



Transparencia y acceso a la información: Hacia el derecho a la información pública

Carlos Santiso

Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y
Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS)

Congreso Internacional de Buenas Prácticas Gubernamentales 2005
Ciudadanos al Día (CAD), Lima, Perú, 1 de junio de 2005

Esquema

1. Transparencia: ¿Para qué?
2. Transparencia: ¿Para quién?
3. Transparencia: ¿Cómo?
4. Para el debate

I Transparencia: ¿Para qué?

Costos de la opacidad

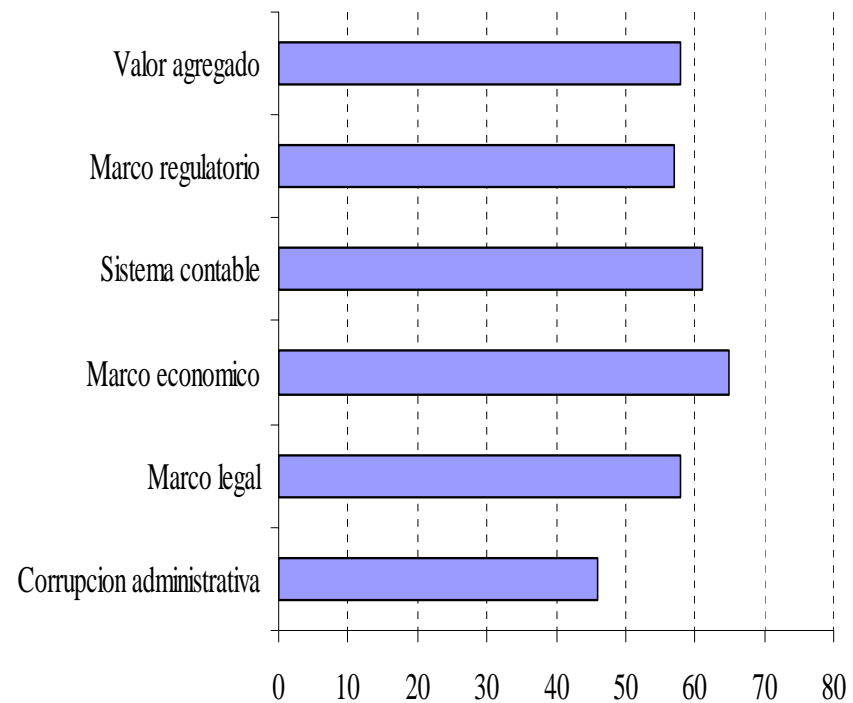
- Incertidumbre en cuanto a las reglas
- Desconfianza en cuanto a su aplicación
- Mayores costos de transacción y de monitoreo
- Funciona como un impuesto suplementario y un factor de riesgo adicional a la inversión

Índice de opacidad: la opacidad tiene un costo

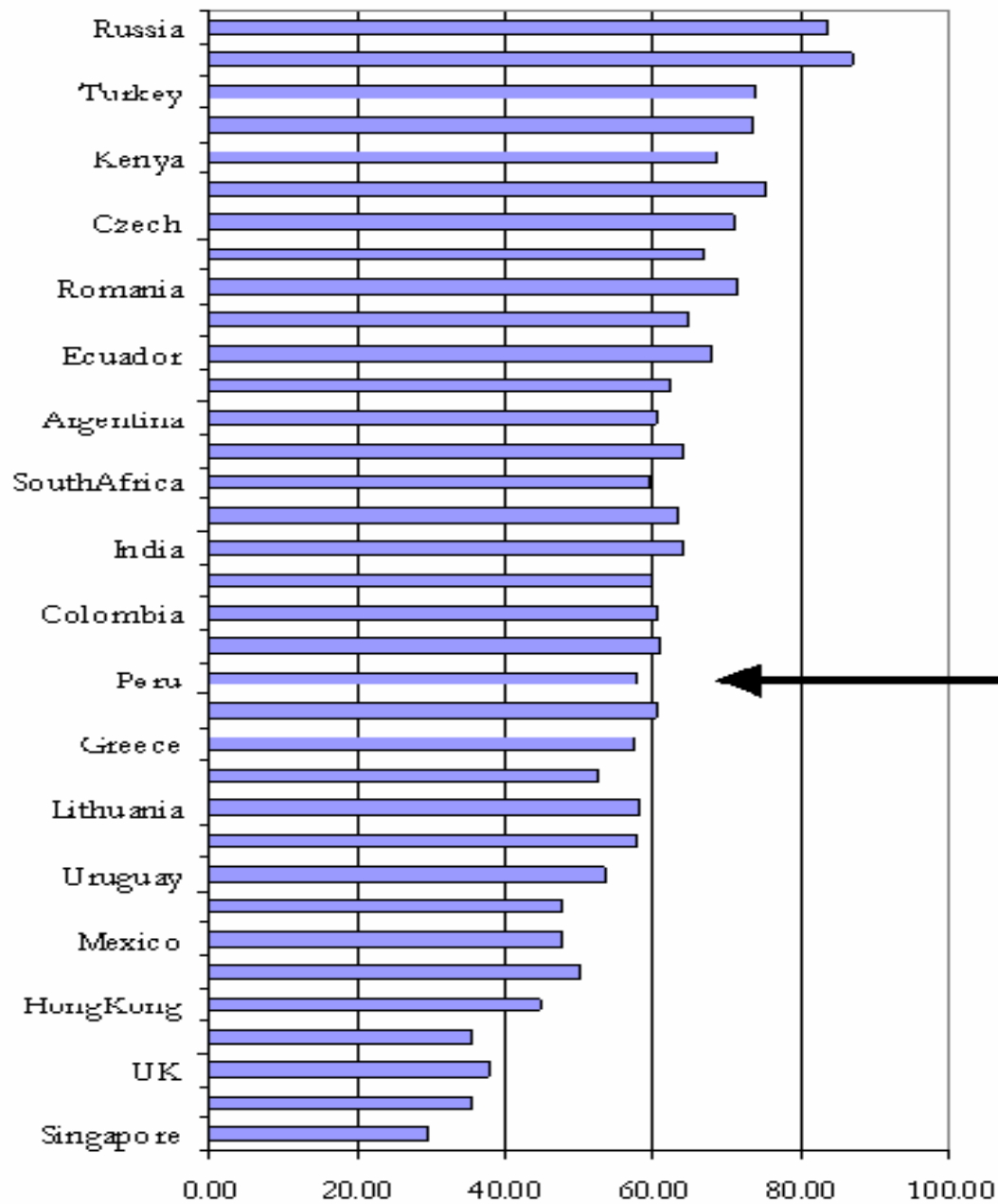
Fuentes de opacidad (PWC 2001)

Corrupcion administrativa	46
Marco legal	58
Marco economico	65
Sistema contable	61
Marco regulatorio	57
Valor agregado	58

Fuentes de opacidad en el Peru (PWC 2001)



Índice de opacidad en el mundo (PWC 2001)



Objetivos de la transparencia

- Desafíos compartidos

- Freedom of Information Act (FOIA) de los Estados Unidos (1966)
- Freedom of Information Act (FOI) del Reino Unido (2000, 2005)

- Objetivos múltiples

1. Transformar la cultura burocrática

- Un servicio público al servicio del público
- Fortalecer los contrapesos a la discrecionalidad;
- Luchar contra la cultura del secreto y de la opacidad, factores que facilitan la corrupción;
- Promover la responsabilidad administrativa y la vigilancia ciudadana;
- Favorecer la co-responsabilidad entre estado y sociedad en la gestión pública.

2. Mejorar la eficiencia de la gestión administrativa

- Mejorar la gestión gubernamental a través del uso de las tecnologías de la información
- Objetivos de *eficiencia y efectividad*
- Ejemplo: Reducción de los trámites administrativos para otorgar títulos de concesión minera a través del sistema cadastral minero unificado en la web, e-catastro del INACC
- Ejemplo: Sistema de seguimiento de los trámites administrativos en línea de la Municipalidad provincial de Maynas

3. Fortalecer la rendición de cuentas

- Promover la ética de la responsabilidad en la administración pública (*accountability*)
 - Responsabilidad por procesos (integridad)
 - Responsabilidad por resultados (eficiencia)
- Objetivo de *responsabilización* estatal (ex post)

4. Fomentar la inclusión en la toma de decisiones públicas

- Agilizar los mecanismos de participación y fiscalización ciudadanas y fortalecer la legitimidad de las políticas públicas
- Objetivos de *legitimidad y relevancia* (ex ante)
- Ejemplo: Presupuesto participativo a nivel nacional
- Ejemplo: Consulta y difusión pública de la nueva visión de la defensa nacional por el Ministerio de Defensa

5. Promover la vigilancia y fiscalización social

- Facilitar la fiscalización ciudadana de la gestión pública (co-responsabilización, pero no co-administración)
- Objetivo de *responsabilización* ciudadana (concurrente)
- Ejemplo: Pacto de integridad en la gestión municipal de la Municipalidad provincial de Ferreñafe en asociación con la sociedad civil

A group of soldiers in camouflage gear are sitting on the ground in a field. They are looking at documents and papers scattered around them. The scene is dimly lit, suggesting a night or low-light environment. The soldiers are wearing helmets and have their gear on. The overall tone is serious and focused.

Enfoques de la transparencia

1. Transparencia y derechos ciudadanos
2. Transparencia y responsabilidad fiscal
3. Transparencia y gerencia gubernamental

1 Transparencia y derechos ciudadanos

- Habeas data: década 1990
 - Argentina (1994); Brasil (1988); Colombia (1997); Ecuador (1996); Guatemala (1995); México (2002); Nicaragua (1995); Panamá (2002); Paraguay (1992); Perú (1993); Venezuela (1999)
- Acceso a la información pública: década 2000
 - Bolivia (2004), Colombia (1985); República dominicana (2004); Ecuador (2004); México (2002); Panamá (2002); Paraguay (2004); Perú (2002)
 - En consideración en: Argentina; Costa Rica; Honduras

2 Transparencia y responsabilidad fiscal

- Fortalecer la disciplina fiscal y la integridad financiera del estado a través de reglas macrofiscales y el ordenamiento de los sistemas presupuestarios (1990s)
- Transparentar las finanzas públicas y el proceso presupuestario
 - Argentina (1999); Bolivia (2004); Brasil (2000); Colombia (2003); Ecuador (2002); Panamá (2002); Perú (1999, 2003)
- Facilitar la participación y el control ciudadano a través del presupuesto participativo
 - Argentina (Buenos Aires); Brasil (Porto Alegre); Perú (nacional)

3 Transparencia y gerencia gubernamental

- Gestión pública por resultados : hacia una nueva gestión pública
 - Transparentar la gestión pública estableciendo metas claras, objetivos cualitativos y resultados cuantitativos;
 - Promover la responsabilización y la evaluación en la gestión pública;
 - Facilitar la fiscalización interna y externa de la gestión pública
- Presupuesto por desempeño: hacia una nueva gestión presupuestaria
 - Crear incentivos para mejorar la eficiencia, eficacia y economía del gasto público vinculando las asignaciones presupuestarias con el desempeño.

II Transparencia: ¿Para quién?

- ¿Quién requiere qué tipo de información y para qué?
 - Necesidad de identificar al usuario y los orígenes de la demanda por la información pública
- 1. Para la sociedad en su conjunto
 - Desigualdades en el acceso a la información pública (estado, sociedad y mercado), por ejemplo entre los proveedores y usuarios de los servicios públicos
 - Repensar las relaciones entre el estado y la sociedad, pasando de un énfasis de la oferta de información pública (*disponibilidad*) a la demanda por la información pública (*accesibilidad y exigibilidad*).

2. Para los más pobres

- Grado de dependencia de los más pobres hacia los servicios públicos, especialmente en sectores desfavorecidos, grupos excluidos y comunidades rurales
- Realización de los derechos ciudadanos y conocimiento de sus derechos (derechos, responsabilidades y ciudadanía), inclusive el derecho a la información pública
- El concepto de *derecho* a la información conlleva la noción de la obligación del estado en brindar esta información.
- Sin embargo, muy pocas de las postulaciones se enfocaron *específicamente* en los derechos a la información pública de los más pobres y las necesidades particulares de éstos:
- ¿Se debería incluir una categoría especial en el Premio CAD 2006?

3. Para el mercado

- Aumentar la predicibilidad de las políticas públicas y estabilidad normativa y fiscal, en particular;
- Incrementar la transparencia de los marcos regulatorios y la competencia en la actividad económica;
- Ejemplo: Sistema de información sobre las tasas de interés y otros costos de las entidades financieras en línea de la SBS ha permitido incrementar la competencia en el sector, a beneficio de los usuarios (sistema privado de seguros y pensiones)

4. Dentro del estado y entre los poderes:

- Asimetrías en el acceso a la información dentro del propio estado, por ejemplo entre el ejecutivo y el legislativo, y dentro del mismo ejecutivo;
- Fragmentación de la información pública y tendencia a la apropiación privada de la información pública.

III Transparencia: ¿Cómo?

Funciones del *derecho* a la información pública

- Instrumento para promover una gestión pública abierta
 - Ejemplo de los portales de transparencia de las municipalidades de Miraflores o Piura
- Instrumento para mejorar la gestión pública, luchar contra la opacidad administrativa;
 - Ejemplo del portal agrario del Ministerio de Agricultura
- Instrumento para realizar los derechos ciudadanos y exigir una debida rendición de cuentas;
- Instrumento para re-fundar las relaciones estado-sociedad sobre las bases de una pacto social.

Las fases de la transparencia

- Fase inicial normativa
 - Adopción de un marco legal adecuado para reducir la opacidad, generar más información pública de manera oportuna y accesible (trabajo sobre la oferta);
- Fase intermediaria reactiva
 - Cumplimiento de la normativa y *enforcement* del derecho de acceso a la información pública (formalidad e institucionalidad)
- Fase avanzada proactiva
 - Uso de la transparencia para mejorar la gestión pública, la co-responsabilidad y la rendición de cuentas (trabajo sobre la demanda)
- ¿En dónde estamos en el Perú?

Para el debate:

- ¿Cómo promover la disponibilidad de y el acceso a la información pública?
- ¿Cómo asegurar la exigibilidad de la información públicas y evitar el incumplimiento de la normativa vigente?
- ¿Qué incentivos, positivos y negativos, se podrían pensar para que se cumpla la ley?
- ¿Cómo mejorar la *calidad y oportunidad* de la información pública (demasiada información no siempre es transparencia)?
- ¿Cuál podría ser el rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación como intermediarios entre el estado y el ciudadano en la “digestión” de la información pública?
- ¿Cómo dar el paso del *acceso* a la información al *derecho* a la información?

Cuatro ejes de reflexion:

- Mejoras en la normativa vigente (debilidades en los mecanismos de la *oferta*)
- Mejoras en la aplicación de las normas vigentes (disfunciones en los mecanismos de *enforcement*)
- Mejoras en el uso de la normativa (debilidades en la *demanda*)
- Mejoras en las sanciones por incumplimento