

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



**TEMA DE INVESTIGACIÓN
“EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR, ANÁLISIS Y
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**PRESENTADO POR:
LICENCIADA CARMEN MARGARITA ARIAS HERNÁNDEZ**

**DOCENTE ASESOR:
MAESTRA CLAUDIA MARÍA SAMAYOA ELÍAS**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MAYO DE 2022

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López

VICERRECTOR ACADEMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval

SECRETARIO GENERAL

AUTORIDADES

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

VICEDECANO

Dr. José Miguel Vásquez

DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

AGRADECIMIENTOS

El esfuerzo y resultado de este trabajo se lo dedico a mis mayores inspiraciones: a **mis padres** de quienes aprendí el valor de la responsabilidad y la perseverancia, el amor y dedicación hacia el trabajo, siempre apoyándome y guiando mi camino con sus consejos, y la confianza que han depositado en mí, lo cual me hace fuerte en momentos de adversidad. A **mis abuelitos**, que desde pequeña me cuidaron y con paciencia y amor orientaron mi camino. A **mis hermanos**, mis cómplices de vida, de quienes he aprendido mucho, por siempre escucharme y confiar en mí, sus palabras de aliento siempre me inspiraron para continuar. A todos ustedes los admiro y los quiero.

A **mi asesora** en este proceso, Maestra Claudia María Samayoa, que con sus consejos y experiencia orientó el camino de mi investigación. Sus recomendaciones y críticas siempre fueron puntuales y valiosas, muchas gracias.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	vii
ÍNDICE DE TABLAS	viii
INTRODUCCIÓN	ix
RESUMEN.....	xii
CAPÍTULO I LA EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL	1
1. Origen y evolución del derecho humano de Acceso a la Información Pública	1
1.1 Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas.....	4
1.2 Declaración Universal de Derechos Humanos.....	5
1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	6
1.4 Otros instrumentos que regulan el derecho de acceso a la información.....	10
1.5 Gobierno Abierto	14
1.6.1 Elementos del Gobierno Abierto	18
1.7 Antecedentes históricos del derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas en El Salvador.....	23
1.8 Ley de Acceso a la Información Pública	26
1.9 Mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.....	33

1.10 Deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública.....	41
CAPÍTULO II TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	46
2.1. Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia.....	47
2.2 Tipos básicos de transparencia	53
2.3. Principios que rigen la información pública	63
2.3.1 Principio de universalidad	64
2.3.2 Principio de generalidad o de máxima divulgación.....	66
2.3.3. Obligación de publicar y facilidad del acceso.	69
2.4 La participación ciudadana y el control social	74
2.5 Acción colectiva y grupos de interés.....	84
CAPÍTULO III PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	92
3.1. Factores que impiden la plena aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública	94
3.2 El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción	101
3.3 Propuesta de reformas	112
CAPÍTULO IV	124
PRESENTACIÓN, DESCRIPCIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.	124
4.1 Dimensión de Democratización del derecho de acceso a la información pública.....	125

4.2 Dimensiones individual y social para el ejercicio derecho de acceso a la información pública.....	128
4.3 Dimensión organizativa	131
4.4 Dimensión Normativa	132
LIMITANTES.....	135
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	136
CONCLUSIONES.....	136
RECOMENDACIONES.....	137
LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN.....	138
ANEXOS.....	139
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Flujos de la información	8
Ilustración 2. Elementos para materializar la transparencia pública	20
Ilustración 3. Tópicos de un Gobierno Abierto.....	21
Ilustración 4. Tipos de control	35
Ilustración 5. Relación de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.....	40
Ilustración 6. Elementos indispensables para coexista la transparencia	49
Ilustración 7. Aristas de la democracia.....	52
Ilustración 8. Esquema de información pública oficiosa estandarizada	58
Ilustración 9. Caracteres del derecho a la información.....	72
Ilustración 10. Derechos conexos al derecho de participación ciudadana.....	76
Ilustración 11. Particularidades de los regímenes democráticos	78
Ilustración 12. Síntesis de la participación ciudadana	79
Ilustración 13. Ejercicio de la acción colectiva.....	86
Ilustración 14. Elementos que diferencian a los grupos de interés	89
Ilustración 15. La participación ciudadana y el control social	90
Ilustración 16. Triangulo estratégico de Mark Moore.....	99
Ilustración 17. Dimensiones estratégicas de la gobernanza.....	100
Ilustración 18. Frecuencia de los sobornos en el ámbito de la contratación	108
Ilustración 19. Hexágono de la calidad de la democracia.....	126

ÍNDICE DE TABLAS

1. Instrumentos relevantes que contemplan el acceso a la información pública.....	10
2. Elementos que comprende el derecho a la información	12
3. Tipos de transparencia.....	55
4. Tres paradigmas en la Administración Pública.....	92

INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista teórico, el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia, son herramientas que tienen como fin principal el combatir la corrupción y las malas prácticas dentro del gobierno.

Para lograr resolver los problemas que motivaron la investigación, se requirió que la misma versara en un nivel descriptivo, siendo necesario aplicar un estudio exploratorio, sobre la base de gestión documental, análisis normativo, y entrevistas semiestructuradas a actores clave, quienes a través de su experiencia introdujeron nuevos elementos a la investigación.

En el capítulo uno, se responde a la pregunta ¿cuáles son las deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública salvadoreña para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la transparencia?, para una mejor comprensión se desarrollan antecedentes históricos del derecho de acceso a la información pública, destacándose fundamentos teóricos referente a la necesidad de limitar el poder y la distribución de funciones en el Estado bajo la premisa de los pesos y contrapesos. De igual manera y desde se expone como el derecho al acceso a la información pública ha venido evolucionando hasta concebirse como una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados, que posibilita que los actos de gobierno se ejecuten bajo los principios republicanos de publicidad, transparencia de rendición de cuentas, de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Asimismo, se esboza sobre la evolución que ha tenido el tema en El Salvador y se describe el marco jurídico del derecho al acceso a la información, tanto a nivel nacional como internacional.

En el capítulo dos, el tema de análisis es ¿de qué manera se pueden fortalecer los mecanismos que potencien la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio la contraloría social?, para lo cual se establecen nociones teóricas de transparencia y participación ciudadana, bajo esa perspectiva se expone la forma en que la transparencia

puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia y control sobre las actividades del gobierno, basado en el derecho fundamental que tiene la ciudadanía para acceder a la información, y la necesidad que las actuaciones de los gobernantes se rijan bajo el principio de máxima publicidad y por ende la limitación para acceder a la información debe ser de manera excepcional. De igual manera se aborda la rendición de cuentas desde una óptica compleja como balance y control del poder y como los actores sociales, tales como movimientos sociales, asociaciones, grupos de interés, pueden emprender acciones organizadas y mediáticas de denuncia frente a irregularidades, las que pueden ser canalizadas por vías institucionales.

Atendiendo a que las necesidades y requerimientos de los ciudadanos han evolucionado y que no corresponden en gran medida a las tomadas hace más de diez años (tiempo de vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública), se proponen reformas que vendrán a fortalecer el derecho de acceso a la información pública, el sistema de transparencia y la rendición de cuentas.

En razón de lo anterior y a partir de las referencias teóricas y el análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública, en el capítulo tres se hacen propuestas de mejora de la Ley de Acceso a la Información Pública, las cuales tienen como punto de partida una transformación cultural, es decir un cambio respecto a la cultura del secreto y del Estado como propietario de la información, y que versan esencialmente en dos ámbitos: sustantivo que atañe a lo normativo y organizativo que se refiere a la estructura interna y las funciones y atribuciones que tiene el Instituto de Acceso a la Información Pública, para el funcionamiento eficaz y eficiente del Instituto. Con el desarrollo de la temática se da respuesta a la pregunta de investigación ¿Cómo el acceso a la información pública impacta en la construcción de un gobierno abierto y al combate a la corrupción?

En el capítulo cuatro se presentan los resultados de la investigación y se hace un contraste del aporte brindado por los entrevistados, se vincula la transparencia, rendición de cuentas, la profesionalización de la función pública y la participación ciudadana, en un contexto de Gobierno Abierto, de la calidad de normas de acceso a la información

pública, de los mecanismos que se pongan a disposición de la ciudadanía para obtener acceso información y la simplicidad de los procedimientos para requerirlas.

“EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR, ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS”

POR

Carmen Margarita Arias Hernández

RESUMEN

El derecho de acceso a la información y la transparencia han ido ganando espacio en la agenda de fortalecimiento institucional en todo el mundo. Es importante hacer referencia a la definición de transparencia efectuada por Rodrigo Santisteban, para quien es *“aquella acción del Gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, por medio de ciertos mecanismos para su clasificación sin que esto implique la justificación de su contenido”*¹.

Es necesario acotar que la democracia no sólo implica el reconocimiento del pueblo como titularidad del poder, sino que exige una participación activa, que se puedan utilizar los mecanismos activados para el control social y el reclamo de rendición de cuentas a sus gobernantes, sin embargo, para que ello resulte es menester formar a la ciudadanía en la creación de aptitudes de coherencia y razonabilidad para la toma de decisiones.

Entre más confiable y de fácil acceso a los ciudadanos sea la información, se consolida la eficiencia, eficacia y efectividad en el Estado, en términos generales se puede establecer que la rendición de cuentas constituye un mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción y propicia entre los ciudadanos una cultura participativa, en cuanto no podemos hablar de democracia sin que se encuentre garantizado el derecho al acceso a la información pública de manera real y efectiva

¹ Rodrigo Santisteban, *Transparencia, Diccionario de derecho de la información* (México: Porrúa, 2009) 1303.

además de la rendición de cuentas que viene a complementar y consolidar conjuntamente.

La transparencia es el primer paso hacia la rendición de cuentas, por lo que es importante mencionar que estos elementos son el vehículo por el cual se pueden reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad – gobierno, pues la legitimidad de las instituciones está supeditada a la confianza que la sociedad tenga en los Gobiernos y la Administración Pública en general. La coyuntura social política, económica que estamos enfrentando exige que los Gobiernos e Instituciones apartaren y potencien los espacios y comunicar las acciones que están realizando, pues en la medida que los ciudadanos tengan acceso a la información de manera eficaz y oportuna permite limitar el abuso de recursos públicos y del poder en sí mismo.

La rendición de cuentas y el acceso a la información pública, en un Estado Democrático cumplen una función tripartita: a) Aumentar la participación e incidencia de los ciudadanos en la administración pública; b) Mecanismo de control social; c) Complementario a los controles horizontales, en razón de lo anterior es necesario que se identifique las deficiencias que la Ley de Acceso a la Información Pública presente para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la transparencia.

Aunado a lo anterior es importante asentar que la rendición de cuentas reivindica la necesidad de monitorear, fiscalizar, y eventualmente castigar o premiar a los gobernantes, autoridades intermedias, y funcionarios públicos, por las acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones públicas y de acuerdo con las leyes vigentes, en este marco podemos encontrar tres elementos esenciales, la implementación de leyes que permitan que los ciudadanos tengan acceso, la remoción de los gobernantes (mediante el voto), contralorías administrativas e incluso jurisdiccionales .

En concordancia con lo antepuesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece: que la transparencia en una gestión pública está

determinada por la efectividad en los procesos de acceso a la información pública y los respectivos mecanismos de *accountability* (rendición de cuentas y participación ciudadana). A partir de esta premisa ineludiblemente se debe acotar que la transparencia y el acceso a la información no deben analizarse restrictivamente como un solo concepto, sino que dimensionar que son elementos complementarios entre sí, pues para que la gestión pública sea transparente, deben converger la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En este contexto el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, establece:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia².

En consonancia con lo anterior, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) asienta que es preciso fortalecer los mecanismos de relación del entre el Estado y la sociedad, destacándose la obligatoriedad del Estado no sólo de publicitar sus actos sino de formar a los ciudadanos sobre los mecanismos activados para verificar y requerir información, es importante mencionar que según lo planteado por el CLAD la rendición de cuentas no debe considerarse únicamente en relación al aspecto económico, sino que comprende las actuaciones y la gestión que se realice en la Administración Pública.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, considera que es imperante una Reforma Gerencial del Estado, en el cual los ciudadanos deben mantener un rol activo respecto al control público, estableciendo además que, conforme a los principios de la Reforma Gerencial del Estado, los servidores públicos deben tener

² Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, (2011), acceso 19 de septiembre 2021. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

mayores exigencias ante la sociedad, volviendo la administración pública más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas.

Es por ello que es esencial una transformación del Estado, que signifique la profesionalización de la función pública, la descentralización en la toma de decisiones, la implementación de las políticas públicas referentes a la participación ciudadana, y sobre todo fortaleciendo los mecanismos de control, garantizando la continuidad de éstos independientemente del partido político en turno, es por ello que solo la educación basada en una cultura política participativa y democrática, permitirá formar ciudadanos que asuman un rol activo en la contraloría social e incidir de manera significativa en el desarrollo del sistema político.

Es importante destacar que para garantizar que la transparencia y del acceso a la información, se implementen de manera efectiva no sólo se requiere la promulgación de normativa jurídica, sino que estriban otros componentes como la calidad de dicha normativa; de los mecanismos para el acceso información que tenga la ciudadanía y la simplificación de éstos, ya que en su conjunto permitirá el involucramiento de la sociedad en la gestión pública, ya sea de manera colectiva e individual; también se requiere que la información que está disponible en los portales de transparencia sea de calidad, todo lo anterior de la mano con un organismo con facultades de control y coerción, respetando su independencia y autonomía.

Ineludiblemente la transparencia es un elemento intrínseco en la democracia, sus resultados estriban en gran manera de la efectividad con la que se tiene acceso a la información pública, se promueve la participación ciudadana y la rendición de cuentas, del desempeño probo y ético de los funcionarios y empleados públicos, y es que el acceso a la información pública permite al ciudadano tener la posibilidad de estar vigilante del actuar de la Administración Pública.

En razón de lo anterior la importancia de la presente investigación reside en que se formularan propuestas de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública

de modo que esté en consonancia con los estándares internacionales y se establezcan políticas de gobierno abierto, procurando que los mecanismos jurídicos permitan el fácil y rápido acceso a la información pública y que esta sea considerada como un bien público, de igual forma se detallan las conclusiones y recomendaciones a efecto de superar las deficiencias que presenta la Ley de Acceso a la Información Pública para fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública, la transparencia y espacios de participación ciudadana, y líneas para futuras investigaciones.

CAPÍTULO I

LA EVOLUCIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

El objetivo del presente capítulo es comprender cuáles son las deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública salvadoreña para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la transparencia. Sin embargo, para abordar la problemática es preciso examinar elementos doctrinarios e históricos para entender su origen, desarrollo y alcance, tanto a nivel nacional como internacional.

En el presente capítulo se abordará la forma en que la transparencia puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia y control sobre las actividades del gobierno, basado en el derecho fundamental que tiene la ciudadanía para acceder a la información, y la necesidad que las actuaciones de los gobernantes se rijan por bajo el principio de máxima publicidad y por ende la limitación para acceder a la información debe ser de manera excepcional.

Asimismo, se abordan deficiencias u omisiones que se encuentran en la Ley de Acceso a la Información Pública, que no permiten que exista un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública bajo los principios rectores de Máxima Publicidad, Disponibilidad, Promptitud, Integridad, Igualdad, Sencillez, Gratuidad y Rendición de Cuentas.

1. Origen y evolución del derecho humano de Acceso a la Información Pública

El derecho de acceso a la información pública es un tema que poco a poco ha ido tomando relevancia a nivel mundial, y concibiéndolo como un instrumento necesario para garantizar que la ciudadanía se mantenga informada sobre las acciones de gobierno. Resulta interesante analizar, de manera doctrinaria ¿qué es el derecho de acceso a la

información pública?, al respecto Santiago Díaz Cafferata lo define de la siguiente manera:

*Facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada*³.

De la definición anterior se puede acentuar como elementos esenciales para que éste derecho se configure, facultad, por lo que estamos frente a un derecho subjetivo que tienen los ciudadanos como titulares de derecho, en un sistema republicano.

Guillermo O'Donnell plantea que en las organizaciones políticas paralelamente se pueden desplegar dos situaciones, por un lado el otorgar poder a los políticos, para que puedan realizar sus funciones de manera efectiva, y por otro el riesgo que esto conlleva de dar excesivo poder a los encargados de la toma de decisiones⁴; es bajo esta noción y como un equilibrio democrático aparece la idea de *accountability*, que hace referencia a *“la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente; puedan ser castigados por ellas”*⁵.

Retomando estos elementos, se puede establecer que ineludiblemente existe una vinculación entre controles, pesos – contrapesos, democracia y rendición de cuentas; esta relación implica que la rendición de cuentas debe ser considerada como una herramienta para impulsar la participación ciudadana en la Administración Pública, y por ende la Administración realizar y potenciar mecanismos de información sobre lo realizado.

³ Santiago Díaz Cafferata, “El Derecho de Acceso a la Información Pública: situación actual y propuestas para una Ley”, *Revista Lecciones y Ensayos*, n. 86, (2009): 153.

⁴ Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, n° 11, (2004): 20 – 21.

⁵ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Ed., *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, (Argentina: Temas, 2002). 25

Aunado a lo anterior, es importante asentar que “*la rendición de cuentas reivindica la necesidad de monitorear, fiscalizar, y eventualmente castigar o premiar a los gobernantes, autoridades intermedias, y funcionarios públicos, por las acciones realizadas en el ejercicio de sus funciones públicas y de acuerdo con las leyes vigentes*”⁶, en este marco podemos encontrar tres elementos esenciales, la implementación de leyes que permitan que los ciudadanos tengan acceso, la remoción de los gobernantes (mediante el voto), contralorías administrativas e incluso jurisdiccionales⁷.

De lo anterior podemos destacar que es necesario que haya una interacción entre los mandatarios y la población, en cuanto que el derecho a la información, está encaminado a resaltar el valor de la información como herramienta para una gestión pública transparente, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento a la democracia.

Para entrar a analizar de manera específica la evolución que ha tenido el derecho de acceso a la información pública, es importante referenciar lo expuesto por Perrine Canavaggio, quien identifica cuatro olas de legislaciones o implementación a nivel mundial de referido derecho.

- a) La primera ola es la de los diez países pioneros: después de Suecia (1766) y Finlandia (1951), los Estados Unidos han adoptado el Freedom of Information Act (FOIA) en 1966, seguidos por Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982) y Canadá (1983).
- b) La segunda ola es la de los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, han adoptado una ley en los años 1990-2000,

⁶ Manuel Alcántara, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, coords., *Memoria del 56º Congreso Internacional de Americanistas. Volumen XIX. Simposios Innovadores* (España: Ediciones Universidad de Salamanca, 2018), 45

⁷ Por disposición constitucional establecida en el artículo 195, la Corte de Cuentas de la República, entre otras funciones y atribuciones la de fiscalizar la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto, de Instituciones o Empresas Autónomas, subvencionadas o que reciban subsidios, asimismo las Municipalidades y los tres Órganos del Estado, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional.

con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas.

- c) La tercera ola es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa.
- d) La cuarta ola es la que se dio origen hace unos diez años atrás, es donde se da la explosión mundial de las leyes sobre el acceso a la información. “Trece países tenían una ley de este tipo en 1990, y son 87 en 2011 los que la han adoptado”⁸.

1.1 Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas

Para el autor Julio Téllez Valdés, la palabra información, *es una noción abstracta, sin embargo, su trascendencia está enlazada a dos libertades esenciales del ser humano, la de opinión y expresión*⁹, y que encierra facultades unas con otras investigar, difundir y recibir la información, agrupadas todas, en el derecho a informar y el derecho a ser informado, como posteriormente veremos.

Como se acotaba anteriormente, y desde sus inicios, el derecho de Acceso a la Información pública está vinculado al derecho a la libertad de opinión y expresión, como primera ley formal de acceso a la información se considera la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, aprobada en Suecia en el año mil setecientos sesenta y seis. Los principales postulados de la referida ley apuntaban a dos ideas principales: primero que la información gubernamental debe ser conservada y

⁸ Perrine Canavaggio. “El acceso a la información pública en el mundo, un Derecho Humano emergente” (Brasil: VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, 2011), acceso el 19 de mayo de 2021, <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>.

⁹ Julio Téllez Valdés, *Derecho Informático*, 4ª ed. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2008), 67.

catalogada y segundo que la información deberá ser accesible por medio de las universidades y otros sitios públicos¹⁰.

Lo que antecede, permite establecer que desde sus inicios el acceso a la información pública fue concebido desde una premisa que requiere una interacción de los gobernantes por medio de la transparencia institucional y rendición de cuentas a la ciudadanía, requiriendo que la ciudadanía esté informada, tenga un mayor grado de participación en las en las decisiones que les afecten, cimentándose en la idea que la publicidad debe regir la actividad Estatal y de sus instituciones, en cuanto la publicidad de los actos estatales son el mecanismo esencial para ejercer el control sobre el actuar de los gobernantes que tiene como principio y fin el asegurar el ejercicio sano y responsable del poder.

Sobre la base de las aproximaciones antes expuestas, se reconoce que el derecho a la información es un instrumento para vigilar el accionar en la gestión pública y evitar los abusos de los gobernantes. No obstante, como señala Cruz Mundet:

(...) estas nuevas ideas de acceso que empezaban a plasmarse en normas de vanguardia que reconocían el derecho de los ciudadanos a consultar documentos públicos no contaban con las posibilidades prácticas de ser efectivizadas, lo que haría del proceso una tarea gradual, controlada por las autoridades y que devino en centrarse en el acceso para los historiadores....¹¹

1.2 Declaración Universal de Derechos Humanos

No puede obviarse que la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, reflejaba una vinculación entre el acceso a la información y la libertad de prensa, en ese sentido permite comprender que la libertad de expresión no

¹⁰ Israel Palma Cano y Alfonso León Pérez. *Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano*. (México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2016), <https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331011.pdf>

¹¹ José Ramón Cruz Mundet. *Manual de Archivística*, 2ª ed. (España: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 2003), 39.

solo concibe el intercambio de ideas e información, sino que también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que entre otros derechos, garantiza la libertad de expresión e información; al respecto el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*”¹².

Un aspecto necesario a destacar es que el derecho de libre expresión no es propio, de los periodistas o comunicólogos ni de los propietarios de los medios de comunicación; sino que por el contrario regula en un sentido amplio, pues contempla el derecho a no ser exasperado a causa de sus opiniones, así como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones.

Es ineludible que lo regulado en el artículo relacionado con anterioridad, sin duda configura una importante aproximación en la idea que el accionar del Estado debe estar sujeto al escrutinio público y máxima publicidad, como pilar fundamental de la democracia.

1.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. En el artículo 19 se garantiza el derecho a la libertad de expresión e información de la siguiente manera:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (1948), acceso el 19 de mayo de 2021, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas¹³

A partir de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se puede inferir que la libertad de expresión concatena prolongación de la garantía individual de pensamiento, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad; sin duda alguna la libertad de expresión refleja la transición entre los regímenes totalitarios a regímenes democráticos (aunque en un sentido híbrido).

Como afirma Jean Rivero, la libertad de expresión tiene su génesis en *"la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquellas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero¹⁴*.

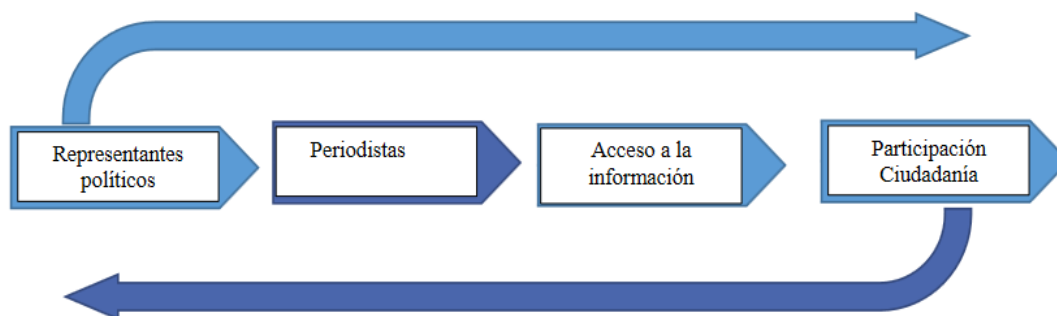
En función de lo expuesto anteriormente, la información es parte esencial del desarrollo humano y de las relaciones de poder, es importante hacer referencia al planteamiento de Manuel Castells, para quien *"si no conocemos las formas de poder en la sociedad red, no podremos neutralizar el ejercicio injusto de dicho poder; y si no*

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, (1966), acceso 19 de mayo 20221, https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf

¹⁴ Los derechos políticos implican el derecho a elegir y ser elegido para instituciones representativas; sin embargo, históricamente el espacio público en donde se define el poder y se deciden asuntos sociales y políticos ha sido ocupado por los hombres, mientras tanto, las mujeres han estado –lastimosamente siguen estando, aunque en menor medida- en la esfera privada, reduciendo su rol al ámbito reproductivo y labores domésticas. Como plantearemos a lo largo del presente trabajo, la participación ciudadana en general, es una de las características más importantes en los Estados Democráticos de Derecho, pues en cuanto mayores sean los espacios y mecanismos de participación de la ciudadanía en los procesos sociales y políticos, más se fortalece y legitima su sistema. En este sentido la participación ciudadana se vincula con la participación política, que habitualmente es expresada mediante procesos electorales libres, periódicos, transparentes e inclusivos de todos los sectores y actores de la sociedad, y su ejercicio, es garantizado a través de las instituciones Estatales.

sabemos exactamente quiénes tienen el poder y dónde encontrarlos, no podremos desafiar su oculta pero decisiva dominación¹⁵”.

Ilustración 1. Flujos de la información



Fuente: Narcisa Jessenia Medranda Morales¹⁶

De la ilustración número 1, podemos entender que el derecho a la libertad de expresión e información está encaminados a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y se configura a través de premisas básicas, complementarias unas con otras, primero la transmisión de ideas, pensamientos y opiniones acerca de cualquier asunto, segundo tutela de parte de los Estados para potenciarlo y tercero, que los ciudadanos tengan la posibilidad de formar opinión y criterio propio, sin interferencia alguna.

En razón de lo anterior el derecho de información y como hace referencia Alfonso Noriega, las garantías individuales están asociadas con los derechos del hombre, definiendo a estos como *“derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico social, que permite el libre*

¹⁵ Manuel Castells, trad., María Hernández, *Comunicación y poder* (España: Alianza Editorial, 2009), 552.

¹⁶ Narcisa Jessenia Medranda Morales, “Calidad y Transparencia en la Información y Comunicación que se emite a través de las páginas webs de los Municipios: Comparación de caso Ecuador y España” (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2017), 77. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/458654/njmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social”¹⁷

En otras palabras, equivaldría mencionar que el acceso a la información pública se traduce substancialmente en una potestad inseparable e inherente a su personalidad; por ser elementos propios a su naturaleza, constituyendo obligaciones para el Estado de carácter prestacional.

No puede obviarse que el acceso a la información pública es una premisa importante dentro de la gestión pública, en este sentido es imperante que la Administración Pública de manera oficiosa ponga a disposición de la ciudadanía la información respecto al manejo de los recursos públicos y el actuar de los funcionarios y empleados públicos, pero ello debe comprender además un elemento importante, la simplificación de esa información, a modo que sea comprensible y entendible por cualquier ciudadano, estableciendo con claridad los casos en los que no se puede acceder a dicha información, lo permitiría dejar de lado la discrecionalidad para que esa información sea entregada.

A partir lo anterior, considero que en cuanto la sociedad civil asuma mayor compromiso en la contraloría social, se pueden lograr que ésta tenga una perspectiva más ecuánime de la Administración Pública y por ende la Administración la obligación de perfeccionar su desarrollando.

Aunado al planteamiento supra desarrollado, se puede establecer que la transparencia se define como un valor democrático que incumbe a todos los ciudadanos y sectores de una sociedad, y no solo al Gobierno y sus dependencias, y en cuanto el derecho de acceso a la información debe considerarse como una herramienta a disposición del ciudadano para el control en la actividad del Estatal, la gestión pública y

¹⁷ Luis Escobar De la Serna, *Manual de derecho de la información*, 3° ed., (España: S.L.-Dykinson, 1997).54.

un mecanismo para evitar la corrupción e incentivar la participación ciudadana en asuntos públicos, ejerciendo de manera libre e informada los derechos políticos.

1.4 Otros instrumentos que regulan el derecho de acceso a la información

Para comprender de mejor manera la evolución que se ha tenido referente al derecho de acceso a la información, es importante hacer referencia a lo que Norberto Bobbio establece: *“las cuatro libertades de los modernos son: la libertad personal, la libertad de pensamiento, la libertad de asociación y la libertad de reunión¹⁸”*.

La libertad de expresión y el derecho a la información están vinculados con el ejercicio de derechos políticos, en cuanto que el libre acceso a la información permite a los ciudadanos formar su propia percepción sobre diversas posturas o candidatos, lo cual implica que entre las fuentes de información a las que acceden los ciudadanos sean alternativas e imparciales.

En razón de lo acotado con anterioridad, el derecho de acceso a la información pública constituye es una exigencia para el funcionamiento y la existencia misma de un sistema democrático. Al respecto, de ello, Robert Dahl establece: *“...sin la libertad de expresión los ciudadanos en seguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las decisiones políticas. Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; sería un desastre para la democracia¹⁹”*.

Tabla 1. Instrumentos relevantes que contemplan el acceso a la información pública

Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y contempla el derecho a la información en su artículo 13, a la luz del principio <i>pro homine</i> , de manera que el derecho a la información se manifiesta en dos

¹⁸ Norberto Bobbio. *Teoría general de la política*. (Italia: Einaudi, 1999), 223.

¹⁹ Robert Dahl. *La democracia: una guía para ciudadanos*. (México: Taurus, 2006), 112.

direcciones, la primera de forma la pasiva, que manifiesta el derecho a recibir información, y la segunda, la activa, que alude al derecho a buscar e investigar la información que es de interés, accediendo directamente a las fuentes²⁰.

Ley Modelo sobre el Acceso a la Información, aprobada en la cuarta sesión plenaria de La Organización de Estados Americanos, celebrada el 8 de junio de 2010, dispone que los Estados deben potenciar los mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder y requerir información, presentar denuncias; instituyendo el derecho de acceso a la información en el principio de máxima divulgación, lo que implica la obligación de los funcionarios de fundamentar los razonamientos jurídicos utilizados para limitar o denegar el derecho de acceso a la información²¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, reconoció el acceso a la información como un derecho humano fundamental, haciendo una valoración extensiva del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que se estableció que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, implica además *el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio, asegurando el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*²²; estableciendo con ello patrones elementales para que los Estados parte tengan en cuenta para tutelar el derecho de acceso a la información pública

La Alianza para el Gobierno Abierto, surgió como el acuerdo de un grupo de ocho países Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos, estableciendo lineamientos sobre gobierno abierto y “*open data*”. Este esfuerzo esencialmente tenía como visión principal que los gobiernos de los Estados partes, asumieran el compromiso de elevar los niveles de transparencia, fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas, promoviendo el uso de nuevas tecnologías²³. En el año 2011, El Salvador presentó el Plan de

²⁰ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, (1969), acceso 21 de mayo 20221, <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos3.htm#:~:text=El%20Gobierno%20de%20El%20Salvador,%22Pacto%20de%20San%20Jos%C3%A9>

²¹ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, (2010), acceso 30 de mayo 2021, https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica-1.pdf

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Costa Rica: 2006)

²³ Senado de México *Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto*, acceso 30 de mayo de 2021, https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/STYPA/docs/Intervencion_AL.pdf

Acción, que tenía como ejes primordiales: “adoptar medidas que permitan que el país siga avanzando en la transparencia y, de esta manera, fortalecer las prácticas existentes para prevenir y combatir la corrupción, garantizar el acceso a la información, administrar los fondos públicos, promover la integridad en los sectores público y privado, promover la participación ciudadana, y prestar servicios públicos”. Los medios para ello son: la mejora de medidas en curso, participación de actores públicos y privados y la aplicación de nuevas tecnologías de información²⁴.

Fuente: Elaboración propia

En correlación con lo abordado en la tabla número 1, es preciso advertir que el derecho a la información, la libertad de expresión y la libertad de prensa son tres conceptos con atributos comunes pero cada uno con significado propio. Por un lado, la libertad de expresión representa la facultad que tiene toda persona de expresar, ideas u opiniones por cualquier medio sin limitación ilegítima tanto del Estado como de los particulares. De tal forma, que, en un sentido amplio, se debe ilustrar la relación entre los conceptos anteriormente enunciados.

Tabla 2. Elementos que comprende el derecho a la información

EL DERECHO A ATRAERSE INFORMACIÓN	EL DERECHO A INFORMAR	EL DERECHO A SER INFORMADO
<p>Comprende las facultades siguientes:</p> <p>a) Acceso a los archivos, registros y documentos públicos</p> <p>b) La decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.</p>	<p>Tiene implícito:</p> <p>a) Libertades de expresión y de imprenta</p> <p>b) Constitución de sociedades y empresas informativas.</p>	<p>Incluye las facultades de: recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, universal, sin exclusión alguna, que comprende almacenar, tratar, difundir y recibir datos, opiniones, o ideas</p>

Fuente: Elaboración propia, basada en el texto Derecho de la Información Doctrina, Legislación, Jurisprudencia de Ernesto Villanueva²⁵.

²⁴ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. “El año de la transparencia Parte II: Instrumentos internacionales”. *FUSADES-Departamento de Estudios Legales*, n. 137: (2012). 8

²⁵ Ernesto Villanueva “*Derecho de la Información Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*” (Ecuador: CIESPAL, 2008). 112

De lo establecido en la tabla número 2, se desprenden obligaciones para los Estados, en el sentido que deben implementar la transparencia y potenciar la contribución de la ciudadanía: garantizar de manera efectiva el acceso del público a la información, de manera que garantice la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir dicha información.

En el caso salvadoreño, los artículos 4 y 5 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), se regula el principio de máxima publicidad, que tiene como función restringir o limitar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados públicos para limitar el acceso a la información pública, de modo que según la LAIP únicamente se puede exceptuar aquella información que tenga carácter confidencial o reservada, lo cual será abordado más adelante.

Es preciso destacar que los estándares internacionales requieren que la limitación para acceder a la información debe ser motivada, en el entendido que es el Estado como garante de este derecho y quien debe velar que las limitaciones ocurran de manera excepcional. Asimismo, es importante puntualizar que de manera paralela al derecho de acceso a la información pública emana el derecho a los datos personales, comprendiendo el respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, la protección de la honra y de la dignidad²⁶.

Conforme a lo anterior, la protección de datos personales se base en los principios básicos siguientes:

- a) **Principio de recolección legítima.** Los datos personales deben de ser obtenidos de manera legal y por medios justos y transparentes, y con el consentimiento del sujeto de la información.

²⁶ Issa Luna Pla, *Datos personales: Enciclopedia Jurídica Mexicana, Anuario 2004* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Porrúa, 2004). 36

- b) **Principio de calidad de los datos.** Datos que, de acuerdo a una recolección de datos legítima, deben ser exactos, certeros, completos y actualizados.
- c) **Principio de especificidad del propósito.** Los datos personales pueden ser recolectados sólo si existe un propósito predeterminado, y sólo por el alcance y periodo de tiempo necesario de almacenamiento para ese propósito.
- d) **Principio de uso limitado.** Los datos solamente pueden ser utilizados bajo el consentimiento del sujeto de la información o por la autoridad legal.
- e) **Principio de salvaguarda.** Los datos personales deben ser protegidos, de acuerdo a las tecnologías disponibles, bajo medidas de seguridad en contra de pérdida, acceso no autorizado, modificación, destrucción o publicación.
- f) **Principio de apertura.** Debe ser de acceso público la existencia, lugar y propósito del manejo de datos personales, así como la identidad del responsable del tratamiento de los mismos.
- g) **Principio de participación del sujeto de la información.** Los sujetos que son titulares de la información tienen el derecho a saber, y cuando sea necesario, de corregir, modificar, completar o borrar los datos concernientes a su persona.
- h) **Principio de rendición de cuentas.** El responsable de los datos debe rendir cuentas y ser auditable, de acuerdo con los principios anteriores, asimismo, debe ser capaz de probar la legalidad de los datos que posee.²⁷

1.5 Gobierno Abierto

En los regímenes democráticos, la participación libre de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes constituye un elemento esencial, sin embargo que debe complementarse con el compromiso e involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y el control que ejerzan sobre los gobernantes, en ese sentido en cuanto mayor

²⁷ *Ibíd.*

sea la participación, se disminuye el distanciamiento que tradicionalmente se ha tenido entre los gobernantes y los gobernados, generándose con ello el aumento en el nivel de confianza en las instituciones estatales y la legitimidad de éstas.

Como citó Enrique Conejero Paz, César Calderón y Sebastián Lorenzo, conceptualizan gobierno abierto de la siguiente manera:

*Es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*²⁸.

En consonancia a lo que se ha venido abordando a lo largo de este capítulo, al hablar de gobierno abierto no pueden separarse conceptos importantes como la igualdad y la libertad sin los cuales no podríamos comprender el nuevo escenario de la actividad del Estado; ya que no es suficiente la prisma de las elecciones para efectuar un control (*accountability vertical*) es menester que, se activen el engranaje de control institucional de rendición de cuentas sobre los funcionarios públicos (*accountability horizontal*), dado que, como en todo sistema no es perfecto, existen instituciones viciadas por actos de corrupción, nepotismo o favores políticos, que hacen que estas permanezcan sedadas en el tiempo, pero que la ciudadanía, las organizaciones sociales y los medios de comunicación (*accountability social*) procuran accionarla. Como mencionan Constanza Mazzina y Roberto Bavastro “*rendición de cuenta constituye un valor esencial para la efectiva “salud” de las democracias, aún en la versión delegativa*”²⁹.

En la conceptualización de los recursos de poder, la ciencia política coincide en señalar cinco tipos diferentes; 1) la coerción (o la amenaza de coerción); 2) la información; 3) los recursos materiales; 4) la ideología; y 5) la legitimidad³⁰.

²⁸ Enrique Conejero Paz, “Gobierno Abierto y Democracia Participativa”. *3 ciencia*, n. 4 (2013) 5.

²⁹ Constanza Mazzina y Roberto Bavastro “Un día de éstos y las cuentas pendientes de la Democracia Latinoamericana”, *Cronista*, (martes 9 de abril de 2019). <https://www.cronista.com/internacionales/Un-dia-de-estos-y-las-cuentas-pendientes-de-la-democracia-latinoamericana-20190409-0025.html>

³⁰ “Oscar Oszlak: Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*, acceso 10 de junio de 2021 <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Aunado a lo anterior, del concepto de gobierno abierto, también se deviene el ejercicio de la soberanía popular, no obstante resulta necesario acotar que la democracia no sólo implica el reconocimiento del pueblo como titularidad del poder, sino que exige una participación activa, que se puedan utilizar los mecanismos activados para el control social y el reclamo de rendición de cuentas a sus gobernantes, sin embargo para que ello resulte es menester formar a la ciudadanía en la creación de aptitudes de coherencia y razonabilidad para la toma de decisiones.

Todo lo que se ha venido planteando está vinculado con la cultura política, por ello es de suma importancia establecer el planteamiento de Enrique Pastor Seller y otros, quienes conceptualizan cultura política como:

*el conjunto de creencias, actitudes, sentimientos, valores, información que han internalizados los ciudadanos o grupos de ciudadanos y que determinan ciertas orientaciones políticas cognitivas, afectivas y evaluativas, hacia el sistema político en su conjunto o hacia partes del mismo, sean actores individuales o colectivos, o las normas del mismo*³¹.

Por consiguiente la cultura política engloba tres elementos importantes, el primero es un elemento cognoscitivo que implica el conocimiento sobre el sistema político, el desarrollo que este ha venido teniendo y las instituciones involucradas; asimismo está inmerso un elemento afectivo, hace referencia a las impresiones u opiniones que generen los ciudadanos acerca del sistema político, las funciones que este tiene y su importancia, de igual forma el elemento evaluativo en el sentido que los ciudadanos crean sus propios criterios y emiten opiniones sobre el sistema político (sus actores, la legislación que lo rige), ésta elemento está vinculado a la información que tengan los ciudadanos.

Atendiendo a los elementos plasmados anteriormente, se puede mencionar que los ciudadanos pueden actuar de manera pasiva, en el sentido que adopta únicamente el papel de observador, esperando que otros participen, traduciéndose esto en

³¹ Enrique Pastor Seller, *Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa, Análisis comparado España – México*. (España: Dykinson, 2014) 65-66

ausentismos y apatía a la hora de las elecciones, o tener un rol activo, es muy importante hacer énfasis que ineludiblemente la transparencia y el acceso a la información pública son elementos intrínsecos en la democracia, y esenciales para determinar la cultura política.

Como se ha señalado con anterioridad, un aspecto determinante en el actuar de los ciudadanos es la educación, y es que es innegable que existe una conexión intrínseca entre educación y democracia; como apunta Armando Klauer “*Nadie nace conociendo las ventajas de la democracia, pero a todos los que se les educa entienden sus beneficios tanto para sí mismo como para sociedad en su conjunto*”³²

En razón de lo anterior es pertinente afirmar que no se puede hablar de democracia sin la formación de los ciudadanos, puesto que a los políticos les resulta más fácil manipular a aquellos ciudadanos que desconocen sobre el sistema político de su país, sus instituciones y sus derechos y deberes, cuya persuasión que se logra con la sistematización de contenidos generando en los individuos la identificación del mensaje presentado.

Tal es el caso que el miedo se ha convertido en un instrumento político, para lograr la obtención y/o continuidad en el poder, convirtiéndose en los últimos años en el eje central de las campañas políticas, y es que al momento de ofrecer (los candidatos) y al momento de elegir (los votantes), las emociones influyen de sobre manera, a tal grado que la mayoría de campañas políticas se focalizan en efecto motivacional, introduciendo en la psique del electorado el miedo a la criminalidad, la violencia, inestabilidad económica, la pobreza, provocando distintas reacciones en electorado.

Lo descrito anteriormente concuerda con el planteamiento de Armando Klauer, quien sugiere que este tipo de propaganda va dirigida a un electorado de bajo nivel

³² Armando Klauer. *Tendencias Autodestructivas de las Sociedades*. (España: Libros en Red, 2017) 283

cultural, en consecuencia *“en ello radica el fracaso de la democracia y el triunfo del populismo³³”*.

Ya que como se mencionó con anterioridad la democracia no sólo se sustenta en el desarrollo de elecciones periódicas, libres e imparciales, sino que es necesario que confluyan otros derechos como la libertad de expresión, organización y reunión y sobre todo que los ciudadanos tengan acceso real y efectivo a la información veraz y oportuna.

1.6.1 Elementos del Gobierno Abierto

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, el concepto de gobierno abierto tiene una relación permanente con la transparencia, la participación, la modernización de la administración pública y el gobierno electrónico. Es importante acotar que el gobierno abierto es considerado como un nuevo modelo de política pública que tiene como ejes rectores a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, procurando la implementación de herramientas tecnológicas como un nuevo canal de comunicación e interacción entre la ciudadanía y el gobierno.

Relacionado a lo anterior, al hablar de gobierno abierto no puede hablarse de manera aislada, pues comprende elementos indispensables como la eficiencia, la eficacia la buena administración y el buen gobierno. Además, como expresa José Antonio Gámez *“El derecho a una buena administración o a un buen gobierno también podría expresarse como el derecho a un buen servidor público, pues en esencia se trata de procurar que los ciudadanos reciban un trato correcto, imparcial y digno por parte de las autoridades y agentes públicos”³⁴*

³³ *Ibíd.*

³⁴ José Antonio Gámez Gámez. *El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa*. (España: Diputación de Málaga, Oficina del Defensor del Ciudadano/a, 2009) 128.

Bajo esa misma línea se puede establecer que para hablar de gobierno abierto se deben observar tres requerimientos esenciales:

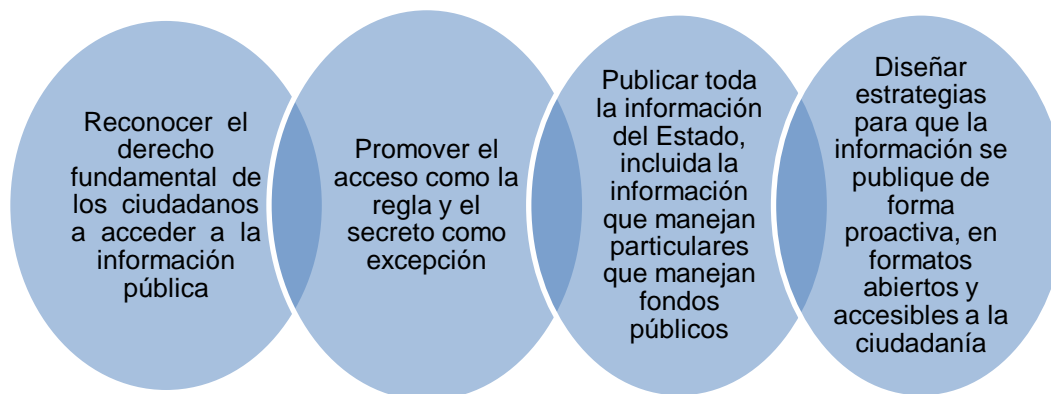
- 1) Debe ser transparente, para que el ciudadano pueda conocer el accionar del mismo gobierno.
- 2) Accesible, para que el ciudadano pueda participar en la toma de decisiones.
- 3) Responsable, donde el gobierno responda a las de mandas que los ciudadanos emiten.

En razón de lo mencionado anteriormente, el Acceso a la Información está estrechamente relacionado con el concepto de Gobierno Abierto, no solo desde una visión teórica, sino desde un punto de vista netamente práctico, en el sentido que cambia la relación que tradicionalmente se ha tenido entre el ciudadano y el Estado, en el sentido que la información pública (en manos de funcionarios y servidores públicos) traslada poder del Estado a los ciudadanos, debiendo garantizar que se efectúe de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En relación con las implicaciones planteadas, resulta significativo mencionar elementos estructurales de la relación de Gobierno Abierto y el Acceso a la Información que coexisten: primeramente, la responsabilidad pública que atañe a quienes se desempeñan como funcionarios o servidores públicos, pues son ellos quienes deben responder por su desempeño ante la ciudadanía y Poderes del Estado. En segundo lugar, guarda relación con la información concerniente a la toma de decisiones y al diseño e implementación de políticas públicas accesibles a la ciudadanía.

Tal como se ilustrará en la representación siguiente, sin duda alguna el derecho al acceso a la información, tiene una relación transversal con el de libertad de expresión, y de manera complementaria con la creación y expresión de una opinión pública de la sociedad, sustento de cualquier democracia.

Ilustración 2. Elementos para materializar la transparencia pública



Fuente: Elaboración Propia, basada en el “Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región” de la CEPAL.

Según lo planteado en la ilustración número 2, al lograr materializar la transparencia se despliega la posibilidad para lograr el control social; aunado a ello, según lo planteado por la CEPAL, en se puede considerar gobierno abierto cuando cumple las siguientes condiciones:

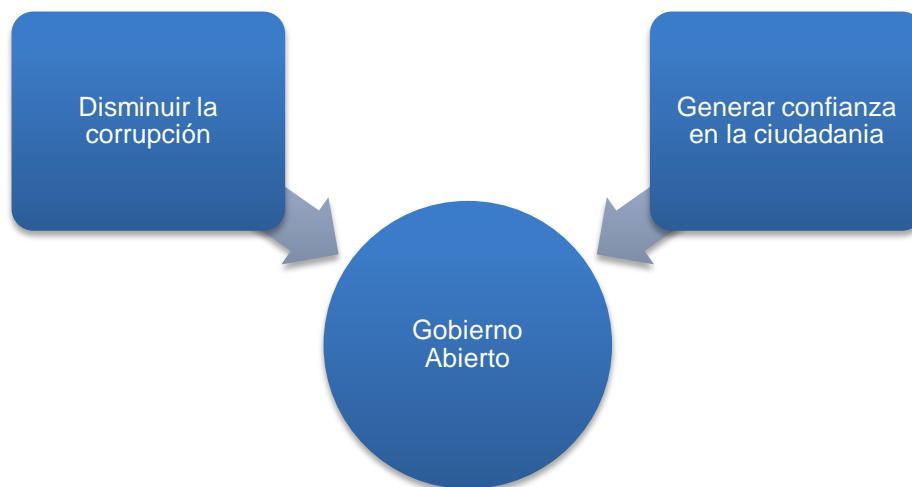
- I. **Disponibilidad y acceso:** el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable en internet.
- II. **Reutilización y redistribución:** el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruzamiento con otros conjuntos de datos.
- III. **Participación universal:** todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo “solo para educación”) no son permitidas³⁵.

³⁵ “Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*”, acceso 15 de julio de 2021, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf

Es importante hacer énfasis especial en que la información por si sola debe ser considerada como un bien, sin el cual no pudieran existir otros derechos, en razón de lo cual puede ejercerse y tutelarse desde un plano individual, como colectivo y representa la oportunidad para la ciudadanía de participar e incidir (bajo los paradigmas de saber - transparencia-, tomar parte -participación- y colaboración -contribuir-), lo que puede agregar valor público a las nuevas formas de la administración pública.

No puede olvidarse que los derechos políticos posibilitan el debate por lo cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar el desempeño de los gobernantes y evitar abusos de su parte, convirtiéndose en una garantía para suscitar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública y prevenir la corrupción. Del apartado anterior se puede ilustrar lo siguiente:

Ilustración 3. Tópicos de un Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia

Como se relacionó en la ilustración número 3, sin duda una de las bonanzas de la implementación de gobierno abierto, es que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos de la administración pública a través del acceso a la información. De lo anterior, se puede deducir que al hablar de gobierno abierto no se puede limitar a entenderse simplemente como la publicación de la información, sino que ésta debe ser

de calidad, periódica y oportuna, y que efectivamente el ciudadano pueda tener interacción con el Estado en su estructura, a fin que se pueda incidir en las actuaciones de las instituciones del Estado.

Bajo el contexto anterior, resulta oportuno hacer referencia a lo expuesto por la División de Economía y Administración Pública de las Naciones Unidas, que alude lo siguiente: “*el gobierno electrónico es un compromiso permanente del gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento*”³⁶.

Es necesario plantear que el gobierno electrónico es una esfera de gobierno abierto, que en su conjunto reúnen elementos de que necesariamente requieren la interacción de la administración pública, la participación ciudadana y la transformación, debiendo ser posible que cualquier ciudadano pueda acceder de una manera fácil y rápida a la información, y sobre todo generar espacios que propicien la participación activa de la ciudadanía, donde las políticas públicas se configuren de manera activa y participativa, lo cual permitirá que de parte de la Administración Pública exista una redefinición de los servicios y de la operación en su gestión para que sean eficientes, transparentes, accesibles y capaces de dar respuesta a los ciudadanos.

Sobre lo anterior, no puede dejar de soslayarse que uno de los desafíos del nuevo milenio es la construcción de la sociedad de la información; al respecto de lo anterior, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico establece:

*En ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos*³⁷.

³⁶ Geoff Dinsdale, Samir Chhabra y John Rath-Wilson, *Guía Práctica para El Gobierno Electrónico: Cuestiones, Impactos y Percepciones* (Canadá: Centro Canadiense de Gestión: 2002). 12

³⁷ Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, (Chile: Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2007).

De lo anterior se puede inferir que ante la implementación de mecanismos de un gobierno electrónico, la participación ciudadana en las actividades que la administración pública se debe asentar bajo los principios igualdad y legalidad garantizando la libertad de expresión de los ciudadanos, en el sentido que la relación o interacción que pudiera existir entre los gobiernos y los ciudadanos, no debe quedar limitada únicamente al uso de las tecnologías de la información, por lo que no se debe dar tratamiento distinto a los ciudadanos que no utilicen medios electrónicos, para la realización de procedimientos o trámites con la administración pública.

1.7 Antecedentes históricos del derecho de acceso a la información pública y rendición de cuentas en El Salvador

En El Salvador, como antecedente de la regulación al derecho al acceso de la información pública, se tiene un precedente importante, en el año 2002 en el Municipio de San Salvador, bajo la administración del Dr. Héctor Silva, el Consejo Municipal de San Salvador, decretó la “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y Participación Ciudadana”³⁸, la cual introdujo mecanismos de participación como: mesas distritales, cabildos abiertos, elaboración del Plan Estratégico Participativo, consultas vecinales y sectoriales, presupuesto de inversión participativo y rendición de cuentas.

La Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador (LAIP), surge del esfuerzo colectivo de organizaciones de la sociedad civil y la academia, entre los que se puede mencionar la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad “Dr. José Matías Delgado”, Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER), Fundación Nacional para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), Asociación Nacional de la Empresa

³⁸ Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador (El Salvador: Concejo Municipal de San Salvador, 2002).

Privada (ANEP), el Periódico digital El Faro (denominado Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), quienes el día 29 de octubre de 2008 presentaron un anteproyecto de ley a la Asamblea Legislativa; además en noviembre de 2008 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) presentó, otro anteproyecto referente al derecho al acceso de la información pública; estudiando paralelamente ambos anteproyectos fueron discutidos por la Asamblea Legislativa³⁹.

La Ley de Acceso a la Información Pública se promulgó mediante Decreto Legislativo 534, de fecha 02 de diciembre de 2010, entrando en vigencia el 08 de mayo de 2011, lo que representa un avance para el sistema democrático del país y una herramienta para el combate a la corrupción, favoreciendo además a la participación ciudadana y el control que se pueda ejercer sobre las decisiones que los funcionarios y empleados públicos tomen en el ejercicio de sus funciones.

Es importante destacar que en caso salvadoreño, el derecho de acceso a la información pública no se regula de manera expresa en la Constitución, sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha actuado de manera proteccionista respecto del derecho de acceso a la información pública, a través de su jurisprudencia, tal es el caso de la sentencia de inconstitucionalidad 13-2012, estableció:

En ese sentido, aunque este derecho esté vinculado con la libertad de expresión y con otros principios constitucionales, ello no niega su carácter de derecho fundamental (...) Por tanto, la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado implica el correlativo deber estatal de garantizar su entrega oportuna, y justificar o fundamentar la negativa o imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución. Y es que toda persona tiene el derecho a conocer la manera en que los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, y de ello deriva el derecho de acceso a la información pública. Además, la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno, sino a la titularidad que se tiene sobre este derecho fundamental. Los servidores

³⁹ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña -LA INFORMACIÓN ES TU DERECHO-* Grupo Promotor, Departamento de Estudios Legales, acceso 04 de julio de 2021, http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_una_ley_desde_la_sociedad_civil_salvadorenana.pdf.

*públicos disponen de la información precisamente en su calidad de delegados del pueblo o representantes de los ciudadanos*⁴⁰

Considerando que la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, son elementos básicos del control social, que vienen a fortalecer la democracia representativa, se debe avanzar en la democratización de la administración pública simplificando la información y facilitando su acceso, a modo que sea comprensible y entendible por cualquier ciudadano.

En esta sentencia la Sala potenció el derecho que tienen las personas de solicitar información y recibirla de forma pronta y pertinente, limitando la posibilidad que dicho derecho sea restringido de manera antojadiza por los funcionarios o empleados públicos, pues cuando se deniegue una solicitud de entrega de información, el solicitante tiene el derecho de recibir respuesta fundamentada y que dicha denegatoria se encuadre dentro de los motivos de confidencialidad o declaratoria de reserva contemplado en la Ley de Acceso a la Información Pública; en virtud de lo anterior, consideramos que en cuanto la sociedad civil asuma mayor compromiso en la contraloría social, se puede lograr que ésta tenga una perspectiva más ecuánime de la Administración Pública y por ende la Administración la obligación de perfeccionar su desenvolvimiento⁴¹.

⁴⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 13-2012* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2012).

⁴¹ En el caso de México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada en el año 2002, mediante una reforma constitucional al artículo 6º, el 13 de noviembre de 2007 que establece: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente: A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades,*

De los parámetros expuestos anteriormente, se llega a la conclusión que el derecho de acceso a la información pública puede verse vulnerado o limitado cuando de manera injustificada se deniegue o se omita entregar información y se implementen obstáculos contrarios a ley para evitar que los ciudadanos accedan a la información o la soliciten.

1.8 Ley de Acceso a la Información Pública

En 1964 el Papa Pablo VI, en el marco del seminario sobre la libertad de información de las Naciones Unidas, sostuvo que *“El derecho a la información es un derecho universal, inviolable e inalterable del hombre moderno, puesto que se funda en la naturaleza del hombre. Se trata de un derecho activo y pasivo: por una parte, la búsqueda de la información; y por la otra, la posibilidad de todos a recibirla”*⁴².

Como se ha venido abordando, el derecho de acceso a la información pública, implica dos ámbitos, el público y el colectivo. En este sentido la tematización de la información no se limita a las dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter público o social. Tal como señala Held *“una democracia solo hace honor a su*

competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley...”

⁴² Alejandro Fuenmayor Espina, ed., *El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, (Costa Rica: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2004), 15.

*nombre si los ciudadanos tienen un verdadero poder de actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título”.*⁴³

En concordancia con lo anterior, el Estado de crear las condiciones para la reeducación de la ciudadanía, teniendo en cuenta tres aspectos importantes: que sea sostenible, es decir que genere capacidades para perdurar y ampliarse en la medida en que su legitimidad de ejercicio y de fines; que sea capaz de vincular a los representantes con los ciudadanos que los eligieron y organizar y regular la relación Estado-sociedad. Al respecto, Toby Mendel indica:

*Las leyes sobre el derecho a la información tienen gran potencial para fortalecer la transparencia de las instituciones de los gobiernos representativos, lo que permite a los ciudadanos y a los movimientos de la sociedad civil obtener información y movilizar a coaliciones en relación con cuestiones políticas. Aunque una buena ley no es suficiente para lograr el derecho a la información, es una precondition necesaria, la plataforma sobre la cual la realización de este derecho se debe construir*⁴⁴

Es importante enfatizar que para hablar de democrática es indispensable que los gobernantes actúen bajo la premisa del principio de máxima divulgación, en el sentido de poner al alcance de los ciudadanos toda información. No obstante, lo anterior, se debe respetar la autonomía personal y establecer parámetros bajo los cuales se garantice la protección de derechos personales y de asuntos de interés nacional.

La Ley de Acceso a la Información Pública, tiene como propósito asegurar el ejercicio libre y eficaz del derecho de acceso a la información pública, generando las bases para transparentar la administración pública, la gobernabilidad y rendición de cuentas; al respecto la Organización de Naciones Unidas, señala que necesariamente debe existir la coordinación y evaluación de determinadas políticas públicas que

⁴³ David Held, *Modelos de democracia*, 3ª ed. (España: Alianza Editorial, 2001) 335.

⁴⁴ Toby Mendel, ed., *El Derecho a la Información en América Latina, comparación jurídica*, (Ecuador: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2009) 8.

garanticen el cumplimiento de los requisitos de publicidad de los actos de gobierno, como base fundamental del sistema democrático.⁴⁵

Según lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública, contempla como sujetos obligados de entregar y exponer información pública a todos aquellos que ejecuten un gasto o acto público, ya sean instituciones estatales o autónomas, y a quienes ejerzan un cargo de Administración Pública⁴⁶.

Aunado a lo anterior, conforme Anselmo Henrique Cordeiro, referencia lo expuesto por André de Carvalho Ramos, referente a que toda obligación de respeto a los derechos humanos “...no puede ser interpretada restrictivamente en favor de los Estados, sino en favor del destinatario de la protección internacional de los derechos humanos, o sea, el individuo”⁴⁷.

Es importante señalar que conforme a lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley de Acceso a la Información Pública, cualquier ciudadano puede ejercer su derecho de acceso a la información pública a través de dos formas:

- 1) Accediendo a la información que se encuentra publicada en los portales electrónicos de los entes obligados. Este tipo de acceso atañe a lo que se conoce como transparencia activa.
- 2) Mediante solicitud presentada ante la institución de la cual desee obtener información. Que tiene que ver con la transparencia pasiva, que requiere la institución receptora tramite en un plazo razonable y conforme a los ordenamientos jurídicos entregue la documentación solicitada o en caso de ser procedente la denegatoria, fundamente los motivos del porque se deniega la solicitud.

⁴⁵ Nicolás Gómez y Alejandra Bello, ed., *Manual para el ejercicio de la función pública, ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública*. (Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009) 17.

⁴⁶ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2010)

⁴⁷ Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, “La Integración de los Derechos Humanos en América Latina” (tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015), 191. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38065.pdf>

Sin embargo, como se estableció con anterioridad, no toda la información que está bajo el dominio de las instituciones públicas tiene libre acceso, ya que su contenido es de carácter *sensible* y de ser divulgada podría poner en riesgo el interés general o derechos particulares. No obstante, las causales que amparen la negación de una solicitud de información, deben ser limitadas y de carácter excepcional, y deben cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Estar establecidas por la ley;
- b) Estar claramente definidas, ser taxativas, y reducirse al mínimo posible;
- c) Tener un fin legítimo, entendiendo por tal la protección de los derechos o reputación de terceros, la seguridad nacional y el orden o moral pública; y
- d) Ser necesarias y proporcionales para una sociedad democrática.

En suma, estas requieren que siempre debe elegirse la vía que restrinja de la menor manera el derecho y esta debe tener por objeto evitar un daño mayor al interés público comprometido en obtener la información. Las causales de restricción que permiten al Estado negarse a suministrar una información que se encuentra bajo su poder deben estar consagradas en una ley que debe ser previa, escrita y estricta; que tenga como fundamento el principio de máxima divulgación⁴⁸.

Para mejor comprensión, se abordarán las limitaciones al derecho de acceso a la información pública establecidas en la legislación salvadoreña.

- a) **Información confidencial:** El artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública define la información confidencial como “*aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido*”.

En relación a la información confidencial, el Instituto de Acceso a la Información Pública ha establecido:

Aunque el derecho a la intimidad es un valor fundamental del sistema democrático al igual que la protección a los datos personales, no pueden, de manera general, aunque

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Costa Rica: 2006).

sí excepcionalmente, restringir el derecho de libre acceso a la información pública, ya que limitarlo despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la Administración Pública⁴⁹ “... debiéndose restringir, únicamente, los datos personales de los sujetos involucrados en el proceso, es decir la información referente al domicilio, los números de documentos de identificación, la nacionalidad, los números telefónicos personales, las direcciones electrónicas, y la información relativa a la intimidad detallada en las letras “a” y “b” del Art. 6 de la LAIP⁵⁰

A partir de lo anterior y como se ha venido abordado, el derecho de acceso a la información pública constituye un mecanismo de control social de los ciudadanos hacia el Estado, los funcionarios y empleados públicos en relación a su gestión y el manejo de los recursos públicos, y como todo derecho no es absoluto, el derecho de acceso a la información pública tiene restricciones respecto a su ejercicio, ya que éste debe hacerse dentro del respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales y enmarcado bajo el principio de razonabilidad pues su divulgación sin el consentimiento expreso del titular de dicha información constituiría una irrupción a la privacidad de la persona, así también se debe respetar el secreto profesional, comercial, industrial, fiscal y bancario.

b) Información reservada: El artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece las causales que admiten catalogar determinada información como reservada, considerando elementos referentes a no comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional⁵¹; menoscabar la conducción de las negociaciones, o relaciones internacionales, que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, causar un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de delitos, la aplicación de justicia y las estrategias procesales vía judicial o administrativa mientras las resoluciones no adquieran firmeza.

⁴⁹ Resolución definitiva del Instituto de Acceso a la Información Pública, caso *Berganza Arévalo contra Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma*, referencia 177-A-2017 de fecha 29 de septiembre de 2017

⁵⁰ Resolución definitiva del Instituto de Acceso a la Información Pública, caso *Zambrano contra el Alcaldía Municipal de Turín*, referencia 72-A-2014 de fecha 04 de julio de 2014

⁵¹ Lo cual guarda relación con lo establecido en el artículo 168 de la Constitución, artículo 4 de la Ley de la Defensa Nacional.

El Instituto de Acceso a la Información Pública, estableció los parámetros esenciales debe cumplir una declaratoria de reserva:

- a) **Legalidad**, debe enmarcarse dentro del ordenamiento legal vigente, siendo imprescindible que se acrediten los hechos y circunstancias del caso, y que estos se ajustan a lo previsto por la Ley, es importante mencionar que es el ente obligado quien tiene la carga de prueba.
 - b) **Temporalidad**, debe estar sujeta a un plazo, dentro de los límites legales - establecidos en el artículo 20 de Ley de Acceso a la Información Pública-, ya que, de no ser determinado el plazo de reserva, genera incertidumbre vulnerando la seguridad jurídica y el derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos.
 - c) **Razonabilidad**: implica la obligación de los funcionarios de fundamentar jurídicamente y exponer los razonamientos que llevaron a limitar o denegar el derecho de acceso a la información; además lleva implícito un elemento teleológico respecto a que el ente obligado debe ponderar objetivamente los derechos que se restringen sobre los derechos que se salvaguardan⁵².
-
- a) **Excepciones a la declaratoria de reserva**: Es importante resaltar el inciso final del artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública que establece: “*No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional.*”, sobre el cual el Instituto de Acceso a la Información Pública ha apuntado a que dicha regulación deviene de la protección al derecho a la verdad desde una dimensión colectiva, en el sentido que cualquier persona como miembro de la sociedad y titular del derecho puede acceder a dicha información; demás se destaca la obligatoriedad del Estado para realizar investigaciones

⁵² Resolución definitiva del Instituto de Acceso a la Información Pública, caso *Burgos Viale contra Ministerio de la Defensa Nacional*, referencia NUE 118-A-2014 de fecha 15 de abril de 2015.

sólidas, sistemáticas e independientes que permitan esclarecer hechos referentes a violaciones a los derechos humanos y por ende la imposición de sanciones⁵³.

Relacionado con lo anterior, en febrero de 2016 las autoridades de la Universidad de El Salvador solicitaron al Ministerio de Defensa Nacional la información referente a:

- 1) Intervención militar del campus de la Universidad de El Salvador el 19 de julio de 1972;
- 2) información relativa a la intervención militar del centro universitario de occidente el 25 de julio de 1975;
- 3) Información relativa al operativo militar del 30 de julio de 1975 en la 25 avenida norte;
- 4) Información relativa al operativo militar que detuvo la manifestación universitaria del 29 de octubre de 1979;
- 5) Información relativa al asesinato del ex rector de la Universidad de El Salvador Félix Ulloa;
- 6) Información relativa al operativo militar del 13 de septiembre de 1988;
- 7) Información relativa a la intervención militar del campus central de la Universidad de El Salvador el 12 de noviembre del 1989;
- 8) Información relativa a cerco militar del campus central de la Universidad de El Salvador durante los años 1986 al 1990;
- 9) Información relativa a la intervención militar del campus central del 17 de julio del 1986.

El Ministerio de Defensa Nacional declaró inexistente la información solicitada, por lo que en base al artículo 38 de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Universidad de El Salvador, interpuso recurso de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública, quién ordeno al Ministerio de Defensa Nacional reconstruir la

⁵³ *Ibidem*.

información de lo ocurrido, por lo que el Ministerio interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso administrativo, estando a la espera que la Sala se pronuncie al respecto⁵⁴.

1.9 Mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Como señala Guillermo O'Donnell, para asegurar la rendición de cuentas sea eficaz debe haber instituciones estatales que estén autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales, Esas primeras instituciones no sólo deben tener autoridad legal para proceder de esa forma, sino también suficiente autonomía⁵⁵.

Por ejemplo, en el caso salvadoreño, la Corte de Cuentas de la República a través del Reglamento para la Atención de Denuncias ⁵⁶ creó una Sección de Participación Ciudadana que permite que su función sea impulsada por cualquier ciudadano, pues cuya función principal es la recepción de denuncias sobre indebida utilización de bienes o recursos del estado, dentro de los aspectos sobresalientes se pueden mencionar que la denuncia puede ser de manera anónima, o si el denunciante lo desea puede ser identificarse o comparecer a través de apoderado.

No obstante, lo anterior, la Corte de Cuentas de la República ha sido criticada por su falta de independencia a los intereses políticos, la falta de transparencia, y algunas limitaciones en la Ley de la Corte de Cuentas de la República⁵⁷, tal es el caso que la declaratoria de caducidad en sede administrativa, es potestad exclusiva del presidente de la entidad.

⁵⁴ Instituto de Acceso a la Información Pública, “Casos admitidos por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo en contra del Instituto de Acceso a la Información Pública”, acceso el 07 de junio de 2021 https://www.transparenciaactiva.gob.sv/ckeditor_assets/attachments/763/Casos_IAIP-contencioso_administrativo.pdf

⁵⁵ Guillermo O'Donnell, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. *Nueva Sociedad*, n.152 (1997) 143-167

⁵⁶ Reglamento para la Atención de Denuncias (El Salvador, Corte de Cuentas de la República, 2001)

⁵⁷ Ley de la Corte de Cuentas de la República (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995)

Bajo esa misma línea, no hay que olvidar que el derecho de acceso a la información pública implica –en gran manera- el reconocimiento de un instrumento legal para que las personas la requieran a sus gobernantes, siempre enmarcado en los elementos mínimos que tiene un Estado de derecho (como el imperio de la ley, la separación de poderes, la legalidad de los actos de los poderes públicos y la garantía de los derechos y libertades fundamentales a los ciudadanos).

Un elemento importante mediante el que se construye la democracia es el ejercicio de todos los derechos fundamentales, para lo cual se requiere que se establezcan los mecanismos legales, que lo garanticen, además de ello es necesario que la población se involucre en la defensa y exigencia de tales derechos.

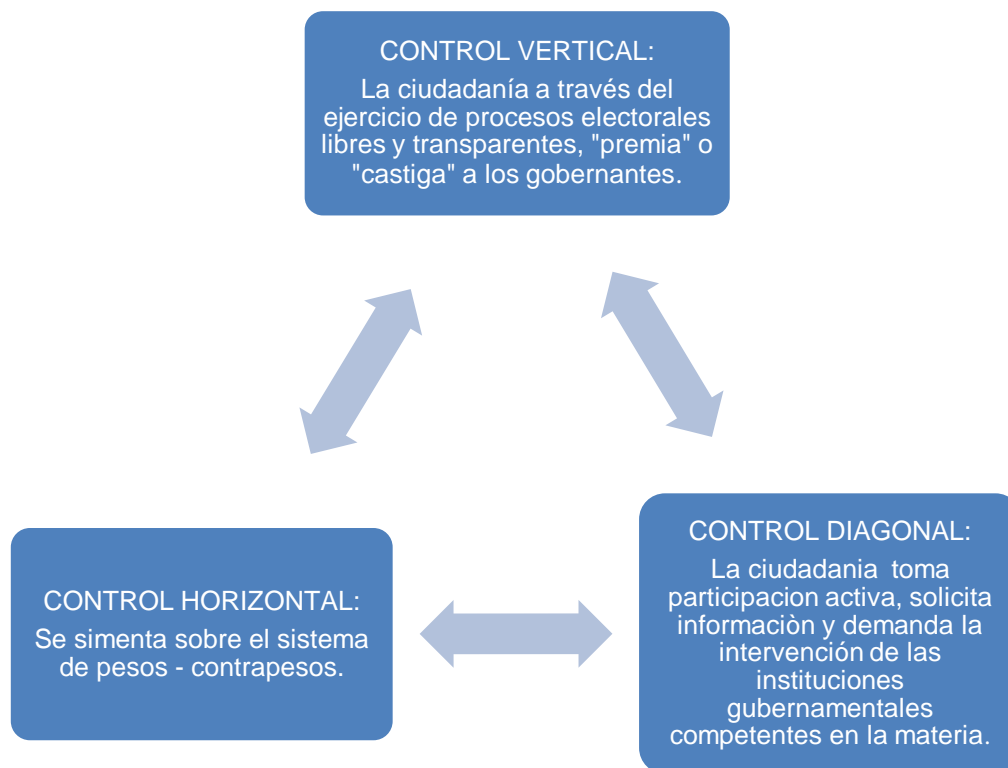
Sin duda alguna debe existir una correlación interinstitucional para garantizar una efectiva rendición de cuentas y combatir los actos de corrupción, por un lado la *accountability* horizontal, por la cual los funcionarios públicos se someten a controles por parte de otros organismos gubernamentales, estando comprendidos en esta categoría los entes fiscalizadores y supervisores, el cual es ejercido por la Asamblea Legislativa, Órgano Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República –que es la entidad responsable de Defender los intereses de la sociedad y del Estado-, la Corte de Cuentas de la República, Instituto de Acceso a la Información Pública, Tribunal de Ética Gubernamental, Procuraduría General de la República y la *accountability* vertical, que responsabiliza a los funcionarios públicos ante la ciudadanía a través de elecciones, e implica un control externo a las instituciones, constituido por los ciudadanos.

Dentro de esta relación surge la una especie de rendición de cuentas diagonal, que se activa cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para exigir un control más eficaz, participan en supervisiones de control de gastos, de obras públicas, entre otras acciones que pudieran tomar, inclusive el ejercicio del control de manera colectiva; lo anterior podría generar una deliberación pública, sobre decisiones y actividades estatales para buscar el bien común.

Sin duda la contraloría lo que busca es la estabilidad o equilibrio de la organización social de manera integral, que va desde cohesionar lo social, cultural, legal y político, a través de la cognición individual a las necesidades de su entorno, y que a diferencia de los controles intergubernamentales, tiene como objetivo hacer que los funcionarios y todo el ente estatal, hagan pública información y justifiquen el sentido de la toma de decisiones; en ese sentido es de comprender que implica la posibilidad de aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal permanentemente sobre las actuaciones de funcionarios e instituciones públicas.

Para mejor comprensión y a efecto de sintetizar la compleja relación de delegación de poder e interacción entre los distintos medios de control como garantes de la legitimidad y de construcción democrática, se sintetiza de la manera siguiente:

Ilustración 4. Tipos de control



Fuente: Elaboración propia

Conforme a la ilustración número 4, se puede establecer que el derecho de acceso a la información pública, permite la formación de la opinión pública, que la ciudadanía ejerza el control y fiscalización de la actuación de los gobernantes, e incluso que la administración propia se fiscalice.

Asimismo, como señala la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social “*La legitimidad de las instituciones proviene del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Las instituciones tienen que ser eficaces en la resolución de los problemas de los individuos y a través de esta eficacia los individuos sienten que la política y las instituciones merecen respeto*”⁵⁸.

Es preciso indicar que los regímenes son democráticos cuando, además de las elecciones libres y justas, operan también los mecanismos de control sobre gobernantes y funcionarios públicos. *En los regímenes democráticos, el control político lo ejercen los electores (mediante las elecciones) y unas autoridades públicas sobre otras (mediante mecanismos institucionales de rendición de cuentas)*⁵⁹.

Como se apuntó con anterioridad, ineludiblemente la transparencia es un elemento intrínseco en la democracia, sus resultados estriban en gran manera de la efectividad con la que se tiene acceso a la información pública, se promueve la participación ciudadana y la rendición de cuentas, del desempeño probo y ético de los funcionarios y empleados públicos.

En consonancia con lo anterior, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) asienta que es preciso fortalecer los mecanismos de relación del entre el Estado y la sociedad, destacándose la obligatoriedad del Estado no sólo de publicitar sus actos sino de formar a los ciudadanos sobre los mecanismos activados

⁵⁸ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social: Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento, acceso 23 de julio de 2021 http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/las_instituciones_democraticas_en_el_salvador_valoracion_de_rendimientos_y_plan_de_fortalecimiento.pdf

⁵⁹ Álvaro Artiga González, “*El Sistema Político Salvadoreño*”, (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015) 188.

para verificar y requerir información⁶⁰, es importante mencionar que según lo planteado por el CLAD la rendición de cuentas no debe considerarse únicamente en relación al aspecto económico, sino que comprende las actuaciones y la gestión que se realice en la Administración Pública.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, considera que es imperante una Reforma Gerencial del Estado, en el cual los ciudadanos deben mantener un rol activo respecto al control público, estableciendo además que conforme a los principios de la Reforma Gerencial del Estado, los servidores públicos deben tener mayores exigencias ante la sociedad, volviendo la administración pública más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas⁶¹.

Aunado con lo anterior, y con una visión de mejoramiento de la capacidad de gobierno, para adoptar condiciones de mejora continua para resolver de manera eficiente los problemas que presenta la sociedad, Susana Cepeda Islas plantea: *“la administración pública tiene que evolucionar y pasar de la tradicional a la nueva administración pública. Ésta nace debido a la crisis de legitimidad, consecuencia de los graves problemas de ineficiencia, por un lado y, por el otro, a las demandas organizadas de los diferentes grupos que conforman la sociedad”*⁶².

En este contexto el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos⁶³, establece:

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de

⁶⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (Caracas: 1998), acceso 09 de julio de 2021, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>

⁶¹ *Ibidem*. 20

⁶² Susana Cepeda Islas. “¿Qué es la gerencia pública?” *Episteme*, n.8 (2006): 3, http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero8y9-06/documentos/a_gerencia.doc

⁶³ Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, (2011), acceso 19 de septiembre 2021. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

Por cuanto la democracia será mayormente efectiva cuando converjan estos mecanismos y el Estado asuma férreamente el compromiso de promoverla y defenderla, implementando acciones para que los ciudadanos tengan acceso a la información pública y que las decisiones que tomen los funcionarios y empleados públicos sean sujetas a fiscalización.

En relación a lo que se ha venido abordado, es importante apuntar lo expresado por Miguel Carbonell:

Una democracia requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos; esto significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. De otra manera es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos.⁶⁴

Por ejemplo, como señala Rosa Cobo las desigualdades estructurales⁶⁵ constituyen una de las premisas para cuestionar la legitimidad de la democracia, y es que como señala Joan Scott la crisis de la democracia representativa y política contemporánea, primordialmente reside en la relación entre el sexo y el poder, indicando como punto de partida la subordinación de las mujeres en las sociedad contemporánea; este principio de organización implica una jerarquía de poder de un género sobre otro, en tal sentido las actividades privadas, sociales y públicas asignadas a los hombres tienen mayor valoración y reconocimiento social, frente a las actividades asignadas a las mujeres.

⁶⁴ “Miguel Carbonell: El Derecho de Acceso A La Información como Derecho Fundamental”, Órgano de Fiscalización Superior, acceso 12 de abril de 2021, <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/08042016024901.pdf>

⁶⁵ Rosa Cobo aclara que los fenómenos estructurales sobre los que se asienta la subordinación y exclusión de las mujeres, tienen que ver con la división sexual del trabajo, la existencia de una esfera productiva y masculina y otra reproductiva y femenina y la valoración cultural y simbólica derivada de esa división nuclear de la sociedad, en tal sentido las mujeres siguen siendo responsables del trabajo doméstico y del cuidado familiar.

En el artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información Pública, en consonancia con lo dispuesto en los considerandos II y III de la referida ley y el artículo 86 de la Constitución de la República, las Instituciones y por ende sus funcionarios, deben rendir cuentas y presentar a la ciudadanía datos e información relacionada con la gestión pública, la utilización de los recursos públicos, los planes de trabajo, políticas públicas, contrataciones de bienes y/o servicios, compras, la realización de obras públicas etc.

Lo anterior significa que entre más confiable y de fácil acceso a los ciudadanos sea la información, se consolida la eficiencia, eficacia y efectividad en el Estado; en términos generales se puede establecer que la rendición de cuentas constituye un mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción y propicia entre los ciudadanos una cultura participativa.

Es por ello que es esencial una transformación del Estado, que signifique la profesionalización de la función pública, la descentralización en la toma de decisiones, la implementación de las políticas públicas referentes a la participación ciudadana, y sobre todo fortaleciendo los mecanismos de control, garantizando la continuidad de éstas independientemente del partido político en turno.

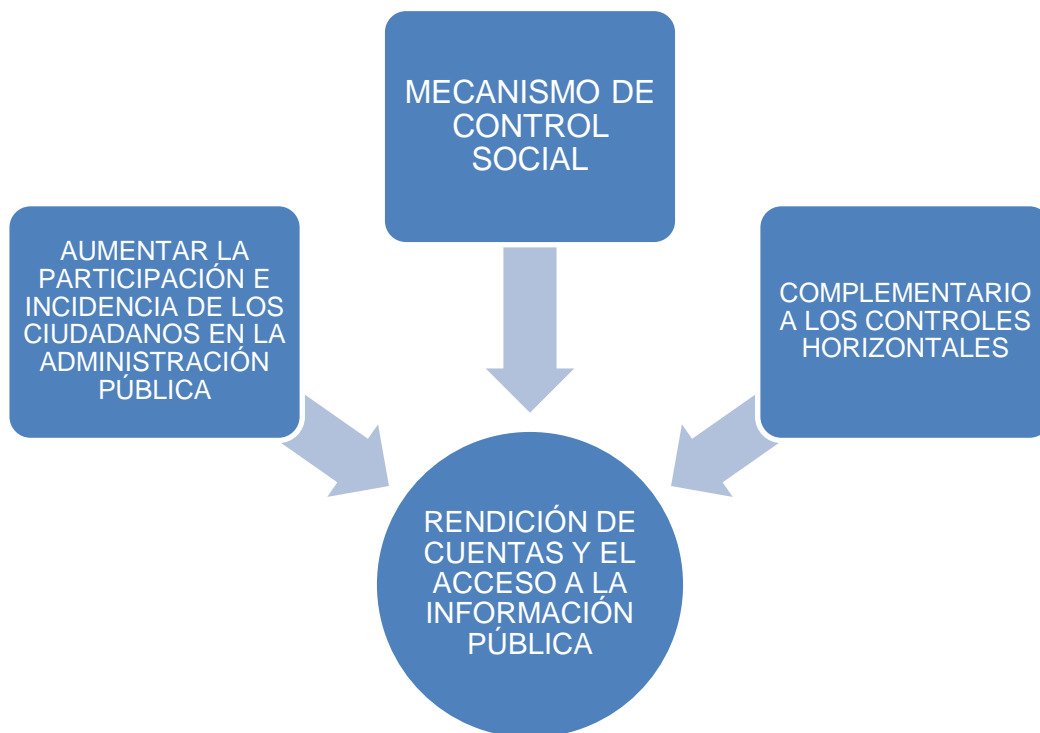
Como señala el autor Gustavo Ernesto Emmerich *la rendición de cuentas y la transparencia dan legitimidad y credibilidad a los sistemas democráticos contribuyendo a que gobernantes y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares*⁶⁶.

Desde la perspectiva enunciada por Emmerich, la confianza que puedan tener los ciudadanos en su Gobierno, se forma en gran manera de la información que el Estado difunde respecto a sus actividades y al acceso y difusión que tengan a través de los medios de comunicación, apuntando a que la rendición tiene como propósito prevenir, corregir y de ser necesario, castigar el abuso del poder.

⁶⁶ Gustavo Ernesto Emmerich, "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación Ciudadana" *Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, n.2 (2004) 67.

Con el planteamiento anterior, puede establecerse que la rendición de cuentas comprende, tres elementos esenciales. prevenir, subsanar y castigar el abuso del poder. para mejor comprensión se sintetiza en la ilustración siguiente.

Ilustración 5. Relación de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública



Fuente: Elaboración propia

De la ilustración número 5, se puede concluir que solo la educación basada en una cultura política participativa y democrática, permitirá formar ciudadanos que asuman un rol activo en la contraloría social e incidir de manera significativa en el desarrollo del sistema político.

En correspondencia con lo anterior, se puede establecer que la relación entre transparencia y democracia es indisoluble, en el sentido que el poder político y origen del Estado tiene como fundamento el consentimiento de todos los ciudadanos, en razón de lo cual los gobernantes tienen que rendir cuentas de sus acciones en el ámbito de lo público y transparentar los actos del Estado a la ciudadanía.

A raíz de la postulación anterior, y en consecuencia de la relación innegable entre acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana como valor público, requiere la obligación del Estado de crear las condiciones para la reeducación en cultura política a la ciudadanía teniendo en cuenta tres aspectos importantes: que sea sostenible, es decir que genere capacidades para perdurar y ampliarse en la medida en que su legitimidad de ejercicio y de fines. Que sea capaz de Vincular a los representantes con los ciudadanos que los eligieron. Organizar y regular la relación Estado-sociedad.

El anterior planteamiento está relacionado con la referencia hecha por Alejandro Fuenmayor Espina, quien expone las consideraciones del autor Josep Rota⁶⁷, referente a los problemas de la relación gobierno-ciudadanía en desarrollo democrático, entre los cuales destacan:

- 1) Falta de participación de los ciudadanos en la política y en las actividades del gobierno.
- 2) Pasividad de la ciudadana frente a la solución de problemas.
- 3) Pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno y en el sistema político.
- 4) Desarrollo de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía.

1.10 Deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública

Con el devenir del tiempo, las necesidades y demandas de la sociedad han venido evolucionando y con ello el ejercicio de la administración pública, erigiendo nuevos desafíos y responsabilidades no solo para los gobernantes, sino que también para la sociedad en general, por lo que el derecho de acceso a la información pública constituye un instrumento para promover gobiernos sustentados en la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

⁶⁷ Alejandro Fuenmayor Espina, ed., *El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, (Costa Rica: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2004), 98

Cabe precisar que en la normativa jurídica salvadoreña, los mecanismos de control presentan ciertas ambigüedades o deficiencias que impiden que se implemente de manera eficaz y efectiva la transparencia y la rendición de cuentas como políticas públicas. Aunado a lo anterior, la falta de cultura de participación ciudadana, imposibilitan el pleno ejercicio del derecho a la información.

Como se ha venido señalando, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, por lo tanto, dicho derecho tiene carácter inalienable y pertenece a cada persona por su sola condición humana; aunado a ello la Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública, en relación al derecho de acceso a la información, establece: “*Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley: ... d) a realizar solicitudes de información en forma anónima...*”⁶⁸.

No obstante lo anterior en el artículo 66 de la LAIP se establece “*Será obligatorio presentar documento de identidad*”, y considerando que la idiosincrasia y limitantes culturales de la población salvadoreña, la desconfianza y el temor a que los funcionarios o empleados que manejan la información tomen represalias contra el solicitante, generando con ello mayor escepticismo hacia la Administración Pública y el desánimo en algunos ciudadanos y por ende que éstos no soliciten información, diluyendo una completa tutela derecho de acceso a la información pública, por lo que el artículo 66 debe ser reformado a la luz de la legislación internacional.

Otro aspecto que necesariamente tendría que reformarse, es en relación al nombramiento de los Oficiales de Información, pues el artículo 48 inciso 2º de la Ley de Acceso a la Información Pública, establece “*El Oficial de Información será nombrado por el titular de la entidad respectiva para dirigir la unidad*”, ya que el desempeño de dicho

⁶⁸ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, (2010), acceso 30 de mayo 2021, https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica-1.pdf

cargo debe hacerse con total y absoluta independencia evitando que su actuar esté alejado de presiones o imposiciones del titular de la entidad, teniendo como limitante únicamente las establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública, pues ellos desempeñan un rol clave para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Una práctica tradicional en la Administración Pública es cuando los titulares de las instituciones cesan en sus cargos, los nuevos titulares remueven a los Oficiales de Información, por lo que es necesario que los Oficiales de Información gocen de estabilidad en sus cargos y que su remoción esté sujeta a causas legales inherentes a su desempeño y no a discreción de los titulares, garantizando el debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa y de audiencia.

Conforme el artículo 51 de la Ley de Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública, es una institución de derecho público, con autonomía administrativa financiera y personería jurídica propia; para garantizar el cumplimiento de las funciones, atribuciones e independencia del Instituto de Acceso a la Información Pública, el artículo 53 de la mencionada ley, contempla la selección de cinco comisionados del Instituto, quienes serán nombrados por el Presidente de la República, luego de ser electos en ternas a través de asambleas generales (organizadas por una entidad convocante, por un lado el Ministerio de Educación y por el otro el Ministerio de Economía) por los siguientes sectores: asociaciones empresariales, asociaciones de profesionales, Universidad de El Salvador y universidades privadas, asociaciones de periodistas y sindicatos; todas debidamente inscritas, autorizadas o registradas ante las autoridades respectivas, según su naturaleza.

Es importante mencionar que la elección de estas ternas propicia mayor incidencia y control de la sociedad civil en la integración de las instituciones públicas y que los Comisionados no sean nombrados por afinidades o negociaciones políticas.

Estimando que al tratarse del organismo encargado de garantizar la debida aplicación de la Ley de Acceso de la Información Pública, y a pesar que en el artículo 54

de la ley anteriormente referida, se establecen los requisitos que deben cumplir los Comisionados, existe una deficiencia entorno al nombramiento de los Comisionados, en el sentido que es a criterio del Presidente de la República, quienes de los propuestos estén aptos o no para ocupar el cargo de Comisionado; es necesario que el proceso de nombramiento que debe hacer el Presidente, se realicen entrevistas a puertas abiertas en aras de prevalecer la transparencia y la decisión respecto del porqué del nombramiento debe ser razonada y justificada, asimismo las universidades y demás sectores participantes en la elección de las ternas, deben redoblar esfuerzos y garantizar que los candidatos que propongan sean los idóneos para desempeñar el cargo de Comisionado valorando la responsabilidad que conlleva éste.

Considerando que la transformación del Estado no puede desligarse de la educación basada en una cultura política, por cuanto la colaboración ciudadana debe singularizar un nuevo modelo de relación Ciudadanía-Estado. En razón de lo anterior, es importante que dentro de la estructura interna del Instituto de Acceso a la Información Pública, se cree una Dirección de Capacitación y Educación Cívica, a efecto que sea la encargada de organizar y ejecutar las actividades enmarcadas dentro del Plan de Formación referente al derecho de acceso de información pública, la rendición de cuentas, la transparencia, promover los valores democráticos, la participación ciudadana y fomentar el conocimiento de los derechos y deberes políticos, diseñado niños, niñas y ciudadanos en condiciones para ejercer el sufragio.

Otro de los aspectos que se debe mejorar es respecto a los portales de transparencia, en el sentido que se debe establecer una estructura única, lo que permitiría que los ciudadanos se sientan familiarizados con la búsqueda de información, pues la falta de homologación de estos sitios, generan confusión en los ciudadanos que no tienen dominio sobre las tecnologías de la información, ya que en cuanto más organizada y clasificada este la información, más la información publicada, más comprensible. Como bien apunta María Cecilia Lascurain:

Las denuncias de altos grados de corrupción, de una gestión y administración ineficaces y de falta de autoridad de las conducciones partidarias y gubernamentales del

*período anterior, inscriben una discursividad generadora de nuevos símbolos e imágenes que reemplazan a los ya desvanecidos dando lugar a nuevos vínculos entre representantes y ciudadanos.*⁶⁹

Lo que significa que, para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública sin injerencia alguna, es necesario que existan instituciones que de manera independiente coordinen las acciones de transparencia informativa en todas las entidades públicas, pero también que socialicen los derechos y procedimientos entre los ciudadanos.

En el desarrollo de este capítulo, por un lado, se ha expuesto la evolución que ha tenido el derecho de acceso a la información pública y las deficiencias encontradas en la legislación salvadoreña, por lo que se ha dado cumplimiento al objetivo del capítulo 1.

⁶⁹ “María Cecilia Lascurain: Transformaciones en las identidades políticas y nuevos liderazgos. la aparición de Carlos Reutemann como nueva figura política en las elecciones de 199 en la provincia de Santa Fe, Argentina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología”, Asociación Latinoamericana de Sociología, acceso 16 de julio de 2021, <https://www.aacademica.org/000-062/989>.

CAPÍTULO II

TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objetivo del presente capítulo es identificar de qué manera se pueden fortalecer los mecanismos que potencien la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio la contraloría social.

En el presente capítulo se abordará la forma en que la transparencia puede ser utilizada como herramienta para promover una mayor eficiencia y control sobre las actividades del gobierno, basado en el derecho fundamental que tiene la ciudadanía para acceder a la información, y la necesidad que las actuaciones de los gobernantes se rijan bajo el principio de máxima publicidad y por ende la limitación para acceder a la información debe ser de manera excepcional.

De igual manera se aborda la rendición de cuentas desde una óptica compleja como balance y control del poder y como los actores sociales, tales como movimientos sociales, asociaciones, grupos de interés, pueden emprender acciones organizadas y mediáticas de denuncia frente a irregularidades, las que pueden ser canalizadas por vías institucionales.

Asimismo, se establecerán nociones teóricas de transparencia y participación ciudadana y la necesidad de contar con instituciones que sean transparentes, que rindan cuentas y que estén comprometidas con el combate a la corrupción. El análisis conceptual es complementado por una serie de entrevistas con actores claves, quienes a través de su experiencia hacen una sistematización de lo teórico, marco normativo y ejemplifican acontecimientos específicos en el ámbito salvadoreño referentes al tema y permiten entender si las acciones tomadas desde el Órgano Ejecutivo representan o no un retroceso a nivel político e institucional.

2.1. Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia

En los diferentes sistemas políticos y sus construcciones históricas la relación entre poder e información ha estado presente. Tomando en consideración que la gestión pública es una forma de relación del gobierno con la sociedad, los mecanismos de control de vigilancia y transparencia a la administración pública, son claves para la transformación de la realidad y la gobernabilidad democrática.

Hablar de transparencia no es un concepto nuevo, sin embargo, con el devenir del tiempo su conceptualización ha venido evolucionado y amplificándose. Reforzando el planteamiento anterior, la concepción de transparencia ha estado vigente en las diferentes corrientes políticas, tal es el caso que John Locke desarrolla la idea siguiente:

*el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... habiendo sido todos los hombres, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...*⁷⁰

Es pertinente destacar que, a partir de lo anterior, la idea de un estado democrático se va ampliando, puesto que se identifican tres pilares fundamentales que hasta hoy en día siguen vigentes: **derechos fundamentales, división de poderes y derechos políticos.**

Mientras que Emmanuel Kant considera que las leyes están ordenadas a promover la moralidad de las acciones (que tiene que ver con lo interior) por el contrario, las leyes humanas públicas están ordenadas sólo a la legalidad de las acciones y no a la moralidad⁷¹.

⁷⁰ John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, trad., Carlos Mellizo, (España: Tecnos, 2006), 10-11

⁷¹ Emmanuel Kant, *La religión dentro de los límites de la mera razón*, trad., Felipe Martínez Marzoa (España: Tecnos), 124.

Según el planteamiento de Kant pareciera que el principio de publicidad, podría ser la piedra angular para armonizar la moral y la política, en cuanto al planteamiento siguiente: “*Son injustas todas las acciones referidas al derecho de otros hombres, cuyas máximas no soportan ser publicadas es el poder, pues gran parte del éxito del poder descansa en la no publicidad de sus propósitos*”⁷².

Atendiendo a los planteamientos anteriores, se derivan las conclusiones siguientes: primeramente, que la transparencia no solo es un derecho, sino que trasciende a la legitimación social, suponiendo que las decisiones sean tomadas a la luz de la legalidad e institucionalidad, y por otro el control del poder político por los ciudadanos a través de mecanismos institucionales que le permiten la participación en los asuntos públicos.

Uno de los planteamientos modernos es el realizado por el doctor Luis Carlos Ugalde quien define la transparencia como:

*Una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno; se trata de una práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior*⁷³.

Al respecto, el autor Mexicano José Ramón Cossío, referente a la transparencia establece lo siguiente:

Es una condición del Estado de derecho, no tanto porque el concepto descansa en ese elemento específico, sino porque su funcionamiento general pasa por la obtención de información... (y) el incremento de la disponibilidad de información aumenta en la calidad de la información de la ciudadanía y, aumenta así las posibilidades de control de los actos del poder público. Adicionalmente, facilita el conocimiento de cómo actúan esos órganos, lo que, a su vez, aumenta la calidad de las prestaciones otorgadas y tenderá a

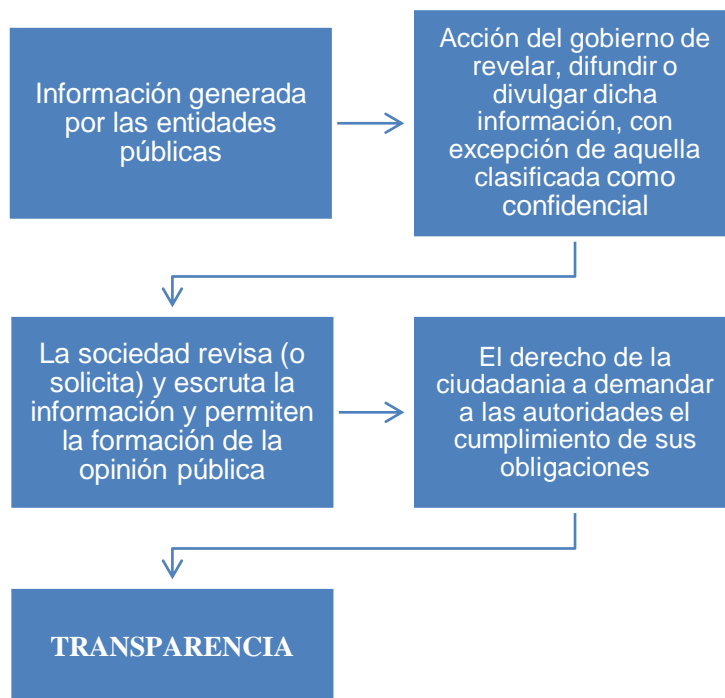
⁷² *Ibíd*em 352

⁷³ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, (México: Instituto Federal Electoral, 2002), 17.

*impedir que, por la vía de la corrupción, se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes o servicios.*⁷⁴

A partir de las definiciones anteriores, la transparencia y democracia son conceptos vinculados de manera inherente y de forma paralela a legitimidad y soberanía, a manera de sintetizar las ideas anteriores, es pertinente realizar la siguiente ilustración:

Ilustración 6. Elementos indispensables para coexista la transparencia



Fuente: Elaboración propia

De la ilustración número 6 se colige que referente el concepto de transparencia no puede quedar únicamente asociado al principio de publicidad de actos, sino que va más allá y atañe al deber de los gobernantes y/o funcionarios para que sus acciones se realicen de manera pública, que permita que la ciudadanía ejerza una especie de mecanismo de control.

⁷⁴ José Ramón Cossío, *Transparencia y Estado de derecho*, en “*Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*”, coord., John M. Ackerman, (México: Siglo XII, 2008), 114.

Otro elemento imprescindible para vincular la transparencia con la democracia, el derecho de acceso a la información y gobierno abierto es la educación de la ciudadanía, en cuanto que las actuaciones de un gobierno en el marco de la transparencia serán escasas si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión, fiscalización, crítica y evaluación respecto a esas actuaciones de la cosa pública y el bien común.

En el contexto de la creación de un espacio público para la deliberación racional de los intereses ciudadanos, exige la publicidad de los actos del gobierno y el control ciudadano. En ese sentido Norberto Bobbio resalta la necesidad de transparencia en la acción gubernamental, estableciendo:

*Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: 'quién cuida a los cuidadores', hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: ¿Quién controla a los controladores?'*⁷⁵

En el marco del planteamiento anterior, en los sistemas democráticos existen los llamados “*poderes ocultos o invisibles*” los cuales, al reflexionar sobre el enunciado de Bobbio, parecieran que se encuentran intrínsecos en el poder; bajo esa connotación se equipara la imagen de sub-gobierno, el cual para Norberto Bobbio podrían ser poderes económicos, poderes facticos, inclinados a alejarse de todo control legal y visibilidad pública.

A partir de lo anterior, es oportuno remarcar que, desde el enfoque de Norberto Bobbio, en democracia la visibilidad del gobierno y sus acciones, y la supervisión o fiscalización ciudadana es la regla general, y de manera excepcional la restricción de información. En relación con las implicaciones de la transparencia, resulta importante mencionar que la arista del desarrollo económico, no puede dejarse de lado, ya que, si existe opacidad referente a la información, las decisiones gubernamentales y acciones

⁷⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia.*, trad., José Fernández Santillan, (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), 24.

del gobierno, se aumenta la incertidumbre en relación a las inversiones y el crecimiento económico de un país⁷⁶.

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se enfocan no sólo en el marco de una democracia más participativa, sino que va más allá y se extiende a la lucha contra la corrupción, a través del establecimiento de una cultura de transparencia en el manejo de los recursos públicos y el establecimiento de una responsabilidad política más fuerte de parte de quienes han sido electos para gobernar, puesto que la corrupción no sobrevive por sí sola, sino que es síntoma y producto de la debilidad institucional que comprende una multitud de factores.

Dicho lo anterior, el acceso a la información es un instrumento para el control democrático, que les permite a los ciudadanos monitorear y fiscalizar las actuaciones de los organismos gubernamentales. Asimismo, favorece al fortalecimiento de la relación entre el gobierno y los ciudadanos, por medio de la participación activamente en los asuntos públicos, generando obligaciones, no solo para el gobierno, sino también para los ciudadanos, a efecto de reducir la opacidad en la gestión pública.

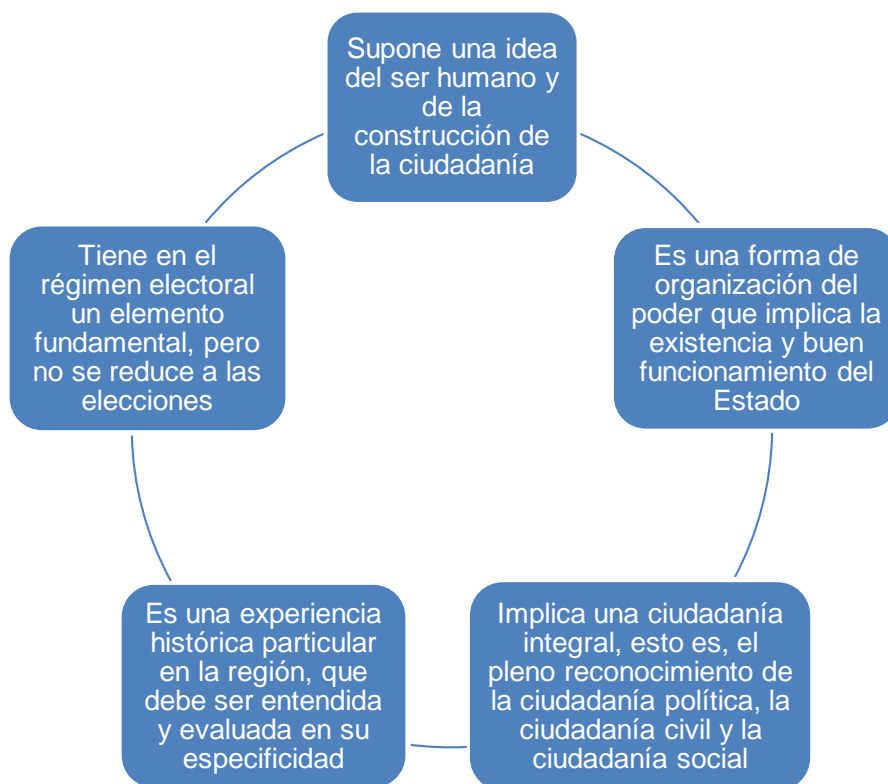
La legitimación a un régimen político comporta un consentimiento pasivo y un apoyo activo en las diferentes formas de participación, en ese sentido es importante mencionar que para hablar de democracia, mínimamente se debe garantizar que los ciudadanos tengan el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de

⁷⁶ Como ejemplo de lo anterior, es importante referencia lo expresado por el Maestro Wilson Sandoval, quien en la entrevista realizada manifestó: “En 2019 el latino barómetro indicaba que hay un 60% de aumento de corrupción, hay reservas de información pública de parte del Ejecutivo, violación constante a la LAIP y disminución del derecho de acceso a la información pública, por citar algunos ejemplos el MISAL reserva el Plan de Vacunación, el MAG reserva la información de los paquetes agrícolas y alimenticios, MITUR reserva la información sobre los vales de gasolina que utiliza la Ministra, CEPA, reserva el asocio público-privado hecho con una empresa Hondureña que donó \$1 millón a GANA para la campaña Presidencial de 2019; también un claro ejemplo es que el IAIP decidió de oficio revertir criterios resolutivos y declarar en reserva los listados de asesores de las oficinas de Estado, y los salarios de los empleados públicos. Lo mencionado anteriormente refleja que hay opacidad, que hay retroceso en la transparencia, en la rendición de cuentas, en pocas palabras, actualmente en toda la Administración Pública prima la opacidad, hay restricción al derecho de acceso a la información pública, como conclusión se puede decir que opacidad y no rendición de cuentas es igual a corrupción. (Wilson Sandoval, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 7 de septiembre de 2021, entrevista No. 1 A.

decisiones, que se garantice el respeto de derechos y libertades y la confianza en las instituciones. En ese sentido, y partiendo de la idea que las autoridades al ser delegatarias de los ciudadanos, éstos pueden ejercer, como mandantes, una función de participación, supervisión o fiscalización y control de la gestión estatal, no solamente mediante elecciones periódicas, sino en todo tiempo a través del ejercicio de sus derechos de expresión, asociación, manifestación y petición.

Conforme a los planteamientos efectuados con anterioridad, se puede colegir que la noción de derechos ciudadanos ha ido extendiéndose, y ampliándose en el marco de democracia; al respecto de lo acotado con anterioridad, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, comprende la democracia bajo las aristas siguientes:

Ilustración 7. Aristas de la democracia



Fuente: Elaboración propia, basada en el texto: La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.⁷⁷

⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004), 24.

Según la ilustración número 7 se indica que el concepto de democracia implica el reconocimiento a la ciudadanía no solo el derecho a elegir desde una concepción electoral, sino que va más allá puesto que las relaciones de poder que se basan en la ausencia de controles, que apremian a las reglas discrecionales, de información utilizada y aplicada secretamente y de la falta de participación ciudadana, son términos asociados al autoritarismo.

2.2 Tipos básicos de transparencia

Para iniciar a abordar este tema, resulta importante hacer una retroacción al surgimiento del Estado, tomado como punto de partida el postulado de John Locke, para quien la constitución del Estado tiene su origen en un *pacto inicial* establecido entre los ciudadanos, quienes en la búsqueda de su seguridad ceden colectivamente parte de los derechos que intrínsecamente poseen⁷⁸.

La visión liberal John Locke refleja que bajo ese *pacto inicial* el poder político surgente presupone que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, sino de los ciudadanos, particularmente aquellos relativos a la propiedad, entendida esta bajo un concepto amplio, no limitándose a comprender únicamente posesiones materiales sino desde una dimensión colectiva de la propiedad inherente a los individuos como la libertad, la igualdad, la propiedad privada, y el derecho a castigar.

Bajo la idea de un poder político estrictamente representativo de Estado, se concibe que éste como estructura está legitimado para resguardar el ejercicio de los intereses individuales de los ciudadanos incluidos en el pacto inicial, bajo esta concepción el poder político que tiene el Estado se circunscribe únicamente como representante de la voluntad de la ciudadanía, y que el mandatario por cuanto es a quien se le delega el resguardo de los derechos fundamentales de quienes representa.

⁷⁸ John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, Paragrafe 22 (España: Tecnos, 1980), 29-30.

Lo expuesto anteriormente, indica que el mandatario al tener un rol proteccionista de los derechos individuales, la ciudadanía en cualquier momento está facultado para solicitarle rendición de cuentas de su gestión, y de no resultar conforme con lo ejecutado, que vaya contrario o haga acciones contrarias al resguardo de sus intereses, puede removerlo.

Lo anterior refiere al concepto de *accountability*, el cual como fue abordado en el capítulo 1 de la presente investigación, refiere a la rendición de cuentas a la sociedad, pues como se ha apuntado el poder no es un atributo intrínseco o inherente del mandatario, sino significa una cesión por parte de la ciudadanía (en el entendido que el poder emana del pueblo, y se obtiene a partir de los procesos electorales), y es precisamente a la ciudadanía a quien el mandatario debe dar explicaciones de su gestión⁷⁹.

La transparencia de manera inalienable tiene una vinculación de carácter social e institucional, que constituye un mecanismo de control sobre quienes gobiernan, pero sobre todo está dotado como una garantía, para otorgar la eficacia que necesita el derecho de acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

En otras palabras, la transparencia esencialmente busca generar una gran cantidad de información disponible relacionada con las gestiones estatales y es el camino para impedir la corrupción. Sin embargo, la transparencia no solo se logra con la mera publicación de información, sino que debe ser acompañada a través de un conjunto de acciones encaminadas primeramente a disminuir y posteriormente a terminar con la brecha existente entre la información que el gobierno posee, genera, tramita o publica y que es necesaria para que la sociedad pueda tomar decisiones tendientes a contribuir con la satisfacción de las necesidades y demandas de la sociedad.

Tal como se ha venido acotando, la libertad de información permite una mayor transparencia y por ende rendición de cuentas, lo que acarrea efectos positivos en la

⁷⁹ Véase página 13 de la presente investigación.

sociedad que, además de fortalecer la democracia, se traduce en combate a la corrupción, y confianza de la ciudadanía en instituciones.

Relacionado a las consideraciones anteriores, vale la pena hacer mención al planteamiento de Alejandro Ferreiro Yazigi quien en su definición de la transparencia hace una diferenciación entre dos tipos, la transparencia activa y la pasiva⁸⁰.

Tabla 3. Tipos de transparencia

TRANSPARENCIA ACTIVA	TRANSPARENCIA PASIVA
<p>Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera, y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro.</p>	<p>Aquella a la que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información.</p>

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al planteamiento anterior, la transparencia en sus dos tipos, supone la existencia de una dualidad de funciones:

- a) Proveer la información de carácter general, es decir consiste en la difusión periódica, reglamentada y sistematizada.

⁸⁰ Alejandro Ferreiro Yazigi, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción” (Ponencia, Novena Conferencia Anticorrupción, Durban, 1999).

- b) Recibir las peticiones de los ciudadanos que requieren información específica, pero también la obligación del Estado de suministrar la información y el acceso oportuno a ésta.

Ambos tipos de transparencia denotan un elemento de obligatoriedad que medularmente apuntan a la protección y promoción del derecho de acceso a la información pública, en tanto se tiene por un lado la imposición de la difusión sistemática y periódica de la información acerca de la gestión pública y por otro la facultad que tiene toda persona para solicitar y acceder a información del Estado y por parte del Estado la exigencia legal de entregarla, exceptuando aquellos casos determinados por la legislación. El tópico a destacar es que la Ley de Acceso a la Información Pública representa el elemento fundamental, que da vida a estos conceptos de transparencia.

En la legislación salvadoreña se sistematiza la transparencia activa dentro de la información oficiosa; en el artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se regula quienes son los entes obligados a proveer la información oportuna y confiable y que esté disponible para cualquier consulta.

Entes obligados

Art. 7.- Están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general. Se incluye dentro de los recursos públicos aquellos fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, a menos que el Convenio o Tratado determine otro régimen de acceso a la información.

También están obligadas por esta ley las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos. El ámbito de la obligación de estos entes se limita a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgada y a la función pública conferida, en su caso. En consecuencia, todos los servidores públicos, dentro o fuera del territorio de la República, y las personas que laboren en las entidades mencionadas en este artículo, están obligados al cumplimiento de la presente ley⁸¹.

⁸¹ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

En relación al artículo anterior se colige que la transparencia activa en su composición del derecho de acceso a información pública, erige por un lado el derecho en poder de los ciudadanos, consistente en la facultad que tienen todos los ciudadanos para acceder a la información que esté en poder no solo de entidades públicas sino que también de aquellas personas jurídicas o naturales que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, y por otro la obligación estatal de organizar la información de modo que facilite al ciudadano la identificación y el acceso a dicha información.

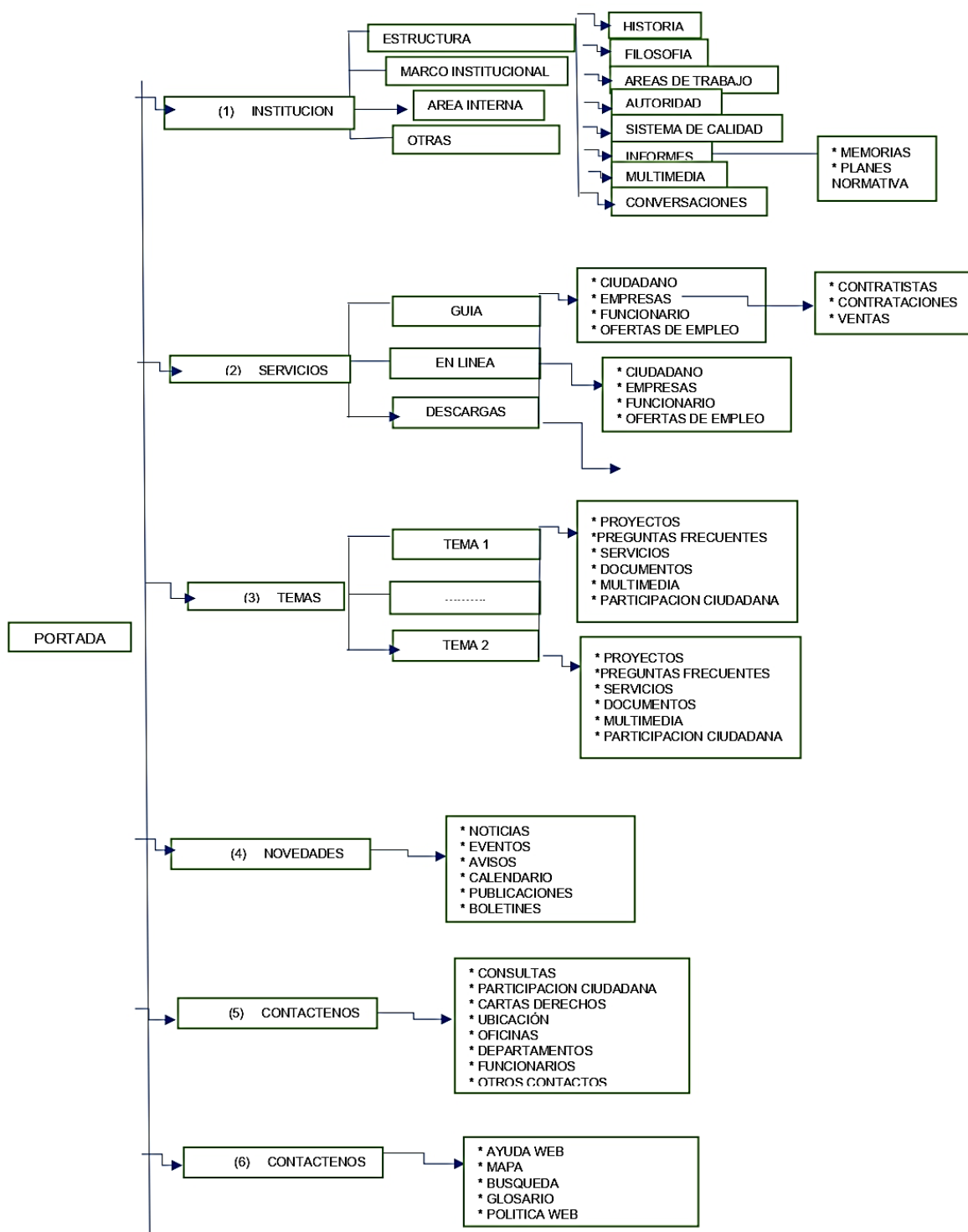
Continuando con lo regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública sobre transparencia activa, es importante mencionar lo que establece el artículo 10, de la citada ley, pues contempla la exigencia hacia los entes obligados para establecer dispositivos de publicación de la información oficiosa, actualizarla y mantenerla permanentemente a disposición del público.

El autor Felipe Del Solar, al respecto de lo acotado anteriormente establece que “*La información proactiva es aquella que una institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso para obtenerla*”⁸². Lo anterior denota que referente a la transparencia activa, el accionar de la Administración condicionado a la difusión de la información concerniente al ámbito de actuación y sus obligaciones, a través de mecanismos amigables y sencillos que permitan a las personas el acceso a tal información.

No obstante, la transparencia no esta relacionada únicamente con la cantidad o voluminosidad de información que se publique, sino que dicha información sea capaz de generar interacción entre las instituciones y la ciudadanía, asimismo en caso de que apliquen excepciones para no entregar la información, exponer los motivos enmarcados en el marco normativo. Para comprender de mejor manera se ilustra la infraestructura tecnológica que tienen los sitios web que contienen la información pública.

⁸² Felipe Del Solar, *Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile* (Chile: Fondo de Cultura Económica, 2008), 96.

Ilustración 8. Esquema de información pública oficiosa estandarizada



Fuente: Lito Ibarra⁸³

⁸³ Lito Ibarra "Navegación común en los sitios web del gobierno" (*Blog de Tecnología*), La Prensa Gráfica, 01 de agosto de 2010, <http://blogs.laprensagrafica.com/litoibarra/?p=835>

Según la ilustración número 8 se indica que, en el tópico de modernización del Estado, se inserta de manera sutil la obligación del Estado de promover el uso de las nuevas tecnologías de información y porque no decirlo del gobierno electrónico. Asimismo, la información que de manera oficiosa debe publicarse se identifica no solo en la Ley de Acceso a la Información Pública sino también en su reglamento, tal es el caso que el artículo 21 del Reglamento que se establece que deben ponerse a disposición de los ciudadanos *las leyes orgánicas, reglamentos y toda aquella normativa interna que tenga relación directa con el Ente Obligado de que se trate*⁸⁴.

Siguiendo esa misma línea, y afecto de exponer los parámetros que deben tener los portales electrónicos, es importante mencionar los planteamientos de los autores Juan Ortiz Freuler y Carolina Cornejo referente a las condiciones técnicas que deben tener los portales electrónicos de información pública⁸⁵:

- 1) **Interactividad y navegabilidad del sitio:** En el sentido que el ingreso y la obtención de información debe ser lo más factible para los ciudadanos, de tal manera que le permita manejar y encontrar información vinculada a la labor de la entidad, los trámites y servicios que ofrecen.

- 2) **Actualización de los contenidos:** Debido a que la ciudadanía debe contar con información actualizada y oportuna. Según el planteamiento de estos autores, la frecuencia con la que se debe efectuar la actualización de información, dependerá de la naturaleza de la información, pero ésta no deberá sobrepasar los quince días. En la legislación salvadoreña, el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública y el artículo 4 del Lineamiento 1 para la

⁸⁴ Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Presidencia de la República de El Salvador, 2011).

⁸⁵ “Juan Ortiz Freuler y Carolina Cornejo: Las tecnologías de la información y el control público en América Latina, Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior”, Transparencia, Participación ciudadana, Accountability, acceso 20 de octubre de 2021, http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASH01a8.dir/TIC_EFS.pdf

publicación de información oficiosa, establecen que la información debe actualizarse trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre.

3) **Análisis de impacto de la difusión:** Hace referencia a la necesidad de conocer el impacto que el sitio está teniendo dentro la sociedad. En tal sentido, la licenciada Claudia Liduvina Escobar, en la entrevista realizada manifestó: *me encantaría destacar que es a partir del acceso a la información, ha habido concientización que ha permitido que la ciudadanía pueda participar de manera más activa y con conocimiento; por ejemplo, el trabajo de los periodistas de información es importantísimo y eso ha venido como promoviendo mayormente la participación ciudadana*⁸⁶.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) entre las buenas prácticas de transparencia y responsabilidad destaca la realización de un seguimiento de la visibilidad pública, resultados e impacto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), e indica que algunas entidades utilizan fuentes externas -como la cobertura en los medios de comunicación- para administrar sus procedimientos con economía, eficiencia y eficacia⁸⁷.

4) **Personas con discapacidad:** Esta condición requiere del compromiso de las entidades, en el sentido de facilitar la accesibilidad de información no solo para determinado grupo de personas, sino que deben ir enfocadas en el cumplimiento de estándares internacionales que reconocen los derechos del grupo de ciudadanos, por ejemplo el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece: *“Accesibilidad: A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad,*

⁸⁶ Claudia Liduvina Escobar, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 18 de septiembre de 2021, entrevista No. 3 A.

⁸⁷ Juan Ortiz Freuler y Carolina Comejo, “Las tecnologías de la información y el control público en América Latina, Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior”, Transparencia, Participación ciudadana, Accountability, acceso 21 de octubre de 2021, http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASH01a8.dir/TIC_EFS.pdf

*en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones ...*⁸⁸

Lo anterior comprende desde el diseño, el desarrollo y promoción de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo posible, pero además engloba la asistencia técnica para asegurar el acceso a la información a las personas con discapacidad.

En relación la transparencia pasiva, está considerablemente relacionada con los procesos, mecanismos y sistemas para solicitar información que implementan los entes estatales para legitimar las acciones mediante el ejercicio de rendición de cuentas. No obstante, lo anterior para que todos los dispositivos funcionen es necesario que la población no solo conozca tales dispositivos, sino que también haga uso de ellos⁸⁹.

No obstante, lo anterior, debe garantizarse la protección de los datos personales, los cuales son bienes intangibles y son propiedad de las personas que fungen como sus titulares, en tal sentido el Estado debe ser el garante que el derecho de acceso a la información coexista sin invadir o vulnerar el derecho a la protección a los datos personales.

Tal como se ha venido abordando, los avances o impulsos que se han tenido referente a transparentar la gestión pública y al acceso a la información pública para

⁸⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, (2006), acceso el 19 de agosto de 2021, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf

⁸⁹ Como ejemplo de lo anterior, es importante referencia lo expresado por la licenciada Claudia Liduvina Escobar, quien en la entrevista realizada manifestó: En relación a las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos, la principal es la educación e información que son cosas distintas, por un lado la gente está preocupada por resolver su día a día, por cómo hacer para conseguir un trabajo, para llevar sustento a su familia, para mí la realidad de desigualdad hace que la participación ciudadana pueda ser más complicada, pero también con una verdadera sensibilización y un verdadero acceso a información que es la clave para decidir, y esa información va llegando a la gente y le va permitiendo cuestionar, en el sentido que la gente en la medida vaya teniendo acceso a la información va a mejorar sus derechos también, y creo que también de las grandes herramientas que la gente pueda conocer sus derechos, en este contexto a través de todo el trabajo que puedan hacer organizaciones de la sociedad civil, ONG´s, no porque en realidad fuera genial que las Instituciones Públicas promovieran la participación ciudadana. (Claudia Liduvina Escobar, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 18 de septiembre de 2021, entrevista No. 3 A.

conceder al ciudadano herramientas de veeduría para contrarrestar la corrupción, van de la mano con el desarrollo de las tecnologías de la información, sin embargo, de forma paralela surgió el riesgo en el manejo el resguardo y tratamiento de la información y datos personales. Bajo ese marco, para garantizar el derecho de acceso a la información sin detrimento de la intimidad y la imagen como Derecho Humano, es necesario establecer restricciones en aras de garantizar la protección de datos personales⁹⁰.

Concerniente a las consideraciones desarrolladas en el presente capítulo, es importante considerar los pilares complementarios de la transparencia planteados por Fierro y Gil-García⁹¹:

- 1) Disponibilidad de información
- 2) Calidad y utilidad de información
- 3) Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación
- 4) Estrategias y herramientas de participación y colaboración

En tal sentido es importante mencionar que la información que proveen los entes obligados debe ser útil y de calidad, ya que a través de la información que manejan las instituciones públicas o entes privados que manejen recursos públicos o que por la naturaleza de las facultades que tengan, realicen actos propios de la Administración Pública.

⁹⁰ Como ejemplo de lo anterior, es importante referencia lo expresado por el licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, a quien expresó: “*El Instituto aparte de velar y de trabajar en el acceso a la información pública también tiene cómo competencia la protección de datos personales que es parte de esta materia y también en sus interrelaciones pues en lo relativo a los archivos, la protección y generación de buenos archivos que tiene relación total a lo que estamos diciendo, tal es el caso que no se puede dar una buena información si no la tiene bien guardada, bien recopilada bien clasificada hay lineamientos y parámetros para eso es bien importante*”. (Ricardo José Gómez Guerrero, Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública. entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 27 de noviembre de 2021, entrevista No. 5 A.

⁹¹ Ana Elena Fierro y Ramón Gil García, “Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, n.262, (2011): 2-5

Por la naturaleza de esta información, es importante complementar la teoría y otras fuentes bibliográficas con datos estadísticos, los cuales se obtendrán del análisis de portales de transparencias de instituciones estatales seleccionadas, tomando como referencia los estándares de transparencia establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Referente al cumplimiento de las obligaciones de transparencia dependen en gran medida del compromiso que los gobernantes tengan de la información, ya que, al no tener información oportuna y completa, la información disponible puede ser vista como una simple lista de información a efecto de cumplir medianamente con las obligaciones que la ley establece, perdiéndose así el espíritu de una verdadera política de información que sirva para la toma de decisiones.

En El Salvador como se ha indicado anteriormente, se han tenido ciertos avances en el tema de transparencia, sin embargo, los portales electrónicos han quedado limitados a ser tenedores de información, cuyo único fin –aparentemente- es suponer el cumplimiento de los mandatos legales, aunado a que ello no existe sanciones legales efectivas por la mala calidad de información.

2.3. Principios que rigen la información pública

Como plantea Jesús Rodríguez Zepeda “*los regímenes totalitarios se diferencian, entre otros aspectos, de los de corte democrático por el control de la información, pues “existe una relación histórica entre los regímenes totalitarios y la censura informativa”*⁹²

Bajo esa misma línea, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se fundamenta en el hecho que las acciones de los gobernantes deben estar abiertas al escrutinio público de la población, ya que a través del voto han elegido para que les

⁹² Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política* (México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004) 16.

represente. La proposición anterior, fundamenta la percepción que éste es un derecho inalienable, inherente a cualquier ciudadano.

Sin embargo, tal como el mismo Rodríguez Zepeda plantea, existen ciertas circunstancias bajo las cuales no es posible que la información sea abiertamente accesible a la ciudadanía, estableciendo restricciones reseñando “*el de la seguridad de la nación frente a los enemigos externos, y su derivación, el de la seguridad interna; en segundo lugar, el de los poderosos intereses económicos vinculados a la estructura capitalista de las sociedades democráticas actuales y, en particular, el subsistema bancario y financiero...*”

El anterior planteamiento está enfocado a la luz del origen y finalidad del Estado, ya que la restricción para acceder a esa información, tiene como objeto salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y la protección de las libertades y la propiedad desde una dimensión colectiva.

El acceso a la información pública, es un mecanismo idóneo para el empoderamiento de los ciudadanos y facilitar que el conocimiento de los asuntos públicos a través de la participación de los ciudadanos respecto al control del ejercicio de gobierno, y dado que la disponibilidad de información pública sí sola no garantiza la transparencia ni el derecho de acceso a la información, es imperante que se garanticen los principios propios de un régimen democrático y republicano de los cuales tienen su génesis en normativa internacional.

2.3.1 Principio de universalidad

Al respecto Ángel Sánchez de la Torre e Isabel Hoyo Sierra, exponen que “*la universalidad se formula desde la vocación moral única de todos los hombres, que deben*

ser considerados como fines y no como medios y que deben tener unas condiciones de vida social que les permita libremente elegir sus planes de vida (su moralidad privada)”⁹³.

No se puede obviar que la universalidad incluye no solo a las personas, sino que también a los medios de información de forma absoluta, en el entendido que nadie puede ser privado del derecho a la información, siendo este inalienable, intransferible e irrenunciable, en otras palabras, de un sentido *erga omnes*.

En el caso salvadoreño, en los principios que contempla la Ley de Acceso a la Información Pública no se reconoce de manera expresa el principio de universalidad, sin embargo, en consonancia con el párrafo anterior, se equipara el principio de Igualdad, regulado en el artículo 4 letra e) que establece *la información pública debe ser brindada sin discriminación alguna*⁹⁴. Para el caso mexicano se regula de una manera más amplia de la siguiente manera:

*Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información*⁹⁵.

De lo anterior se desprenden dos elementos importantes, primero que el derecho a la información es el derecho de todos, que no puede restringirse atendiendo a parámetros personales del o la solicitante, para lo cual debe haber un procedimiento fácil y rápido, y en segundo que es un derecho que se debe poder ejercer sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información o el uso que se le dará a la misma. En esa misma consonancia, Luigi Ferrajoli afirma lo siguiente: “*El universalismo*

⁹³ Ángel Sánchez de la Torre e Isabel Araceli Hoyo Sierra, *Principios Generales del Derechos I*, (España: Dykinson, 2014), 72.

⁹⁴ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

⁹⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (México: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

*de los derechos fundamentales e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa, en tanto la igualdad jurídica no es más que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente por el hecho, y al contrario, precisamente por el hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos*⁹⁶.

El apartado anterior acentúa la conexión entre el derecho con la ciencia política, en tanto en cuanto la universalidad está enmarcada desde una concepción garantista democrática, en la medida que constituyen instrumentos de defensa de las libertades más importantes del ser humano, siendo un aspecto constitutivo de orden político, otras palabras los derechos se constituyen como límite del poder.

2.3.2 Principio de generalidad o de máxima divulgación

Tal ha sido establecido anteriormente, derecho a la información por regla general debe regirse por el principio de máxima publicidad de la información, sin embargo, como todo derecho tiene sus limitantes y excepciones, como el respeto a la intimidad, la paz pública, el honor, la moral, y la protección respecto a derechos a terceros, el orden público, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

Al respecto, el artículo seis de la Ley de Acceso a la Información Pública, define como información reservada, *“Aquella cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas*⁹⁷.

Este principio está muy estrechamente relacionado con el principio de universalidad desarrollado anteriormente, y esencialmente tiene su génesis en el objeto, la finalidad y funcionalidad de la información. En el entendido que uno de los problemas principales de la falta de acceso de información en manos de los organismos estatales,

⁹⁶ Luigi Ferrajoli y Manuel Carbonell, *Igualdad y la diferencia de género* (México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008), 17

⁹⁷ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

no solo proviene por la falta de un marco regulatorio completo y eficaz, sino que también depende la cultura de secretismo instaurada en el aparato Estatal.

Al respecto, de lo esbozado anteriormente, el principio de máxima divulgación debe ceñirse un régimen jurídico establecido, en el que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean los rectores, la regla general y las excepciones deben ser limitadas y estar definidas. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: que el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción.

Bajo el parámetro del principio de máxima divulgación, surge la obligatoriedad del ente público, en el entendido de que quien niegue el acceso a información que estuviere en su poder, tiene la carga probatoria de justificar por qué de dicha negativa y fundamentar su decisión en las excepciones establecidas por ley.

Conviene señalar la definición desarrollada por Laura Alonso referente a lo que se debe considerar como información pública que atañe a *“toda aquella que obre en poder del Estado”*.⁹⁸ De lo cual se desglosa la idea que todo el producto del trabajo de los empleados y funcionarios dentro del aparato estatal es público, en consecuencia, toda la información que es fruto de la actividad del Estado es propiedad de los ciudadanos.

Es por ello que se requiere que se garantice el acceso de dicha información a través de organismos independientes que lo optimicen, que fortalezcan y potencien una cultura de apertura de las actuaciones de la Administración, y con ello contrarrestando los secretismos y la opacidad en los gobiernos.

Referente a la Máxima Publicidad, la Ley de Acceso a la Información Pública contempla *“la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión*

⁹⁸ Laura Alonso: Una ley de acceso a la información pública”, Oficina Anticorrupción, acceso 10 de septiembre de 2021, <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/Prensa/27%20de%20enero.pdf>

*irrestringida, salvo las excepciones expresamente establecidas por la Ley*⁹⁹. En correlación con lo planteado anteriormente, Ernesto Villanueva esboza a que en la función pública la transparencia tiene entre sus efectos que *a mayor información disponible de manera oficiosa se tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de igual forma mayor información de oficio menos solicitudes de información*¹⁰⁰

No se puede olvidar que para la plena efectividad del principio de máxima publicidad, entre otros elementos se requiere que exista un ente garante para dirimir conflictos que pudieran suscitarse y contrarrestar los límites arbitrarios al acceso a la información pública; en la legislación salvadoreña, el Artículo 58 letra a) de la Ley de Acceso a la Información Pública, estipula que el Instituto de Acceso a la Información Pública tiene la atribución de velar por la correcta interpretación y aplicación de la referida ley.

Referente al apartado anterior, es importante mencionar lo expresado por el Maestro Wilson Sandoval, quien respondió a la pregunta ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de Acceso a la Información Pública y el cumplimiento de sus atribuciones?

*El IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública), ha sido cooptado por el Órgano Ejecutivo, hoy carece de independencia, obedece y defiende al Ejecutivo. Por ejemplo, hemos visto la reversión de resoluciones referente a las declaraciones patrimoniales, hoy podemos decir que es un ente descompuesto, oficialista, desnaturalizado en diversidad y pluralidad, con comisionados carentes de independencia, por ejemplo, una de las comisionadas es ex precandidata de Nuevas Ideas, partido fundado por el Presidente de la República*¹⁰¹.

Resulta importante mencionar que en el mes de febrero del año dos mil veinte, el Presidente Nayib Bukele, nombró como comisionado propietario al señor Juan Carlos Rodríguez Turcios, acción que fue enérgicamente cuestionada, ya que el proceso de selección de la terna del sector de periodistas estuvo plagado de irregularidades, la falta de publicidad y la desinformación, por el hecho que se realizó a puerta cerrada, aunado

⁹⁹ Ley de Acceso a la Información Pública, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011).

¹⁰⁰ Ernesto Villanueva Villanueva, y otros, *Derecho de Acceso a la Información Pública en México, Indicadores Legales*, (México: Limac, 2005), 16.

¹⁰¹ Wilson Sandoval, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 7 de septiembre de 2021, entrevista No. 1 A.

a ello el desempeño previo de un cargo de confianza en el Ministerio de Gobernación, poniendo en peligro la imparcialidad e independencia, pilares fundamentales para garantizar la eficacia del Instituto de Acceso a la Información Pública¹⁰².

2.3.3. Obligación de publicar y facilidad del acceso.

En relación a este principio, es oportuno establecer el planteamiento de Ezequiel Molina y Juan Cruz Vieyra para quienes “*Existen aquellas políticas llamadas también de primera generación, que apuntan a abrir los archivos oficiales o de acceso a la información pública y su expresión más conocida la constituyen las leyes de acceso a la información*”¹⁰³.

Debido a la correlación que existe entre el derecho a la información y la transparencia de los actos referentes a la administración del Estado y se promueva y facilite que los ciudadanos tengan acceso a datos o información en los términos más amplios posibles, y atendiendo el requerimiento de quien lo solicite, en igualdad de condiciones. De las premisas anteriores sin duda permiten establecer dos acepciones: la primera de ellas es que la información pública, combate la corrupción y se fortalece la probidad y la segunda de ellas que la participación es un medio esencial de fortalecimiento de la democracia y control del Estado.

Es importante mencionar que la concepción que se tenga de democracia no solo debe limitarse a ser entendida a la luz del tema electoral, puesto que esta va más allá, en el sentido que establece un abanico de posibilidades que tienen los ciudadanos como sujeto de los que emana el poder, para elegir y demandar de sus gobernantes el cumplimiento de los fines del propio Estado.

¹⁰² Gabriel Labrador. “El padre, el hijo y el comisionado hecho a la medida de Casa Presidencial”. *El Faro* (domingo, 16 de febrero de 2020). https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24030/El-padre-el-hijo-y-el-comisionado-hecho-a-la-medida-de-Casa-Presidencial.htm

¹⁰³ Ezequiel Molina, Juan Cruz Vieyra, *La transparencia como política pública*, (Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo: 2012), 4.

El derecho de acceso a la información pública se ejerce dentro del marco normativo, y exige dos actitudes principales por parte del Estado: una pasiva, que no es más que aquella que obedece a una acepción tradicionalista, consistente en no molestar, perseguir o restringir al individuo a causa de sus opiniones; y la otra, la activa, consistente en proporcionar información y a rendir cuentas.

En el artículo 3 letras a y b de la Ley de Acceso a la Información Pública, se garantizan dos situaciones:

a) *Facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos y*

b) *Propiciar la transparencia de la gestión mediante la difusión de la información que generen los entes obligados.*

Aunado a las situaciones detalladas anteriormente, se determina la obligación de los entes Estatales de publicar información oficiosa a través de diferentes mecanismos tales como los portales de transparencia, los sitios web y canales de información de la institución.

Es importante mencionar que el Instituto de Acceso a la Información Pública, en el año 2016, emitió los lineamientos uno y dos para la publicación de información oficiosa, exceptuando aquellas que de acuerdo a su naturaleza y lo dispuesto en la misma Ley de Acceso a la Información Pública que deban publicar información adicional, tal es el caso de la Asamblea Legislativa, que entre otra información deberá publicar información referente a comisiones legislativas, grupos parlamentarios, sesiones plenarias, o el Ministerio de Hacienda que tiene la obligatoriedad de publicar entre otra información la ejecución presupuestaria y la deuda política.

Un elemento a destacar es que en el artículo 4 del Lineamiento UNO, se establece la obligatoriedad de publicar “*de forma completa y deberán actualizarla como mínimo de manera trimestral, el plazo máximo para dicha actualización vencerá el último día hábil*

de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año¹⁰⁴, asimismo para mejor proveer de certeza al ciudadano se debe establecer la fecha de la última actualización de la publicación de dicha información oficiosa.

Es importante mencionar que la información o datos disponibles tienen como resultado la disminución de la incertidumbre de la sociedad, y al ser un derecho fundamental o derecho llave, tiene implícito el satisfacer los intereses jurídicamente protegidos y el desarrollo humano, social y económico de los ciudadanos. Por otra parte, las políticas de transparencia, de segunda generación, tienen como objetivo “la divulgación de una información específica, identificando y diagnosticando un objetivo político preciso para la divulgación de información¹⁰⁵”.

Un elemento importante a destacar es que no basta únicamente la divulgación, sino que debe existir un elemento de comprensión y coordinación con los receptores de la información, en tal sentido que debe de ser de fácil comprensión y procesamiento. Tal como lo planteo Robert Dahl, en el sentido que la idea de la democracia supone una *masa crítica* de ciudadanos informados.

El planteamiento anterior tendría relación con lo que José Luis Travieso y Jordi Planella han definido como Alfabetización Digital como “*la capacidad para comprender y utilizar las fuentes de información cuando se presentan a través de un ordenador*¹⁰⁶”, siendo en gran manera un elemento importante de vinculación ente los ciudadanos y el Estado.

Para lograr una efectiva participación ciudadana y el escrutinio social, se requiere que los ciudadanos gocen de libertad de comunicar sus ideas e información, sin la

¹⁰⁴ Lineamiento nº 1 para la Publicación de la Información Oficiosa (El Salvador: Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública, 2016)

¹⁰⁵ *Ibidem*.

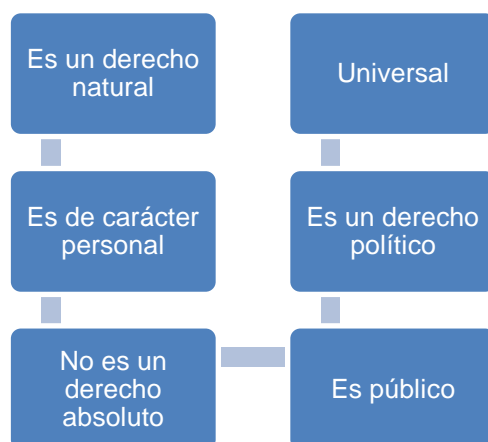
¹⁰⁶ José Luis Travieso y Jordi Planella, “La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica”. *Revista sobre la sociedad del conocimiento*, n.6 (2008): 2, https://www.uoc.edu/uocpapers/6/dt/esp/travieso_planella.pdf

interferencia o censura del Estado, así como la capacidad del Estado de proveer de medios a los individuos que les permita tener acceso a la información.

Conforme a lo antepuesto, el control del poder se presenta desde dos vertientes, desde una dimensión informativa, por parte de quienes rinden: cuentas y que circunscribe la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas a los ciudadanos, y la otra desde su dimensión argumentativa que involucra a y quienes exigen la rendición de cuentas, por lo que los ciudadanos deben tener bien definido su rol de vigilancia, y fiscalización.

En ese sentido, el Estado debe poner a disposición de los ciudadanos toda la información relevante, que permita conocer y controlar el funcionamiento de la Administración Pública, lo cual debe ser de manera permanente, pudiendo utilizarse canales de la tecnología de la información. Cabe resaltar que la información pública no puede entenderse simplemente como el ejercicio de una libertad aislada, sino desde una perspectiva multidimensional, como herramienta político-social. Para contextualizar de mejor manera, los planteamientos expuestos, en la siguiente ilustración se sintetizan las características del derecho a la información:

Ilustración 9. Caracteres del derecho a la información



Fuente: Elaboración propia, basado en el texto Manual de derecho de la información, del autor Luis Escobar de la Serna¹⁰⁷

¹⁰⁷ Luis Escobar De la Serna, *Manual de derecho de la información*, 3° ed., (España: S.L.-Dykinson, 1997).54.

En relación a la ilustración número 9 permite acotar que el derecho a la información corresponde a todos los miembros de la sociedad y por ende a ella misma en su conjunto a través de organizaciones o grupos, asimismo la obligación de facilitar información que tienen los entes públicos; es en razón de esa titularidad el derecho a la información no debe ser visto como una concesión del Estado y no dependen de su voluntad, discrecionalidad o reconocimiento, porque son derechos que deben tener normas de garantía y protección.

Bajo una perspectiva teórica, cabe hacer referencia a lo que establece Gregorio Peces Barba:

Es necesario señalar que el poder político democrático incorpora la moralidad de los valores, como valores políticos, y que, como convierte a los derechos humanos y a los principios de organización en reglas que limitan y configuran a ese poder al servicio de la persona. Es decir, que aparece aquí ya, de nuevo la idea de trilogía inseparable y comunicada, en la cual la moralidad suministra el ¿qué se hace?, el poder, el ¿quién lo hace?, el sujeto que impulsa y hace posible que se ponga en práctica, y el Derecho el ¿cómo se hace?¹⁰⁸

Para sintetizar el apartado anterior, es pertinente acotar que los Derechos Humanos al ser reconocidos, positivados e integrados con los sistemas políticos, aparecen como rectores de las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades, inclusive otorgando una categorización de los valores a los Derechos y por ende reguladores de las conductas de las instituciones y de quienes las integran.

Las principales características de esta dimensión se pueden englobar en dos exigencias básicas:

- a) Corrección funcional, que implica la garantía del cumplimiento del derecho por todos sus destinatarios y regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación.
- b) Corrección estructural, en cuanto a garantía de disposición y formulación regular de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico.

¹⁰⁸ Gregorio Peces Barba, *Ética, Poder y Derecho*, (México: Fontamara, 1994) 72.

2.4 La participación ciudadana y el control social

El concepto de participación ha cobrado importancia como tema central en la construcción de un Estado de derecho, en ese sentido desde una visión clásica de democracia:

Delegar los derechos políticos en unos pocos individuos, elegidos mediante mecanismos adecuados que garanticen a la vez la libertad de elección y la capacidad de independencia de los elegidos; vigilarlos después de forma activa y constante, estando siempre bien informados de los asuntos que dirimen en nuestro hombre, y confirmarlos o revocarlos en su poder en la siguiente convocatoria electoral¹⁰⁹.

Bajo el parámetro anterior, debe presuponerse un compromiso de fuerzas y mayor intervención de la ciudadanía en la actuación pública; en ese contexto Willian Ury afirma que la humanidad ha cursado una transformación social, económica y política de tan largo alcance como la revolución agrícola de hace diez mil años¹¹⁰. En consonancia con ello, una de las transformaciones más notables es la transición de un poder coercitivo a un poder del consenso, en esa vía la idea de buen gobierno y buena administración se fundamenta en el derecho del ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén sistemáticos en aras del bienestar común, por cuanto se entiende la Administración Pública se desenvuelve desde una circunscripción accesible, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, difusos y del bienestar general de los ciudadanos.

Desde la Ciencia Política la democracia juega un papel clave en las relaciones de poder; al respecto es de suma importancia acotar lo planteado por Robert Dahl, quien otorga a los regímenes democráticos ciertas particularidades como participación efectiva; funcionarios electos en elecciones libres, competitivas y justas; sufragio

¹⁰⁹ María Luisa Sánchez Mejía, *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*. (España: Alianza, 1992), 174

¹¹⁰ William Ury, *Alcanzar la Paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. (España: Ediciones Paidós Ibérica, 2000) 223.

inclusivo; derecho a competir por cargos; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; derecho de asociación; y control de la agenda¹¹¹.

Robert Dahl considera que *una sociedad moderna, sin representación no hay democracia*¹¹², en ese sentido cobra vida la democracia representativa, la cual no solo implica una participación electoral, sino que también abarca el ejercicio de la ciudadanía en los asuntos públicos en forma igualitaria.

Siguiendo los parámetros establecidos, Archon Fung y Erik Olin Wright proponen nuevas formas de gobierno participativo con poder de decisión enmarcados en la teoría democrática:

En primer lugar, el modelo deriva muchas de sus orientaciones normativas de los análisis de las prácticas y los valores de la comunicación, el debate público y la deliberación. La aplicación de la deliberación se extiende del ámbito abstracto del problema de los conflictos de valores y los principios de la justicia hasta aterrizar en asuntos concretos como la pavimentación de vías, el mejoramiento de las escuelas y la administración del ecosistema.

El debate deliberativo encuentra así una ubicación empírica, en prácticas y organizaciones específicas, con el fin de organizar la experiencia social que permita profundizar el entendimiento de las prácticas discursivas y explorar nuevas estrategias que mejoren su calidad. Una buena parte de los estudios recientes sobre la participación ciudadana y las asociaciones secundarias ofrece una segunda bifurcación.

Esta línea de trabajo intelectual busca entender, y con ello de mostrar, la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para una democracia vigorosa. Se basa en estos aportes para explorar nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma articula un círculo virtuoso de refuerzo recíproco.

Finalmente, es una tarea más amplia, en la que están involucrados muchos investigadores y ciudadanos, que pretende imaginar y descubrir instituciones democráticas que sean, a la vez, más participativas y efectivas que las configuraciones de representación política y administración burocrática a las que estamos acostumbrados. Al enriquecer en forma considerable nuestra comprensión de las instituciones, prácticas y resultados de la participación ciudadana¹¹³.

¹¹¹ Robert Dahl, *La Democracia.*, trad., Silvina Floria, (Argentina: Enciclopedia británica, 2004), 45

¹¹² *Ibidem.* 43

¹¹³ Archon Fung, y Erik Olin Wright, *La democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión.* (Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2003), 39-40

Con base al párrafo anterior, puede establecerse que para que la participación sea posible, requiere cumplir con tres condiciones: tener el deseo libre y espontaneo de participar, conocer los mecanismos para participar y poder participar. Asimismo, constituye una expresión de soberanía popular y la posibilidad de intervenir en el control y vigilancia de la gestión pública.

Lo anterior requiere que ciudadanos con cultura política, crítica, que demanden al Estado su desempeño de manera democrática que generen condiciones de estabilidad política, propicien la autonomía e independencia del sistema judicial y la existencia de una infraestructura de comunicación del aparato estatal para mantener informados a las y los ciudadanos sobre lo que está pasando.

Ilustración 10. Derechos conexos al derecho de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

De la ilustración número 10, puede concluirse que la participación ciudadana en un marco democrático, entre otros objetivos tiene el de establecer la interacción entre el

Estado y la sociedad. Desde esa perspectiva, al establecer una relación entre el derecho de participación y el control social se ve inmersa una estrategia de participación ciudadana a efecto de permitir el ejercicio de prácticas y actividades enfocadas para la defensa de intereses colectivos y difusos de los ciudadanos.

Relacionado con lo anterior, según Fabio Velásquez y Esperanza Gonzales, la participación ciudadana puede definirse de la siguiente manera:

*Como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”.*¹¹⁴

En ese sentido, de acuerdo con lo planteado por Patricio Contreras y Egon Montecinos *“la participación ciudadana debiera cumplir un rol en la resolución y transformación de los conflictos políticos mediante la creación y apropiación de espacios de discusión que permitan el debate racional, la interacción comunicativa y la incidencia en la toma de decisiones”*¹¹⁵

Bajo esa perspectiva se puede definir el control social como: *aquellas actividades como las de supervisión, verificación, petición de información, interposición de denuncia que realizan los ciudadanos ya sea de manera individual o a través de organizaciones sociales, con el objetivo de ejercer controlar, las actividades estatales*¹¹⁶.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce el derecho que tienen todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en

¹¹⁴ Fabio Velásquez y Esperanza González, *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, (Colombia: Fundación Corona, 2003), 19-20.

¹¹⁵ Patricio Contreras y Egon Montecinos “Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales*, n.2 (2019): 180.

¹¹⁶ Definición propia de Carmen Margarita Arias Hernández.

elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país¹¹⁷.

Por cuanto, el derecho de participación ciudadana tiene está completamente relacionado con la posibilidad del ejercicio de la participación política, y es que la participación como un concepto genérico representa un componente de la democracia, que abre el camino para un sistema de corte pluralista.

Ilustración 11. Particularidades de los regímenes democráticos

En una unidad extensa como un país, estas instituciones políticas...	...son necesarias para satisfacer estos criterios de democracia ideal
1. Representantes electos	Participación efectiva Control de la agenda
2. Elecciones libres, honestas, y frecuentes	Igualdad de votación Participación efectiva
3. Libertad de expresión	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
4. Fuentes alternativas de información	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
5. Autonomía de asociación	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
6. Completa inclusión de todos los miembros del demos	Participación efectiva Igualdad de votación Entendimiento ilustrado Control de la agenda

Fuente: Robert A. Dahl, *La Democracia*¹¹⁸

De la ilustración número 11, resulta pertinente destacar que la perspicacia de la participación ciudadana debe referirse ampliamente a dos variables, estrechamente

¹¹⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, (1966), acceso 19 de mayo 20221, https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf

¹¹⁸ Robert Dahl, *La Democracia.*, trad., Silvina Floria, (Argentina: Enciclopedia británica, 2004), 45.

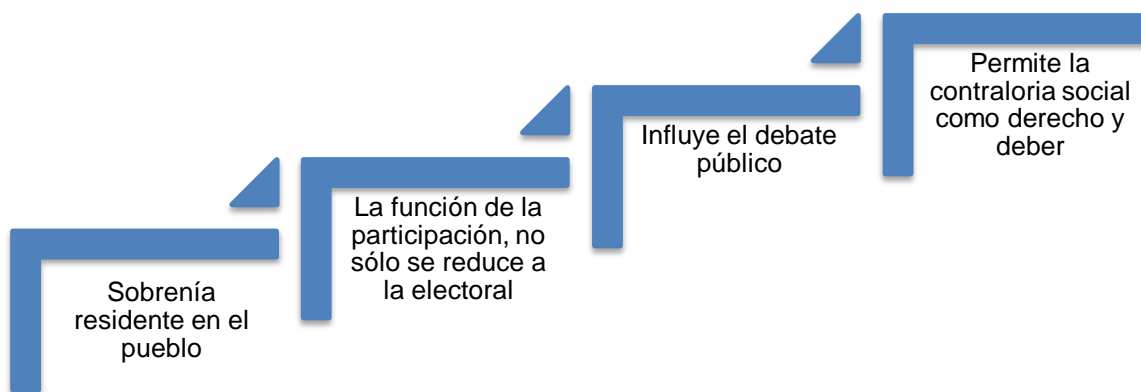
relacionadas una entre sí, la primera como parte como una garantía institucional y por otra la consolidación de la democracia.

Resulta importante señalar lo expuesto por Sebastián Sancari, quien establece:

Que la participación política resulta ser uno de los institutos jurídicos sobre los que se fundamentan los derechos civiles y políticos, que establecen la capacidad del ciudadano de participar en el sistema de gobierno y en sus instituciones, y que esta capacidad se encuentra sustentada en la libertad de pensamiento, de expresión, de acceso a la información pública, de difusión de ideas sin censura previa, de petición a las autoridades, de asociación, entre otras, todas ellas garantizadas en condiciones de igualdad y sin discriminación¹¹⁹.

Del apartado anterior se identifica que dicho autor construye su planteamiento desde un enfoque multidisciplinario, en el sentido que se identifican elementos jurídicos, politológicos y socio-jurídicos, apuntando diferentes roles que pueden adoptar los ciudadanos para intervenir en el proceso político democrático. Partiendo de las variables anteriores, a manera ejemplificativa la participación ciudadana se podría sintetizar de la manera siguiente:

Ilustración 12. Síntesis de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración Propia

¹¹⁹ Sebastián Sancari, “Valoración de la participación política en el ámbito del poder judicial”, *Lecciones y Ensayos*, n. 95, (2015): 100

Conforme a la ilustración número 12 acceder a información pública representa una forma de control al Estado, por lo tanto debe llevar, al mismo tiempo, al compromiso de mantener una contraloría ciudadana permanente, en este punto es importante mencionar lo manifestado por José María Tojeira, referente a que *“Hace falta que la sociedad civil cobre conciencia de su responsabilidad en todos los aspectos de la transparencia y no sólo en la económica, cómo en algún momento lo han hecho algunas organizaciones¹²⁰”*.

La transparencia en la administración pública se ha convertido en un tema medular en el en América Latina y porque no decirlo a nivel mundial; en concordancia con ello y como se indica en la ilustración 12 que la idea que se ha concebido tanto de manera implícita como explícita, que la transparencia es un requisito imprescindible para reducir los niveles de corrupción.

Basado en el planteamiento anterior, es preciso aludir que el poder que se torna transparente, es poder que se somete a escrutinio público¹²¹, lo que requiere que se ponga a disposición del ciudadano mecanismos relacionados con el sistema de frenos y contrapesos que legitima el ejercicio de la función pública.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y cómo lo hace, sino además cómo se hace y porqué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades¹²².

Mikel Barreda señala que la calidad de la democracia puede medirse con los siguientes indicadores: **Derechos políticos y libertades civiles, Responsiveness: el**

¹²⁰ Saúl Baños y Loyda Robles, coord., *Acceso a la Información Pública, Derecho Indispensable para fortalecer el proceso Democrático*, (El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, 2021), 30

¹²¹ Gomes Filho & Adhemar Bento, “O desafio de implementar uma gestão pública transparente” (Ponencia dictada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005).

¹²² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Informe de Conclusiones Panel La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública, X Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública”, Santiago de Chile, 2005.

Gobierno responde a las preferencias de los ciudadanos; Participación; Accountability o rendición de cuentas; Estado de derecho¹²³.

Referente a los planteamientos anteriores, es importante mencionar lo expresado por el Maestro Wilson Sandoval, quien respondió a la pregunta ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana? de la siguiente manera:

En el plano individual la LAIP (Ley de Acceso a la Información Pública), sin necesidad de ser profesional cualquier ciudadano puede ejercer contraloría social. La Ley de Ética Gubernamental, débil, sin dientes, pero está ahí que permite a los ciudadanos participar denunciando acciones antiéticas de funcionario o empleados públicos; la Corte de Cuentas de la República tiene ventanillas para que los ciudadanos puedan interponer denuncias o avisos; lastimosamente en el país se ha visto de manera restrictiva, reducida solamente a votar; por ejemplo según el Código Municipal cualquier ciudadano puede solicitar participar en las sesiones de Consejo Municipal, sin embargo poco o casi nadie lo hace, y esto es porque no hay políticas públicas que promuevan la participación ciudadana, pareciera que hay apatía de la población en participar¹²⁴.

En un Estado de derecho, la participación ciudadana es la representación de propósitos o intereses colectivos para resolver problemas específicos, lo cual ineludiblemente conduce a la representación política. En correlación a ello es oportuno señalar los planteamientos de algunos autores para definir que es participación ciudadana.

Mauricio Merino primeramente plantea a manera de análisis el término “participar”, entendiéndose éste como “*formar parte de una organización que reúne a más de una persona, así como también significa compartir con alguien o hacer saber a otros alguna noticia, esto es, la participación siempre es un acto social*”.

Considerando lo anterior, sin duda alguna, en un Estado proclamado como Democrático, debe existir un equilibrio entre las Instituciones Estatales y la sociedad civil.

¹²³ Mikel Barreda. “La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina”. *Revistas SciELO* n.2 (2011), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000200003

¹²⁴ Wilson Sandoval, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 7 de septiembre de 2021, entrevista No. 1 A.

Es en ese marco y de manera más o menos espontánea, es que aparecen asociaciones de intereses, que tiene como uno de sus elementos medulares la canalización de acciones colectivas –que de manera inicial pudieron ser intereses privados, pero una vez sintetizados se elevan al plano colectivo- y por ende de la participación ciudadana. Aunado a lo anterior, Mauricio Merino establece:

Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya –al menos de manera embrionaria– un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y, en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos¹²⁵.

El planteamiento anterior, permite concluir que la participación y la representación por sí solas resultan insuficientes o escasas para darle vida a la democracia, en tanto que cuanto mayor sean los espacios y mecanismos de participación de la ciudadanía en los procesos sociales y políticos, más se fortalecen y legitiman su sistema. En este sentido la participación ciudadana se vincula con la participación política, que habitualmente es expresada mediante procesos electorales libres, periódicos, transparentes e inclusivos de todos los sectores y actores de la sociedad y su ejercicio, es garantizado a través de las instituciones Estatales.

Según Juliana Araujo Coronel, la participación es una condición en la política de cualquier signo; autoritario, democrático, anárquico. Las personas participan de muy diferentes formas y con diferentes propósitos, y sus acciones y opiniones pueden expresarse a título individual o a través de los grupos u organizaciones a las que pertenecen.¹²⁶

Al respecto de lo planteado en el párrafo anterior, conviene establecer que el involucramiento de los ciudadanos puede asociarse con participación social o

¹²⁵ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, (México: Instituto Nacional Electoral, 2020) 26.

¹²⁶ Juliana Araujo coronel, *Participación Política y Opinión Pública*, (México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, 2010), 9.

participación asociativa. Estas asociaciones tienen importancia política, en el sentido que, al ser entes independientes del aparato estatal, su participación permite la articulación de fines públicos, por lo que me atrevería a mencionar que necesariamente tiene que reconocerse como un nuevo actor social, pues su accionar de manera directa e indirecta influye en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Un aspecto importante a mencionar es lo expresado por el Maestro Álvaro Artiga, quien respondió a la pregunta ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos? de la siguiente manera:

Considero que hay dos, una tiene que ver con el nivel de escolaridad porque por lo general es muy bajo, por lo general la población tiene hasta sexto grado y por otro, la preocupación por la obtención de ingresos para cubrir sus necesidades, tomando en cuenta que alrededor del 70% de la población económicamente activa obtiene sus ingresos en el sector informal, entonces está más preocupado por su sustento, y la participación en la gestión pública no entran dentro de sus prioridades¹²⁷.

De acuerdo con la respuesta anterior, es difícil que personas que no tienen cómo resolver sus necesidades básicas participen en acciones de veeduría o busquen ejercer sus derechos políticos de manera permanente y en forma cotidiana. Según estudios realizados, las personas en condición de pobreza en El Salvador, asciende a 2,546,561¹²⁸ personas, bajo esa lógica y retomando el planteamiento del Doctor Álvaro Artiga, la población en condición de pobreza constituye una fuente importante de recaudación de votos antes de las elecciones, al respecto Jorge Romero estableció:

A las diversas expresiones de la desigualdad del país en un sistema de intermediaciones institucionalizadas que constituyeron una suerte de clientelismo de Estado. Así, se consolidó un sistema de relaciones en el que los distintos grupos sociales promovían sus intereses, con reacomodos continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les servía de base; la interlocución se realizaba a

¹²⁷ Doctor Álvaro Artiga, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 8 de septiembre de 2021, entrevista No. 2 A.

¹²⁸ Gilma Sabina Lizama Gaitán y Lorena Dueñas, “Análisis de la pobreza en El Salvador: una aproximación del nivel de afectación producto de la crisis provocada por el COVID-19”, *Universidad de El Salvador* (martes 7 de julio de 2020). <http://www.fce.ues.edu.sv/blog/articulos-de-investigacion/post/analisis-de-la-pobreza-en-el-salvador>

*través de organizaciones clasistas reconocidas jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de tratar lo que tocaba a sus intereses*¹²⁹

Al analizar el planteamiento de Romero, con el clientelismo se identifican tres elementos principales: 1) Individuos con status económico superior que *ofrecen* a individuos con carencias económicas intercambio de favores por votos; 2) Manejo de bienes públicos con fines privados; 3) Debilidad o ausencia de un efectivo control de las veedurías ciudadanas.

2.5 Acción colectiva y grupos de interés

Para abordar esta temática es importante sentar la premisa que toda acción colectiva tiene como piedra angular acciones de organización articuladas a partir de la búsqueda de objetivos comunes, que permiten la movilización de los diversos recursos que tienen estos grupos o colectivos. En esa misma línea la acción colectiva involucra un proceso en constante movimiento, en tal sentido los intereses y expectativas van reajustándose, pues los intereses son diversos y se modifican de acuerdo a las necesidades que vayan presentándose.

Es necesario desatacar que, dentro de estas asociaciones, claramente son identificables tres elementos, **motivaciones, intereses y acciones**, que una vez integrados y articulados –en el ámbito social y económico-, pueden lograr participación en el sistema político, pues no hay que olvidar que la efectividad de la acción colectiva, mayormente tiene que ver con la existencia de estructuras sólidas y organizadas que sean capaces de mantener entrelazados los intereses individuales.

Como se apuntó al inicio, en la actualidad los procesos participativos son un componente central para medir el grado de democracia que tiene un país, En un modelo

¹²⁹ Jorge Romero, *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: Una lectura institucionalista* (México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Autónoma Metropolitana, 2005) 12.

democrático liberal, dado que el rol de los ciudadanos prácticamente es reducido al tema electoral, y su voluntad es delegada a través de la representación, las asociaciones de interés prácticamente no tienen cabida; en este sentido, la defensa de los intereses generales y la participación política se articula de manera directa en las Instituciones del Estado y los partidos políticos que tengan intereses homogéneos con la población, por lo que es muy cuestionable como la democracia liberal resta participación a la sociedad civil que pueda organizarse en grupos o colectivos de interés.

En las democracias modernas, se tiene una conceptualización más amplia a cerca de los mecanismos de representación y no únicamente se limita a reconocer instituciones y partidos, sino que abarca las asociaciones de interés como medio para aglomerar las apreciaciones e intereses de la sociedad; en esta etapa encontramos un nuevo elemento, **la legitimidad**, y es que en la medida que los ciudadanos brinden la confianza y el respaldo a determinada asociación estas se fortalecen y conducen de manera más efectiva a la consecución de sus fines.

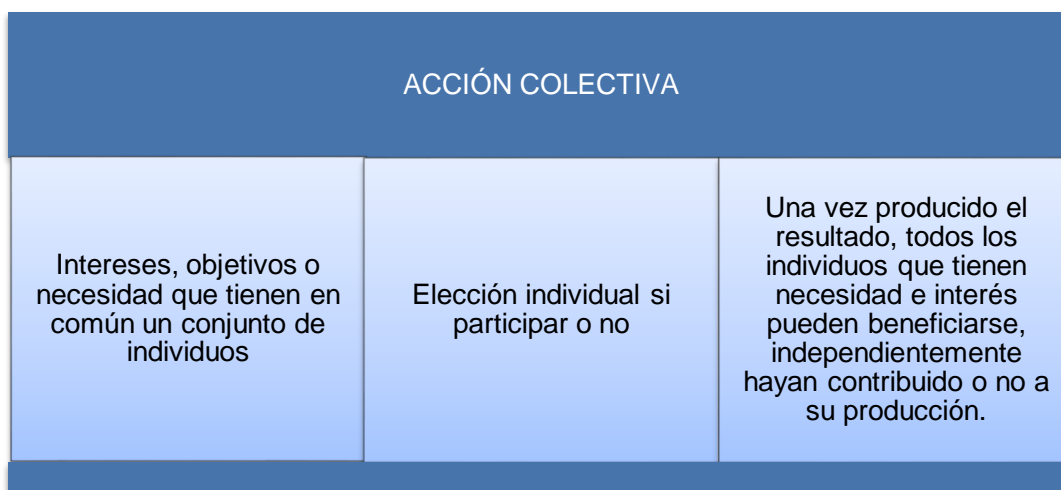
Bajo esa misma línea, es oportuno mencionar que a través de la participación social que vayan teniendo los ciudadanos crean identidades tanto en la esfera individual como colectiva, adquiriendo herramientas para ejercer sus derechos como ciudadanos. En este sentido se hace necesario hablar de acción colectiva, desde el enfoque del Control Social, mediante el cual los ciudadanos de manera libre y voluntaria deciden insertarse en diferentes organizaciones, con el fin de tener participación en los procesos de veeduría y control social.

Con base en el planteamiento anterior, y considerando que el tema del control social es de gran importancia, se debe tomar en cuenta que el control social va más allá de crea agrupaciones, pues conlleva un proceso organizativo y participativo con objetivos claros y definidos, que generen cambios y transformaciones reales y la satisfacción de sus necesidades. Bajo esta premisa, las instituciones que integran el aparato estatal, las Alcaldías, pueden vincular de manera directa a los ciudadanos organizados o no, en los

procesos de planificación y ejecución de programas, garantizando procesos más activos, coherentes y eficaces.

Esta premisa permite considerar que garantizar un efectivo proceso de participación ciudadana, se deben propiciar formas participativas abiertas e inclusivas, que permitan la incorporación en la gestión pública de los intereses difusos y de ciudadanos organizados y de los no organizados, ya que tal como fue planteado en párrafos anteriores, el control social es una forma de participación ciudadana que permite a los ciudadanos y a las organizaciones como tal, influir en el desarrollo de la gestión pública a efecto de verificar que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y transparente.

Ilustración 13. Ejercicio de la acción colectiva



Fuente: elaboración propia.

Se abordan los escenarios del actuar que pueden adoptar los individuos, la primera de manera PASIVA, pues el individuo adopta el papel de observador, esperando que otros participen, quedando a la expectativa que se produzca el resultado y aprovechar el beneficio igual que si hubiere participado. ROL ACTIVO participan todos

aquellos que comparten un objetivo en común. INDIVIDUAL pueden obtenerse resultados aun cuando solo participe un individuo¹³⁰.

Un elemento que vincula el comportamiento de los individuos con la acción colectiva, es **la racionalidad**, en el sentido que los ciudadanos eligen a partir de los beneficios que pueden tener en la actualidad y los beneficios que piensan recibir, siempre buscando maximizar sus beneficios. Aunado a ello, **las creencias religiosas**, pueden incidir en las perspectivas que tengan los ciudadanos en relación a la forma de producción del bien público.

Es importante considerar que una de las esferas importantes para analizar los grupos, colectivos y organizaciones, es desde el **COMPORTAMIENTO**, en este ámbito se encuentran teorías importantes:

- **Modelo Hirschman.** Para que este modelo pueda considerarse efectivo, es necesario que sea una organización con democracia interna y que permita a sus afiliados que expresen sus opiniones, hagan críticas y expongan los problemas.

En este modelo la racionalidad y la búsqueda de la satisfacción es el elemento principal, razón por la cual el sujeto adquiere una percepción negativa de la acción colectiva o pierden su interés, pueden comportarse de las siguientes maneras: salir del grupo dejando su pertenencia de un grupo efectivo y trasladándose a un grupo de referencia; o bien mantenerse dentro del grupo, expresándose de manera crítica y

¹³⁰ Como ejemplo de lo anterior, es importante referencia lo expresado por el licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, a quien se le realizó la siguiente pregunta: Bajo una dimensión individual y social podría citar qué comprende por participación ciudadana, y manifestó: “Esa es precisamente la esencia del derecho a la información pública La participación ciudadana en cualquiera de esas dos dimensiones (individual y social) es lo que le da plena vigencia al derecho, de nada sirve que una institución como ésta exista, que las instituciones por ley publiquen información oficiosa en sus portales, que la tenga a la mano o incluso que ejecuten de buena fe y correctamente sus actos, si la ciudadanía asociada o de forma individual no empieza a tomar conciencia o cultura precisamente de lo importante que es la participación ciudadana muchas veces las personas se quejan a nivel individual a nivel social que la vida está cara, que no hay recursos en hospitales, que en la zona dónde viven no les han construido una escuela, que la carretera que la alcaldía les ofreció sigue siendo de piedra, que detectaron una comunidad de personas que en cierta obra que se ejecuto hubo desvió de fondos”. (Ricardo José Gómez Guerrero, entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 27 de noviembre de 2021, entrevista No. 5 A.

racional, exponiendo las insatisfacciones o descontentos que pueda tenerse hacia el grupo, ejerciendo presión hacia las autoridades o mandos directos del grupo para el relevo de líderes o cambio en las políticas o acciones que se están implementando. Aunado a ello la lealtad, que, si bien es un elemento interno, los afiliados adquieren un sentido de pertenencia y vinculación entre la organización y sus afiliados¹³¹.

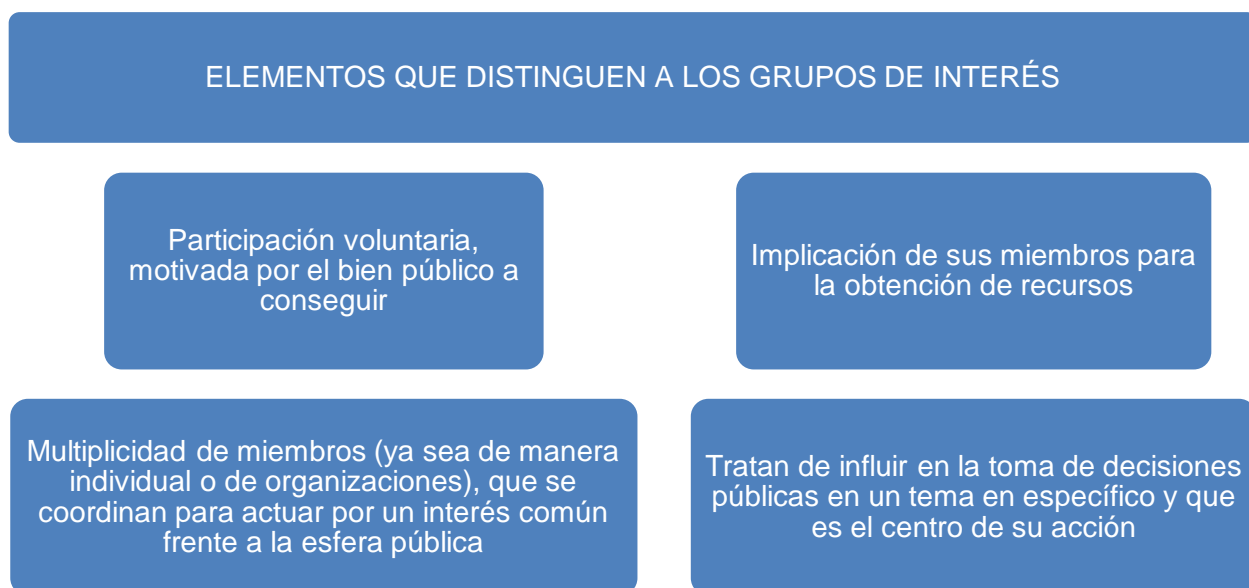
- **Modelo de Olson: egoísmo e incentivos.** Si bien es cierto, que esta teoría aparentemente tiene un enfoque económico, es un referente fundamental para analizar desde la esfera de la participación el comportamiento de los individuos-grupos, partiendo de la premisa que los bienes públicos que persiguen son indivisibles, los individuos condicionan su participación o el nivel de interés en relación al cálculo de coste-beneficio y por ende sus beneficios –obtenidos o a obtener- se vean maximizados, pudiendo ser observable en dos situaciones:
 - a) Cuando el tamaño del grupo del que forma parte es lo suficientemente pequeño, mantiene la cohesión del interés y participación de los miembros en las acciones que haga el grupo;
 - b) Cuando el tamaño del grupo es grande, aumenta el sentimiento de pasividad, en el sentido que el individuo espera que otro participe, pues con su participación o no probablemente tendrá los mismos beneficios. Aunque una de las “bondades” que se tiene con el aumento del grupo, es que se reduce su enfoque individualista, en el sentido que disminuye la posibilidad de beneficio individual; sin embargo, Olson, esboza sobre la existencia de asociaciones de interés como una gran organización, añadiendo el alcance de incentivos que obtienen únicamente los miembros de una organización, por lo que los incentivos constituyen el centro o el motor de la acción colectiva.

¹³¹ Miquel Caminal Badia, et al, *Manual de Ciencia Política*, (España: Editorial Tecnos, 1996), 296-297

Al respecto, los incentivos pueden verse desde dos vías, la primera de ellas, en sentido positivo, es decir que se observan las ventajas por la participación, y en sentido negativo, aquella limitación que tienen los que no son miembros del grupo de acceder a las ventajas¹³².

Según Hasen, otro de los elementos que pueden estar intrínseco en los incentivos son el sentimiento de lealtad y pertenencia, pues como se ha señalado anteriormente, cuanto más grande e impregnado este el sentimiento de pertenencia a una determina agrupación, mayor será el grado de participación de sus miembros, en ese sentido el papel que desempeñen los líderes es fundamente, pues éstos permiten la dinamización del grupo y representa los intereses que pudieran tenerse; en este punto se destaca el elemento central de democracia organizacional interna que abordaba Hirschman.

Ilustración 14. Elementos que diferencian a los grupos de interés



Fuente: elaboración propia.

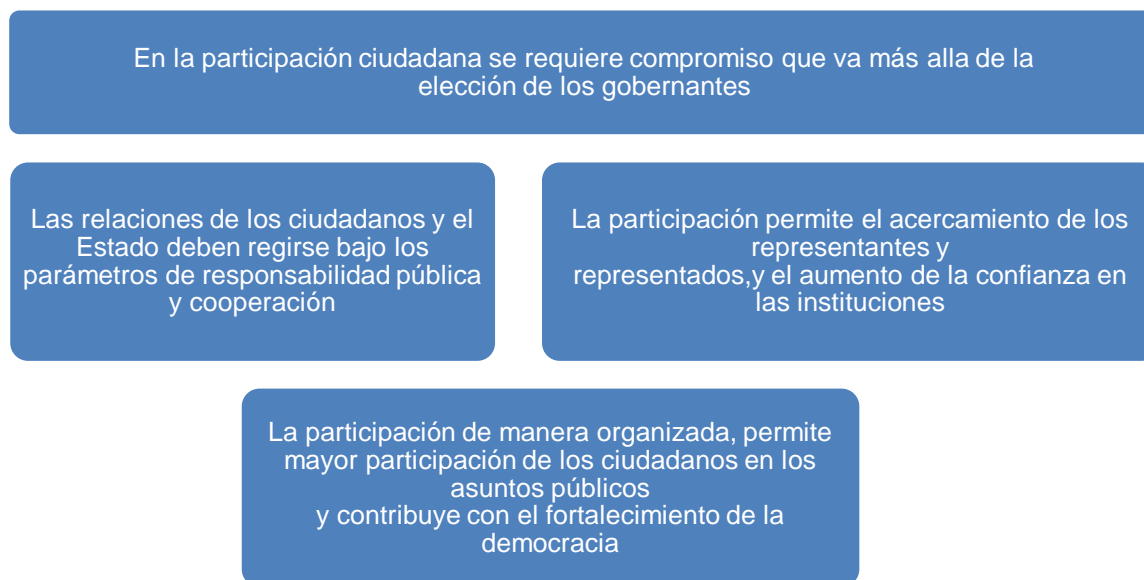
Otro enfoque que se puede analizar las asociaciones de interés, surge el enfoque corporativista, y es que las consideradas mayores asociaciones, a intereses económicos, desarrollando formas anticompetitivas de representación, en el sentido que la

¹³² Ibidem. 297-298

participación se tornaba coaccionada, en el sentido que instaló la obligatoriedad, lo cual tenía apoyo de las instituciones de Estado; otro de los elementos negativos observados en las asociaciones es que mutaron del ámbito de influir en la toma de decisiones a participar de forma directa en la implementación de políticas públicas, aparte de ello la cercana relación con los entes estatales.

Retomando la idea que las consideradas mayores asociaciones, están relacionadas con intereses económicos, pues dentro de las agendas de los países la “resolución de conflictos económicos”, irónicamente ocupa una gran parte, sin embargo con ello se marca aún más la división de clases conlleva a una división social; aunado a ello la racionalidad enfocada a la satisfacción individual de sus intereses, puesto que las asociaciones –como considera Olson- no pueden formarse desde la voluntariedad de las personas, debido a que prevalecería una actitud pasivista y oportunista (*free-ride*), y los individuos únicamente estaría expectantes de obtener utilidades sin la necesidad de intervenir¹³³.

Ilustración 15. La participación ciudadana y el control social



Fuente: Elaboración Propia

¹³³ *Ibidem*.

Según la ilustración número 15 se indica que si bien es cierto que transparencia y acceso a la información son conceptos distintos, sin embargo, el acceso a la información es un elemento indispensable para que exista transparencia, la cual por sí sola no funciona en gran medida, sino que requiere además de la rendición de cuentas y participación ciudadana.

En el desarrollo de este capítulo, por un lado, se han identificado elementos que pueden fortalecer la participación activa de los ciudadanos, asimismo la relación del Estado con los ciudadanos. De igual forma en el desarrollo capitular se distinguen dos líneas de análisis del derecho de acceso a la información pública, la primera apuntando a los mecanismos de transparencia como herramientas de modernización del Estado que contribuyen al fortalecimiento de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción; y la segunda, tendiente al fortalecimiento de la democracia y el enfoque de derechos sobre el acceso a la información pública y la libertad de expresión, en el marco de los derechos humanos, tomando en consideración diferentes ejes, primero desde una óptica individual como un elemento participativo, posteriormente como un bloque de institucionalidad examinando cómo en El Salvador se garantiza el derecho, y por último un mecanismo de participación por parte de la población y por ende la calidad democrática. Con base a lo anterior, es pertinente mencionar que se ha dado **cumplimiento al objetivo del capítulo dos.**

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objetivo del presente capítulo plantear cómo el acceso a la información pública impacta en la construcción de un gobierno abierto y al combate a la corrupción.

A lo largo de la presente investigación se ha plasmado como la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública ha representado un reto para la gestión pública, y un desafío relacionado con la modernización del Estado y la calidad de la democracia. Mark Moore con el afán de redefinir la perspectiva tradicional de la gestión pública, introduce el concepto de valor público, con una filosofía proactiva integral, para que a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes se generen condiciones del máximo valor posible para la población con la máxima eficacia y eficiencia¹³⁴.

Desde la óptica de anterior, la transparencia debe ser adoptada como valor público, desde el sentido que aporta información oportuna, fidedigna, comprensible y pertinente, lo cual debe ser complementario de forma inequívoca desde el punto de vista normativo.

Tabla 4. Tres paradigmas en la Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza de Comunidad en Red / Gestión del Valor Público
Teoría	Bienes públicos	Public choice	Valor público
Objetivos claves	Inputs políticos, servicios monitoreados a través de la burocracia	Gestión de inputs y outputs de manera tal que aseguran la economía y respuesta a los consumidores	Alcanzar valor público, que involucra mayor efectividad en la manera de abordar los problemas que al público más le preocupan; se extiende desde la entrega de servicios hasta el mantenimiento el sistema.
Definición	Definido por políticos o	Preferencias	Preferencias individuales y

¹³⁴ Mark Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, (España: Paidós, 1998), 438.

de interés público	expertos; poco espacio para el input del público	individuales agregadas, en práctica capturadas por funcionarios públicos o alta gestión pública, apoyado por evidencia respecto de la elección de los clientes	públicas producidas a través de complejos procesos de interacción, que involucran reflexión deliberativa sobre insumos y costos de oportunidad
Contexto	Estable	Competitivo	En cambio continuo
Población	Homogénea	Atomizada	Heterogénea
Necesidades- Problemas	Claros (sin ambigüedad), definidos por profesionales	Deseos expresados a través del mercado	Complejos, volátiles y propensos a riesgo
Gobernanza a través de:	Jerarquías	Mercados	Redes y sociedades
Rol de los managers	Asegurar que las reglas y procedimientos apropiados sean seguidos	Ayudar en la definición y cumplimiento de objetivos de desempeño	Jugar un rol activo en dirigir redes de deliberación y mantener la capacidad general del sistema
Abordaje de ethos público	El sector público tiene el monopolio en el ethos, y todos los organismos públicos lo tienen	Escéptico acerca del ethos público, se inclina hacia el servicio al consumidor.	Nadie tiene el monopolio del ethos público. Mantener relaciones a través de valores compartidos es visto como esencial.
Sistema preferido para brindar servicios	Departamentos jerárquicos con profesiones auto-reguladas	Sector privado	Menú de alternativas seleccionadas pragmáticamente y un enfoque reflectivo acerca de los mecanismos de intervención para lograr objetivos
Contribución al proceso democrático	Provee rendición de cuentas: competencia entre líderes electos	Provee objetivos: limitado a establecer objetivos y monitorear desempeño, dejando en la libertad de los managers la determinación de los medios	Aporta diálogo. El proceso continuo de intercambio democrático es esencial.

Fuente: Cintia Maldonado¹³⁵

¹³⁵ Cintia Maldonado, "La incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación en organizaciones gubernamentales y la creación de valor público" (tesis de maestría, Universidad de San Andrés, 2018), 9. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/16024/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.%20M.%20A%20yPP.%20Maldonado%2C%20Cintia.pdf>

De la tabla número 4 se desprenden dos ejes principales, primeramente, que la administración pública debe ser comprendida como un organismo público, que dispone del poder político y que su función es operativizada por la competencia y facultades legalmente establecidas que la autorizan emplear de manera articulada acciones y medidas para satisfacer demandas e intereses de la ciudadanía, a efecto de asegurar el cumplimiento de su gobernabilidad democrática.

Bajo el contexto planteado en el apartado anterior, la Nueva Gestión Pública se presenta como un nuevo paradigma de la administración pública que demanda una reforma integral del Estados referente a su gestión, presupone además acciones enfocadas en el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, sin dejar de lado la implementación de los procesos de rendición de cuentas, mejora regulatoria y acceso a la información pública.

3.1. Factores que impiden la plena aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública

Uno de los problemas más complejos en la gestión pública es la resistencia al cambio, que generalmente está asociada con el escepticismo, y con la dificultad y tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de los trabajadores, funcionarios, y consecuentemente de la población en general¹³⁶.

El 06 de diciembre de 2017, a través del Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial se presentó la iniciativa de Ley de Servicio Público, que recogía una serie de discusiones políticas y administración pública, que pone sobre la mesa el tema de la

¹³⁶ La resistencia al cambio no se limita a dificultades de cambio cultural, sino que se relaciona con luchas de poder, ligadas con la armonización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales, como expresaba Maquiavelo: *“Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme”*.

capacidad administrativa de los Estados, enfocado no solo en la división de poderes sino que lograr que el andamiaje gubernamental cumpla con las expectativas ciudadanas generando resultados y servicios de calidad enmarcando su accionar en la legalidad¹³⁷.

Como se enunció al inicio, la presente investigación además de elementos teóricos se sustenta en la aplicación de entrevistas semi estructuradas, a efecto de contar con las percepciones, valoraciones y descripciones de expertos en el tema de acceso a la información pública y transparencia; en razón de lo anterior se señala información relevante para contrastar algunas de las posiciones de los entrevistados y relacionarlo con aspectos teóricos.

¿CUÁLES SON ALGUNOS OBSTÁCULOS EN EL LOGRO EFECTIVO DE LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA?	
El licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, manifestó lo siguiente: <i>“El primer obstáculo creo que es por la falta de voluntad de los actores, y es que definitivamente no puede haber un buen ejercicio de parte de quienes detentan el poder en el Estado si no se parte de una comprensión, de una verdadera conciencia que esto significa para poder comportarse. Y esto lo bajo a un nivel súper simple y esto es que todas las personas que estamos en sociedad obviamente en primer lugar por convencimiento, por conciencia obramos en distintas cosas de una manera</i>	El licenciado Jonathan Sisco, quien considera que dentro de los obstáculos para el logro efectivo de la transparencia en la gestión pública está <i>primeramente la falta de la voluntad política de cumplir la Ley de Acceso a la Información Pública, segundo obstáculo es que los Comisionados del Instituto no son imparciales, no tienen conocimientos especializados sobre transparencia y responden al ejecutivo, en ese sentido ellos no van a actuar como una entidad de control, ellos no van a garantizar el derecho al acceso a la información pública porque son políticos</i>

¹³⁷ Véase, Proyecto de Ley de Servicio Público, publicado por la ex Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, acceso el 10 de enero de 2022, <http://www.funcionpublica.gob.sv/portal/archivos/PROYECTO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20P%C3%9ABLICO.pdf>

<p><i>determinada, lo que puede ser de una forma positiva o de una forma negativa pero ese es un primer nivel donde nosotros podemos demostrar cómo nos conducimos en sociedad, lo mismo pasa en este caso a nivel de representantes estatales pueden haber leyes coercitivas, disposiciones que obligue a actuar de determinada manera, por ejemplo tenemos todos los procesos que como Instituto hacemos, pero lo primero que debe de haber es una concepción de parte del funcionariado a nivel nacional de que se debe de obrar de cierta manera, una vez creo que eso se logra de la cabeza de una institución hacia abajo toda la articulación de esa situación debe funcionar de esa manera es decir regir cada principio cada acto que realiza desde el más sencillo hasta el más grande justamente en línea de que haya una apertura no una opacidad. La opacidad sería lo contrario en este caso a la transparencia es decir cuando hablamos de opacidad hablamos de una forma oscura de trabajar, es decir que las decisiones o actos que se Ejecutan carecen de transparencia y qué hace deliberadamente porque algo se quiere esconder.¹³⁸</i></p>	<p><i>no son personal técnico, entonces al ser una institución de control debe existir un personal imparcial que no responda al poder positivo en este caso al ejecutivo, ese sería un obstáculo bien evidente. Sumando a lo antes dicho, agregaría un tercer obstáculo, en cuanto a que existen algunas excepciones en la ley como por ejemplo cuando alguna información pública pone en riesgo a las autoridades han tomado esto como una excusa Entonces el obstáculo en este caso sería la mala redacción de la ley porque las excepciones son demasiado ambiguas y sirven para que de manera discrecional se niegue la información¹³⁹.</i></p>
--	--

El licenciado Ricardo José Gómez Guerrero hace mención por un lado del reconocimiento jurídico del derecho que tienen los ciudadanos de participar de manera

¹³⁸ Ricardo José Gómez Guerrero, Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 27 de noviembre de 2021, entrevista No. 5 A.

¹³⁹ Jonathan Sisco, Abogado administrativista Anticorrupción y Justicia de la Fundación CRISTOSAL. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 17 de noviembre de 2021, entrevista No. 4 A.

directa en la fiscalización de las entidades gubernamentales, aludiendo a que las leyes de acceso por si solas no son completamente efectivas si los ciudadanos ya sea de manera individual o las organizaciones de la sociedad civil carecen de la compromiso y voluntad para ejercer su derecho de acceso a la información¹⁴⁰, en el sentido que debe haber compromiso del Estado, sus funcionarios y servidores para desplegar los recursos que sean necesarios para instaurar un sistema que permita que las solicitudes de información sean procesadas sin tácticas dilatorias de ningún tipo y únicamente bajo parámetros restrictivos previamente definidos en la ley, y del otro lado, el rol activo de la sociedad civil para generar las solicitudes y utilizar la ley.

De lo expuesto por el licenciado Jonathan Sisco, se infieren elementos importante para garantizar la transparencia en la gestión pública, primeramente la **imparcialidad** en la medida en que se demanda el respeto irrestricto al principio de igualdad ante la ley y la existencia de garantías que preserven la independencia con la que actuaran los Comisionados, por otro lado la **eficacia** que implica la accesibilidad y diligencia en la resolución y ejecución de sus decisiones, dejando de lado el arraigo institucional de una cultura del secreto. En ese sentido, se considera que la idea concluyente de licenciado Sisco deviene de la necesidad de instituciones que en su composición sean capaces de aplicar y ejecutar la ley con equidad y eficiencia, para salvaguardar el sistema democrático y coadyuvar en la legitimación del estado de derecho.¹⁴¹

¹⁴⁰ En esa misma línea el licenciado Gómez Guerrero al consultarle según su criterio ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una mayor participación más activa de los ciudadanos? respondió: *Impedimento, como tal no lo hay creo que la falta de información y falta de cultura participativa justamente en esta materia en nuestro país salvo algunas organizaciones y esto se mide a nivel latinoamericano El salvadoreño es bastante conformista poco o nada hace para vincularse entonces creo que esta actitud poco resignada o cómoda a veces es realmente el verdadero valladar para eso porque limitantes concretas legales o restrictivas como tal no las hay, cualquier persona puede y no solo los mayores de edad pueden hacer uso de estos mecanismos y de estos derechos.*

¹⁴¹ En una línea bastante similar se ubica la postura de la licenciada Claudia Liduvina Escobar, a quien se le realizó la pregunta ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de Acceso a la Información Pública y el cumplimiento de sus atribuciones? Respondiendo de la siguiente manera: *Lastimosamente, para mí el Instituto está totalmente cooptado por el Ejecutivo, las personas que integran el Instituto responden a los intereses de Casa Presidencial, y eso obstaculiza a cualquier persona para que no pueda obtener información que el gobierno no quiera que se entere, que no quiera transparentar; es una lástima porque era un institución nueva en el país y tenía mucho prestigio a nivel internacional, después de México era uno de los más reconocidos, sin embargo el trabajo actual esta desprestigiado y eso lo que hace es que más allá que perjudica al gobierno, perjudica a los ciudadanos que los desmotiva para ejercer la participación ciudadana, porque no encuentran un ente que pueda dirimir un conflicto en materia de información pública de manera imparcial, sino que lo están haciendo desde una línea dictada desde Casa*

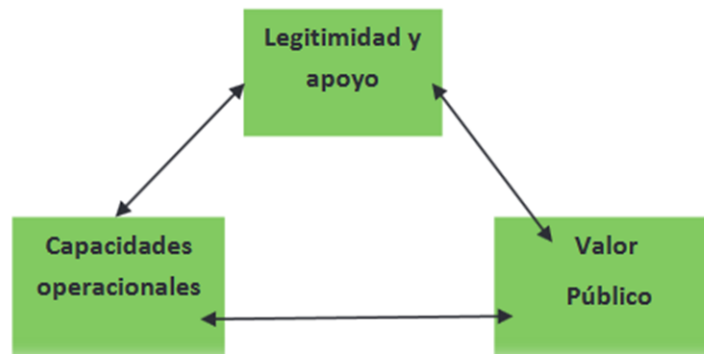
Al analizar en conjunto las posturas antes referidas, se debe estimar que no tiene sentido que se regule mediante una ley que el acceso a la información si el andamiaje Estatal no permite que los ciudadanos puedan usarla. En razón de lo cual resulta pertinente establecer que una nueva gestión pública exige un cambio permanente y el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades orientadas a la gestión por resultados, impulsando la transición de la ideología basada en la Administración Pública asentada en la especificidad de las funciones y el seguimiento de reglas y procedimientos estandarizados a una ideología basada en la eficiencia, más inclusiva abierta a la participación ciudadana y por ende el afianzamiento de una mayor transparencia en la gestión pública.

En se sentido, una gestión pública debe estar coordinada y alineada para cumplir grandes objetivos de Estado de manera eficiente, bajo esa concepción surge la idea de *valor público*, la cual “*consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de los individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas*”¹⁴²

Presidencial, y tengo conocimiento de eso porque pasaba desde antes de mi salida del Instituto, estaban respondiendo al descaro, al cinismo que Casa Presidencial dice, es un Instituto que está prácticamente de adorno, que no va a hacer nada ni se va a pronunciar en pro del derecho de acceso a la información pública; a estas alturas ya tuvo que haber dicho algo, por ejemplo desclasificar la información que han catalogado con carácter reservada, sin dicha información cumpla los requisitos para otorgarle el carácter de reservada. Yo creo que han sido impuestos por Casa Presidencial, su proceso de elección viciado y con poca participación. La ley de acceso a la Información Pública es la única que regula que los funcionarios de los entes garantes deban ser electos por algunos sectores de la sociedad, la empresa privada, periodistas, profesionales, sindicatos y las universidades eligen a sus candidatos, los que consideran puedan ser los más idóneos, eso hace que la Ley de Acceso a la Información Pública sea distinta a otras, porque también da ese plus de la participación de los sectores, sin embargo ha sido completamente manipulada, donde ha habido manipulación en las elecciones, en otros casos ni siquiera hubieron elecciones porque no llegaron los sectores, por ejemplo el de los periodistas no llegó nadie pero así lo vamos a poner, y así a lo burdo han colocado a personas que van a responder a los intereses de quienes lo han puesto. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 18 de septiembre de 2021, entrevista No. 3 A.

¹⁴² Mark Moore, “Creando valor público a través de asociaciones público – privadas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 34 (2006): 18

Ilustración 16. Triángulo estratégico de Mark Moore



Fuente: Enrique Conejero Paz¹⁴³

En relación a la ilustración número 16 se reflejan orientaciones político – estratégicas que tienen su fundamento en el desarrollo, equidad y gobernabilidad, y que requiere de un proceso de planificación que debe guardar conexión con la gestión organizacional de los recursos (humanos, financieros y logísticos), de modo que se construya una cadena de generación de valor.

Por otro lado, relacionando el planteamiento de Mark Moore, cabe destacar que bajo la concepción del valor público que tiene dos componentes: primero lo que la ciudadanía valora y segundo aquellos elementos que añaden valor a la esfera pública, dimensionando el interés público sobre los intereses individuales, en tal sentido y bajo esa misma premisa Benington acota lo siguiente en relación a la esfera pública:

El tejido de valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimientos y otros recursos culturales que tienen en común las personas a través de sus compromisos y comportamientos cotidianos y que son mantenidos en confianza por el gobierno y las instituciones públicas. Es lo que proporciona a la sociedad un cierto sentido de pertenencia, significado, propósito y continuidad, y que permite a las personas prosperar y esforzarse en medio de la incertidumbre¹⁴⁴.

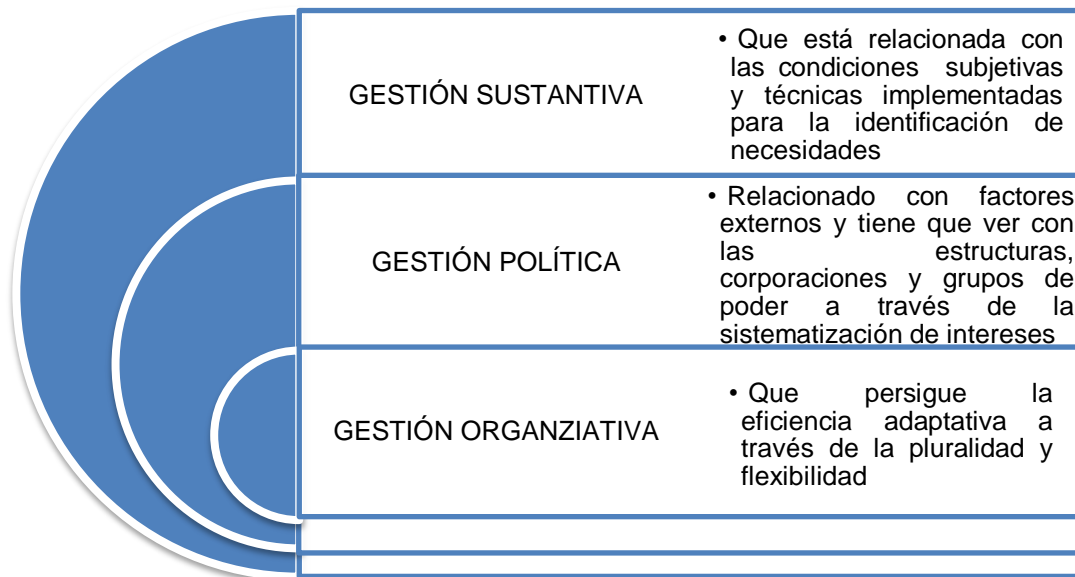
¹⁴³ Enrique Conejero Paz, “Valor Público: una aproximación conceptual”, *Revista 3C Empresa*, n.1 (2014): 30-41

¹⁴⁴ “Raúl Martínez Navarro: Valor público como marco para la gestión gubernamental en contextos inciertos”, ACADEMIA, acceso el 16 de diciembre de 2021, https://www.academia.edu/41363784/Valor_p%C3%BAblico_como_marco_para_la_gesti%C3%B3n_gubernamental_en_contextos_inciertos

Los avances en el área de la Administración Pública han permitido comprender un modelo de gobernanza, bajo esquemas actualizados para atender las demandas, y necesidades sociales, a través del involucramiento de actores sociales, e institucionales (dejando en gran medida la toma de decisiones de manera de verticalista e implementando un modelo horizontal). En esa misma línea se encuentra el planteamiento siguiente:

Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales¹⁴⁵”.

Ilustración 17. Dimensiones estratégicas de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia

A partir de la ilustración número 17, se desprende la conclusión siguiente: no se

¹⁴⁵ “Joan Prats i Catalá, Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”, Fundación Dialnet, acceso el 15 de diciembre 2021, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=938164>

puede obviar que la Administración Pública en su conjunto, actúa en un cuadro de realidades complejas y cambiantes, que requiere de marcos legales y tecnologías acordes a las exigencias actuales de la sociedad, con el objeto de aumentar la capacidad institucional para brindar respuestas de mayor calidad a las demandas ciudadanas.

3.2 El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción

Al respecto, es importante establecer elementos doctrinarios, Javier García Espinar, expone:

El fenómeno de la corrupción (ya sea en forma de tráfico de influencias, o en forma de obtención de favores ilícitos a cambio de dinero u otros favores) constituye una vulneración de los derechos humanos por cuanto que generalmente entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley, y en ocasiones, llega a suponer una vulneración de los principios democráticos, conduciendo a la sustitución del interés público por el interés privado de quienes se corrompen¹⁴⁶.

Bajo el enunciado anterior, las consecuencias de la corrupción a nivel mundial han sido ampliamente identificadas, y principalmente relacionadas con el acceso desigual a los servicios públicos y a la justicia, en tal a mayor nivel de corrupción, mayor trascendencia en los problemas para la sociedad, debilitándose también el Estado del Derecho y sembrando desconfianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Para desarrollar el tema es fundamental definir desde un punto de vista teórico que es corrupción; para Huntington “*es una desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados*”¹⁴⁷

Resulta interesante la contextualización que el mismo Huntington hace, respecto a la corrupción, ya que encuadra que la misma obedece a los cambios sociales, en

¹⁴⁶, Javier García Espinar, “Relación entre Corrupción y Derechos Humanos”, *Derechos Humanos.Net* (blog), acceso el 17 de diciembre 2021, <https://www.derechoshumanos.net/corrupcion/corrupcion-ddhh.htm>

¹⁴⁷ Samuel P. Huntington, *El orden Político en las sociedades en cambio* (Argentina: Paidós, 1972) 63.

especial aquellos producidos por la rápida modernización social y económica ya que las instituciones políticas existentes sufren tensiones y pierden su capacidad de gestión de la cosa pública frente a las exigencias de los cambios¹⁴⁸.

Sumando a lo anterior, la corrupción puede ser vista desde una visión más amplia, acotando que el poder público que se les ha concedido, es utilizado de mal manera para obtener ganancias privadas, no limitándose únicamente a las propias, sino que es extensivo al beneficio o provecho que pudieran tener familiares, amigos e incluso partidos políticos.

La corrupción es un fenómeno inmerso tanto en el espacio social como en el político, tendiente a generalizarse dentro de la Administración Pública, es por ello que no puede analizarse de manera restrictiva, es decir, que abordarlo únicamente desde un marco jurídico-penal, sino como un fenómeno social que interviene hasta en el ámbito económico, político y cultural. Retomando los postulados de Huntington, el devenir de las relaciones sociales, políticas y jurídicas deben sujetarse a ciertas normativas, sin embargo, *todas las leyes ponen en desventaja a algún grupo, y éste se convierte entonces en una fuente de potencial de corrupción.*¹⁴⁹

Alan Wolfe plantea que la corrupción siempre ha sido parte de la vida política, pero las formas en que se expresa varían conforme a circunstancias socio-políticas en especial cuando una clase o un grupo han obtenido el poder económico sin su correspondiente poder político¹⁵⁰.

A partir de los planteamientos expuestos, se puede establecer que la corrupción se devuelve en una estructura política-social, como *“la mano invisible”* en el accionar del

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ *Ibidem.* 73

¹⁵⁰ Alan Wolfe, “Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo”, *Revista Comercio Exterior*, n.9 (1980): 87-89.

Estado, aunque no puede obviarse las acciones individuales que genera el debilitamiento institucional, los valores jurídicos y políticos¹⁵¹.

En consonancia con lo anterior, y considerando que los valores son una mediación entre la aspiración ética de la realización del hombre como fin de la sociedad, y la realización de esa aspiración por medio del derecho; esto evidencia de gran manera que el fundamento ético y moral vienen siendo un “respaldo” o soporte para el fundamento jurídico, la corrupción podría estar encuadrada dentro de los disvalores, como un fenómeno que tergiversa la ideología y finalidad del Estado alejándose de armonizar los intereses y la actividad que éste tiene.

Desde la firma de los acuerdos de paz y el establecimiento de un nuevo régimen político, El Salvador ha experimentado cambios importantes en la esfera político-administrativa, que dio paso a una etapa de progresiva democratización; si bien es cierto la democracia salvadoreña ha tenido avances significativos, debido primeramente al cambio del sistema de elecciones que garantizaron la competencia de diversos partidos políticos y la transparencia de los resultados electorales, distante de lo que durante décadas se había venido teniendo.

¹⁵¹ Los valores son modos de preferencias conscientes y generalizables, a través de los cuales los seres humanos satisfacen las exigencias o necesidades. En ese sentido, toda necesidad supone una carencia: el hombre tiene necesidades en cuanto carece de determinados bienes y siente la exigencia de satisfacer esas carencias, por cuanto que satisface una necesidad humana tiene valor y lo que la contradice es un disvalor. Por ello, se puede afirmar que el valor es una abstracción mental realizada a partir de una experiencia humana concreta, por ser abstracciones intelectuales los valores son un producto del hombre, que se configuran a partir del discurso racional intersubjetivo basado en las necesidades humanas. El valor es una proyección de la consciencia del hombre hacia el mundo externo, representa preferencias que arrancan de determinadas condiciones sociales e históricas y que, por tanto, tienen un fundamento racional y empírico. La categoría de la “necesidad” ha adquirido una relevancia decisiva para la filosofía jurídico-política moderna desde que Hegel concibiera el sistema de necesidades como el primer momento conformador de la sociedad civil. La satisfacción de las necesidades individuales a través del trabajo, que se objetiviza en la propiedad de las cosas externas, no puede reducirse a una afirmación de la particularidad subjetiva, porque gracias a la inteligencia se conjuga con las necesidades y la voluntad libre de los demás. Hegel puntualizaba: El animal tiene un círculo limitado de medios para satisfacer sus necesidades, que son igualmente limitadas. El hombre, incluso en esa dependencia, muestra su posibilidad de superarla y su universalidad mediante la multiplicación de las necesidades y de los medios, así como mediante la descomposición y delimitación de las necesidades concretas en partes y aspectos singulares, que devienen necesidades diversas particularizadas y, por tanto, más abstractas.

Como fue delimitado anteriormente, la democracia en el plano electoral se considera un elemento para crear un clima de gobernabilidad, no obstante, siguen presentándose retos en relación al funcionamiento de las distintas instituciones democráticas, la legítimas de éstas y de los gobernantes, en lo cual el tema de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamentales.

En este orden de ideas, es imperante que de manera paralela se ejecuten avances democráticos relacionados con a la implementación de políticas públicas de acceso a la información. Actualmente, el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública representa un verdadero desafío como país, por lo tanto, las discusiones vinculadas con las formas y estrategias en las que puedan fortalecerse conciernen a toda la sociedad.

Bajo esa misma consonancia, en la Declaración de Asunción de Principios sobre Rendición de Cuentas, en el principio cuarto se establece:

*La publicidad de las actuaciones públicas es premisa fundamental de la transparencia, por lo que la información presentada para los efectos de la rendición de cuentas debe ser confiable, relevante, clara, accesible, comprensible, completa, medible, verificable, oportuna, útil y pública para el ciudadano, promoviéndose el uso de diferentes medios para su comunicación, con el objeto de lograr una adecuada difusión a los actores interesados. Los órganos de control deberán impulsar que la información presentada por las instituciones y funcionarios públicos cuenten con las mencionadas características...*¹⁵²

Asociado al planteamiento anterior es importante mencionar lo que señalan Fung, Graham y Weil, para quienes la sustentabilidad de las normas pro transparencia está directamente relacionada con la legibilidad, comprensibilidad y relevancia de la información. En la medida en que no se mejoren estas condiciones, las políticas a favor de la transparencia tienden a deteriorarse. Ésta sólo funciona si se cumplen dos condiciones:

a) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar información demandada;

¹⁵² Ann Florini, "Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency" (Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC., 28 de abril de 1999), http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/florini.pdf

b) que quienes reciban la información tengan la capacidad de evaluar dicha institución de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento.¹⁵³

De la exposición preliminar, se puede mencionar que la normativa jurídica genera las condiciones para hablar de una especie de transparencia colaborativa, la cual en pocas palabras equivaldría a una articulación entre el Estado, la Sociedad y quienes desempeñan la función pública mediante procesos de interacción, fomento de valores éticos y políticos.

En consonancia con lo anterior, las reformas legislativas en materia de transparencia y acceso a la información pública son temas que atañen no solo a los políticos –por ser quienes tienen la facultad legislativa-, sino que también a una multiplicidad de actores como organizaciones no gubernamentales, empresarios, grupos de interés, partidos políticos, en el sentido que se debe en conjunto deben tener la posibilidad real y la capacidad de influir e intervenir en los asuntos públicos.

Ineludiblemente existe una relación entre la política y el dinero, en tal sentido que la necesidad de recursos financieros coloca a partidos políticos y postulantes a optar a cargos de elección popular en un dilema entre la legitimidad y el cumplimiento de sus objetivos. Un punto importantísimo que se abordará es la publicidad y transparencia que se da de los recursos financieros en las campañas electorales, que van desde la utilización y manejo de medios masivos de comunicación, recursos humanos, agencias publicitarias, en otras palabras, el desenvolvimiento de estas relaciones puede ir o no apuntando al deterioro de la credibilidad de los partidos y la identificación de la ciudadanía con éstos¹⁵⁴.

¹⁵³ Agustí Cerrillo en “La Contribución de las TIC a la Mejora de la Transparencia Administrativa”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* n.188 (2012): 708

¹⁵⁴ Es necesario establecer que se entiende por crisis de representación, Marcos Novaro plantea que habitualmente se entiende como el *deterioro del prestigio de los partidos, los parlamentos y otras instituciones ante el electorado, y la pérdida de eficacia consecuente para formar consensos, seleccionar los liderazgos y administrar el poder político*. (En *La Crisis de Representación y las Nuevas Alternativas en la ciudad de Buenos Aires. Un Análisis Comparado sobre la centroizquierda en ciudades de América Latina*). A partir de la premisa anterior, la idea de representación política puede ser abordada a partir de dos elementos el primero de ellos **la capacidad** para reproducir los rasgos de la sociedad en la que se despliega, es en este elemento donde se observa la vinculación partido-sociedad, por lo que la crisis

Como se acotaba anteriormente, el fenómeno de la corrupción es un mal perenne que sigue expandiéndose en todo el mundo, Kofi Atta Annan, Secretario General de las Naciones Unidas –en esa fecha-, durante la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción manifestó:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países -grandes y pequeños, ricos y pobres- pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo¹⁵⁵.

Por consiguiente, del enunciado anterior, puede afirmarse que implícitamente Kofi Atta Annan hace alusión básicamente a dos elementos importantes, el primero que la falta de credibilidad de los ciudadanos en los Gobiernos obedece en gran medida a la corrupción en las actuaciones; el segundo elemento se refiere a que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la gestión estatal, constituyen las herramientas principales en la lucha contra la corrupción, existiendo una necesidad latente de combatirla.

Bajo esa misma línea el Doctor Guillermo Cabanellas, concibe la corrupción como “*el acto de quienes, estando revestidos de autoridad pública, sucumben a la seducción, como los actos realizados por aquellos que tratan de corromperlos*¹⁵⁶”. Conforme a la

aparece cuando hay un rompimiento de ese vínculo originado por la dificultad de los partidos políticos para sistematizar los intereses sociales. El segundo elemento es **la acción**, y está se traslada a la relación partido-gobierno y se refleja en un problema de ejercicio del poder de decisión, aquí se evidencia la crisis cuando las decisiones que adoptan los representantes en el marco de ese ejercicio gestionan deficientemente los intereses sociales que les han sido confiados.

¹⁵⁵ “Kofi A. Annan: Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, acceso el 15 de noviembre de 2021. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

¹⁵⁶ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*, 11° Edición, (Argentina: Heliastas S.R.L.1993), 81

premisa anterior, resulta más que evidente, la relación –que debe ser inseparable- entre la política y la ética, en el sentido que la ausencia de la ética provocaría que los intereses particulares prevalezcan en deterioro de los intereses generales.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción en el artículo VI enuncia actos de corrupción los siguientes:

- a) *El requerimiento, la aceptación, el ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, por o a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- b) *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- c) *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;*
- d) *El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y*
- e) *La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo*¹⁵⁷.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la contratación pública es una de las actividades gubernamentales más asequibles para que la corrupción pueda penetrar y en la que interactúan tanto el sector público como el privado. En la publicación “*Integridad en la contratación pública, buenas prácticas de la “A” a la “Z”*”¹⁵⁸, advierte que la transparencia, la responsabilidad y la profesionalidad de los servidores públicos son la clave para lograr la integridad del proceso.

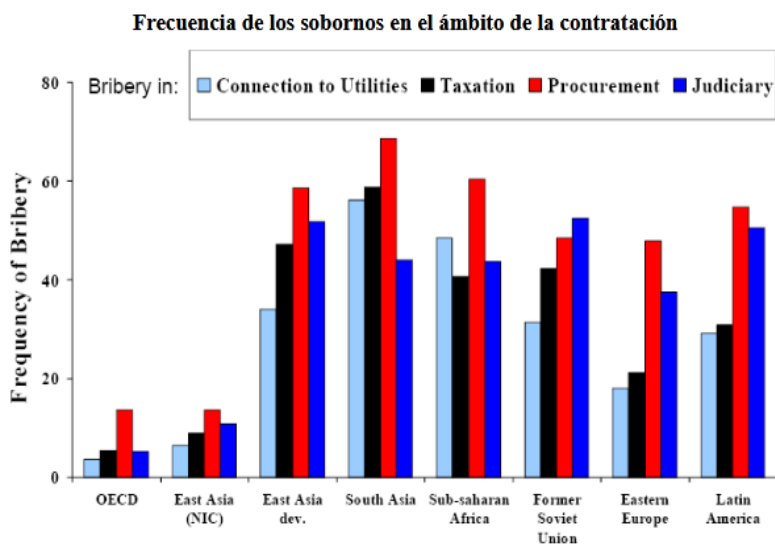
Según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cerca del 60% de los sobornos transnacionales que se pagan en

¹⁵⁷ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. (1996), acceso el 21 de diciembre de 2021, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.pdf

¹⁵⁸ “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros”, OCDE, acceso el 19 de diciembre de 2021 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/informe-de-la-ocde-sobre-el-soborno-internacional_9789264226654-es#page2

todo el mundo están relacionados con la contratación pública¹⁵⁹. A partir de los datos anteriores, la corrupción en la contratación pública, requiere la manipulación de alguna de las actuaciones de los servidores o funcionario con los entes participantes (sea cual sea su naturaleza) en cualquiera de las fases del proceso, a efecto de favorecer de manera arbitraria o ilegal a quien se le adjudicará la compra o prestación del servicio.

Ilustración 18. Frecuencia de los sobornos en el ámbito de la contratación



Fuente: Publicación “Integridad en la contratación pública, buenas prácticas de la “A” a la “Z” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

La ilustración número 18 resume lo que Teresa Medina Arnaiz detalla, en el sentido que la corrupción en la contratación pública se materializa con diferentes tipos de actuaciones que, vulnerando la legalidad, llevan a la “*adopción por parte de los servidores públicos de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa —que es el interés general— para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero*”¹⁶⁰

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Teresa Medina Arnaiz “Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública” *Diario La Ley*, n. 7382 (2010), 6, http://www.aedun.es/images/stories/documentos/articulos/normativas_fenomeno_corrupcion.pdf

En este tipo de prácticas no solo pueden verse los servidores que participan de manera directa en la contratación, sino que también externalidades como los propios partidos políticos o grupos de interés. Bajo lo anterior, puede inferirse que el concepto de transparencia se utiliza en la contratación pública con dos sentidos diferentes, pero no opuestos:

- a) **TRANSPARENCIA MATERIAL:** *Exige que internamente el procedimiento garantice la igualdad de trato de todos los interesados en participar en una contratación pública; la selección de la oferta objetivamente más ventajosa en conjunto para los intereses públicos de la entidad contratante; y el cumplimiento íntegro de lo contratado. Se trata de una transparencia ad intra, dentro del procedimiento de contratación, en la relación entre los contratistas y la entidad contratante. Una transparencia que afecta al fondo, al modo en el que se contrata.*
- b) **TRANSPARENCIA FORMAL:** *apertura de la información ad extra, la publicación de los datos de cada contratación realizada: qué se contrata, a quién y por cuánto. Esta acepción está ligada al principio de acceso a la información y a los expedientes, y a la participación de la sociedad. No interfiere en el procedimiento de contratación, sólo lo hace formalmente visible para todos los ciudadanos, sin entrar al fondo, al cómo se llega a cada adjudicación. Su objetivo es favorecer una mayor participación ciudadana implicando a los ciudadanos en la gestión pública, haciéndoles partícipes de las decisiones públicas, y facilitando con ello el control de esa gestión, si se hace con eficiencia y en beneficio de todos¹⁶¹.*

En El Salvador, dentro de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, mediante el Decreto Legislativo 599 de fecha 20 de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa decretó la suspensión de *los plazos y la celebración de audiencias de la jurisdicción Penal común y Jurisdicciones Especializadas en materia penal; aplicándose también a las audiencias que se celebran en sede administrativa inclusive aquellas programadas por Instituto de Acceso a la Información Pública*¹⁶².

¹⁶¹ José Manuel Martínez Fernández “*Transparencia versus Corrupción en la Contratación Pública. Medidas de Transparencia en todas las fases de la Contratación Pública como antídoto contra la corrupción*” (tesis de doctorado, Universidad de León, 2015), 47 <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/7261/TESIS%20DE%20JOS%C3%89%20MANUEL%20MART%C3%8DNEZ%20FERN%C3%81NDEZ.pdf?sequence=1>

¹⁶² Reforma al artículo 9 del decreto que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2020)

Es importante mencionar que el Instituto de Acceso a la Información Pública el emitió la “Directriz sobre rendición de cuentas. Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19¹⁶³”, el cual instauraba la obligación de rendir cuentas a partir de las siguientes características:

- 1) **Apertura al control de la población:** implica que los entes obligados (entendiéndose todo el engranaje del Estado) deberán permitir el acceso a la información como una herramienta de rendición de cuentas, la divulgación de la información, los entes obligados
- 2) **Transparencia:** los entes obligados deberán presentar la información de forma completa, procesable, oportuna; veraz, clara y comprensible, de tal forma que permita a la población realizar valoraciones sobre la base de información certera y útil.
- 3) **Inclusión:** las instituciones deberán procurar el mayor acceso a los ejercicios de rendición de cuentas¹⁶⁴

De las características expuestas anteriormente, es importante resaltar que los gobiernos deben promover confianza y credibilidad de sus actuaciones, generando mecanismos de acceso de información y transparencia. En ese contexto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), emitió un informe que sobre el punto en abordaje particularmente se establecía:

Como resultado de la gestión de la crisis generada por la COVID-19, en todos los países de la subregión se han observado diversas muestras de descontento por parte de distintos sectores y actores de la sociedad, que se han manifestado de muchas formas, desde pronunciamientos y comunicados hasta concentraciones y marchas. Los factores

¹⁶³ Dictadas por el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública, el 03 de abril de 2020, de conformidad con las facultades normativas establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública, y en las que se establecían las instrucciones mínimas para realizar procesos de rendición de cuentas sobre los recursos utilizados en la emergencia por la pandemia del COVID-19, comprendiéndose presupuestos y ejecución, inversión de infraestructura, contratación de personal, donaciones, subsidios e incentivos fiscales, , información estadística, etc.

¹⁶⁴ Saúl Baños y Loyda Robles, coord., *Acceso a la Información Pública, Derecho Indispensable para fortalecer el proceso Democrático*, (El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, 2021), 30.

*generadores de conflicto más comunes han sido la falta de información y transparencia por parte de los Gobiernos en cuanto a los casos y muertes por coronavirus, la corrupción y el mal uso de los recursos públicos, la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, las condiciones de la reapertura de las economías, el hambre de la población más necesitada, la no pertinencia en los criterios de entrega de paquetes alimentarios y algunas medidas que, bajo los estados de emergencia, restringen derechos ciudadanos como la movilidad*¹⁶⁵.

De las líneas antes expuestas se desprende la idea que la transparencia juega un rol importante para establecer una relación de confianza y menor percepción de corrupción de los gobiernos, generando un sentido de vinculación, principalmente transparentar las compras públicas en materia de adquisiciones en emergencia¹⁶⁶.

El tema de corrupción denota que el problema va más allá de asuntos morales o ético, sino que se trataba de fallas en el sistema y las instituciones, en esa misma línea Eduardo Bohórquez menciona:

*La presencia de corrupción ya no sólo evidenciaba la calidad moral de los funcionarios y trabajadores de una institución, sino que delataba deficiencias en el diseño de las reglas para la operación de los programas, ausencia de controles externos que los acompañarán, d débil supervisión externa desde el Poder Legislativo y ausencia de formas de contraloría social que reforzaran el comportamiento ético de servidores públicos. Este cambio de enfoque supuso también una nueva lectura de la corrupción, que empezó a ser vista como síntoma de otras debilidades del sistema y ya no sólo como un problema en sí misma*¹⁶⁷.

Partiendo de la idea que, por excelencia, los partidos políticos son el eslabón de la representación entre el gobierno y los ciudadanos, pero que también moldean la

¹⁶⁵ “Alberto Enríquez y Carlos Sáenz: *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*,” CEPAL, el acceso 19 de diciembre 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf

¹⁶⁶ En el caso de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a efecto de garantizar el control de la población sobre las actuaciones y recursos públicos, impulsó como medida protectora, ser el receptor de las solicitudes relacionados con la pandemia que fueran presentadas por los ciudadanos, teniendo el rol de recibir, identificar, analizar y sistematizar la información solicitada, agrupando las solicitudes para remitirlas a la Secretaría de Salud, para su atención y respuesta. Véase: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social “Limitaciones al acceso a la información pública durante la pandemia de COVID-19”, *Estudios Legales*, n.132, (2020): 3, http://fusades.org/publicaciones/PIDEL132_limitaciones.pdf

¹⁶⁷ Eduardo Bohórquez, *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno “Corrupción en la provisión de servicios públicos. ¿endémica o epidémica?”* (México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados, 2006), 137

estructura social, económica y cultural de un país a través de las políticas de gobierno que se aprueban¹⁶⁸, no puede dejarse de lado el tema de transparencia y rendición de cuentas para los partidos políticos.

A pesar que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y constitucionalmente se reconoce que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno¹⁶⁹

Un punto importante a señalar es que la transparencia y rendición de cuentas sobre datos de los partidos políticos debe comprender el financiamiento de las campañas electorales, la publicidad y difusión de programas y adquisición de servicios, en el entender que la calidad de la democracia que posean depende de los procedimientos, acciones y decisiones que tomen. En el caso salvadoreño, fue hasta 2013 con la Ley de Partidos Políticos se introdujo la obligatoriedad para los Partidos Políticos de rendir informes sobre sus ingresos y gastos ante la ciudadanía, con lo cual se dio un primer paso en dirección del principio de rendición de cuentas para los institutos políticos¹⁷⁰.

3.3 Propuesta de reformas

Retomando la filosofía del objetivo de presente capítulo, y como se ha apuntado la aprobación y vigencia de la Ley de Acceso a la Información significa sólo el primer

¹⁶⁸ "Johanna Andragon: Crisis de Partidos Políticos: la constante en la Democracia Ecuatoriana", Universidad San Francisco de Quito, acceso 26 de diciembre de 2021. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/eloutsider/article/view/197/198>

¹⁶⁹ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983). Art. 85

¹⁷⁰ Ley de Partidos Políticos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013) Art. 24-A *Los partidos políticos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía que lo solicite, mediante medios electrónicos o físicos, información sobre lo siguiente: a. nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de los mismos, previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hojas de afiliación; y, b. informe sobre el uso o destino de los fondos obtenidos mediante la deuda pública y las donaciones privadas.*

paso, pues persisten algunos obstáculos con relación al ejercicio pleno del derecho a la información de la ciudadanía, ya que tal como se indicó anteriormente no se está generando información respecto a realidades de interés público.

Desde un punto de vista político, la regulación de la transparencia entabla como padrón el fomento de la participación de la ciudadanía en la gestión del Estado como agente controlador del proceso tendiente a aportar legitimidad en la actividad pública, redistribuyendo el poder en su beneficio y en menoscabo de la burocracia, respetando la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la facilitación y acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que establezca la ley. Lo anterior facilitaría en gran manera a que no se efectúen reformas lesivas o regresivas en menoscabo de los avances y logros alcanzados, y que existan mecanismos que permitan identificar los obstáculos que se tienen en materia de transparencia.

Partiendo de la idea que el Estado debe garantizar el respeto de la esfera individual de los ciudadanos, se debe estar atento a la protección de derechos vinculantes entre sí, por ejemplo, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento y de culto, de sindicalización, a la intimidad, privacidad, inviolabilidad de las comunicaciones, de acceso a la información pública, a la transparencia y derecho de protección a datos personales. En esa misma dirección, Rubén Hernández Valle menciona “...la violación de este derecho puede afectar los derechos de la personalidad (intimidad, imagen, honor, etc.), así como también la libertad informática, derecho que proviene directamente de la libertad personal la cual garantiza un trato no discriminatorio tanto en la esfera comercial como en el ámbito laboral”¹⁷¹

Tal como ha sido establecido a lo largo de esta investigación, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, universal y autónomo, que le permite a toda persona, solicitar y tener el acceso a la información que esté en

¹⁷¹ Rubén Hernández Valle, *El Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales en Costa Rica*. (Costa Rica: Juricentro, 2001), 161

posesión de cualquier autoridad pública de manera veraz, oportuna, completa y accesible, no obstante lo anterior, de manera expresa no está regulado en la Constitución, sino que esta adherido en los derechos de libertad de expresión y petición consignados en los artículos 6 y 18 de la Constitución de la República; asimismo la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reconocido dicho derecho¹⁷².

En razón de lo cual podría adicionarse un artículo en la Constitución de la República de la siguiente manera:

---. Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho de acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

Asimismo, para que de manera armónica la Constitución de la República y la Ley de Acceso a la Información Pública, consagren el derecho de información como un derecho fundamental, se debe reformar el artículo 2 de la referida ley, pudiendo quedar redactado de la manera siguiente:

Art. 2.- Se reconoce el acceso a la información pública, como derecho fundamental, para toda persona que desee solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.

¹⁷² La Sala de lo Constitucional estableció “Al igual que el resto de derechos constitucionales, el derecho de acceso a la información pública debe ser eficaz y no reducirse a un simple reconocimiento abstracto. Por ello, es necesario el establecimiento de acciones o mecanismos idóneos tanto para evitar que tal derecho sea vulnerado o limitado inconstitucionalmente como para reparar su conculcación.” Véase Sentencia de Amparo, Referencia: 356-2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014).

Otro de elemento a mencionar es que en la legislación salvadoreña no se regula la figura del *habeas data*, sino que de manera analógica se entiende comprendido en el derecho a la intimidad, sobre esa línea la Sala de lo Constitucional ha establecido:

El derecho en estudio, ha ido perdiendo su carácter exclusivamente individual y asumido con mayor fuerza un papel colectivo y social importante, sin que ello signifique la eliminación de la nota que identifica tal carácter –la individualidad– pues ésta se integra con un contenido público que viene a definirla y a complementarla frente a las nuevas circunstancias que van generándose en el tiempo. Así, el suministro de datos particulares que una persona proporciona a la administración pública mediante el empleo de fichas, solicitudes, entrevistas, es un suceso que le compete a la persona misma; y, sin embargo, es de interés también para los demás miembros de un determinado conglomerado social con una finalidad específica. A pesar de ello, el peligro que puede suscitar tal situación consiste más que en el conocimiento y posesión de los datos, en la posibilidad del uso inadecuado de los mismos¹⁷³

En el caso de México referente a la protección de datos, se vio materializado con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tenía como propósito conferir a los ciudadanos las herramientas y garantías necesarias para asegurar el acceso a la información que tuviesen los órganos federales y nacionales. Es en el marco de la mencionada ley que se creó el Instituto Federal de Acceso a la información pública.

A través de una reforma constitucional, en México se consagró de manera expresa el derecho a la protección de los datos personales de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud pública o para proteger los derechos de terceros¹⁷⁴.

¹⁷³ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia: 118-2002*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2004).

¹⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Congreso Constituyente, 1917), artículo 16. Para garantizar el efectivo ejercicio y sobre todo la protección de datos, de manera constitucional, en el artículo 73 se adicionó como una facultad del Congreso la siguiente: XXIX-S. *Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.*

Con el desarrollo tecnológico y la necesidad de implementar y fomentar el uso de las tecnologías de la información, se requiere la protección de datos de las personas, al respecto Nelson Remolina Angarita propone las siguientes líneas:

- a) *La publicación de datos que por su naturaleza pertenecen a la esfera íntima de la persona o que pueden ser tomados como elementos para prácticas discriminatorias;*
- b) *La publicación de información errónea, inexacta, incompleta, desactualizada, parcializada;*
- c) *La potencialidad de la informática para recopilar y almacenar masivamente datos de cualquier naturaleza sobre las personas y la facilidad para acceder a esa información;*
- d) *La manipulación y/o “cruce” de los datos almacenados que permiten crear perfiles virtuales de las personas (conocer sus pautas de comportamiento, sus tendencias políticas, religiosas, sexuales, entre otras), que pueden resultar valoradas, bien o mal, para las más diversas actividades públicas o privadas;*
- e) *El riesgo de que la información de las personas sea conocida y manipulada por grupos ilegales para diferentes fines (terrorismo, chantajes, extorsiones, saboteos, discriminaciones, etc.)*
- f) *La utilización de la información para fines no permitidos por la ley o no autorizados por el titular del dato*¹⁷⁵.

Estimando que, en términos de protección Constitucional, no contempla el derecho de protección de datos de manera específica, en los parámetros delimitados anteriormente y a efecto de desarrollar contenido jurídico del derecho a la protección de datos y al habeas data, surgen algunos elementos para reformarse pudiendo adicionarse un artículo que contemple dicho derecho, y ser redactado de la manera siguiente:

“Toda persona tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a toda clase de documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo, tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por

¹⁷⁵ Nelson Remolina Angarita. “Documento GECTI N° 11 Propuestas para mejorar y aprobar el proyecto de ley estatutaria sobre el derecho fundamental del habeas data y la protección de los datos personales”. *Universidad de los Andes, Facultad de Derecho*, n.5, (2011): 8

razones de seguridad nacional, orden público, seguridad y salud pública o para proteger los derechos de terceros. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”

Para armonizar el derecho a la información, la autonomía individual y derecho protección de datos personales, en diferentes normativas se plantean propuestas siguientes:

- a) En el artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública se propone adicionar un literal de la siguiente manera:

Habeas data: Es la garantía que tiene toda persona de ejercer el derecho para conocer lo que de ella conste en archivos, fichas, registros o cualquier otra forma de registros públicos, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a su protección, corrección, rectificación o actualización. Los datos impersonales no identificables, como aquellos de carácter demográfico recolectados para mantener estadísticas, no se sujetan al régimen de hábeas data o protección de datos personales de la presente ley.

- b) En el artículo 58 de la Ley de Acceso a la Información Pública que contiene las Atribuciones del Instituto de Acceso a la Información Pública, se propone adicionar los literales siguientes:

Atribuciones del Instituto

Art. 58. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- . Garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales;***
- . Establecer y ejecutar las medidas, estándares y mejores prácticas y que resulten aplicables en la materia de protección de datos personales;***
- . Garantizar, en el ámbito de su respectiva competencia, condiciones de accesibilidad para que los titulares que pertenecen a grupos vulnerables puedan***

ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;

- c) Una de las características de los derechos es que se busca el mayor cumplimiento posible de ellos, sin embargo, como todo derecho, la protección de datos personales no es absoluto, en cuanto deben establecerse límites a este ejercicio en situaciones excepcionales, a efecto de garantizar que coexistan de manera armónica otros intereses, inclusive los de terceras personas.

En razón de lo anterior, debe considerarse procedente adicionar causales bajo las cuales el ente tenedor de los datos personales, puede hacer entrega de los mismos aún sin el consentimiento de su titular, haciendo la propuesta siguiente:

Difusión sin consentimiento

Art. 34.

---. La protección de la seguridad del Estado, de la seguridad pública, de la seguridad económica del Estado o para la represión de las infracciones penales.

---. La protección de los propios titulares del derecho, así como los derechos y libertades de terceros.

- d) Considerando que las labores que realiza el Oficial de Información son de colaboración técnica y operativa concernientes con el registro de la información institucional y el trámite de las solicitudes de acceso a la información pública que realicen los ciudadanos de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública.

A pesar que el nombramiento sea realizado por el titular de la entidad en la que se desempeña el Oficial de Información, con la adición de la letra g) –tal como se propone-, la exigencia de ese requisito se sustenta en que el ejercicio de dicho cargo

debe efectuarse con total independencia del titular de la institución, y que la remoción de sus cargos se haga mediante un proceso en el que se tenga la oportunidad de conocer y se aseguraren oportunidades reales de defensa. En razón de lo cual, se propone reformar los artículos 48 y 49 de la Ley de Acceso a la Información Pública de la siguiente manera:

En el artículo 48 agregar como inciso 2º el siguiente:

Unidades de Acceso a la Información Pública

Art. 48. Para garantizar la estabilidad en el cargo, al igual que el desarrollo profesional del personal y el desempeño eficaz de las funciones públicas, se establece que las relaciones de servicio entre los Oficiales de Información y la Institución en la que se desempeñan se refutarán permanente¹⁷⁶.

En el artículo 49 agregar como letra g, de los requisitos lo siguiente:

Requisitos para ser Oficial de Información

Art. 49. Para ser Oficial de Información se requiere:

g. Contar con certificación en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales, que para tal efecto emita el Instituto de Acceso a la Información Pública.

- e) En los estándares internacionales se ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la

¹⁷⁶ Sobre este punto en particular, el licenciado Jonathan Sisco cuando se le realizó la pregunta Bajo una dimensión de democratización en escala del 1 al 10 donde uno es menos transparente y 10 es más transparente. ¿En cuál de ellas ubicaría a El Salvador en la actualidad y por qué?, comentó lo siguiente: *Bueno, hay un cambio en el cumplimiento de la ley de la información pública. Anteriormente en el gobierno anterior habían varios oficiales de información que tenían formación técnica muchos de ellos abogados y profesionales pero cuando entro el gobierno en junio de 2019 lo que hizo fue despedir a todas estas personas a pesar de que ya hay un precedente jurisprudencial que dice que estos cargos son de carácter técnico que tienen estabilidad laboral eso género que se designaran, nombraran o contrataran personas que tienen un vínculo político con el partido de gobierno y usted puede investigar un dato objetivo la nota que tiene cada una de las oficinas de información y respuesta antes por ejemplo en el FOVIAL la nota era cerca de 9.71 o 9.75 y ahora la nota de esa oficina es cerca de 3. Véase anexo 4*

información en poder del Estado, en ese sentido el Estado deberá garantizar la protección, la confidencialidad y la privacidad del solicitante, procurando que la anonimización y la identidad del ciudadano peticionante, ya sea de manera individual o a través de grupos e instituciones, pudiendo reformarse el artículo 66 de la siguiente manera:

Art. 66.- *Cualquier persona o su representante podrán presentar ante el Oficial de Información una solicitud en forma escrita, verbal, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, de forma libre o en los formularios que apruebe el Instituto. El solicitante se reserva el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.*

Considerando que la idiosincrasia y limitantes culturales de la población salvadoreña, la desconfianza y el temor a que los funcionarios o empleados que manejan la información tomen represalias contra el solicitante, generando con ello mayor escepticismo hacia la Administración Pública y el desánimo en algunos ciudadanos y por ende que éstos no soliciten información, diluyendo una completa tutela derecho de acceso a la información pública, por lo que el artículo 66 letra a) debe ser reformado a la luz de la legislación internacional, pudiendo quedar su redacción de la siguiente manera:

Art. 66

La solicitud deberá contener:

a. El nombre del solicitante, lugar o medio para recibir notificaciones, fax o correo electrónico, o la autorización para que se le notifique por cartelera, y en su caso los datos del representante. En caso que el solicitante conserve el anonimato deberá diligenciarse como “denuncia anónima”.

f) Con el objeto de garantizar el desempeño ético y con probidad de los servidores y funcionarios, se debe adicionar un artículo de la siguiente manera:

----. El Instituto de Acceso a la Información Pública en conjunto con la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, deberán inscribir y mantener actualizada la información correspondiente a las Declaraciones Patrimoniales, de todos los servidores públicos, procurando el respecto a la intimidad y habeas data.

Reformar a los artículos 52 inciso primero y 53, va enfocada a garantizar la independencia de los Comisionados, en el sentido de evitar una posible injerencia de parte del Ejecutivo, pudiendo quedar redactado de la siguiente manera:

Integración del Instituto

Art. 52. El Instituto es un cuerpo colegiado que estará integrado por cinco Comisionados y sus respectivos suplentes, electos por la Asamblea Legislativa. Durarán en sus cargos seis años y no podrán ser reelegidos.

Procedimiento para la elección

Art. 53. Los Comisionados propietarios y suplentes serán electos de ternas propuestas así:

- a. Una terna propuesta por las asociaciones empresariales debidamente inscritas.***
- b. Una terna propuesta por las asociaciones profesionales debidamente inscritas.***
- c. Una terna propuesta por la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas.***
- d. Una terna propuesta por las asociaciones de periodistas debidamente inscritas.***
- e. Una terna propuesta por los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.***

La elección de las ternas será realizada en asamblea general por sectores, convocada especialmente al efecto. Corresponderá al Ministerio de Economía convocar a las asociaciones empresariales; al Ministerio de Gobernación convocar a las asociaciones profesionales; al Ministerio de Educación convocar a las

universidades; a la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República convocar a las asociaciones de periodistas; y al Ministerio de Trabajo y Previsión Social convocar a los sindicatos.

La convocatoria a la elección de las ternas deberá realizarse sesenta días previos a la fecha del inicio de funciones.

La convocatoria para cada asamblea general se realizará con quince días de anticipación, por lo menos, a la fecha señalada para la reunión, por medio de aviso que se publicará en dos periódicos de circulación nacional. La entidad responsable, además del aviso, enviará dentro del plazo de la convocatoria una carta circular a las entidades que deberán elegir las ternas, recordándoles el lugar y la fecha en que se celebrará la asamblea general.

La asamblea general será presidida por el responsable de la entidad convocante o su representante o quien haga sus veces y se instalarán válidamente en primera y única convocatoria cualquiera que sea el número de entidades presentes.

Recibidas la terna de propietarios y la terna de suplentes elegidas por los sectores mencionados en el presente artículo, la Asamblea Legislativa tendrá treinta días para hacer la selección de los miembros propietarios y suplentes del Instituto.

Si por cualquier motivo se atrasare la elección de los Comisionados, continuarán en el cargo los titulares del período anterior hasta que se elijan los nuevos funcionarios.

Para garantizar que no exista vulneración al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuando la información solicitada por el ciudadano no sea entregada, aduciendo que la misma no se encuentra en los archivos del ente a quien se solicitó,

debe probar y acreditar la inexistencia de tal información, es importante dotar al ciudadano que cuestione el hecho que el ente obligado no hubiera ejercido alguna de las facultades en ese sentido se propone reformar el artículo 73 de la siguiente manera:

Información inexistente

Artículo 73.- Cuando la información solicitada no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitirse al Oficial de Información la solicitud de información, con las pruebas que acredite fehacientemente la búsqueda de tal información en las distintas unidades administrativas o dependencias del ente obligado.

En caso de no encontrarla, expedirá una resolución que confirme la inexistencia de la información y ordenará, siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información; en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada, las razones por las cuales no ejerció dichas facultades, competencias o funciones, lo cual notificará al solicitante.

En el desarrollo de este capítulo, se abordó la necesidad de implementación de los instrumentos de transparencia y participación de la sociedad civil, como mecanismos de rendición de cuentas y transparentar la actividad pública, impulsando a gobernabilidad democrática mediante el enfoque del buen gobierno. Además con el objeto de garantizar un mayor alcance en el tema de transparencia y participación ciudadana, y considerando que las necesidades y requerimientos de los ciudadanos han evolucionado y que no corresponden en gran medida a las tomadas hace más de diez años (tiempo de vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública), se proponen reformas que vendrán a fortalecer el derecho de acceso a la información pública, el sistema de transparencia y la rendición de cuentas; en razón de lo cual se ha dado **cumplimiento al objetivo del capítulo tres.**

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN, DESCRIPCIÓN E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.

El objetivo general de la presente investigación era diagnosticar las deficiencias que presenta la Ley de Acceso a la Información Pública para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la transparencia.

Por tratarse de un tema relativamente nuevo y que sobre el cual en el país no se cuentan con trabajos previos de investigación, lo que implica siguiendo a Martínez “la exploración inicial sobre el fenómeno determinado¹⁷⁷”. Atendiendo a lo anterior, se analizaron e interpretaron referencias teóricas, conceptuales y normativas, a efecto de obtener un diagnóstico general sobre el estado de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, sin embargo resultó de suma importancia realizar entrevistas a profundidad, a actores vinculados a la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, ya que esto permitió obtener análisis, valoraciones e interpretaciones que ellos tienen, lo que posibilitó identificar nuevos elementos que, de acuerdo a su opinión han dificultado la implementación de la Ley.

Al comprender los condicionamientos históricos, teóricos, políticos y del caso salvadoreño se identificaron restricciones o deficiencias en relación al cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información pública, tanto a nivel Constitucional como en la Ley de Acceso a la Información Pública, proponiéndose una serie de las iniciativas políticas y propuestas legislativas que permitan reencauzar el proceso de regulación y tutela efectiva del derecho de acceso a la información.

A estos efectos, primeramente, se examinaron de manera transversal la evolución del derecho de acceso a la información pública a nivel mundial y particularmente en El Salvador, analizándose elementos doctrinarios del acceso a la información pública, las características, sus nociones básicas, principios generales y requisitos principales, lo que

¹⁷⁷ Piedad Cristina Martínez Carazo, "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica." *Pensamiento & Gestión*, n.20 (2006):175

fue fundamental para desarrollar una propuesta de elementos para una moderna ley de acceso a la información pública.

La selección de los entrevistados en razón de los objetivos de la investigación se hizo un muestreo sesgado¹⁷⁸, siendo estos: el Maestro Wilson Sandoval, Coordinador del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción en El Salvador de la Fundación Nacional para El Desarrollo (ALAC-FUNDE); Doctor Álvaro Artiga, Politólogo, Investigador y Catedrático de la Universidad José Simeón Cañas; licenciada Claudia Liduvina Escobar, Ex Comisionada Propietaria del Instituto de Acceso a la Información Pública; el licenciado Jonathan Sisco, Abogado Administrativista Anticorrupción y Justicia de la Fundación Cristosal, y el licenciado Ricardo José Gómez Guerrero, Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública.

El análisis de los elementos obtenidos de las entrevistas, se hizo esencialmente en un nivel descriptivo, relacionándolos con tópicos doctrinarios y jurídicos. Atendiendo al tema de investigación, se definieron dimensiones e indicadores, los cuales se desarrollaron y que permitieron establecer conclusiones relevantes a partir de los datos brindados por los entrevistados.

4.1 Dimensión de Democratización del derecho de acceso a la información pública.

A efecto de no restringir a una visión tradicional y escueta de democracia como forma de gobierno en que el poder político, se definieron indicadores objetivamente verificables, que permitan acreditar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través de herramientas conceptuales, la primera de ellas **la**

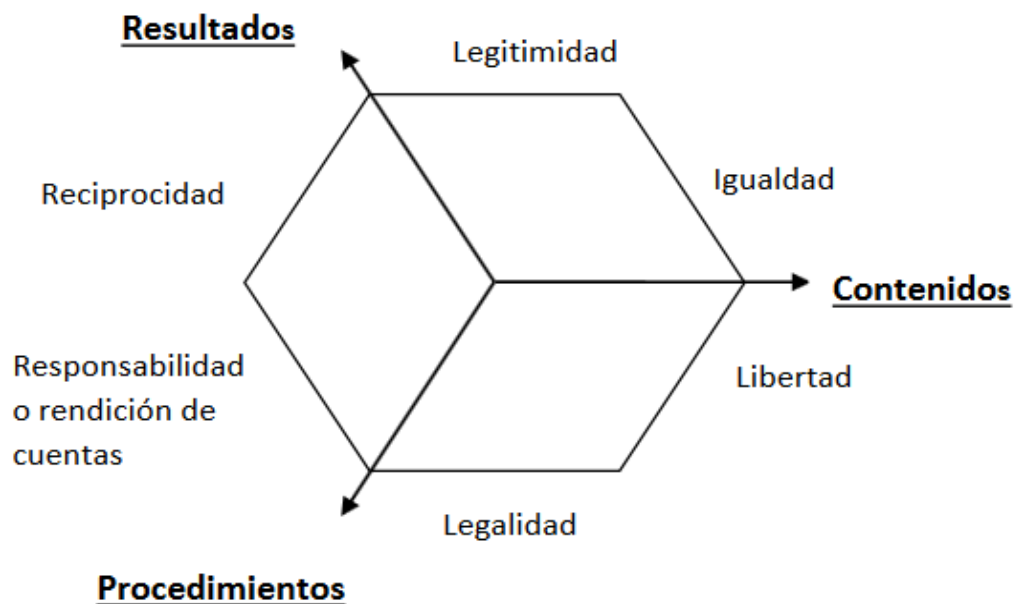
¹⁷⁸ Muestreo intencional: Se le da igualmente el nombre de sesgado, en él, el investigador selecciona los elementos que a su juicio son representativos, lo cual exige un conocimiento previo de la población que se investiga para poder determinar categorías o elementos que se consideran como tipo o representativo del fenómeno que se estudia. (Mario Tamayo y Tamayo. Diccionario de la Investigación Científica. Noriega Editores, México, 1996)

Transparencia como regulación y segunda la **obligación del Estado de responder** de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas.

Un punto a destacar es que todos los entrevistados coinciden que si bien materialmente hay un ordenamiento jurídico – institucional, es a través del funcionamiento correcto de este andamiaje y del ejercicio de libertades e igualdad de los ciudadanos es que se podrá hablar de una calidad de democracia. En ese orden de ideas, surgen las interrogantes ¿Hay confianza en las instituciones? ¿El Estado es garante del respeto a los derechos de sus ciudadanos? ¿La población está lo suficientemente educada e informada sobre sus derechos y los asuntos públicos?

Al contrastar la teoría con los aportes de los entrevistados, es oportuno referenciar el Hexágono de la calidad de la democracia, propuesto por Gil Calvo, basado en las consideraciones de Morlino y que versan sobre tres dimensiones: a) procedimientos, b) contenidos y c) resultados.

Ilustración 19. Hexágono de la calidad de la democracia



Fuente: Enrique Gil Calvo, *Calidad democrática. Enfoque teórico y posible medición* (España: Federación Española de Municipios y Provincias, 2011)

Otro elemento a destacar como punto vinculante de los entrevistados es que dentro de la dimensión de democratización están comprendidos temas como cultura política, participación ciudadana, transparencia, no pudiendo obviarse que la legitimidad es clave para la estabilidad democrática, y constituye un indicador de la relación entre los ciudadanos y las instituciones del Estado.

Como se indica en el apartado anterior, la legitimidad política influye en la estabilidad democrática, de las intervenciones de la mayoría de los entrevistados, se colige que en la coyuntura actual estamos ante una alta inestabilidad del régimen democrático, lo anterior atendiendo a la baja credibilidad hacia las instituciones políticas, ya que la legitimidad se va acrecentando en la medida que los Gobiernos muestran acciones de integridad, apertura a la información y ejercicio del poder está encaminado a la satisfacción de intereses públicos.

Lo acotado anteriormente puede ser analiza desde una perspectiva de vinculación subjetiva del ciudadano con las instituciones, que está estrechamente relacionados con elementos un tanto cíclicos como el buen funcionamiento de las propias instituciones, la apertura de espacios institucionales, la participación e inclusión en la formulación y ejecución de políticas públicas, la satisfacción de intereses.

De las consideraciones anteriores, surgen las conclusiones correspondientes a la función democratizadora del derecho de acceso a la información pública.

- 1) La publicidad de la información debe estar sujeta a las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, no de las necesidades o conveniencia de la institución o sus funcionarios.
- 2) El acceso a la información pública conlleva a una participación ciudadana, que requiere de una relación constante e interactiva entre la ciudadanía y las instituciones.

- 3) La democracia por sí misma no crea condiciones necesarias para que los ciudadanos ejerzan de manera eficaz sus derechos, sino que requiere una relación de corresponsabilidad de la sociedad, que genere vínculos entre actores estatales, tanques de pensamiento, partidos políticos, organizaciones para resolver problemas públicos.

4.2 Dimensiones individual y social para el ejercicio derecho de acceso a la información pública.

Para abordar estas dimensiones, es preciso establecer que el derecho de acceso a la información pública por si solo es una garantía individual que goza toda persona por su condición humana y que debe ser garantizado por el Estado.

De los aportes de los entrevistados se razona que desde la dimensión individual y social, inexorablemente los elementos subjetivos inmersos en tanto en la dimensión individual y social para el ejercicio del derecho de acceso de acceso a la información pública son: la actitud de los individuos, conciencia social o lo que Max Weber refería como ética de la responsabilidad, el convencimiento propio y la afinidad a los intereses que se persiguen y la tolerancia política, por lo cual se requiere compromisos de los ciudadanos.

Bajo los parámetros expuestos, es pertinente establecer que estas dos dimensiones, no son antónimas, sino que por el contrario pueden ejercerse de manera complementaria y se dirime su efecto real, como una forma de eficiencia y legitimidad de la administración pública, como nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

Los principios de eficacia y eficiencia se ven complementados con el principio del gobierno abierto, puesto que tiene un impacto directo en la eficiencia de la Administración Pública. Como Jorge Komadina y Roberto Fernández Terán sostiene:

El contar con información pública sobre la gestión y manejo de recursos económicos por parte de las instituciones gubernamentales es un requisito fundamental e

imprescindible para ejercer la participación ciudadana y fortalecer la democracia, pero, esto no pasa por la simple promulgación de leyes, ya que el éxito o el fracaso de las normativas escapa al mero cumplimiento de las legislaciones¹⁷⁹

Al sintetizar las respuestas de los entrevistados, conducen a establecer que las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos son:

- Falta de educación en cultura política de la sociedad civil
- Baja escolaridad
- Aspectos socioeconómicos
- Frágil relación Estado – ciudadanía
- Poca capacidad de respuesta de las instituciones.
- Alta discrecionalidad política para negar y clasificar la información
- Pasividad de medios de comunicación como cuarto poder

En el último punto, vale la pena destacar que los periodistas y los medios en general desempeñan un rol determinante en la democracia como agentes de control de la transparencia en la gestión pública, y es que por ser considerados como un cuarto poder, están en mejores condiciones para señalar e informar a la opinión pública sobre prácticas contrarias al orden jurídico por parte del gobierno o sus funcionarios.

Del apartado anterior deviene la conclusión que ante la ausencia de políticas públicas principalmente en tema de fomento de una cultura de la transparencia y de educación cívico ciudadana, las leyes que se promulguen tendrán poca efectividad. En ese sentido la promulgación de leyes no debe confundirse con políticas públicas de transparencia, ya que tal como indica Mauricio Merino estas: *“implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de información que no solamente puede ser pública, sino de hecho lo es y debe serlo en cada momento¹⁸⁰”*

¹⁷⁹ Jorge Komadina, y Roberto Fernández Terán, *Informe de transparencia: Prefectura de Cochabamba 2006 y 2007*, (Bolivia: Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008), 50.

¹⁸⁰ Mauricio Merino, *La transparencia como política pública* en *“Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho”*, coord., John M. Ackerman, (México: Siglo XII, 2008), 242.

En un Estado proclamado como Democrático, de manera sinérgica, debe existir un equilibrio entre las instituciones estatales y la sociedad civil. Es en ese marco y de manera más o menos espontánea, es que aparecen asociaciones de intereses, que tiene como uno de sus elementos medulares la canalización de acciones colectivas, que de manera inicial pueden ser intereses privados, pero una vez sintetizados se elevan al plano colectivo.

Frente a los cambios sociales, políticos y económicos que han venido dándose en el desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos como agentes políticos y el Estado, es necesario que la Administración pública realice procesos de evolución y adaptación a tales cambios rigiéndose por los principios de eficacia y eficiencia a efecto de satisfacer las demandas de los ciudadanos.

En los elementos recabados en las entrevistas se observa un enfoque de constructivismo social se aborda la existencia de grupos sociales que representan visiones particulares de acuerdo a sus intereses, los cuales a través de las interacciones entre los individuos canalizan las necesidades, recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para trasladarlas a los gobernantes para que sean satisfechas en la mayoría de lo posible.

De los elementos recabados en las entrevistas, se llegó a las conclusiones siguientes:

- Un elemento a destacar es que a raíz de la entrevista, permite traer a colación que es evidente que en la coyuntura política actual, hay una relación mediática entre funcionarios, políticos y medios de comunicación, siendo estos actores claves en las relaciones con la ciudadanía.
- El buen funcionamiento del sistema de acceso a la información pública, escriba en la existencia de demanda de información, que a su vez depende de la respuesta a esa demanda, en el sentido que se necesitan solicitudes de información para que el Estado pueda responder y se necesita de la

respuesta del Estado a tales solicitudes de manera eficaz, oportuna y de calidad.

- Existe una conexión innegable entre el derecho de acceso a la información pública con el de fiscalización de los de la Administración Pública, pues ambos derechos permiten a los ciudadanos incidir en la cosa pública.

4.3 Dimensión organizativa

El derecho de acceso a la información pública es un instrumento originador de transparencia en las instituciones públicas que permite saber cómo funcionan y en la medida que esto se posible se genera una relación de confianza entre el Estado y sociedad permitiendo a las instituciones la atención eficiente de las demandas de los ciudadanos y por otro lado, que los ciudadanos muestren mayor interés en la cosa pública, evitando la opacidad y secretismo a la gestión pública.

Bajo la dimensión anterior, se puede establecer que en el papel activo del Estado, debe procurar que la gestión pública debe tener como génesis un elemento cultural que permita vincular los intereses y necesidades de la población, lo que implica concebir una nueva manera de abordar el desarrollo e implementación de políticas públicas desde la territorialidad, como estrategia de descentralización.

Un punto coincidente en la mayoría de los entrevistados, es que a pesar de que El Salvador posee con un marco normativo que regula el funcionamiento y atribuciones del Instituto de Acceso a la Información Pública, ha sido insuficiente debido a prácticas y decisiones políticas, que han limitado la transparencia y el rol del Instituto, reduciendo su independencia y eficiencia.

Por la importancia de las funciones que desempeñan los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y debido a que dicho Instituto constituye un

importante contrapeso institucional, es importante que cuenten con conocimiento experto específico o trayectorias profesionales destacadas. En ese sentido, uno de los aportes de los entrevistados fue relevante, ya que en su mayoría son coincidentes en la importancia que el nombramiento debe realizarse del resultado de concursos públicos y meritocráticos y sobre todo que los candidatos tengan una total independencia respecto de los partidos políticos y los grupos de poder.

Al efectuar la exploración referente al actuar administrativo, autónomo, independiente y especializado del Instituto de Acceso a la Información Pública, en razón de ser institución de control y vigilancia y con las apreciaciones de los entrevistados, se abona en el cumplimiento del objetivo específico II de la presente investigación, de manera que se entiende que la corrupción surge de la complicidad entre élites económicas y políticas, por lo tanto, su combate y erradicación requiere de la participación de los ciudadanos, lo anterior podría cumplirse a través de transparentar la información gubernamental y facilitar el acceso a la información, poniendo a disposición del público información de utilidad social a través de herramientas amigables.

4.4 Dimensión Normativa

El funcionamiento efectivo de la Ley de Acceso a la Información Pública, es fundamental dado que de ello depende que en verdad cumplan con el objetivo no solo de incidir de manera positiva en el proceso democrático, sino de legitimarlo por la transparencia y rendición de cuentas.

Desde la ciencia política se aprecia que en un gobierno democrático, la transparencia propicia elementos importantes para el ejercicio del poder, en el sentido que permite a los ciudadanos primeramente la evaluación de los gobernados, en el entendido que permite al electorado que decidan si los gobernantes continúan o no en el desempeño de sus funciones.

Al respecto de la dimensión normativa, en entrevistas se obtuvo información desde dos indicadores, primero de aquellos mecanismos normativos tendientes a facilitar la transparencia para un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos y la otra como herramienta para enfrentar la corrupción.

Referente a las reformas a efecto que normativa facilite la transparencia para un mayor acceso a la información de los ciudadanos, se enfatizó en la necesidad de elevar al plano constitucional el reconocimiento y tutela del derecho de acceso a la información pública, sin embargo no desarrollará en el presente apartado, dado que el mismo fue desarrollado en amplitud en el capítulo III, punto 3.3 de la presente investigación.

En relación al indicador de transparencia como herramienta para enfrentar la corrupción, es importante mencionar que un planteamiento bastante relevante es que la transparencia por sí sola no representa, una condición necesaria de legitimación de los gobiernos, sino que constituye una herramienta de vigilancia y control que persigue que de los recursos públicos sean manejados de manera clara y eficaz, procurando limitar la discrecionalidad y opacidad en el ejercicio del poder. Tal como se destacó en el desarrollo de la investigación, para que coexista la transparencia se requiere que la ciudadanía adopte un rol activo.

Aunado a lo anterior, la transparencia crea un sistema de rendición de cuentas, en tanto y en cuanto no solo se restringe al manejo de fondos, sino que traspasa a la motivación del porque se toman ciertos criterios o porque se actúa de manera omisiva en otros. Se destaca además que la responsabilidad del Estado de promover la cultura democrática el ejercicio de los derechos o las identidades colectivas y fortalecer el sistema de partidos políticos, a efecto de limitar y disminuir la corrupción.

Atendiendo a los planteamientos de los entrevistados, y en correlación al cumplimiento de objetivo del capítulo III, se puede proponer la premisa siguiente: A mayor concentración de poder y discrecionalidad en la actuación de la Administración Pública, menor es la efectividad de las instituciones contraloras, mejor transparencia y

baja participación ciudadana, y cuya eficacia será medible en función de las acciones que emprendan para reducir la corrupción.

El problema general de la investigación se direccionaba a identificar ¿Cuáles son las deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública salvadoreña para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la transparencia? ¿De qué manera se pueden fortalecer los mecanismos que potencien la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio la contraloría social? y ¿Cómo el acceso a la información pública impacta en la construcción de un gobierno abierto y al combate a la corrupción?

En razón de dar solución a los problemas anteriores, uno de los grandes aportes de esta investigación es haber detectado las deficiencias de la Ley de Acceso a la Información Pública; también a partir del marco teórico y de la información recopilada en las entrevistas, se ha logrado identificar acciones que a futuro pudieran tomarse endientes a lo siguiente: a) Fortalecimiento de la gestión de promoción y divulgación del derecho de acceso a la información pública; b) Diseño e Implementación de las tecnologías de la información; c) Fortalecimiento de medidas para el desarrollo de una cultura de transparencia y mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información pública para facilitar la contraloría social.

LIMITANTES

Durante la investigación se tuvieron las limitantes siguientes:

1. Son pocos actores especializados en el tema, algunos de ellos tomaron algunas semanas en atender la solicitud.
2. Algunos actores considerados claves que fueron contactados, no respondieron a la solicitud de entrevista.
3. Existe amplitud de información, por lo que la depuración de misma conlleva un trabajo minucioso.
4. Los portales de transparencia no están actualizados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. Un sistema democrático depende en gran medida de una ciudadanía informada, y con acceso a una amplia gama de información a efecto de participar de forma efectiva en la vida pública.
2. Del derecho de acceso a la información pública deviene el derecho de gozar de acceso equitativo a la justicia y exigir responsabilidad de los gobernantes, por cuanto la falta de información limita a los ciudadanos a evaluar las decisiones de sus gobernantes y a quienes eligen.
3. La transparencia en las instituciones públicas, la publicidad en las actividades del Estado y el sometimiento al escrutinio público ciudadano, limitan la corrupción y disminuye los abusos del poder.
4. Es responsabilidad de los Gobiernos garantizar de manera proactiva el acceso a información pública, para la lucha contra la corrupción y fortalecer los mecanismos de transparencia activa y rendición de cuentas.
5. El secretismo y la opacidad son elementos que pertenecen a regímenes políticos alejados de la democracia, ya que estos elementos permiten la centralización de poder político, propiciando el control de las instituciones como a los actores.

RECOMENDACIONES

1. El Instituto de Acceso a la Información Pública debe impulsar el desarrollo de políticas públicas para promover la participación de la sociedad civil, garantizando su permanencia y continuidad.
2. El Estado debe generar espacios de diálogo horizontal entre la ciudadanía y la administración pública, que permitan abordar problemas públicos en conjunto.
3. Se deben implementar procesos de profesionalización de los servidores públicos, a través de políticas de formación y capacitación.
4. Se deben promover reformas legislativas para armonizar la Ley de Acceso a la Información Pública con los estándares internacionales.
5. El Instituto de Acceso a la Información Pública debe impulsar campañas de educación y promoción para fomentar la participación ciudadana y orientar a los ciudadanos sobre las herramientas que disponen para activar los mecanismos de contraloría social.
6. Establecer convenios con el Ministerio de Educación, a efecto que en las escuelas se comience a educar a las niñas, niños y jóvenes sobre la importancia de ejercer contraloría social sobre las actuaciones de sus gobernantes.

LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

1. El ejercicio del acceso a la información pública y en la transparencia, en términos generales también puede ser estudiada desde la **Ciencia de la Comunicación**, en el sentido que los medios de comunicación son agentes intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. En tal sentido que toda actividad política se fundamenta en la comunicación, la cual en un régimen democrático permite a los ciudadanos –en gran medida- conocer el ejercicio de los gobernantes y que se formen ideas propias del funcionamiento de determinadas instituciones.
2. Partiendo de la idea que el acceso a la información pública y el sistema de rendición de cuentas está estrechamente relacionada con el ejercicio de poder, en ese sentido la persuasión juega un rol importante, por lo que a través de la **Psicología** se puede abordar es tema; tal como referencia Daniel Sinopoli, las actitudes se comprenden y se expresan mejor a través de conductas no verbales como la postura o el tono de la voz¹⁸¹, haciendo uso también de sensibilidades sociales
3. De lo anterior se puede deducir que la eficacia de la transparencia, no sólo debe observarse a partir del cumplimiento de la normativa, sino que debe incluirse el desarrollo de mecanismos que permitan medir el avance y la mejora continua de los canales de comunicación entre gobierno y sociedad, en razón de lo cual para ampliar más sobre el tema pueden realizarse investigaciones enfocadas en:
 - a) Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública
 - b) Las veedurías como mecanismo de participación ciudadana
 - c) Indicadores de Transparencia para abordar la corrupción

¹⁸¹ Daniel Sinopoli, *Opinión pública y consumos culturales. Reconocimiento de las estrategias persuasivas*, (Argentina: Docencia, 1997), 4.

ANEXOS

ANEXO 1

**ENTREVISTA REALIZADA EL MAESTRO WILSON SANDOVAL, COORDINADOR DEL CENTRO DE ASESORÍA LEGAL ANTICORRUPCIÓN EN EL SALVADOR DE LA FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (ALAC-FUNDE),
07 DE SEPTIEMBRE DE 2021**

- 1) **¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador?** Como indicadores de transparencia podríamos considerar varios, por ejemplo, la cultura política, electoral, valores sobre la democracia, participación ciudadana, transparencia de las instituciones y partidos políticos.

- 2) **¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador y/o los avances que se ha tenido en el tema?** El primer avance en el tema de transparencia sin duda fue la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública, así como la configuración del Instituto de Acceso a la Información Pública. Es importante mencionar que la LAIP nace como iniciativa del llamado Grupo Promotor de LAIP, integrado por instituciones de la sociedad civil, centros de pensamiento, universidades, medios de comunicación, gremiales, lo que abrió la posibilidad y contribuyó positivamente en la rendición de cuentas de carácter vertical y porque no decir también horizontal. Otro de los avances que se había tenido es el establecimiento de criterios resolutivos del IAIP referente por ejemplo a temas presupuestarios, de seguridad pública, nacional e incluso en materia constitucional, tal es el caso que la Sala emitió resoluciones respecto a garantizar el acceso a la información pública en torno a declaraciones de probidad, a viajes oficiales realizados por el ex presidente Mauricio Funes.

- 3) ¿Cuáles serían en su opinión los desafíos o retos que tiene El Salvador en el tema de transparencia?** Generar una cultura de transparencia en la Administración Pública y sobre todo el empoderamiento de la ciudadanía como cambio cultural, la inclusión de la academia que vendría a ser como un “*lubricante*”; también adoptar políticas públicas referentes a la transparencia, por ejemplo en Chile que los partidos políticos de izquierda, de derecha o los partidos de centro, indistintamente de la ideología política se unieron y asumieron la responsabilidad de impulsar una gestión pública transparente, la ética en los funcionarios públicos y la reestructuración todo el sistema de servicio civil chileno.
- 4) Podría citar, ¿Qué comprende Usted por participación ciudadana?** Como el mecanismo que permite que la ciudadanía participar en la administración pública y gestión pública (entendida como el conjunto de procesos de organización de la Administración Pública).
- 5) ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana?** En el plano individual la LAIP, sin necesidad de ser profesional cualquier ciudadano puede ejercer contraloría social. La Ley de Ética Gubernamental, débil, sin dientes, pero está ahí que permite a los ciudadanos participar denunciado acciones antiéticas de funcionario o empleados públicos; la Corte de Cuentas de la República tiene ventanillas para que los ciudadanos puedan interponer denuncias o avisos; lastimosamente en el país se ha visto de manera restrictiva, reducida solamente a votar; por ejemplo según el Código Municipal cualquier ciudadano puede solicitar participar en las sesiones de Consejo Municipal, sin embargo poco o casi nadie lo hace, y esto es porque no hay políticas públicas que promuevan la participación ciudadana, pareciera que hay apatía de la población en participar.
- 6) ¿Considera Usted que existe participación activa de los ciudadanos?**
- a. SI
 - b. NO

- 7) Según su criterio ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos?** Que no hay políticas públicas que promuevan la participación ciudadana, lo hubo en cierta manera con la LAIP. Desde una perspectiva sociológica - cultural podríamos decir que, por ausencia de cultura política, por la desconfianza de las instituciones, porque hay espacios donde se sienten identificados o por decirlo representados por ejemplo las iglesias, espacios deportivos, pero no dentro de la Administración Pública. Desde un elemento histórico porque al Estado le incomoda, porque obedecen a poderes económicos, políticos, elites y poderes facticos como la Fuerza Armada misma. En pocas palabras, nunca ha existido interés o estímulo para la participación ciudadana.
- 8) ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de Acceso a la Información Pública y el cumplimiento de sus atribuciones?** El IAIP ha sido cooptado por el Órgano Ejecutivo, hoy carece de independencia, obedece y defiende al Ejecutivo. Por ejemplo, hemos visto la reversión de resoluciones referente a las declaraciones patrimoniales, hoy podemos decir que es un ente descompuesto, oficialista, desnaturalizado en diversidad y pluralidad, con comisionados carentes de independencia, por ejemplo, una de las comisionadas es ex precandidata de Nuevas Ideas, partido fundado por el Presidente de la República.
- 9) ¿Considera Usted que persiste la opacidad y secretismos en las instituciones del Estado, o bien, la sana discrecionalidad en el manejo de la información pública?** Si, de hecho en 2019 el latino barómetro indicaba que hay un 60% de aumento de corrupción, hay reservas de información pública de parte del Ejecutivo, violación constante a la LAIP y disminución del derecho de acceso a la información pública, por citar algunos ejemplos el MISAL reserva el Plan de Vacunación, el MAG reserva la información de los paquetes agrícolas y alimenticios, MITUR reserva la información sobre los vales de gasolina que utiliza la Ministra, CEPA, reserva el asocio público-privado hecho con una empresa

Hondureña que donó \$1 millón a GANA para la campaña Presidencial de 2019; también un claro ejemplo es que el IAIP decidió de oficio revertir criterios resolutivos y declarar en reserva los listados de asesores de las oficinas de Estado, y los salarios de los empleados públicos. Lo mencionado anteriormente refleja que hay opacidad, que hay retroceso en la transparencia, en la rendición de cuentas, en pocas palabras, actualmente en toda la Administración Pública prima la opacidad, hay restricción al derecho de acceso a la información pública, como conclusión se puede decir que opacidad y no rendición de cuentas es igual a corrupción.

10) ¿Cuáles son las reformas que ha habido y los alcances que ha tenido para modificar el espíritu de la Transparencia? La reforma del reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, el Presidente de la República da más poder, más funciones al presidente del IAIP, en detrimento de las decisiones colegiadas, debilitando al pleno del instituto y le quita a la ciudadanía la posibilidad de impugnar a un candidato a comisionado cuando consideren que no cumplen con los requisitos de ley, además que fueron inconsultas y en un contexto “malicioso”, pareciera que hay un intento de desmontar los dispositivos que tenemos de rendición de cuentas, participación ciudadana.

11) ¿Considera que debe haber reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública? Por la coyuntura en la que estamos y como bloque de la sociedad civil, no deben hacerse reformas, porque todo apunta a que serían en detrimento, la correlación de fuerzas del oficialismo pareciera que se puede trastocar la Ley, lo poco que se ha logrado. Sin embargo si supiéramos que sería para mejorar, para fortalecer si, por ejemplo que se puedan hacer solicitudes de información completamente anónimas; pero por la correlación de fuerzas en los poderes de Estado no es el momento adecuado.

ANEXO 2

ENTREVISTA REALIZADA AL DOCTOR ÁLVARO ARTIGA, POLITÓLOGO, INVESTIGADOR Y CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD JOSÉ SIMEÓN CAÑAS, 08 DE SEPTIEMBRE DE 2021.

- 1) **¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador?** Como elementos fundamentales democratizadores hasta ahora existe o más bien existía un Instituto responsable del acceso a la información pública, así como una ley, en pocas palabras un marco legal y una institución garante del cumplimiento de ese marco.

- 2) **¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador y/o los avances que se ha tenido en el tema?** Como el Instituto de Acceso a la Información Pública y todo el marco legal referente, son relativamente recientes, ya que más o menos tienen una vigencia de diez años, por lo que en relación a lo que había hace una década atrás eso representó un avance importante, básicamente eso marca una diferencia respecto a lo que había antes de 2009, dado que todo esto se da hasta en el periodo de presidente Mauricio Funes, luego podría señalar que ha habido organizaciones sociales y ciudadanos que han utilizado ese marco o han recurrido al instituto cuando una institución pública les ha negado información, quizás agregar es el mismo uso de las tecnologías de la información para hacer más accesible de la información, ya que se puede hacer el trámite a través de internet. El hecho que se colocara información a través de los sitios web de las instituciones me parece que es un avance, incluyendo el caso de algunas alcaldías que lograron facilitar el acceso a la información y transparentar su gestión a través de sus sitios web.

- 3) **¿Cuáles serían en su opinión los desafíos o retos que tiene El Salvador en el tema de transparencia?** Ahora el gran desafío es sostener todo lo que representó un avance, porque en las condiciones actuales lo que se nota es que

hay un retroceso, nada más ahora la Corte Suprema de Justicia acaba de comunicar que no tiene ninguna de las declaraciones de probidad de ningún funcionario del gobierno actual. La principal dificultad que se tiene como país para lograr la transparencia es que en la actualidad hay una gran tendencia a la opacidad del gobierno actual, no solo del ejecutivo, sino también del legislativo y ahora del órgano judicial, sumado a eso la ausencia y el poco desarrollo de una cultura en la ciudadanía que haga uso de los mecanismos e instrumentos establecidos, que se apropie del derecho de acceso a la información.

4) Podría citar, ¿Qué comprende Usted por participación ciudadana? Es mecanismo que permite que la ciudadanía participar en la administración pública y supervisar las actuaciones de ellos.

5) ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana? Depende de cada gobierno, al menos los tres gobiernos anteriores (periodo presidencial de Elías Antonio Saca, Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén) hubo integración de mesas de discusión de temas específicos como el tema de seguridad, de dialogo, comisiones especiales, eran espacios de participación ciudadana que en el momento actual no existen, ahora, al menos a la fecha, así como hay una tendencia a la opacidad también hay una tendencia a la concentración de las decisiones en el ejecutivo y por lo tanto a la exclusión de otros actores tanto individuales como colectivos en la marcha de la gestión pública. En el ámbito municipal por ejemplo el código municipal establece la existencia de espacios como el plebiscito para consultar sobre algún tema de interés, incluso en la participación de los temas de presupuesto, aunque está en el código municipal se ha ido perdiendo.

6) ¿Considera Usted que existe participación activa de los ciudadanos?

- a. SI
- b. NO**

Esto debido a que la mayoría de los ciudadanos no tienen un interés en ejercer la participación ciudadana, algunas organizaciones sociales, pero la inmensa mayoría no se involucra en temas políticos, salvo las elecciones, aunque por lo menos la mitad de los salvadoreños no votan.

7) Según su criterio ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos? Considero que hay dos, una tiene que ver con el nivel de escolaridad porque por lo general es muy bajo, por lo general la población tiene hasta sexto grado y por otro, la preocupación por la obtención de ingresos para cubrir sus necesidades, tomando en cuenta que alrededor del 70% de la población económicamente activa obtiene sus ingresos en el sector informal, entonces está más preocupado por su sustento, y la participación en la gestión pública no entran dentro de sus prioridades.

8) ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de Acceso a la Información Pública y el cumplimiento de sus atribuciones? Sin duda en su momento fue un avance, facilitó que se conocieran casos de corrupción de los que hoy sabemos, pero que está en pleno retroceso en la medida que ha sido controlado por el Presidente de la República.

9) ¿Considera Usted que persiste la opacidad y secretismos en las instituciones del Estado, o bien, la sana discrecionalidad en el manejo de la información pública? Si, y le agregaría la concentración de poder y de las decisiones en el presidente de la República.

10) ¿Cuáles son las reformas que ha habido y los alcances que ha tenido para modificar el espíritu de la Transparencia? No puedo brindar respuesta.

11) ¿Considera que debe haber reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública? En la situación actual que reformas se debe garantizar la protección a las conquistas y avances que se habían tenido. Por ejemplo la Ley de Acceso a la Información Pública establece que tipo de información de oficio debe estar

disponible para la población, sin embargo este gobierno ha puesto en reserva mucha información y por tiempos de 5 a 7 años, violando justamente lo que contempla la ley, entonces en este periodo, el problema actual es el incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública y la operación independiente en su funcionamiento del Instituto de Acceso a la Información Pública.

ANEXO 3

CLAUDIA LIDUVINA ESCOBAR, EX COMISIONADA PROPIETARIA DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,

18 DE SEPTIEMBRE DE 2021

- 1) **¿En una escala del 1 al 10 donde uno es menos transparente y 10 más transparente, en cuál de ellos ubicaría a El Salvador en la actualidad?** Hay un dato que es más certero y es el ranking de Transparencia Internacional que muestra la percepción que tienen los países que tienen que ver con la corrupción, El Salvador se encuentra en el puesto 104 de 180 del ranking, es decir dentro de los países donde hay más indicios de corrupción. Yo pienso que El Salvador venía trabajando un poco lento, pero venía trabajando en el tema de transparencia, pero actualmente según mi percepción El Salvador podría estar con un 4 de nota si es que no menos, puesto que ha habido una escalada de ataques en función de la Institucionalidad del derecho de acceso a la información pública, no solo en desmantelar el Instituto de Acceso a la Información Pública que es el ente garante, el ente rector en materia de acceso sino que también hay una serie de acciones en función de ir desmantelando todo lo que garantice derecho a la información como son la Unidades de Información en la Pública, la misma normativa referente al tema, tratar de reformarla de manera que sea conveniente para el gobierno, aunque no se concretó la propuesta de reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública que prácticamente dejaba obsoleto el derecho de acceso a la información.

- 2) **¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador?** Para ser justos antes de la pandemia en enero, febrero marzo de 2020 había una dinámica muy baja de cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública, pero posterior a la pandemia que se agudiza mucho más con el confinamiento hay niveles de retroceso alarmantes, porque antes lo que había eran niveles de estancamiento pues la ley tiene 10 años de vigencia y había venido tratándose que las instituciones cumplieran al menos con la información

pública oficiosa que es la que se coloca en los portales de transparencia, sin embargo esto fue cambiando, y a partir de los datos que se lograron obtener es que el confinamiento vino a dar niveles de retrocesos, entonces actualmente no se ven indicadores de cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública, los indicadores y acciones que vemos son por el contrario a un derecho muy nuevo en el país, digo nuevo porque son pocas las personas que hacen uso de este derecho a pesar de ser sumamente importante, porque es un derecho que abre la puerta para más derechos humanos, pero se iba avanzando lentamente, pero justo con la entrada del gobierno de Nayib Bukele hay un giro en el tema de acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas, y no es que lo anterior hubiera sido completamente bueno, porque habían formas de obstaculizar pero al final había acceso a la información pública, porque precisamente por ese derecho se conocieron actos de corrupción de gobiernos anteriores por ejemplo el del ex presidente Antonio Saca. Para mí los indicadores que existen para mí son el de no cumplir con la Ley de Acceso a la Información Pública, el de no acatar, hay poca actualización de los portales de transparencia, información que por su naturaleza es pública y de interés para todos está reservada, por ejemplo el Plan Nacional de Salud, los contratos de compras públicas, estos indicadores nos llevan a la conclusión firme que hay retrocesos abismales en función que no se conozca información que pueda perjudicar a quienes están gobernando.

- 3) ¿Cuáles serían en su opinión 3 desafíos o retos que tiene El Salvador en el tema de transparencia?** El primer obstáculo ha sido el irrespeto a la autonomía del Instituto de Acceso a la Información Pública, la injerencia total del Ejecutivo ha marcado y cooptado una institución que debería ejercer su labor de manera independiente, suspendiendo comisionados que no le son afines y designando comisionados que si le son afines, no dicen nada respecto a los grandes retrocesos que se han tenido respecto al acceso a la información pública. El segundo obstáculo el desmantelamiento del sistema de acceso a la información pública y esto es que hay un desmantelamiento de las Unidades de Acceso a la

Información Pública, se está despidiendo de los oficiales de información de estas unidades, estos quiere decir que la persona que ha venido capacitándose en el tema ha sido despedida y colocan personas que no tienen ningún conocimiento de la ley pero va a resolver de acuerdo a lo que diga la Administración y el tercer obstáculo es que desde el año 2020 hay una intención clara de reforma al reglamento y la ley de acceso a la información pública, y estas reformas van en contra de los principios fundamentales que rigen de manera internacional al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Hay una campaña de querer que el acceso a la información pública sea cada vez menor, un gobierno que hace las cosas bien no debería tenerle miedo al acceso a la información pública, y más que tener sería el ocultar, en el sentido que si tuviéramos acceso a la información que está reservada nos daríamos cuenta del mal uso de los fondos públicos; y yo agregaría un cuarto obstáculo y es que no hay ningún tipo de rendición de cuentas, es decir las municipalidades, el ejecutivo y legislativo, es decir todo el Estado no está en función de rendir cuentas a la ciudadanía, no permite encontrar el camino para lograr una contraloría social y la participación ciudadana.

4) Podría citar, ¿Qué comprende Usted por participación ciudadana? Desde la Ley de Acceso a la Información Pública es el mecanismo donde los ciudadanos y las ciudadanas pueden tener acceso a la información pública y esto les permita emitir opinión, incidir en cambiar, pero también exigir a quienes gobiernan un efectivo cumplimiento y uso de los recursos del Estados; justamente la participación ciudadana es uno de los principios de la Ley de Acceso a la Información Pública ya que a partir de este principio conlleva a que la ciudadanía a través de información veraz, oportuna y útil pueda controlar a quienes le gobiernan y decidir en un futuro si estos gobernantes pueden continuar o no. El derecho de acceso a la información pública permite conquistar derechos importantes.

5) **¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana?** Actualmente son bien nulas, desde la Ley de Acceso a la Información Pública, pues el ente garante para promover la participación ciudadana es el Instituto, sin embargo el Instituto no está haciendo absolutamente nada para promover la participación ciudadana, ya que a partir de la Ley el Instituto tiene la obligación de promover el derecho de acceso a la Información Pública y la obligación del Instituto de hacer la promoción, yo creo que al menos en el ámbito institucional la herramienta principal es el conocimiento de sus derechos, por ejemplo la PDDHH tiene que promocionar toda la normativa en torno a Derechos Humanos al igual que el Instituto que tiene la obligación de promover el acceso a la información pública para promover la participación ciudadana, si las instituciones públicas tuvieran un verdadero compromiso con la promoción del acceso a la información.

6) **¿Considera Usted que existe participación activa de los ciudadanos?**

A) **SI**

B) **NO**

Yo creo que si hay participación u organización porque en este contexto tampoco es fácil estar organizado pero se está haciendo ejercicio de organización diversa de distintos sectores, me encantaría destacar que es a partir del acceso a la información que ha habido concientización que ha permitido que la ciudadanía pueda participar de manera más activa y con conocimiento; por ejemplo el trabajo de los periodistas de información es importantísimo y eso ha venido como promoviendo mayormente la participación ciudadana. Hay gobiernos que institucionalizan la participación ciudadana donde se reúnen con sindicatos, periodistas, empresa privada y otros sectores, pero yo creo que ese es un nivel de participación, sin embargo siempre existe la necesidad que haya más participación, más promoción, más impulso y esto no va a venir del Estado, esto tiene que venir de los ciudadanos al menos en este contexto, que lo que hay es

un mensaje de silenciamiento del Estado, asimismo hay ejercicios de participación ciudadana que creo pueden ir creciendo.

7) Según su criterio ¿Cuáles son 3 razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos? La principal es la educación e información que son cosas distintas, por un lado la gente está preocupada por resolver su día a día, por cómo hacer para conseguir un trabajo, para llevar sustento a su familia, para mí la realidad de desigualdad hace que la participación ciudadana pueda ser más complicada, pero también con una verdadera sensibilización y un verdadero acceso a información que es la clave para decidir, y esa información va llegando a la gente y le va permitiendo cuestionar, en el sentido que la gente en la medida vaya teniendo acceso a la información va a mejorar sus derechos también, y creo que también de las grandes herramientas que la gente pueda conocer sus derechos, en este contexto a través de todo el trabajo que puedan hacer organizaciones de la sociedad civil, ONG's, no porque en realidad fuera genial que las Instituciones Publicas promovieran la participación ciudadana.

8) ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de Acceso a la Información Pública y el cumplimiento de sus atribuciones? Lastimosamente, para mí el Instituto está totalmente cooptado por el Ejecutivo, las personas que integran el Instituto responden a los intereses de Casa Presidencial, y eso obstaculiza a cualquier persona para que no pueda obtener información que el gobierno no quiera que se entere, que no quiera transparentar; es una lástima porque era un institución nueva en el país y tenía mucho prestigio a nivel internacional, después de México era uno de los más reconocidos, sin embargo el trabajo actual esta desprestigiado y eso lo que hace es que más allá que perjudica al gobierno, perjudica a los ciudadanos que los desmotiva para ejercer la participación ciudadana, porque no encuentran un ente que pueda dirimir un conflicto en materia de información pública de manera imparcial, sino que lo están haciendo desde una línea dictada desde Casa Presidencial, y tengo conocimiento de eso

porque pasaba desde antes de mi salida del Instituto, estaban respondiendo al descaro, al cinismo que Casa Presidencial dice, es un Instituto que está prácticamente de adorno, que no va a hacer nada ni se va a pronunciar en pro del derecho de acceso a la información pública; a estas alturas ya tuvo que haber dicho algo, por ejemplo desclasificar la información que han catalogado con carácter reservada, sin dicha información cumpla los requisitos para otorgarle el carácter de reservada. Yo creo que han sido impuestos por Casa Presidencial, su proceso de elección viciado y con poca participación. La ley de acceso a la Información Pública es la única que regula que los funcionarios de los entes garantes deban ser electos por algunos sectores de la sociedad, la empresa privada, periodistas, profesionales, sindicatos y las universidades eligen a sus candidatos, los que consideran puedan ser los más idóneos, eso hace que la Ley de Acceso a la Información Pública sea distinta a otras, porque también da ese plus de la participación de los sectores, sin embargo ha sido completamente manipulada, donde ha habido manipulación en las elecciones, en otros casos ni siquiera hubieron elecciones porque no llegaron los sectores, por ejemplo el de los periodistas no llegó nadie pero así lo vamos a poner, y así a lo burdo han colocado a personas que van a responder a los intereses de quienes lo han puesto.

- 9) **¿Considera Usted que persiste la opacidad y secretismos en las instituciones del Estado, o bien, la sana discrecionalidad en el manejo de la información pública?** Totalmente, estamos en un contexto donde creo que es más cínico el secretismo, porque en los otros gobiernos se matizaba un poco más el ocultar información, no se respetan los marcos legales, por ejemplo esta información es reservada porque es reservada, por siete años ejemplo el Plan Nacional de Salud está reservado por 7 años, solo imaginemos cuantos derechos están violentando al no saber que se está haciendo en función del derecho a la salud de la población, a pesar que es un derecho humano, por ejemplo el Plan Nacer con Cariño está reservado, las contrataciones de la empresa y cuanto se gastó en los paquetes alimenticios no sabe porque esa información está reservada

debiendo ser pública, en el entendido que los recursos de Estado no le pertenecen a nadie, le pertenecen a los ciudadanos, y la información pública también es patrimonio de la ciudadanía y los funcionarios están en la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información pública, porque negar información pública es negar el propio patrimonio de los ciudadanos. Para mí ahorita estamos en la etapa más cínica a la violación a los derechos y sobre todo al derecho de acceso información pública

10) ¿Conoce Usted las reformas que ha tenido la Ley de Acceso a la Información Pública? En el año 2020 hubo una propuesta de reforma al reglamento, esta propuesta consistía en quitarle la facultad al instituto de desclasificar la información reservada, lo que quiere decir es que el Instituto tiene la competencia de verificar si se cumplen con los parámetros legales y a partir de ese análisis desclasificar o no; también quitaba requisitos a los aspirantes para participar en las ternas, ante ese se interpuso una demanda de inconstitucionalidad ante la anterior Sala con una medida cautelar dejando sin efecto la reforma, y con la medida cautelar la Sala consideró que mientras no exista resolución definitiva no puede quitársele esta atribución al Instituto. Después hace poco hubo una propuesta de reforma a la Ley que prácticamente venía a dar atribuciones a las instituciones de reservar información que debe ser oficiosa, información que debe estar colocada en el portal de transparencia y que no debería pedirla los ciudadanos, por ejemplo, el presupuesto que debe estar a disposición de todos. Actualmente no se ha aprobado, a un están analizándola, pero más bien creo que se debe un poco a la resistencia que se hizo desde la sociedad civil. Otra reforma que quisieron promover y que la declaración de probidad no fuera pública. Ahorita no ha habido reformas, pero si intentos de hacerla y aún está latente a que se hagan reformas.

ANEXO 4

JONATHAN SISCO, ABOGADO ADMINISTRATIVISTA ANTICORRUPCIÓN Y JUSTICIA DE LA FUNDACIÓN CRISTOSAL, 17 DE NOVIEMBRE DE 2021

- 1) Bajo una dimensión de democratización en escala del 1 al 10 donde uno es menos transparente y 10 es más transparente. ¿En cuál de ellas ubicaría a El Salvador en la actualidad y por qué?** Bueno, hay un cambio en el cumplimiento de la ley de la información pública. Anteriormente en el gobierno anterior habían varios oficiales de información que tenían formación técnica muchos de ellos abogados y profesionales pero cuando entró el gobierno en junio de 2019 lo que hizo fue despedir a todas estas personas a pesar de que ya hay un precedente jurisprudencial que dice que estos cargos son de carácter técnico que tienen estabilidad laboral eso género que se designaran, nombraran o contrataran personas que tienen un vínculo político con el partido de gobierno y usted puede investigar un dato objetivo la nota que tiene cada una de las oficinas de información y respuesta antes por ejemplo en el FOVIAL la nota era cerca de 9.71 o 9.75 y ahora la nota de esa oficina es cerca de 3. Entonces yo le daría al gobierno una nota de 4 precisamente porque he visto varias oficinas de información y respuesta que tienen un patrón de conducta, ya se les hizo costumbre le niegan la información a las personas y utilizan la ley como para poner una excusa. Le voy a poner un ejemplo: una persona pidió que le dieran las boletas de recibo donde le estaban pagando a ella y en el Ministerio de Relaciones Exteriores declararon que eso no se lo podían dar por que es información bajo reserva y que si le entregaban esa información ponen en peligro la Seguridad Nacional. Fuimos al Instituto de Acceso a la Información Pública apelamos y al final lo dieron pero fueron casi dos años y medio para que le dieran esos documentos a esa persona y eran de los pagos que le hacían a ella no era de otra persona; no habían datos personales. Entonces se están utilizando los márgenes que da la ley para justificar no dar una respuesta, en otro casos por ejemplo declaran inexistencia, en lugar de actuar conforme al principio de máxima

publicidad le voy a poner otro ejemplo solicitamos en otra ocasión esa misma persona un escrito en donde constara su despido o remoción o cualquier documento jurídico y le dijeron que no existía entonces al final esta persona fue despedida ni siquiera la dejaron entrar a su lugar de trabajo había una decisión pero a ella no se la dieron ¿porque? por la forma en que ella lo solicito porque dijo escrito o documento jurídico entonces la autoridad lo que dice es escrito o documento jurídico no existe. Entonces si ella hubiera solicitado de otra forma se lo hubieran dado. Pero ese documento existe solo que no se sabe cuál es su naturaleza jurídica podría ser nota de despido. La autoridad dice aquí lo que hay es una nota de despido y ella me pidió un escrito o un documento jurídico y dijo no. Porque no se ha definido en la ley un documento un documento jurídico o un escrito. Nota de despido o acto administrativo si están definidos en la ley que significa y se puede llegar a la conclusión de que una nota de despido tiene ciertos elemento entonces la autoridad en vez de facilitar y decirle: mire no tengo un escrito o un documento jurídico pero tengo esta decisión se la podrían haber dado perro aquí fue totalmente lo contrario es mas en el caso se la boleta donde le pagaban a ella constaba que le habían dado su pago ese era un documento que no pone en peligro la seguridad nacional, es decir no se deriva de las circunstancias del caso, no se deriva el hipotético que está establecido en la ley la conducta hipotética los supuestos legales no se cumplen aun así la autoridad utiliza eso, pero no tiene sustento jurídico.

- 2) ¿Cuáles considera usted que son los indicadores de transparencia en El Salvador?** Primero hay un sistema que la misma ley y los manuales establecen y es que tanta información se da, qué tan rápido es la información que se da. Otro tema que se puede medir. Y es precisamente el tema que hace que tenga tan mala nota. Hay un artículo en la ley de acceso a la información pública que regula la información pública de carácter oficioso sucede que muchas instituciones esta información pública de carácter oficioso no la dan a conocer, por ejemplo las actas de organismos colegiados la Asamblea Legislativa, por ejemplo debería de tener la agenda y publicar la información que hay de carácter oficioso pero ellos incluso en los últimos meses prácticamente han desmontado la Unidad de Acceso a la

Información Pública ya no hay un oficial información en la Asamblea Legislativa. En el caso de la información oficiosa en el artículo 10 de la ley el marco normativo aplicable al ente obligado la estructura orgánica completa el directorio el currículo de los funcionarios públicos incluyendo correos institucionales. Toda esta información muchas instituciones no la pública. Y pasan a veces año, y no la publican entonces este es un parámetro objetivo, qué sirve para saber qué tanto se cumple la ley O no en cada una de las oficinas de información y respuesta hay una nota porque la misma ley establece ese mecanismo para medir qué tan responsables son las instituciones le voy a poner un ejemplo en el caso de FOVIAL yo le mencionaba Y aquí hay Incluso un análisis histórico, de qué tanto se ha cumplido en los años la ley. Aquí por ejemplo una nota de desempeño. La nota es del año 2020 la nota es de 2.97 y aquí está toda la información entregada acá está por ejemplo 2016 7.0, 3.65, 5.35 acá está a 9.75 pero esto es del año 2019. Cuando despiden al personal técnico se nota el cambio en la actualidad aquí está 2.97 el puesto número 81 de 97 esto se encuentra en cada una de las oficinas de información y respuesta. Aquí está la calificación de la información oficiosa de 3.13 y al irse institución por institución hay unas instituciones que no dan nada y hay una decisión política de no dar las cosas esta es la fuente que le digo en el portal de transparencia hay esta la calificación publica de la información oficiosa.

- 3) A partir de los indicadores anteriores considera que en El Salvador ha habido avances en el tema de transparencia y de ser afirmativa ¿cuáles serían los avances y de ser negativa cuales serían los retrocesos?** Hay un avance desde la aprobación y la aplicación de la ley pero cuando Mauricio Funes era Presidente él mismo se negó a cumplir la ley hizo un reglamento que era inconstitucional. Incluso hay una jurisprudencia de inconstitucionalidad con referencia 13- 2012 y Funes incumplió el nombramiento, ni siquiera quería nombrar a los comisionados. Ahora bien cuando la primera integración del Instituto finalmente logro trabajar hicieron un buen trabajo y poco a poco el gobierno fue cumpliendo la ley a regañadientes pero había una intención por lo menos de cumplir la información oficiosa y esto depende de los oficiales de información, por eso es bien importante que los oficiales de información sean personas

responsables técnicas que no respondan a partidos políticos ahora bien vemos un grave retroceso en el actual gobierno porque se nombraron a varios comisionados que eran personas técnicas habían muchas abogados pero el gobierno no quiso cumplir algunas de las decisiones en donde en apelación se le ordenaba al presidente dar cierta información. Un caso emblemático es el tema de los archivos militares en donde estaban cuatro comisionadas afuera del estado mayor y ni siquiera las dejaron entrar lo mismo sucedió con el juez Guzmán que está viendo el caso del Mozote. Al final destituyeron a todas estas comisionadas pusieron a personas afines al partido de gobierno Nuevas Ideas y lo mismo sucedió con los jueces, al juez Guzmán también lo destituyeron y pusieron a otra jueza entonces hubo cierto avance en la primera integración del instituto, hubo un retroceso cuando a la segunda integración básicamente los destituyeron sin ningún proceso a tal grado que hay incluso hay persecución para algunas comisionadas la comisionada Claudia Liduvina Escobar por ejemplo la destituyeron siendo propietaria, y la elección de ella fue completamente legal pero como ella dio declaraciones, que no eran del agrado del gobierno en turno por eso la quitaron y pusieron personas afines. Incluso una comisionada que se llama Roxana participó en las elecciones internas de nuevas ideas entonces no están ejerciendo el rol de control que debe ejercer el Instituto ese es el gran retroceso también con Funes hubo retroceso porque él no quiso cumplir la ley y era evidente Incluso el nombramiento de algunas comisionadas en el periodo de Sánchez Cerén nombro a personas que tenían vínculos con el FMLN eso también es un retroceso porque no se eligen a comisionados más capaces idóneas y más imparciales sino que siempre los gobiernos desde Funes hasta acá han tratado de elegir personas que sean afines al gobierno ese es un retroceso cómo dije, pero más notoriamente en este gobierno.

- 4) Según su criterio ¿podría citar algunos obstáculos en el logro efectivo de la transparencia en la gestión pública?** El primer obstáculo es la falta de la voluntad política de cumplir la ley. El segundo obstáculo es que los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública no son imparciales, no tienen conocimientos especializados sobre transparencia y responden al ejecutivo,

entonces ellos no van a actuar como una entidad de control ellos no van a garantizar el derecho al acceso a la información pública porque son políticos lo que están ahí no son personal técnico entonces al ser una institución de control debe existir un personal imparcial que no responda al poder positivo en este caso al ejecutivo ese sería un obstáculo bien evidente, es parte la falta de voluntad política pero hay otro obstáculo, y es que existen algunas excepciones en la ley como por ejemplo cuando alguna información pública pone en riesgo a las autoridades han tomado esto como una excusa entonces el obstáculo en este caso sería la mala redacción de la ley porque las excepciones son demasiado ambiguas y sirven para que de manera discrecional se niegue la información.

5) Bajo una dimensión individual y social ¿podría mencionar usted qué comprende por participación ciudadana? Todo sistema democrático se fortalece cuando la ciudadanía participan las decisiones de gobierno y ejerce controlaría social al poder político entonces participación ciudadana es precisamente eso que personas que no ejercen un poder político manifiestan su opinión sobre temas del país sobre las políticas públicas y expresan cuando no estén de acuerdo con las políticas públicas con las leyes que se aprueban con las acciones del gobierno. Para mí eso es participación ciudadana.

6) ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana? Existen diferentes herramientas legales, instituciones jurídicas, derechos que se pueden ejercer; desde activación de diferentes entidades administrativas solicitudes ante la administración pública solicitudes precisamente basadas específicamente en la ley de acceso a la información pública recurso de apelación ante el Instituto pero también se puede acudir a sede judicial cuando hay un acto ilegal se puede acudir a juzgados de lo contencioso-administrativo o la sala de lo contencioso según sea el caso y existen los proceso de amparo habeas corpus y procesos de inconstitucionalidad, pérdida de derechos de ciudadanía y esos cuatro la controversia no lo puede ejercer un ciudadano Pero hay muchas herramientas para ejercitar la controlaría ciudadana y participación ciudadana incluso la Asamblea Legislativa, las personas pueden

acudir y ver los debates porque son de carácter público entonces hay varias formas de participación ciudadana en el ámbito municipal, por ejemplo existen mecanismo de consulta popular por el más utilizado y el Cabildo abierto; también las personas pueden construir asociación artículo 73 de la Constitución pueden constituir Partidos Políticos entonces hay varias formas de participación ciudadana las elecciones no es el único medio para participar hay varias herramientas.

7) ¿Considera usted que existe participación activa de los ciudadanos? La sociedad civil está organizada en asociaciones y fundaciones muchas de estas asociaciones fundaciones tienen participación activa y lo podemos ver en diferentes noticieros en diferentes notas periodísticas hay varias estaciones de la sociedad civil que si tiene una participación activa. En el caso de la población en general la mayor participación la vemos en las elecciones, pero en las últimas elecciones voto muy poca gente, es decir la participación política viene disminuyendo actualmente hay una ley que la están viendo precisamente hoy en la Asamblea Legislativa, que es la ley para agentes extranjeros que tiene como objetivo atacar a las asociaciones fundaciones que tiene participación más activa que tiene mayor participación ciudadana y que están ejerciendo un rol crítico en varias acciones y decisiones del gobierno. Pero en general se distinguen estos dos casos la sociedad civil organizada tiene mayor participación, pero la población en general no mucho, hay mucho desinterés en los temas de país.

8) Según su criterio ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una participación más activa de los ciudadanos? Primero considero que hay una crisis de representación de los partidos políticos. Segundo hay una concentración en el ejercicio del poder. Tercero no hay respeto al Estado de derecho. Cuarto hay persecución política a los ciudadanos que son críticos a las decisiones gubernamentales, a las leyes, a algunas decisiones de gobierno; Incluso ha habido leyes para disminuir la participación en marchas. Ese es otro de los elementos que inciden en una forma negativa, pero también hay bastante

descontento de la población a los partidos políticos tradicionales hay mucha corrupción y eso genera descontento.

9) Desde una dimensión organizativa ¿Cuál es su opinión respecto al instituto de acceso información pública y el cumplimiento de sus atribuciones?

Ahorita el Instituto acceso a la información pública se encuentra coactado por el presidente y por lo tanto no está ejerciendo sus funciones de manera legal las decisiones que ha tomado el Instituto van al contrario al principio de máxima publicidad especialmente en algunos casos muy polémicos, esto es la consecuencia lógica de que se hayan electo a persona afines al ejecutivo ellos están protegiendo a quienes los eligió para ese cargo pero no están actuando de conformidad a la Constitución ya las leyes.

10) ¿Considera que persiste la opacidad y el separatismo en las instituciones del Estado o bien la sana discrecionalidad en el manejo de la información pública?

No, ahorita persiste la opacidad, a tal grado que hay leyes que se discuten por 5 o 6 minutos y no se conocen hasta que ya están aprobadas, a ese grado hemos llegado las leyes del país no las conoce la población, se aprueba sin ningún tipo de deliberación pública sien escuchar a las diferentes personas que van a ser afectadas por estas leyes. En el manejo de los fondos también hay una grave opacidad. En el tema de la pandemia, por ejemplo, el presidente decía que no tenía ni un centavo partida por la mitad, pero el director del Banco Central de Reserva fue a la Asamblea Legislativa y dijo que había bastante millones que dispusieron cerca de catorce millones cada día en el marco de la pandemia, entonces hay opacidad hay una política pública de brindar datos falsos. Están diciendo mentiras se están amparando en el control que tienen de la institucionalidad, pero la opacidad es la regla general. La decepción es que ellos dan información, pero la regla general es la opacidad.

11) ¿Considera usted que deben de haber reformas a la ley de acceso a la información pública y Cuáles serían éstas?

Sí, deberían haber reformas primero considero que es un error que el Presidente elige a los comisionados.

Sería mejor que la Asamblea Legislativa los nombre, pero de manera pública. No, cómo ha estado nombrando algunos funcionarios del proceso debe garantizar que se valore la trayectoria la capacidad la formación de cada uno de los comisionados. También me parece que deberían reformarse las excepciones y la facultad de declarar información bajo reserva y deja claramente establecido que no se puede declarar bajo reserva ninguna información de carácter oficioso que en la práctica ya están haciendo aunque la ley no permite, pero hay que prohibir lo de manera expresa para garantizar mejor el principio de máxima publicidad. Otro tema que se podría mejorar ya se lo mencioné, pero tiene que ver porque está el proceso de elección está regulado por el reglamento y debería estar en la ley, no en un reglamento y desde luego debe ser la Asamblea, pero de forma pública. La sociedad civil debería conocer los candidatos para poder denunciar si un candidato no cumple con los requisitos legales eso significa hacer el proceso de selección pública de cara a la población.

12) Desde una dimensión normativa ¿considera usted que en El Salvador existen normas suficientes para impactar positivamente en la relación entre transparencia y la corrupción? No, no hay suficientes normas, de hecho, existen vestigios legales que permiten actos de corrupción. En el caso de la pandemia ha sido muy claro, cuando se aprobó el régimen de excepción y el Estado de Emergencia todas las contrataciones y licitaciones bueno, no hubo licitaciones se hizo por medio de contratación directa y fueron grandes cantidades de dinero a informes de auditoría de la Corte de Cuentas de la República que señalan grave deficiencia y han establecido varios reparos precisamente al proceso de contratación de insumos alimenticios cuándo se dio los \$300 a la población hay 30 millones que no se sabe a quiénes se les dio se han llegado a registrar casos en donde una misma persona recibía 10 veces el mismo subsidio. En el caso de Chivo Wallet registrado una serie de casos de supuesta implantación de identidad Y ahí está manejando fondos públicos en este caso se crea una sociedad CHIVO S.A. DE C.V., qué es una Sociedad Anónima de Capital Variable pero financiada con fondos públicos, el Administrador Único Propietario es funcionario público, pero se están utilizando fondos públicos para un negocio de carácter privado. Y

todo eso no se sabe cómo está dando es el manejo entonces hay muchos vestigios legales que no garantiza la transparencia y puede fomentarse actos de corrupción.

13) ¿Considera usted que existe alguna relación entre la transparencia y la corrupción? Sí, existe una relación directa de proporcionalidad o mejor dicho inversa de proporcionalidad porque a mayor transparencia menor posibilidad de corrupción y viceversa a menor transparencia mayor posibilidad de corrupción. La gente se da cuenta, pero ahora ni siquiera eso hay casos muy claros, es el manejo de la partida secreta, por ejemplo tanto el ex presidente Mauricio Funes como el ex presidente Sánchez Cerén, así como los Ministros y Viceministros de Mauricio Funes utilizaron esos fondos ahorita está el caso famoso de los sobresueldos fue porque se utilizó la partida secreta, así se le denominó, pero es partida de gastos reservados. Esos gastos reservados también deberían reglamentarse porque es una fuente de corrupción.

14) ¿Usted conoce Si en El Salvador se están implementando políticas de Gobierno Abierto? No, en El Salvador no tengo conocimiento de ninguna política de Gobierno Abierto.

15) ¿Considera usted que la ausencia de políticas de gobierno abierto a impactado en el país y de qué forma? Sí porque se ha creado condiciones favorables para que se dé la corrupción también clientelismo político en el caso de los nombramientos de los funcionarios públicos y también empleados se presta mucho para que los partidos políticos beneficien a sus activistas o militantes porque se está violentando la ley, no se hacen concursos públicos para contratar a funcionarios o empleados entonces no se respeta la carrera administrativa.

16) ¿Considera que el acceso a la información pública necesita de otros mecanismos para disminuir los índices de corrupción? Hay un tema todo derecho, te puede proteger por medio de instituciones públicas administrativas y también judiciales yo creo que no es necesario crear nuevos mecanismos sino garantizar la aplicación de la ley, también realizar reformas legales para disminuir

los vestigios legales pero al existir un Instituto de Acceso a la Información Pública me parece un mecanismo bastante eficiente pero el problema es de aplicación de la ley además de los mecanismos establecidos en la ley de acceso a la información pública también existe el proceso de amparo que funciona en defecto de los otros mecanismos institucionales. Pero al existir solicitudes ante el oficial de formación y recurso de apelación ante el Instituto me parece suficiente mecanismo legal el problema es de no aplicación de la ley que no funciona el mecanismo, pero no creo que con un nuevo mecanismo mejore.

ANEXO 5

RICARDO JOSÉ GÓMEZ GUERRERO, COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

27 DE NOVIEMBRE DE 2021

- 1) **¿Puede hablarme un poco a cerca de su experiencia profesional antes de ser Comisionado Presidente del IAIP?** Sí, mi es Ricardo José Gómez Guerrero soy Abogado, trabajo en el Instituto desde el 11 agosto de 2020 y nombrado por el señor Presidente de la República a partir de una terna que es del sector universitario, me sometí al proceso y en ese momento estaba trabajando en la Universidad Francisco Gavidia como investigador asociado de la misma unidad que se llama Observatorio de Políticas Públicas, y fue la Universidad que generó la propuesta para que yo me incorporara en el proceso en el cual hubieron seis participantes, organizaciones civiles participaron como verificadores del proceso y obviamente las universidades que son las entidades electoras que en un momento de consenso llegan a decidir por mayoría la votación a mi favor. Esa terna de tres personas llega al Presidente de la República y él toma la decisión de elegirme para un periodo de 5 años normal mente la ley prescribe 6 pero en mi caso yo venía a cubrir al anterior titular que había renunciado. Además trabajé por 5 años en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como Procurador Adjunto, es decir el segundo en mando en ese momento y a lo largo de esos 5 años estuve en las distintas áreas de la institución justamente en la tutela, promoción y protección en materia de derechos humanos, entre ellos el Derecho de Acceso a la Información que en algún momento vamos a hacer ver que como tal no existe a nivel constitucional sino que existe la libertad de expresión y derivado del mismo es que obviamente deviene este derecho así que creo que esa experiencia tanto de la procuraduría cómo lo que dije de la universidad me ayudaron a tener este cargo, ya tengo año y tres meses de estar acá cómo comisionado presidente que tiene una estructura.

2) ¿Cuáles considera usted que son los indicadores para medir la transparencia? El concepto de transparencia es un concepto tan amplio en materia de derecho a la información que lo tenemos que ver a partir de políticas públicas. Desde mi punto de vista, el concepto de transparencia a la luz de Políticas Públicas serían todas aquellas acciones, lineamientos de distintos ámbitos de acción y decisión que las instituciones realizan precisamente para la buena administración del rol que tiene como Estado y sus distintas instituciones obviamente sabemos que un Estado democrático cada institución representa un rubro que debe aportar a la sociedad en distintas áreas nosotros somos representados por el Estado en distintas instancias y estas deben canalizar políticas para el bien común como lo dice la misma Constitución también de esa manera para administrar ese bien común para realizar obras y distintos mecanismos de protección el Estado se debe generar políticas públicas abiertas participativas y transparentes para que todos podamos saber cómo se están administrando los recursos. Para poner un ejemplo las Naciones Unidas definen ciertos parámetros precisamente lo que consiste en políticas públicas, también la Convención Interamericana de Derechos Humanos pero Naciones Unidas determina lo que se llama los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a nivel mundial son los parámetros que los Estados deben de usar para guiarse. Ahí dentro el concepto que usted me está preguntando justamente porque la transparencia es justamente eso la posibilidad de que nosotros los ciudadanos podamos ver de una manera abierta transparente y participativa esos actos de ejecución del Estado como los está haciendo supervisarse. Volvernos una democracia participativa controladores y a la vez tener la posibilidad de participar es decir de incidir dentro del concepto de participativo de transferencia. Como tal la transparencia, es un valor fundamental en los Estados modernos, porque permite justamente evitar situaciones como la corrupción, el abuso de las autoridades en las decisiones que puedan haberse dado en un nivel de secretismo que puedan estar vinculadas a hechos delictivos como el lavado de dinero, narcotráfico, la mala gestión de procesos de contratación de personas que no llenen ciertos requisitos para

ingresar a sus procesos, y así distintos mecanismos, porque la transparencia es precisamente eso la posibilidad de ver justamente, cómo está actuando el Estado.

- 3) A partir de los indicadores anteriores, en una escala del 1 al 10 donde uno es menos transparente y 10 más transparente, ¿en cuál de ellos ubicaría a El Salvador en la actualidad?** Mire yo creo que El Salvador ha hecho un esfuerzo sumamente grande precisamente para entrar a esta materia, con el mayor de los respetos, yo justamente lo pondría en la escala de 8 porque creo que si como un país pequeño venimos saliendo todavía de un proceso de posguerra en el cual pues las causas que llevaron a ese conflicto fueron entre otras esa la mala ejecución de los actores que estuvieron ocupando el poder generaron prácticas de corrupción práctica desigualdad para las personas limitación de algunos derechos que lo podemos ver en algunas obras que todavía están pendientes el Hospital Rosales que es uno de los ejemplos más clásicos que es una obra que ya lleva más de 40 años y es una obra que no ha podido ser terminada por los distintos gobiernos de turno que han estado. Entonces creo que hemos llegado a un momento que dentro de esta misma globalización y la generación de nuevos nacimientos frutos de la nueva organización de instituciones hemos podido llegar a que se cree instituciones de tipo contralor como la Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos la misma Corte de Cuenta que ya estaba y ahora recientemente este Instituto de Acceso a la Información Pública, y sí creo que las autoridades aún en medio de las dificultades están haciendo un esfuerzo para demostrarle a la ciudadanía que está haciendo bien las cosas, yo le puedo decir de manera concreta porque hay una amplia colaboración de las distintas entidades del Estado no, solo en este momento, no solo en este gobierno sino que es un recorrido que se ha hecho creo que El Salvador si ha hecho un esfuerzos grandes, falta mucho y todavía se descubren muchos casos de corrupción pero como Estado creo que hemos venido en este camino de enrutarnos hacia cumplir la transparencia.
- 4) Según su criterio, ¿Podría citar algunos obstáculos en el logro efectivo de la Transparencia en la gestión pública?** El primer obstáculo creo que es por la

falta de voluntad de los actores, y es que definitivamente no puede haber un buen ejercicio de parte de quienes detentan el poder en el Estado si no se parte de una comprensión, de una verdadera conciencia que esto significa para poder comportarse. Y esto lo bajo a un nivel súper simple y esto es que todas las personas que estamos en sociedad obviamente en primer lugar por convencimiento, por conciencia obramos en distintas cosas de una manera determinada, lo que puede ser de una forma positiva o de una forma negativa pero ese es un primer nivel donde nosotros podemos demostrar cómo nos conducimos en sociedad, lo mismo pasa en este caso a nivel de representantes estatales pueden haber leyes coercitivas, disposiciones que obligue a actuar de determinada manera, por ejemplo tenemos todos los procesos que como Instituto hacemos, pero lo primero que debe de haber es una concepción de parte del funcionariado a nivel nacional de que se debe de obrar de cierta manera, una vez creo que eso se logra de la cabeza de una institución hacia abajo toda la articulación de esa situación debe funcionar de esa manera es decir regir cada principio cada acto que realiza desde el más sencillo hasta el más grande justamente en línea de que haya una apertura no una opacidad. La opacidad sería lo contrario en este caso a la transparencia es decir cuando hablamos de opacidad hablamos de una forma oscura de trabajar, es decir que las decisiones o actos que se ejecutan carecen de transparencia y qué hace deliberadamente porque algo se quiere esconde.

- 5) En su opinión, ¿cuáles serían desafíos o retos que tiene El Salvador en el tema de transparencia?** Mire, creo que los primeros retos que tenemos que llenar o cumplir, es que nosotros nos adecuamos a los estándares internacionales en la materia este derecho justamente a la información pública que cómo dije, hace un momento es un derecho que viene derivado del derecho humano a la libertad de expresión ha venido teniendo cierto desarrollo en nuestro país no solo por la creación última del instituto sino porque hay que reconocerlo y decirlo por la incidencia de distintas organizaciones que previo a la creación del instituto lo ha venido pues fomentando y privilegiando como algo muy importante para las políticas públicas creo que lo que se tiene que lograr y justamente en esa línea de

su pregunta es fortalecer este tipo de situaciones darles más competencia justamente para que el rol contralor puede hacer más efectivo y eso implica dotar de recursos o presupuestos suficiente de funcionamiento a las instituciones de para que te ganes el rol privilegiado y que puedan funcionar pero cómo le digo hay que subir esos estándares porque hay otras instituciones particularmente latinoamericano que trabaja en este tema y porque son referentes a nivel continental en la materia. Esto es uno de los retos que debemos de tener el decir convertirnos en un referente en un ejemplo en materia de transparencia y acceso a la información pública.

6) Bajo una dimensión individual y social podría citar qué comprende por participación ciudadana. Ese es precisamente el esencial del Derecho a la Información Pública, la participación ciudadana en cualquiera de esas dos dimensiones es lo que le da plena vigencia al derecho, de nada, sirve que una institución como está (IAIP) exista, que las instituciones por ley publiquen información oficiosa en sus portales que la tenga a la mano o incluso que ejecuten de buena fe y correctamente sus actos si la ciudadanía asociada o de forma individual no empieza a tomar conciencia o cultura precisamente de lo importante que es la participación ciudadana muchas veces las personas se quejan a nivel individual a nivel social que la vida está cara, que no hay recursos en hospitales, que en la zona dónde viven no les han construido una escuela, que la carretera que la alcaldía les ofreció sigue siendo de piedra, que detectaron una comunidad de personas que en cierta obra que se ejecuto hubo desvió de fondos.

Pero no nos podemos quedar como espectadores, como crítico, como queja, hay un lema en materia de Derechos Humanos que dice, no te quejes si no te quejas y esto justamente lo que quiere decir es que no se quede lamentándose después si solo se quedó lamentándose y no ejerció su derecho ¿qué implica eso? participar meternos a conocer acercarnos a la institución y pedir la información que nos interesa a nivel individual o a nivel justamente de organizaciones que puede ser en materia de protección ambiental en materia de derecho al agua u otro rubro pues enfoca sus peticiones o solicitudes de información en esas áreas.

¿Qué está haciendo el Estado? Ese es al final, el concepto de todo esto "¿qué está haciendo el Estado en esto que a mí me interesa? y ¿cómo lo está haciendo?" fíjese que esto es bien importante, generar en la ciudadanía esa cultura que usted como profesional que su familia sus parientes puedan decir yo necesito saber, cómo este parque por el que yo estoy pagando impuesto tasas municipales ¿Cómo se adquirió la renovación que se hizo? ¿Cuánto cuesta el puesto policial que han puesto? Esta unidad de salud que se ha venido aquí, ¿qué servicios presta? Todo esto es parte de la información que el estado está obligado a dar; pero todo esto está dentro de este mecanismo en el que yo como persona yo controlo soy el que debo estar pendiente de esto, porque pago mis impuestos y vote, por a decirlo, para que mis representantes estén ejerciendo esos actos ahí radica, justamente eso y nosotros como instituto, estamos priorizando en esa línea justamente lo que se llama la materia de formación porque es importante que nosotros colaboremos justamente en esa capacitación a las personas, en crear esa conciencia de qué es la ley , qué es el derecho, qué es el Instituto y que mecanismos hay para acercarse a las institución y buscamos siempre facilitarlos porque pedir información pública lleva ciertos mecanismos legales para pedir y también para reclamarla cuando eso no se dé, que al final eso es también uno de los roles principales de esta institución cotejar poner los procedimientos administrativos que tenemos cuasi jurisdiccionales se le denomina, si una institución hizo bien en no dar cierta información que se le pidió o darla limitada o las distintas variantes que puedan ocurrir.

- 7) ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana?** La principal, desde mi óptica, es la existencia de estas entidades la existencia del Instituto de Acceso a la Información Pública y particularmente la existencia en cada dependencia del Estado a nivel nacional de oficinas precisamente de acceso a la información donde se encuentran los denominados oficiales de información que son nombrados dentro de sus instituciones y su rol concreto es ser el enlace la ventana para que la persona llegué a solicitar concretamente a la entidad que le interesa una información este funcionario a partir de un proceso interno que se hace se lo requiera internamente

a las dependencias internas involucradas. Que busca la ley, justamente eso que no hubo en el pasado antes de que estas instituciones nacieran. Si usted ahorita se planta en un lugar y dice yo quiero saber cómo se administra el presupuesto del Cuerpo de Bomberos, por ejemplo se tiene que ir en este caso al Ministerio de Gobernación solicitar la información de una manera estructurada por medio de mecanismos de solicitud; pedir esa información que va a ser canalizado en un plazo determinado y pues que se le facilite a usted en la manera en que usted la quiere y esto es bien importante sin necesidad de decir porque usted la quiere esa es una característica bien esencial del derecho, que yo no le tengo que preguntar para que lo quiere ese es un derecho puede ser una persona que está preparando su tesis, una investigadora de un periódico, esa es un área muy importante lo que yo le llamaría una clientela para el instituto, esos investigadores universitarios esos investigadores periodísticos porque a partir de toda esa información que recopilan pueden ser medidores termómetros de lo que está haciendo el Estado es decir de velar de una forma correcta y detectar las anomalías en distintos procesos que se puedan dar.

- 8) ¿Cuáles son las herramientas disponibles para la ejecución de la participación ciudadana?** La principal, desde mi óptica, es la existencia de estas entidades la existencia del Instituto de Acceso a la Información Pública y particularmente la existencia en cada dependencia del Estado a nivel nacional de oficinas precisamente de acceso a la información donde se encuentran los denominados oficiales de información que son nombrados dentro de sus instituciones y su rol concreto es ser el enlace la ventana para que la persona llegué a solicitar concretamente a la entidad que le interesa una información este funcionario a partir de un proceso interno que se hace se lo requiera internamente a las dependencias internas involucradas. Que busca la ley, justamente eso que no hubo en el pasado antes de que estas instituciones nacieran. Si usted ahorita se planta en un lugar y dice yo quiero saber cómo se administra el presupuesto del Cuerpo de Bomberos, por ejemplo se tiene que ir en este caso al Ministerio de Gobernación solicitar la información de una manera estructurada por medio de mecanismos de solicitud; pedir esa información que va a ser canalizado en un

plazo determinado y pues que se le facilite a usted en la manera en que usted la quiere y esto es bien importante sin necesidad de decir porque usted la quiere esa es una característica bien esencial del derecho, que yo no le tengo que preguntar para que lo quiere ese es un derecho puede ser una persona que está preparando su tesis, una investigadora de un periódico, esa es un área muy importante lo que yo le llamaría una clientela para el instituto, esos investigadores universitarios esos investigadores periodísticos porque a partir de toda esa información que recopilan pueden ser medidores termómetros de lo que está haciendo el Estado es decir de velar de una forma correcta y detectar las anomalías en distintos procesos que se puedan dar.

9) ¿Considera Usted que existe participación activa de los ciudadanos? Creería que parcial y se lo digo de esta manera, falta mucho por hacer porque como le dije que previo a que naciera este Instituto ya habían instituciones que promulgaran justamente que se le dieran mayor realce a este concepto de rendición de cuenta de transparencia de medición pero seguimos siendo la fecha en términos de la ciudadanía un derecho bien selectivo. Usted me preguntó hace un momento sobre la calificación de las instituciones, y dónde yo si veo una nota mala es en los peticionarios porque este derecho selectivo lo ejercen personas como usted, qué está haciendo una investigación para una tesis, investigadores universitarios y sociales y periodistas pero muy poco un ciudadano cobra un interés especial a menos que tenga una situación bien concreta y puntual para acudir a la institución entonces nuestro mayor número de usuarios es mayormente periodismo investigativo y organizaciones sociales que promueven y defienden algún tipo de derecho. Solo recordarle que el Instituto aparte de velar y de trabajar en el acceso a la información pública también tiene cómo competencia la protección de datos personales que es parte de esta materia y también en sus inter relaciones pues en lo relativo a los archivos, la protección y generación de buenos archivos que tiene relación total a lo que estamos diciendo. Usted no puedo dar una buena información si no la tiene bien guardada bien recopilada bien clasificada hay lineamientos y parámetros para eso es bien importante.

10) Según su criterio ¿Cuáles son las razones que impiden que haya una mayor participación más activa de los ciudadanos? Impedimento, como tal no lo hay creo que la falta de información y falta de cultura participativa justamente en esta materia en nuestro país salvo algunas organizaciones y esto se mide a nivel latinoamericano El salvadoreño es bastante conformista poco o nada hace para vincularse entonces creo que esta actitud poco resignada o cómoda a veces es realmente el verdadero valladar para eso porque limitantes concretas legales o restrictivas como tal no las hay, cualquier persona puede y no solo los mayores de edad pueden hacer uso de estos mecanismos y de estos derechos.

11) ¿El IAIP se encuentra implementando políticas para aumentar la participación ciudadana, y cuáles serían? Sí, nosotros como Instituto en estos momentos estamos haciendo procesos de formación bastantes continuos en tres rubros principales, uno de ellos es con las distintas entidades de gobierno del Estado hay procesos de formación para los oficiales de información pero también para los empleados de jefatura de las distintas dependencias que son las que al final les llegan estas solicitudes porque es bien importante que no solo los que piden sepan sino también los que van a dar la información comprendan porque la tienen que dar y de que se trata el mecanismo. Otro rubro en donde nosotros estamos incursionando bastante es en los municipios a partir de las alcaldías, las comunidades que hay en los distintos municipios y las asociaciones que en cada uno de ellos hay a veces para la protección de algunos derechos de categorías concretas que serían por ejemplo de mujeres o de personas mayores de edad o personas con discapacidad estamos tratando de penetrar justamente en esas áreas para que sea justamente la ciudadanía la que reciba estas charlas. Estas capacitaciones se están realizando frecuentemente y también incluso lo estamos realizando a nivel universitario por convenios y también con algunas instituciones estudiantiles en donde ya queremos incursionar también es decir de bachillerato para abajo porque creemos que es una materia que debe realizarse en ese sentido. Nada menos en esta semana que viene vamos a suscribir cuatro convenio en las alcaldías del oriente del país, entonces esto nos va a permitir llegar más allá porque es lo que más hemos visto que de nada sirve que nosotros

estemos aquí si no somos lo que llegamos a estas comunidades. Esta es otra forma de rescatar lo que hemos estado hablando esa carencia de formación o de conocimiento que puede haber en el ciudadano en esta temática.

12) ¿Según su opinión que mecanismos pudieran incorporarse para ampliar la participación ciudadana? Los mecanismos que se pueden desarrollar mediante ciertos socios derivados de convenios, mediante coordinación que se puede hacer entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones, en algunas instancias del Estado estos mecanismos son sumamente exitosos, se les llama Mesas Especializadas en alguna materia, creo que por ese lado nosotros debemos ir apuntando también a hacer venir a las personas, a los interesados en esta materia pero también a los ejecutores de esta información para ir generando esos canales de información importantes. Se puede oír un poco digamos idealista pero al final de eso trata es decir el ciudadano que trabaja y se dedica otra cosa que no sea está dentro de la Administración pública por ejemplo. Estas oficinas son donde deberíamos de tener participación es decir ser llamados para la toma de decisiones ser tomados en cuenta cuando algún proyecto va a incidir, no debe de haber una visión de que solo se están complicando molestando, estorbando sino que es justamente al revés por ahí es ese mecanismo, estar vinculando en las instituciones hace poco estuvimos con autoridades de la Policía Nacional Civil que por sus estadísticas delincuenciales homicidios desapariciones de personas están en constante trabajo con los periódicos digitales o impresos y demandan mucha información por las cifras porque estos delitos los maneja obviamente medicina legal, los maneja la Fiscalía, la policía entonces a veces pareciera que no hay una claridad o transparencia en los datos entonces vienen a donde nosotros a solicitar esa información para que podamos ir definiendo parámetros de cómo deben actuar y como deben responder y en que categoría a las autoridades periodísticas que preguntan al final es justamente ciudadanía

13) Desde una dimensión organizativa ¿Cuál es su opinión respecto del Instituto de acceso información pública y el cumplimiento de sus atribuciones? Bueno, creo que el Instituto de Acceso a la Información Pública,

su organización y el cumplimiento de las atribuciones que tiene han ido evolucionando desde su creación, recuerde que es una institución que tiene pocos años de existir. Como le dije hace un momento la autoridad de este Instituto es básicamente el pleno de los comisionados en materia justamente de casos y procesos que conocemos su servidor como presidente del instituto y representante legal tiene bastante carga administrativa pero en la materia nosotros defendemos o protegemos o ayudamos a la ciudadanía en este caso con la información pública trabajamos a partir de este pleno de cinco personas nombradas por distintos sectores donde estamos en un plano de igualdad en la toma de decisiones. ¿Porque cinco? porque nos permite ese censo democrático en la toma de decisiones y puede ser que haya unanimidad o mayoría en un caso concreto entonces en la atención de los distintos casos que vienen que en este sentido serian todas aquellas solicitudes. No solicitudes sino las apelaciones que nos presentan nosotros tenemos que pasar una valoración jurídica de su procedencia de su admisión, generar audiencias. En las audiencias que se hacen de la admisión de un caso concreto, en estas audiencias que están derivadas de un proceso de la ley de procedimientos administrativo de nuestra misma ley de acceso a la información pública y algunos preceptos de Código Procesal Civil Y Mercantil. Estas audiencias donde participan las autoridades que no han brindado cierta información que nosotros las denominamos el ente obligado y las personas los apelantes que han solicitado la información tienen la oportunidad de hacer sus prestaciones, hacer sus alegatos del porque uno por un lado necesita la información otro por otro lado que no la han podido dar de una manera determinada y posteriormente nosotros llegar a una decisión definitiva donde se decide dar esta información o no. El instituto como todo ente colegiado, como todo ente que administra justicia ha tenido una evolución ya de situaciones concretas pero creo que el desarrollo que se ha ido dando en esta ha sido el mismo primicia a los principios de esta materia como los que son el de máxima transparencia, que son principios que deben priorizar la toma de decisiones y no hacer justamente lo contrario.

14) ¿Considera usted que deben haber reformar a la Ley de Acceso a la Información Pública? Si su respuesta anterior es afirmativa ¿Cuáles serían esas reformas y sus alcances? Hay tres situaciones que se han dado en ese sentido, dos de ellas que generaron un poco de polémica. Yo creo que toda reforma que vaya encaminada para esta institución debería de ir siempre de forma que sea para reforzar porque esa es la esencia de la entidad contralora, lo dijimos hace un momento con los presupuestos. Hemos visto con mucho beneplácito que la Vicepresidencia de la República que está trabajando en un paquete de propuestas de reformas constitucionales en las cuales incluyo a muchas instituciones del Estado, a organizaciones de la sociedad civil en distintos rubros para hacer una consulta abierta y participativa para que cada quien podía opinar y aportar la conveniencia o no de hacer ciertas modificaciones a la Constitución. En nuestro caso concreto nos llamaron para hacer ese ejercicio porque en ese sentido la buena noticia de estas reformas es que el Instituto entraría en una figura que se llamaría Contraloría Pública que englobaría a varias instituciones del Estado como lo es la Procuraduría de Derechos Humanos, Defensoría del Consumidor y otras en materia de Protección de Derechos Humanos pero no nos quita el rango y la condición de autonomía, eso es bien importante somos una autoridad autónoma no deriva o depende de las otras no hay una entidad que la vaya regir en su independencia pero lo más importante ahí es que a partir de eso la institución ya entra en un rango constitucional y también el derecho a la información y eso es bien importante porque hay instituciones que no tienen ese rango un ejecutivo que venga las termina de u plumazo. Y hay otras dos reformas que se dieron, una de ellas están pendientes todavía en la Asamblea una está en la Sala de lo Constitucional pendiente del análisis de medida cautelar porque fuero echas el año pasado propuestas para dos rubros concretos una de ellas para que mi persona tuviera una mayor autonomía administrativa y otras que se referían a ciertos procesos en las solicitudes de información, bueno una de ellas la que se encuentra en análisis puede que se conecte con la primera que se presentó algunos sectores o la vieron conveniente y pusieron una inconstitucionalidad y la sala emitió una medida cautelar y está pendiente de análisis. A nivel constitucional

advertimos errores menores que se tenían que corregir en la redacción para que fuera conforme a la ley, pero creemos que pues estamos bien en ese punto.

15) ¿Según su criterio que acciones tendrían que tomarse para establecer una cultura de transparencia en El Salvador? Las acciones que deben darse son fomentar la participación ciudadana no solo por parte del Instituto para pedir rendiciones de cuentas sino que las autoridades del Estado deben entrar en ese ejercicio de rendición de cuentas, no basta a veces llegar a la Asamblea Legislativa las instituciones llevan su informe de labores. Sino que se debe hacer un estudio cotidiano, ya algunos los están haciendo de rendición de cuentas no necesariamente del año sino en rubros específicos. Hace poco estuvimos con la Procuraduría General de la República hizo una rendición de cuenta en materia de derechos de las mujeres de las acciones que habían estado realizando a lo largo del año, como fue el proyecto, quienes participaron, cuando se ejecutó, los resultados o las limitantes del mismo, que beneficio trajo a la población. Yo creo que esa es una cultura bien importante, que las instituciones deben hacer es decir la rendición de cuentas de igual manera nosotros como institución debemos ir instando a eso. Y a partir de nuestros actos con coordinación interinstitucional vamos a poder generar una conciencia a las instituciones de que nos vean como una especie de control de calidad que puede robustecer sus actos cuando deban de ser correctos es decir como un sello de calidad después de que lo ha ejecutado. Hay otras instituciones contraloras en otros países como esta que justamente usan ese mecanismo. Es decir que yo pueda demostrar al final del año que las instituciones si están cumpliendo y porque no felicitarlas. Un caso que se dio, siempre son cosas que se pueden caer en el manejo político lamentablemente nuestro país está siempre con esa situación. Pero cuando a nosotros nos dan ese presupuesto que le comento, el Ministerio de Hacienda un funcionario lo hace ver en las redes, esta es una muestra del gobierno de que estamos ayudando y apoyando la transparencia.

16) ¿Considera usted que en El Salvador existen normas suficientes para impactar positivamente en la relación entre transparencia y corrupción?

Creo que hay bastante normativa que en este caso puede justamente lograr como fin último del Estado que la transparencia sea privilegiada través de mecanismos de combate a la corrupción justamente. Recientemente se han dado una serie de reformas particularmente penales se han hecho investigaciones de hechos del pasado de malversación de fondos. Nosotros formamos parte de un grupo que se llama grupo de trabajo interinstitucional de anticorrupción en el cual están instituto la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República, Corte de Cuentas, Procuraduría General de la República que son justamente instituciones que tienen que ver con esta materia y estamos conglomerado justamente ahí para desarrollar protocolos para la investigación de hechos de corrupción.

17) ¿Usted conoce si en El Salvador se están implementando políticas de gobierno abierto? Creo que sí se están realizando ciertas políticas de gobierno abierto, pero no sé con qué tanta fuerza estas políticas pueden permitirle al ciudadano concientizarse de que no hay actos de corrupción. Por ejemplo, veo yo que hay bastante inclusión a la ciudadanía, la creación de estos cubos, o las alcaldías cuando se acercan a la ciudadanía. Pero no sé qué tanto ahí se abre la puerta a la contraloría. Pero creo que en ese sentido si faltaría mayores esfuerzos para que sean esas prácticas de gobierno abierto más allá para que no sean solo conectores preferentes.

18) ¿Considera que el derecho de acceso a la información pública debería de tener otros mecanismos para disminuir los índices de corrupción? Sí, permitir un mayor grado de oficiosidad a esta institución es uno de los mecanismos que resultaría ir avanzando más en la contraloría Hay una serie de solicitudes o de investigaciones que se hacen pero no necesariamente todas las áreas del Estado están haciendo siempre supervisada por regla general por ejemplo la dirección general de salud la dirección general de centros penales la misma Universidad Nacional por ejemplo son entidades a las que se le requiere mucho porque actúan muchas personas que la gente demanda pero hay un montón de instituciones oficinas o alcaldías que están y que nadie sabe lo que está pasando hasta que alguien va a preguntar. Queremos a veces detectar la

corrupción al Ministerio de Salud, pero pueden haber alcaldías en lo más recóndito del país haciendo y deshaciendo con los fondos públicos creó. Hay ciertas universidades que tienen observatorio de políticas públicas que hacen investigaciones muy dinámicas y quizás de esa manera acompañar a esta institución de universidades y otras instituciones pueden ir a detectar estos casos que a simple vista no se ven.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

1. Alcántara Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, coords. *Memoria del 56º Congreso Internacional de Americanistas. Volumen XIX. Simposios Innovadores*, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2018.
2. Ackerman, John M. coord. *La transparencia como política pública*. México: Siglo XII. 2008.
3. Araujo Coronel, Juliana. *Participación Política y Opinión Pública*, México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, 2010.
4. Artiga González, Álvaro. *El Sistema Político Salvadoreño*. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.
5. Baños, Saúl y Loyda Robles. coord., *Acceso a la Información Pública, Derecho Indispensable para fortalecer el proceso Democrático*. El Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, 2021.
6. Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*. Italia: Einaudi, 1999.
7. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia.*, trad., José Fernández Santillan. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
8. Bohórquez, Eduardo. *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno “Corrupción en la provisión de servicios públicos. ¿endémica o epidémica?”*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados, 2006.
9. Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Heliastás S.R.L. 1993.
10. Castells, Manuel. trad., María Hernández, *Comunicación y poder*. España: Alianza Editorial, 2009.
11. Cruz, Mundet José Ramón. *Manual de Archivística*. 2ª ed. España: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 2003.
12. Caminal, Badia Miquel. ed. *Manual de Ciencia Política*. España: Editorial Tecnos, 2015.

13. Dahl, Robert. *La democracia: una guía para ciudadanos*. México: Taurus, 2006.
14. Del Solar, Felipe. *Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2008.
15. Dinsdale Geoff, Samir Chhabra y John Rath-Wilson. *Guía Práctica para El Gobierno Electrónico: Cuestiones, Impactos y Percepciones*. Canadá: Centro Canadiense de Gestión, 2002.
16. Ferrajoli, Luigi y Manuel Carbonell. *Igualdad y la diferencia de género*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008.
17. Fung Archon, y Erik Olin Wright. *La democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
18. Escobar De la Serna, Luis. *Manual de derecho de la información*. España: Dykinson, 1997.
19. Fuenmayor Espina, Alejandro. ed., *El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Costa Rica: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2004.
20. Fung Archon, y Erik Olin Wright. *La democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
21. Gámez Gámez, José Antonio. *El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública. El buen gobierno y la buena conducta administrativa*. España: Diputación de Málaga, Oficina del Defensor del Ciudadano/a, 2009.
22. Gil Calvo, Enrique. *Calidad democrática. Enfoque teórico y posible medición*. España: Federación Española de Municipios y Provincias, 2011.
23. Gómez, Nicolás y Alejandra Bello. ed. *Manual para el ejercicio de la función pública, ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública*. Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.
24. Held, David. *Modelos de democracia*. España: Alianza Editorial, 2001.

25. Hernández Valle, Rubén. *El Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales en Costa Rica*. Costa Rica: Juricentro, 2001.
26. Huntington, Samuel P. *El orden Político en las sociedades en cambio*. Argentina: Paidós, 1972.
27. Kant, Emmanuel, *La religión dentro de los límites de la mera razón*, trad., Felipe Martínez Marzoa, España: Tecnos, 2001.
28. Klauer, Armando. *Tendencias Autodestructivas de las Sociedades*. España: Libros en Red, 2017.
29. Komadina, Jorge y Roberto Fernández Terán. *Informe de transparencia: Prefectura de Cochabamba 2006 y 2007*. Bolivia: Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008.
30. Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. trad. Carlos Mellizo, España: Tecnos, 2006.
31. Luna Pla, Issa. *Datos personales: Enciclopedia Jurídica Mexicana, Anuario 2004*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Editorial Porrúa, 2004.
32. Mendel, Toby. ed. *El Derecho a la Información en América Latina comparación jurídica*. Ecuador: Organización de las Naciones Unidas, 2009.
33. Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral, 2020.
34. Moore, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. España: Paidós, 1998.
35. Molina, Ezequiel y Juan Cruz Vieyra. *La transparencia como política pública*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
36. Pastor Seller, Enrique. *Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa, Análisis comparado España – México*. España: Dykinson, 2014.
37. Peces Barba, Gregorio. *Ética, Poder y Derecho*. México: Fontamara, 1994.
38. Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. ed. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Argentina: Temas, 2002.

39. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 2004.
40. Romero, Jorge. *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: Una lectura institucionalista*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad Autónoma Metropolitana. 2005.
41. Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
42. Sánchez de la Torre, Ángel e Isabel Araceli Hoyo Sierra. *Principios Generales del Derechos I*. España: Dykinson, 2014.
43. Sánchez Mejía, María Luisa. *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*. España: Alianza, 1992.
44. Santisteban, Rodrigo. *Transparencia, Diccionario de derecho de la información*. México: Porrúa, 2009.
45. Sinopoli, Daniel. *Opinión pública y consumos culturales. Reconocimiento de las estrategias persuasivas*. Argentina: Docencia, 1997.
46. Téllez Valdés, Julio. *Derecho Informático*, 4ª ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas– UNAM, 2008.
47. Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral, 2002.
48. Ury, William. *Alcanzar la Paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. España: Ediciones Paidós Ibérica, 2000.
49. Villanueva, Ernesto. *Derecho de la Información Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*. Ecuador: CIESPAL, 2008.
50. Velásquez, Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Colombia: Fundación Corona, 2003.
51. Villanueva Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en México, Indicadores Legales*. México: Limac, 2005.

TESIS

52. Cordeiro Lopes, Anselmo Henrique. “La Integración de los Derechos Humanos en América Latina”. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015.
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/72934>
53. Maldonado Cintia, “La incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación en organizaciones gubernamentales y la creación de valor público”. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, 2018.
<https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/16024/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.%20M.%20AyPP.%20Maldonado%2C%20Cintia.pdf>
54. Martínez Fernández, José Manuel “Transparencia versus Corrupción en la Contratación Pública. Medidas de Transparencia en todas las fases de la Contratación Pública como antídoto contra la corrupción”. Tesis doctoral, Universidad de León, 2015.
<https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/7261/TESIS%20DE%20JOS%20C3%89%20MANUEL%20MART%20C3%8DNEZ%20FERN%20C3%81NDEZ.pdf?sequence=1>
55. Medranda Morales, Narcisa Jessenia, “Calidad y Transparencia en la Información y Comunicación que se emite a través de las páginas webs de los Municipios: Comparación de caso Ecuador y España”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2017.
<https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/458654/njmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

REVISTAS ACADÉMICAS

56. Barreda, Mikel. “La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina”. *Revistas SciELO* n.2 (2011), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000200003

57. Cepeda Islas Susana. "¿Qué es la gerencia pública?" *Episteme* n°8. (2006), 3, http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero8y906/documentos/a_gerencia.doc
58. Cerrillo, Agustí. "La Contribución de las TIC a la Mejora de la Transparencia Administrativa", *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* n.188 (2012): 707-724
59. Conejero Paz, Enrique. "Gobierno Abierto y Democracia Participativa", *3 ciencia*, n. 4 (2013) 1-12
60. Conejero Paz, Enrique. "Valor Público: una aproximación conceptual", *Revista 3C Empresa*, n.1 (2014): 30-41
61. Contreras, Patricio y Egon Montecinos. "Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación", *Revista de Ciencias Sociales*, n.2 (2019): 178-189.
62. Díaz Cafferata, Santiago. "El Derecho de Acceso a la Información Pública: situación actual y propuestas para una Ley", *Revista Lecciones y Ensayos*, n. 86, (2009): 151-185.
63. Emmerich, Gustavo Ernesto. "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación Ciudadana", *Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, n.2 (2004) 67-90.
64. Fierro, Ana Elena y Ramón Gil García. "Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público", *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, n.262, (2011): 1-33
65. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. "El año de la transparencia Parte II: Instrumentos internacionales", *FUSADES-Departamento de Estudios Legales*, n. 137: (2012). 1-12
66. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. "Limitaciones al acceso a la información pública durante la pandemia de COVID-19". *Departamento de Estudios Legales*, n. 132: (2020): 8
http://fusades.org/publicaciones/PIDEL132_limitaciones.pdf

67. Martínez Carazo, Piedad Cristina. “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”. *Pensamiento & Gestión*, n.20 (2006): 165-193
68. Medina Arnaiz, Teresa “Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública”. *Diario La Ley*, n. 7382 (2010), 6, http://www.aedun.es/images/stories/documentos/articulos/normativas_fenomeno_corrupcion.pdf
69. Moore, Mark. “Creando valor público a través de asociaciones público – privadas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 34 (2006): 1-22
70. O’Donnell, Guillermo. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, n.11, (2004): 20-21.
71. O’Donnell, Guillermo. “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. *Nueva Sociedad*. n.152 (1997) 143-167
72. Remolina Angarita, Nelson. “Documento GECTI N° 11 Propuestas para mejorar y aprobar el proyecto de ley estatutaria sobre el derecho fundamental del habeas data y la protección de los datos personales”. *Universidad de los Andes, Facultad de Derecho*, n.5, (2011): 1-8
73. Sancari, Sebastián. “Valoración de la participación política en el ámbito del poder judicial”, *Lecciones y Ensayos*, n. 95, (2015): 99-123
74. Travieso José Luis y Jordi Planella, “La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica”. *Revista sobre la sociedad del conocimiento*, n 6 (2008): 2, https://www.uoc.edu/uocpapers/6/dt/esp/travieso_planella.pdf
75. Wolfe, Alan. “Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo”, *Revista Comercio Exterior*, n.9 (1980): 87-89.

SITIOS WEB

76. Alberto Enríquez y Carlos Sáenz “Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA”. CEPA. Acceso 19 de diciembre 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf

77. Alonso, Laura. “Una ley de acceso a la información pública. Oficina Anticorrupción”. Acceso 10 de septiembre de 2021. <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/Prensa/27%20de%20enero.pdf>
78. Andragon Johanna. “Crisis de Partidos Políticos: la constante en la Democracia Ecuatoriana”. Universidad San Francisco de Quito. Acceso 26 de diciembre de 2021. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/eloutsider/article/view/197/198>
79. Annan, Kofi A.: “Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Acceso el 15 de noviembre de 2021. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
80. Canavaggio, Perrine. “El acceso a la información pública en el mundo, un Derecho Humano emergente. Brasil: VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición”. Acceso el 19 de mayo de 2021. <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>
81. Carbonell Miguel: “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental”. Órgano de Fiscalización Superior. Acceso 12 de abril de 2021, <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/08042016024901.pdf>
82. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región”. CEPAL. Acceso 15 de julio 2021. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687es.pdf>
83. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Caracas. 1998. Acceso 09 de julio de 2021, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
84. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “*Informe de Conclusiones Panel La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública, X Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública*”, Santiago de Chile, 2005. <https://clad.org/congresos-antecedentes/x-chile-2005/areas-tematicas/>

85. Freuler, Juan Ortiz y Carolina Cornejo, “Las tecnologías de la información y el control público en América Latina, Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior”, Transparencia, Participación ciudadana, Accountability. Acceso 20 de octubre de 2021. http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archives/HASH01a8.dir/TIC_EFS.pdf
86. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. “Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento”. Departamento de Estudios Legales. Acceso 23 de julio de 2021 http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/las_instituciones_democraticas_en_el_salvador_valoracion_de_rendimientos_y_plan_de_fortalecimiento.pdf
87. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social: “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña -LA INFORMACIÓN ES TU DERECHO- Grupo Promotor”. Departamento de Estudios Legales. Acceso 04 de julio de 2021, http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_una_ley_desde_la_sociedad_civil_salvadorena.pdf.
88. Instituto de Acceso a la Información Pública: Casos admitidos por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo en contra del Instituto de Acceso a la Información Pública. Acceso el 07 de junio de 2021 https://www.transparenciaactiva.gob.sv/ckeditor_assets/attachments/763/Casos_IAIP-contencioso_administrativo.pdf
89. Lascurain, María Cecilia. Transformaciones en las identidades políticas y nuevos liderazgos. la aparición de Carlos Reutemann como nueva figura política en las elecciones de 199 en la provincia de Santa Fe, Argentina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología. Acceso 16 de julio de 2021, <https://www.aacademica.org/000-062/989>.

90. Lizama Gaitán, Gilma Sabina y Lorena Dueñas. “Análisis de la pobreza en El Salvador: una aproximación del nivel de afectación producto de la crisis provocada por el COVID-19”. *Universidad de El Salvador*, (martes 7 de julio de 2020). <http://www.fce.ues.edu.sv/blog/articulos-de-investigacion/post/analisis-de-la-pobreza-en-el-salvador>
91. Martínez Navarro, Raúl “Valor público como marco para la gestión gubernamental en contextos inciertos” ACADEMIA, acceso el 16 de diciembre de 2021, https://www.academia.edu/41363784/Valor_p%C3%BAblico_como_marco_para_la_gesti%C3%B3n_gubernamental_en_contextos_inciertos
92. Senado de México: *Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto*. Acceso el 30 de mayo de 2021. https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/STYPA/docs/Intervencion_AL.pdf
93. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros, (OCDE). Acceso 19 de diciembre de 2021 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/informe-de-la-ocde-sobre-el-soborno-internacional_9789264226654-es#page2
94. Ortiz Freuler Juan y Carolina Cornejo, “Las tecnologías de la información y el control público en América Latina, Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior”, Transparencia, Participación ciudadana, Accountability. Acceso 21 de octubre de 2021, http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsdli/collect/articulos/archives/HASH01a8.dir/TIC_EFS.pdf
95. Oszlak Oscar, Gobierno abierto. “Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, acceso 10 de junio de 2021, <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
96. Palma Cano Israel y Alfonso León Pérez. “Información y democracia. El derecho al acceso a la información y los retos para su ejercicio ciudadano”. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, (2016), <https://www.redalyc.org/pdf/595/59551331011.pdf>

97. Prats i Catalá Joan. “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”. Fundación Dialnet. Acceso 15 de diciembre 2021, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=938164>
98. Perrine Canavaggio. “El acceso a la información pública en el mundo, un Derecho Humano emergente”. Brasil: VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, 2011, acceso el 19 de mayo de 2021. <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>.
99. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. “Proyecto de Ley de Servicio Público”. Acceso el 10 de enero de 2022 <http://www.funcionpublica.gob.sv/portal/archivos/PROYECTO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20P%20C3%9ABLICO.pdf>

BLOGS

100. García Espinar Javier, “Relación entre Corrupción y Derechos Humanos”, *Derechos Humanos.Net* (blog), acceso 17 de diciembre 2021, <https://www.derechoshumanos.net/corrupcion/corrupcion-ddhh.htm>
101. Ibarra Lito “Navegación común en los sitios web del gobierno”. (Blog de Tecnología). La Prensa Gráfica, 01 de agosto de 2010, <http://blogs.laprensagrafica.com/litoibarra/?p=835>

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

102. Labrador, Gabriel. “El padre, el hijo y el comisionado hecho a la medida de Casa Presidencial”. *El Faro* (domingo, 16 de febrero de 2020). https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24030/El-padre-el-hijo-y-el-comisionado-hecho-a-la-medida-de-Casa-Presidencial.htm

103. Mazzina, Constanza y Roberto Bavastro “Un día de éstos y las cuentas pendientes de la Democracia Latinoamericana”, Cronista, (martes 9 de abril de 2019). <https://www.cronista.com/internacionales/Un-dia-de-estos-y-las-cuentas-pendientes-de-la-democracia-latinoamericana-20190409-0025.html>

DOCUMENTOS PRESENTADOS EN CONFERENCIAS, PONENCIAS Y CONGRESOS

104. Ferreiro Yazigi, Alejandro. “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”. Ponencia dictada en la Novena Conferencia Anticorrupción de Durban, 1999.
105. Gomes, Filho & Adhemar Bento, “O desafio de implementar uma gestão pública transparente”. Ponencia dictada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

NORMATIVA JURÍDICA

Nacional

106. Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.
107. Ley de Acceso a la Información Pública, El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011.
108. Ley de Partidos Políticos. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2013.
109. Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana del Municipio de San Salvador. El Salvador: Concejo Municipal de San Salvador, 2002.
110. Reforma al artículo 9 del decreto que contiene el Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2020.

111. Reglamento para la Atención de Denuncias, El Salvador, Corte de Cuentas de la República, 2001.
112. Ley de la Corte de Cuentas de la República, El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995.
113. Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública. El Salvador: Presidencia de la República de El Salvador, 2011.
114. Ley de Acceso a la Información Pública, El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011.
115. Lineamiento nº 1 para la Publicación de la Información Oficiosa, El Salvador: Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública, 2016.

Internacional

116. Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico. Chile: Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2007
117. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Congreso Constituyente, 1917
118. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016.
119. Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana*. 2011. Acceso 19 de septiembre 2021. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
120. Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. 1996. Acceso el 21 de diciembre de 2021, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
121. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948. Acceso el 19 de mayo de 2021, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

122. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966. Acceso 19 de mayo 20221, https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
123. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. 2010. Acceso 30 de mayo de 2021. https://eurosocial.eu/wpcontent/uploads/2021/04/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica-1.pdf
124. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969. Acceso 21 de mayo 20221, <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos3.htm#:~:text=El%20Gobierno%20de%20El%20Sal>
125. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966. Acceso 19 de mayo 20221, https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
126. Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. 2006. Acceso el 19 de agosto de 2021, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTools.pdf>

JURISPRUDENCIA

127. Sala de lo Constitucional *Sentencia de Amparo, Referencia: 356-2012*. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2014.
128. Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia: 118-2002*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2004.
129. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Costa Rica: 2006.
130. Sala de lo Constitucional. *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 13-2012*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2012.

131. Instituto de Acceso a la Información Pública, *Resolución definitiva caso Berganza Arévalo contra Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma*, Referencia 177-A-2017, El Salvador, 2017.
132. Instituto de Acceso a la Información Pública, *Resolución definitiva caso Zambrano contra el Alcaldía Municipal de Turín*, Referencia 72-A-2014, El Salvador, 2014.
133. Instituto de Acceso a la Información Pública, *Resolución definitiva caso Burgos Viale contra Ministerio de la Defensa Nacional*, Referencia NUE 118-A-2014, El Salvador, 2015.

ENTREVISTAS

134. Wilson Sandoval. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 7 de septiembre de 2021, entrevista No. 1 A.
135. Álvaro Artiga, Politólogo. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 8 de septiembre de 2021, entrevista No. 2 A.
136. Claudia Liduvina Escobar. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 18 de septiembre de 2021, entrevista No. 3 A.
137. Jonathan Sisco. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 17 de noviembre de 2021, entrevista No. 4 A.
138. Ricardo José Gómez Guerrero. Entrevista por Carmen Margarita Arias Hernández, 27 de noviembre de 2021, entrevista No. 5 A