

SABER MÁS XII

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN:
¿UNA VÍCTIMA MÁS DE LA
PANDEMIA?

28 DE SEPTIEMBRE
DÍA MUNDIAL DEL SABER



alianzaregional
Por la Libre Expresión e Información

1.INTRODUCCIÓN: EL CONOCIMIENTO ACUMULADO EN LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA	01
2.ESTADO DE SITUACIÓN: AÑO 2021	
2.1 NORMATIVA E INSTITUCIONES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	06
2.2 IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LOS PLAZOS DE RESPUESTA	07
2.3 SITUACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES	08
2.4 SITUACIÓN GENERAL DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	10
2.5 TRANSPARENCIA ACTIVA	
2.5.1 EVOLUCIÓN EPIDEMIOLÓGICA	12
2.5.2 COMPRAS Y CONTRATACIONES	14
2.5.3 VACUNAS	15
2.5.4 VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	16
2.5.5 PROTECCIÓN SOCIAL. MEDIDAS DE APOYO EN LA EMERGENCIA PARA SECTORES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE INGRESOS	17
3. CONCLUSIONES: DETERIORO Y RESILIENCIA EN LA REGIÓN	20

1. INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo de la pandemia COVID-19 la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información se propuso funcionar como una red que agregara valor a las necesidades propia de la emergencia. La transparencia, el acceso a la información pública y la libertad de informar son elementos clave para que los ciudadanos de la región puedan monitorear y evaluar la gestión de los gobiernos, que en esta coyuntura más que nunca, afecta directamente a sus vidas. ¿Cuál es la situación epidemiológica? ¿Cuáles son las medidas de cuidado que deben tomarse? ¿Cuál es la capacidad de atención médica? ¿Qué insumos se compran, a quién, a qué precios? ¿Qué acuerdos se realizan con los proveedores de vacunas? Estas son solamente algunas de las muchas preguntas que requieren que los gobiernos provean información para que los ciudadanos sepan qué hacer en su vida cotidiana, qué expectativa tener respecto del futuro, qué tan adecuados y justos son los contratos que se realizan.

Para recolectar, elaborar y compartir la información acerca de cómo estaba funcionando en cada país el derecho de acceso a la información pública la Alianza Regional sostuvo canales de comunicación permanente entre sus miembros y realizó tareas de investigación periódica. Esto se reflejó en una serie de documentos que permitieron establecer en estado de situación a lo largo del último año y medio.

En mayo de 2020 la Alianza publicó su primer informe “Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria”, que permitió establecer el punto de partida y las primeras reacciones de los gobiernos. Así, se constató que sólo un tercio de los 15 países relevados contaba con un esquema normativo e institucional acorde a los estándares internacionales para el pleno goce del derecho a la información. El informe atendió a otras variables. Por ejemplo, se registró que una reacción temprana de los estados fue el incumplimiento de plazos: sólo una quinta parte los cumplía.

Otro hecho del que se tomó conciencia temprana fue que la pandemia afectaría con más fuerza a los sectores más vulnerables. Por eso, se dio seguimiento a algunas variables específicas: avances en el acceso a agua potable y saneamiento, información estadística y de servicios para víctimas de violencia de género y de violencia intrafamiliar. La información de calidad publicada de manera activa para estas poblaciones vulnerables no se registró más que en una tercera parte de los casos.

¹ Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2020, Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria, disponible en: <https://bit.ly/3CCHy7m>

También en el plano de la transparencia activa, se registró una proporción similar en cuanto a la información de calidad sobre adquisiciones de insumos médicos y medicamentos. Diversos escándalos de corrupción en la región y en el mundo mostraron la relevancia de esta variable tanto para garantizar compras legales y eficientes, como para evitar el daño a la legitimidad de las gestiones de gobierno.

El “Segundo estudio regional sobre acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria”,² de julio de 2020, dio seguimiento y amplió las variables. Más de dos tercios de los 15 países relevados no contaba con un esquema institucional acorde a estándares internacionales, en la mitad se registraban violaciones de los plazos legales para la entrega de información y más de dos tercios registraba una deficiente publicación de información sobre compras y contrataciones de pandemia.

En este estudio se agregó una variable clave para el seguimiento de la evolución de la pandemia en cada país: la publicación de información epidemiológica, tales como testeos, contagios, ocupación de camas, muertes y pacientes recuperados. Una cantidad levemente inferior a la mitad consideró que la información era de mala calidad y desactualizada. Una proporción superior a la mitad reportó que no se publicaban en formatos abiertos reutilizables legibles por máquinas.

También se registraron situaciones específicas de los gobiernos autoritarios de la región. En Nicaragua se verificó una política de negación de la pandemia. En Cuba, Nicaragua y Venezuela no se pudo hallar ninguna información publicada por los gobiernos sobre compras y contrataciones de insumos médicos, obras de infraestructura e incorporación de personal. En el resto de los países, la calidad de la transparencia activa en este rubro fue considerada incompleta e insuficientemente desagregada en más de dos tercios de los países.

En lo que hace a la información para grupos vulnerables registró una mejora en cuanto a la publicación de servicios disponibles para víctimas de violencia, que pasó a hacerse visible en la mitad de los países relevados (algo mayor a la mitad sobre violencia intrafamiliar, algo menor en cuanto a violencia de género). Al mismo tiempo, la información presupuestaria en este campo sólo se publica en la quinta parte de los países.

Las políticas de protección social para personas en situación de vulnerabilidad de ingresos se realizaron de distintos modos en los países. Nuevamente, en Nicaragua, Cuba y Venezuela, no hay políticas estatales de este tipo. En el resto de los países, las publicaciones se consideran complejas e incompletas en algo menos de la mitad de los casos. La información sobre acceso al agua es valorada

² Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2020, Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria, disponible en: <https://bit.ly/3CCHy7m>

negativamente en la mitad de los casos. Comparado con el informe anterior, se registran mejoras en estos campos.

El informe Saber Más XI,³ del mes de septiembre, registró que en la mitad de los países miembro hubo alteración de los plazos por suspensiones y ampliaciones. También sostuvo en sus conclusiones que se veía frágil el derecho de acceso a la información (DAIP) en la región. Asimismo, continuó registrando diversos ataques a este derecho y revelando debilidades institucionales. Por una parte, los regímenes autoritarios no sólo carecieron de toda política de facilitación de información, sino que llegaron a extremos en el uso de facultades de emergencia para la represión de la población, especialmente de periodistas (tal el caso de Nicaragua). Pero en otros países se vieron ataques dirigidos a restringir a través de reformas el acceso a la información (Brasil).

Finalmente, en marzo de 2021 la Alianza publicó el informe “El acceso a la información en el siglo XXI”⁴ que a través de entrevistas en profundidad a líderes de organizaciones de los 11 países que integran la Alianza Regional y que cuentan con leyes de acceso a la información pública, con el fin de evaluar la situación de la implementación en cada país. Por una parte, el informe da cuenta del impacto negativo en general de la pandemia en cuanto al avance de la implementación de las leyes. La calidad de las respuestas y la manipulación de plazos son fenómenos acentuados en este contexto.

Este Saber Más 2021 tiene como objetivo dar cuenta de la situación actual del ejercicio del derecho al acceso a la información pública, capitalizando el conocimiento acumulado en el último año y medio. Este conocimiento resulta tanto el resultado de la recopilación de datos sobre diversas variables, como del proceso progresivo de reflexión sobre la relevancia de variables específicas en los tiempos excepcionales que nos tocan vivir. En efecto, además de medir aquello que da cuenta en general del estado de la institucionalidad de divulgación de información pública, el trayecto recorrido muestra la importancia de enfocar variables que se vuelven relevantes en este contexto.

La información sobre compras y contrataciones del sector salud se vuelve especialmente importante porque pone en juego la eficacia de las gestiones sanitarias de los gobiernos, pero también la necesidad de contar con información confiable para que la sociedad acepte las directivas de las políticas de salud, y la legitimidad de ejercicio de las autoridades frente a una ciudadanía especialmente angustiada y demandante de legalidad y eficiencia.

³ Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2020, SABER MÁS XI: El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el DAIP en la región, disponible en: <https://bit.ly/2XKqTPV>

⁴ Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, 2021, Acceso a la Información en el Siglo XXI: Estado de situación y lecciones aprendidas de Latinoamérica, disponible en: <https://bit.ly/2ZkiH9T>

La información atinente a sectores vulnerables también adquiere mayor relevancia, especialmente las políticas de transparencia activa tendientes a dar respuestas a poblaciones que quedaron especialmente expuestas al impacto de la pandemia. Las víctimas de violencia de género se encontraron en cuarentenas con sus victimarios. Los sectores de menores ingresos insertos en la economía informal se enfrentaron a actividades detenidas y sin posibilidad de generar ingresos para sus hogares. Las políticas de protección para estos sectores, las condiciones y modalidades para su acceso, su despliegue e incidencia estadísticas, por lo tanto, resultaron fundamentales para los menos favorecidos.

En la información que se mostrará en la segunda sección se verán algunas continuidades, sobre todo en lo que hace al plano normativo-formal en los países democráticos. Sin embargo, se encontrará que hay un deterioro del discurso público y una agresión a las instituciones de

Hay un deterioro del discurso público y una agresión a las instituciones de información pública en países como El Salvador, Guatemala, Brasil y México.

información pública en países como El Salvador, Guatemala, Brasil y México. Las dictaduras de la región profundizaron su uso de la emergencia como excusa para la restricción de información.

También se evidencian algunos cambios positivos en lo que refiere a transparencia activa tanto de compras y contrataciones como de información sobre políticas para sectores vulnerables. En algunas variables clave de estas dimensiones pueden verse mejoras que hacen pasar al conjunto de situaciones de cumplimiento que sólo alcanzaban a un tercio de los países, a la mitad, si comparamos los primeros meses de la pandemia con la actualidad. Sin embargo, en la comparación con la situación previa de ejercicio del derecho anterior a la pandemia, la evaluación del estado de situación es predominantemente negativa.

La segunda sección desarrolla la información provista por 18 organizaciones correspondientes a 15 países⁵. En algunas de las variables las respuestas son pertinentes a un conjunto menor; en esos casos se trata de los 11 países que

⁵ Las organizaciones integrantes de la Alianza Regional que participaron de este informe, aportando información sobre la situación en sus respectivos países a lo largo de estos meses fueron: la Asociación Civil Igualdad y la Justicia (ACIJ-Argentina), la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD - Ecuador), la Fundación Democracia sin Fronteras y C-Libre (Honduras), el Observatorio Cubano de Derechos Humanos y el Colectivo Más Voces (Cuba), el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA - Paraguay), Acción Ciudadana (Guatemala), Artigo 19 (Brasil), CAinfo (Uruguay), el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX - Costa Rica), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES - El Salvador), Transparencia por Colombia (Colombia), Fundar (México), Transparencia Venezuela y Espacio Público (Venezuela) y la Asociación Nacional de la Prensa (ANP - Bolivia). En el caso de Nicaragua, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) decidió suspender en febrero de 2021 sus operaciones como negativa ante la orden del gobierno de registrar a las organizaciones locales como "agentes extranjeros"; la información de Nicaragua fue suministrada a título personal por Guillermo Medrano, quien era miembro del equipo de dicha organización hasta su cierre y se desempeñaba como Coordinador de Derechos Humanos.

cuentan con leyes de acceso a la información pública.⁶ Las subsecciones muestran la información recolectada acerca del estado actual de las normas de acceso a la información, el impacto de la pandemia en la respuesta a requerimientos, la situación real de la institucionalidad de garantía del derecho, las condiciones de ejercicio del derecho y el estado de la transparencia activa. En este último punto, se desarrollan apartados sobre la transparencia activa en la publicación de información sobre la evolución epidemiológica, compras y contrataciones (insumos, infraestructura, recursos humanos), vacunas, programas contra la violencia intrafamiliar y la violencia de género y programas especiales de protección a sectores vulnerables en cuanto a ingresos. En esta sección también se encontrarán recuadros que describen distintos aspectos del estado de cosas en cada país, tanto buenas prácticas como dificultades acentuadas. Se trata de textos provistos por las propias organizaciones informantes.

Finalmente, en la tercera sección se exponen conclusiones que establecen conexiones entre los datos recolectados este año, y en relación a la evolución respecto de los datos del año pasado. Un panorama heterogéneo, en el que conviven aprendizajes y evoluciones en la presentación de información sobre la pandemia -micrositios con información epidemiológica, herramientas de seguimiento en tiempo real de compras y contrataciones-, regímenes democráticos con liderazgos crecientemente autoritarios que han agredido retórica e institucionalmente al sistema de acceso a la información, y dictaduras implacables que han acentuado las restricciones y la manipulación de información.

⁶ Los países miembro de la Alianza que al momento de recoger la información no cuentan con leyes de AIP, son Cuba, Costa Rica, Venezuela y Bolivia. Al cierre de este reporte, Venezuela sancionó una norma en este sentido.

2. ESTADO DE SITUACIÓN AÑO 2021

2.1 NORMATIVA E INSTITUCIONES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado e implementado en diversos grados en la región. En el último año no se han reportado cambios importantes en el avance de la legislación en la región. En 11 de los 15 países evaluados se cuenta con una ley específica que regula el derecho de acceso a la información. De éstos, en 9 se considera que se aplica en algún grado entre mínimo y alto (Honduras, Ecuador, Brasil, Paraguay, México, El Salvador, Argentina, Colombia, y Uruguay). En Guatemala y Nicaragua, aún cuando cuentan con leyes específicas en materia de acceso a la información pública (AIP), carecen de aplicabilidad práctica según reportan las organizaciones locales.

En los países que carecen de normativa específica, las situaciones son heterogéneas. En Bolivia existe un reconocimiento en la Constitución del derecho a la información y un decreto supremo (reglamento) pero no se hallan dispositivos institucionales para una implementación del derecho. Costa Rica, por su parte, no tiene ley de acceso a la información pública, sin embargo, cuenta con jurisprudencia efectiva que garantiza el ejercicio de este derecho fundamental, aún cuando no cumpla con los diseños institucionales de las normas y documentos internacionales.

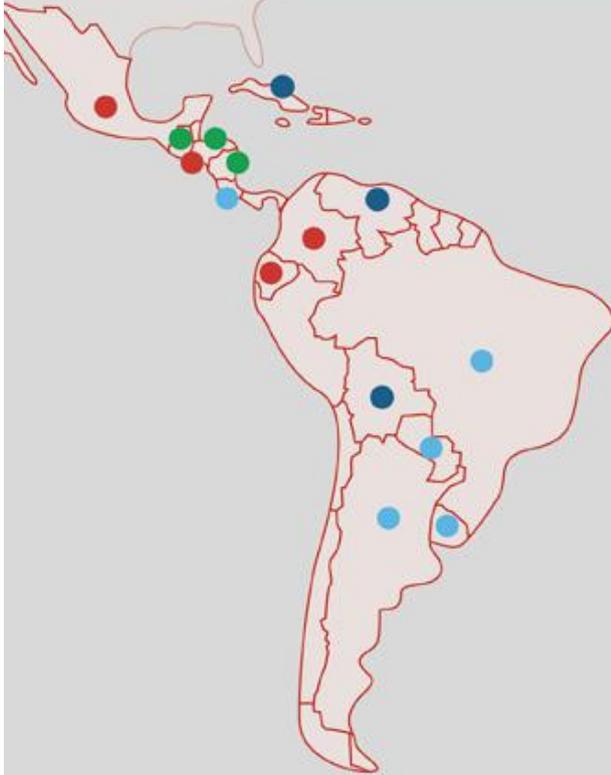
Si bien en Venezuela se cuenta con un artículo en su Constitución que contempla el derecho al acceso a la información, no hay una ley específica⁷ que regule el ejercicio de este derecho y la jurisprudencia en la materia es restrictiva y regresiva, lo cual dificulta o incluso imposibilita su goce. En Cuba no existe regulación ni práctica de este derecho humano y fundamental.

⁷ Al cierre de la redacción de este informe, la Asamblea Nacional de Venezuela 2020 aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público. La Alianza Regional y sus miembros locales lamentan la falta de transparencia y participación en la aprobación de la ley. Asimismo, rechazan aspectos importantes de su contenido, como la falta de criterios explícitos para la reserva de información y su carácter excepcional, la falta de previsiones sobre transparencia activa y la ausencia de órgano garante.

⁸ La única previsión regulada para acceder a información se encuentra en el marco de la normativa que regula la agencia de información estadística (ONEI), y lo hace en forma absolutamente restrictiva y contraria a todos los estándares internacionales. Al respecto, puede leerse el análisis que la Alianza Regional hizo de esta regulación en el marco de su informe sombra sobre la EPU cubana de medio término: <http://www.alianzaregional.net/epu-de-cuba-informe-sombra-sobre-la-evolucion-de-los-compromisos-asumidos/>

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Condiciones estructurales previas a la pandemia



● Cuentan con condiciones para un goce pleno de derecho

● No cuentan con Leyes de Acceso a la Información Pública

● Tienen Leyes de AIP pero en la práctica estas se incumplen

● No cuentan con órganos garantes que se adecúen a los estándares internacionales en la materia *

Fueron consultados los países que integran la Alianza Regional: Ecuador, El Salvador, Colombia, México, Cuba, Venezuela, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Brasil, Paraguay, Costa Rica, Argentina y Uruguay.

*La Ley de Acceso a la Información Pública en Argentina crea el órgano garante del Poder Ejecutivo Nacional y prevé la creación de órganos con autonomía funcional e idénticas competencias y funciones en el Poder Legislativo, en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el Consejo de la Magistratura de la Nación, en el Ministerio Público Fiscal y en el Ministerio Público de la Defensa. La normativa que reguló cada uno de ellos varía en cada caso, al igual que su efectiva integración y funcionamiento, lo que conlleva a un cumplimiento disímil de los estándares internacionales. En particular, las reglamentaciones de las agencias del Consejo de la Magistratura y Ministerio Público de la Defensa no protegen adecuadamente su autonomía ya que no contienen garantías contra la remoción arbitraria de sus autoridades. Las agencias del Poder Legislativo, además de tener similares problemas de autonomía, nunca fue constituida. La agencia de la Corte Suprema no fue creada, sino que se dispuso que sus funciones fueran ejercidas por su máxima autoridad, lo que se aleja de cualquier estándar óptimo en la materia. Finalmente, la Agencia creada en el marco del Poder Ejecutivo fue diseñada respetando los estándares internacionales -aunque en 2017 el Poder Ejecutivo le recortó su facultad para diseñar su estructura orgánica

2.2 IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LOS PLAZOS DE RESPUESTA

Esta pregunta resulta pertinente en aquellos países que ya sea por ley o por práctica jurisprudencial cuentan con algún marco institucional para el acceso a la información pública. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, se trata de los 11 países que cuentan con leyes específicas, más Costa Rica.



En nueve países se vivieron modificaciones en los plazos de respuesta. Estas situaciones ocurrieron en 2020, salvo los casos de Colombia, El Salvador y Brasil, que tienen continuidad. Ya sea modificaciones normativas ad hoc, o una demora mayor a la habitual en la práctica, casi dos terceras partes de los respondientes señalaron que hubo cambios relevantes en los tiempos de respuesta. En algunos casos, esta variación en los tiempos de respuesta fue institucionalizada a través de cambios normativos. En el caso de Colombia, por ejemplo la declaratoria de Emergencia Sanitaria dio marco normativo a la flexibilización en los tiempos de respuesta, que se espera vuelvan a la normalidad una vez concluida la emergencia. En México se registraron cambios impulsados desde los propios órganos garantes, tanto a nivel nacional como a nivel de los estados federados. Así, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública como diversos órganos garantes subnacionales establecieron en abril de 2020 modificaciones a los plazos de respuesta a solicitudes como a los recursos de revisión, que fueron luego restablecidos en los meses siguientes.⁹ En Argentina se dio una situación comparable, ya que hubo inicialmente una modificación en función de la situación de emergencia, pero los plazos volvieron a la normalidad por impulso del órgano garante en un plazo de semanas. En Brasil en cambio, los plazos se alteraron inicialmente y permanecen así.

⁹ Para una referencia general al proceso de suspensión y restablecimiento de plazos, ver <https://www.milenio.com/politica/comunidad/inai-reactiva-plazos-atender-solicitudes-informacion>. Resulta relevante destacar que la organización informante reporta que para el restablecimiento de plazos fue clave el diálogo entre el órgano garante y la sociedad civil.

En cuanto al cumplimiento de los plazos vigentes, con modificaciones o no, de los países a los que resulta aplicable, en 6 casos predomina la percepción de que se incumplen, mientras que en 7 se detecta una mayor regularidad en el cumplimiento. En síntesis, mientras que la previsión de un retraso en la respuesta administrativa llevó a una modificación normativa o de hecho en los plazos en tres cuartas partes del conjunto, el grado de cumplimiento posterior de plazos fue de casi mitad cumplidora y mitad incumplidora.

2.3 SITUACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES

Esta cuestión resulta pertinente para aquellos países en los que las normas prevén un órgano garante en los términos de las normas y documentos internacionales, o bien existe algún otro órgano que garantiza al ciudadano el ejercicio del derecho cuando le es negado por el área requerida. Se trata de los 11 países que cuentan con LAIP. En cuatro casos se detectaron medidas de gobierno que alteraron la autonomía de su órgano garante, ya sea por condicionamientos políticos, modos de designación de miembros y presupuesto.

El enfrentamiento entre el presidente Bolsonaro y la Contraloría General de la Nación en Brasil resultó en cambios inconsultos a la Ley de Acceso a la Información, en el retiro y jubilación de funcionarios especializados y en la reducción presupuestaria.¹⁰

Las interferencias del Poder Ejecutivo sobre el Instituto de Acceso a la Información Pública en El Salvador consistieron en irregularidades en el nombramiento de los comisionados miembros del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), con procedimientos poco transparentes y propuestas de personas comprometidas partidariamente. El IAIP dejó de publicar un informe sobre los grados de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. Finalmente, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que concentra en el presidente de la República más facultades para reglamentar la designación y remoción de miembros y las potestades del presidente del IAIP.

En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos, como resultado de su activismo, sufrió modificaciones del presupuesto que marcan un deterioro del respeto y la autonomía de las instituciones de acceso a la información pública. En el caso de México, las descalificaciones y enfrentamientos por parte del presidente López Obrador son señales en el mismo sentido, que fueron acompañadas de reducciones presupuestarias en años anteriores, que fueron marginalmente mitigadas en el último año.

¹⁰ Informa la organización local: “dos prácticas fueron adoptadas en el sentido de restringir el acceso. Primeramente, la promulgación de un marco regulatorio de las prácticas de ofrecimiento de información desde la CGU: suspensión de plazos de respuesta, ranqueo de los pedidos más o menos relevantes para respuesta y la imposibilidad de reclamo en caso de incumplimiento de plazo o ausencia de respuesta. Más recientemente, la suspensión de la realización de la principal investigación demográfica de Brasil, el Censo Demográfico. Con la reducción de los presupuestos, se hizo inviable la realización de la investigación”.

En el caso de Argentina, si bien no hubo alteraciones a la autonomía del órgano garante del Poder Ejecutivo, llama negativamente la atención la vacancia de la posición de titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales desde hace nueve meses.

De las respuestas pertinentes en esta dimensión, la mitad de los respondientes sostuvieron que los órganos garantes tramitan las apelaciones y dos respondieron negativamente.

2.4. SITUACIÓN GENERAL DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

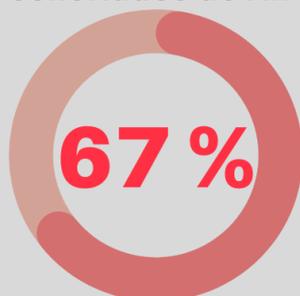
En general la percepción del acceso actual a la información pública en relación a la situación previa tiende a ser negativa. No hay una sola respuesta positiva ni en lo que hace a las solicitudes de acceso ni en lo que hace a transparencia activa. En lo que hace a solicitudes se declara en 4 casos sobre el total de 15 que la situación es similar a lo que era antes de la pandemia (Costa Rica, Ecuador, México, Argentina).

El panorama mejora, al menos en la superficie, en relación a transparencia activa, en la que la mitad de los países señala que la situación es similar (Honduras, Costa Rica, Paraguay, Ecuador, Argentina, Cuba y Uruguay). Preguntados por el posible vínculo entre medidas sanitarias y restricciones al acceso a la información, 9 de los 15 países de las organizaciones respondientes registraron impacto. En algunos casos, ese impacto fue al inicio de la pandemia ya revertido luego de un período, en otros casos, la interferencia de estas medidas con el ejercicio del derecho se mantiene (Colombia, El Salvador, Brasil).

En otros países de la región, el COVID-19 fue una excusa para sostener la restricción al acceso a información pública. En Cuba, informan las organizaciones locales “no existe una Ley de AIP pero sí existe un Decreto-Ley el número 6 del 2020, que establece la creación de un Sistema Nacional de Información. El Reglamento de ese Decreto-Ley establece la posibilidad de la ciudadanía de realizar pedidos de información a la Organización Nacional de Estadísticas, siempre y cuando la información solicitada no haya sido publicada en las publicaciones periódicas de la entidad. Sin embargo, ese Reglamento no estable-

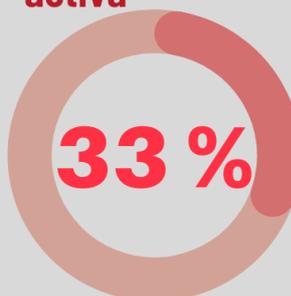
Percepción del nivel actual de acceso a la información pública

Respuesta a solicitudes de AIP



de los países consultados consideran que la situación empeoró

Transparencia activa



de los países consultados consideran que la situación empeoró

*de un total de 15 países consultados

ce término para que las autoridades ofrezcan una respuesta. Por ende, no puede decirse que la pandemia haya modificado plazos de respuestas que son inexistentes”. En Venezuela, “las medidas para prevenir la pandemia afectan indirectamente el DAIP. El cierre de organismos públicos y la inexistencia de correos institucionales imposibilita el envío de peticiones, sobre todo durante los momentos de cuarentena más duros”.

Límites judiciales a las restricciones a la información por emergencia en Costa Rica



El Tribunal Constitucional ordenó a un municipio que, con ocasión de la pandemia y ante un reclamo de un ciudadano, no podía el municipio excusarse en la Pandemia para no transmitir las sesiones del Consejo por internet. De igual manera declaró constitucional el que la Asamblea Legislativa pudiese sesiones de forma virtual.



Límites al acceso a la información y resiliencia de la sociedad civil en El Salvador

En El Salvador ha habido un claro retroceso en materia de transparencia, que se ha acelerado desde el inicio de la pandemia por COVID-19. Se restringió y se declaró reservada información clave, y fueron frecuentes los ataques a organizaciones de la sociedad civil y periodistas críticos. Sin embargo, es positivo que, a pesar de las restricciones, su labor de contraloría social no se ha detenido. Organizaciones de la sociedad civil han continuado elaborando informes sobre temas relacionados con la pandemia y han emitido pronunciamientos frente a la opacidad que cada vez más se instaura en el país. Por su parte, los periodistas han seguido informando y han dado a conocer información relevante sobre la pandemia¹¹

¹¹ https://elfaro.net/es/202108/el_salvador/25657/La-tercera-ola-de-Covid-19-lleva-m%C3%A1s-de-dos-meses-aunque-el-Gobierno-no-lo-reconozca.htm
<https://fusades.org/publicaciones/el-manejo-de-fopromid-ante-la-pandemia-del-covid-19-es-contrario-al-orden-juridico-y-carece-de-transparencia>
<http://www.repo.funde.org/id/eprint/1792/>
<https://accion-ciudadana.org/comunicado-de-prensa-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-ataques-a-la-prensa-independiente-y-a-la-sociedad-civil-asi-como-la-falta-de-rendicion-de-cuentas-en-la-gestion-publica-son-una-ruta-peli/>
<http://redanticorruptcion.com/informes/informe-regional-transparencia-y-prevencion-de-la-corruptcion-en-tiempos-de-pandemia-en-america-latina/>

Bloqueos de información en Guatemala



El Ministerio de Salud Pública en dos ocasiones vulneró el derecho de acceso a información pública de Acción Ciudadana. El primer caso el entonces Ministro Hugo Monroy retuvo información pública relacionada al número de contagios e información epidemiológica; el segundo caso la Ministra de Salud María Amelia Flores retuvo información relacionada a los convenios de adquisiciones de vacunas contra la COVID-19. En ambos casos se presentaron las denuncias penales correspondientes por el delito de retención de información pública.

2.5 TRANSPARENCIA ACTIVA

2.5.1 EVOLUCIÓN EPIDEMIOLÓGICA

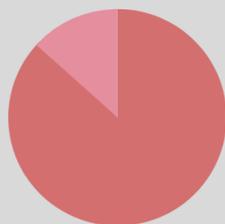
Así como la pandemia tuvo impacto global, también se globalizó la información sobre los indicadores de su evolución. Esta información permitió a los ciudadanos conocer el estado de situación de su país, el grado de éxito de las medidas sanitarias y, por lo tanto, alimentar el debate democrático sobre la gestión de la crisis, al menos allí donde tal debate es posible. Los números de personas infectadas, de personas recuperadas y de personas fallecidas son los indicadores más difundidos, ya que la totalidad de los países los ha publicado.

En los 15 países se publica información sobre infectados, en dos tercios se desagrega por jurisdicción y en la mitad, por género. También la totalidad publica las personas fallecidas. La actualización de estos datos es un tema en cuestión frecuentemente, con repercusiones políticas. En 13 países se publica la cantidad de testeos realizados periódicamente, mientras que en 11 se publica la cantidad de personas hospitalizadas y en unidades de cuidados intensivos. En 10 casos se publica la tasa de ocupación de las unidades de cuidado intensivo. En estos indicadores de mayor divulgación, los niveles de desagregación por jurisdicción han sido desparejos, oscilando entre una quinta y dos terceras partes del total de los casos en los que esta desagregación se ha realizado.

Transparencia activa: ¿Se publica información de manera proactiva sobre la evolución epidemiológica?

Información sobre número de testeos

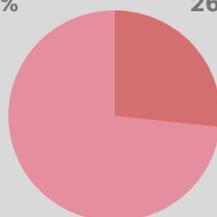
No se publica
13.3%



Se publica
86.7%

Número de casos de cepas nuevas

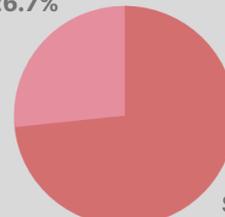
No se publica
73.3%



Se publica
26.7%

Número de personas hospitalizadas

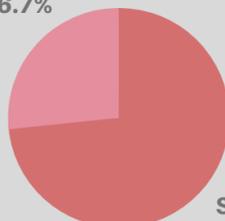
No se publica
26.7%



Se publica
73.3%

Pacientes en terapia intensiva

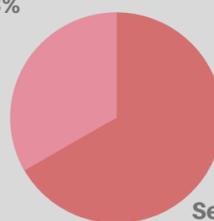
No se publica
26.7%



Se publica
73.3%

Tasa de ocupación de terapia intensiva

No se publica
33.3%



Se publica
66.7%

Entre los indicadores que menos publicidad recibieron están la cantidad de infectados discriminados por cepas y la cantidad de personas asintomáticas detectadas como positivos. Es común a todos los indicadores que los respondientes hayan considerado que la facilidad de acceso fue de mediana hacia abajo. Como hallazgos positivos de buenas prácticas, se informa el uso de sitios especializados para transparencia activa en el contexto de pandemia en Argentina, Colombia y Honduras, con información sobre evolución epidemiológica y otros aspectos relevantes (vacunación, contrataciones)¹²

¹² En Argentina se desarrollaron estas herramientas bajo la competencia del Ministerio de Salud <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>, <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion>. En Colombia también bajo la órbita de Salud se presentó Salud Data. En Honduras fue el órgano garante de DAIP que creó y mantuvo un sitio especializado.

En una mirada general, puede decirse que los países consultados lograron publicar la información epidemiológica esencial. Sin embargo, en los países bajo regímenes autoritarios, como Cuba, Nicaragua y Venezuela, la confiabilidad de los datos fue puesta en cuestión y existen fuertes sospechas de que existió manipulación política.

2.5.2 COMPRAS Y CONTRATACIONES

De los 15 países relevados, 12 realizan publicaciones digitales sobre la compra de insumos y equipos. En 7 la publicación se realizó en micrositios específicos¹³, lo que constituye una buena práctica ya que concentra y facilita el acceso. En 5, sin embargo, la información está dispersa en distintas páginas gubernamentales, lo que fragmenta la información y dificulta el correcto acceso.

Los países que no publican información sobre compras y contrataciones son los que bloquean en forma sistemática el acceso: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Es menor la proporción de países que publican digitalmente información sobre las obras de infraestructura de salud para la emergencia (obra nueva o mejora), ya que son 9 de los 15. Nuevamente, los que publican en micrositios (5) superan a los que publican de modo disperso (4). De un modo similar, son 8 los países que

Los países que no publican información sobre compras y contrataciones son los que bloquean en forma sistemática el acceso: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

publican la información sobre donaciones de insumos y equipos (no vacunas). El indicador menos publicitado es el que tiene que ver con la contratación de personal. Sólo 4 países lo publican, 2 de modo disperso en diversas

páginas oficiales, 2 con la información ya concentrada en un micrositio de transparencia.

¹³ En algunos países, fueron los órganos garantes los que impulsaron este tipo de publicación, como en Honduras.

2.5.3 VACUNAS

Todo el circuito de acceso a las vacunas pone en juego las expectativas de la población sobre el comportamiento de los gobiernos acerca del bien máspreciado en este momento. Desde los acuerdos y contratos entre gobiernos y proveedores, hasta el flujo efectivo de la vacunación en los brazos de las personas, en cada paso se pone en juego la esperanza de la ciudadanía y su vínculo con el gobierno. Es por eso que la información brindada de modo activo es un antídoto contra la desconfianza y una herramienta para ajustar expectativas.



La información más escasa en el conjunto de países relevados es la que tiene que ver con los acuerdos y contratos entre gobiernos y proveedores de vacunas. Tan solo 4 sobre 15 países publica proactivamente esta información. El costo por unidad es publicado por 3 países. La tensión entre la transparencia y las restricciones del mercado farmacéutico a la publicidad en un contexto de emergencia se hacen visibles en estas cifras.

La información acerca del proceso de vacunación en sí, tal como los datos necesarios para saber cuándo y dónde vacunarse, como así también la relativa a la cantidad de personas vacunadas resulta menos problemática para su publicación. En efecto, la ubicación de centros de vacunación, horarios y requisitos para vacunarse se publican en más de tres cuartas partes del conjunto. Sin embargo, el número cae a solo 9 sobre 15 cuando se refiere a la accesibilidad de los centros de vacunación, dato clave para facilitar la llegada de personas con discapacidades que requieren facilidades de acceso.

Por otro lado, la información acerca de cantidad de personas vacunadas con esquema incompleto se publica en 11 países y con esquema completo, en 12, llegando a las cuatro quintas partes del conjunto.

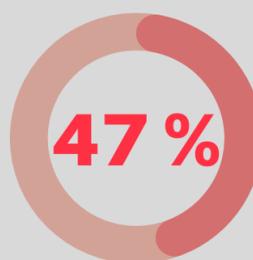
2.5.4 VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Como ya se señaló en informes anteriores, la alteración en la vida cotidiana, la permanencia en los hogares y las restricciones a la circulación generaron condiciones negativas para las víctimas de estos tipos de violencia, ya sea por la permanencia junto al agresor como por la dificultad para denunciar. Por estos motivos, la información acerca de servicios de prevención y de denuncia, como los datos estadísticos que permiten dimensionar el problema son esenciales en esta coyuntura. La información sobre disponibilidad de medidas y dispositivos gubernamentales o públicos para atender a la violencia de género se publicó en 12 de 15 países, mientras que en relación a otro tipo de violencia intrafamiliar, en 7.

Información disponible sobre medidas y políticas públicas para la atención de violencias:



publican información sobre políticas contra la **violencia de género**



publican información sobre políticas contra la **violencia intrafamiliar**

*de un total de 15 países consultados

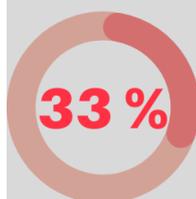
La información sobre trámites y mecanismos de denuncia está accesible en 9 países en relación a ambos tipos de violencia. La información presupuestaria es magra en ambos casos: solo está disponible en 3 países. La información estadística sobre cantidad de denuncias está disponible en 8 países en lo que refiere a violencia de género, y en 5 en lo que hace a violencia intrafamiliar.



No publican información sobre el presupuesto asignado a políticas de prevención/atención de **violencia de género e intrafamiliar**.



No publican información sobre número de personas recibidas en centros de acogida.



No publican información sobre cantidad de **denuncias por violencia de género** registradas.



No publican información sobre trámites y procedimientos judiciales para **denuncias por violencia intrafamiliar**.

*de un total de 15 países consultados

2.5.5 PROTECCIÓN SOCIAL. MEDIDAS DE APOYO EN LA EMERGENCIA PARA SECTORES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE INGRESOS

En el mundo se desarrollaron distintos tipos de políticas para mitigar el impacto de las medidas sanitarias en la economía, especialmente en los sectores más vulnerables. Distribución de alimentos, créditos especiales, moratorias impositivas, transferencias de dinero y otros modos de apoyo a sectores afectados en sus ingresos por las medidas sanitarias fueron algunas de las principales.

De los quince países, al menos de 10 se informó que pusieron en práctica medidas de protección social de emergencia, de 4 que no lo hicieron y de 1 no hubo respuesta en este punto. Los que reportaron que implementaron este tipo de medidas fueron Honduras, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Colombia, Paraguay, Argentina, Guatemala, Uruguay y Cuba. De este conjunto, en 7 casos se publicó información sobre estas políticas.

La política sobre la que se publicó información con más frecuencia fue la de transferencias monetarias (7 casos), seguida por la transferencia de alimentos y créditos (6 casos). En general, ha sido más frecuente la información sobre condiciones y modalidades de acceso a los beneficios que la información presupuestaria, demográfica y estadística en general sobre la ejecución de los programas.



Buenas prácticas de accesibilidad de la información sobre medidas de cuidado en Ecuador y México

En Ecuador transmisiones de TV en las que se brinda información sobre medidas de prevención y de tratamiento del COVID-19 se transmiten en español, kichwa y lenguaje de señas.

En México, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) publicó la Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas ante la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV2 (COVID-19).¹⁴

Es un instrumento de referencia para las instituciones de gobierno y las comunidades indígenas y afro-mexicanas, que describe las principales acciones de prevención, vigilancia y atención relacionadas con el COVID

¹⁴ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551398/guia-atencion-pueblos-indigenas-afromexicano-covid19.pdf> y <https://coronavirus.gob.mx/pueblos-indigenas/>

La guía fue traducida en diferentes lenguas indígenas y es difundida a través de las radios comunitarias. Si bien la Guía no es muy exhaustiva, coloca en la agenda pública la necesidad de coordinar todas las acciones con las comunidades y de contribuir a cerrar las brechas en la difusión de la información y la toma de decisiones. No tenemos información para medir el impacto que la guía haya generado en las comunidades, que tal fue recibida, que tanto ha sido empleada, sin embargo, nos parece un buen ejercicio, sobre todo en un contexto en el que pareciera que las necesidades de poblaciones vulnerables no han sido tomadas en cuenta al momento de diseñar los programas y acciones. El INPI además ha traducido materiales de las campañas nacionales en materiales audiovisuales que ha difundido a través de medios de comunicación comunitaria a través de sus redes⁵

El asedio a la información pública en El Salvador



En El Salvador ha habido una tendencia de debilitamiento del derecho de acceso a la información, de una cultura de opacidad, y la pandemia por COVID-19 ha sido la excusa perfecta para consolidar esta política de secretismo. Si bien se publica cierta información, en algunos casos se realiza de manera dispersa: sitio web de las instituciones, sitio web de COVID-19 y redes sociales de instituciones y funcionarios. Además, no se cuenta con la documentación que permita cotejar y comprobar la veracidad de los datos que se publican. Por otro lado, se implementaron restricciones al derecho de acceso a la información que implicaron el cierre de la casi totalidad de unidades de acceso a la información de toda la Administración Pública y se suspendieron los plazos de los procedimientos de acceso a la información. Estos hechos impidieron que la población tuviera la oportunidad de conocer información acerca de la evolución de la pandemia, el uso de los fondos públicos, la situación en los hospitales y en su momento de los centros de cua-

¹⁵ Esta política se encuentra alineada con algunas de las políticas sugeridas por la Alianza Regional en el estudio Acceso a la Información y transparencia activa: grupos vulnerables en la pandemia del COVID-19 (2020), disponible en: <https://bit.ly/3zyIPu3>

-rentena. Además, han incrementado los ataques al sector de periodistas que comunican sobre la gestión de las instituciones durante la pandemia. Derechos fundamentales como el de acceso a la información, libertad de expresión y de asociación están cada vez más en riesgo.

Por otro lado, ha habido abusos en las declaratorias de reserva de información relacionada con la pandemia: Plan Nacional de Despliegue de Vacunación contra COVID-19, procesos de adquisición de las vacunas y el registro de cabinas destinadas a la vacunación, así como información sobre el Programa Enlace en la Educación. En otro orden, la Asamblea Legislativa aprobó, con dispensa de trámites, la “Ley para el Uso de Productos para Tratamientos Médicos en Situaciones Excepcionales de Salud Pública ocasionadas por la Pandemia COVID-19” (LUPTM). Lo preocupante de esto es que contiene disposiciones que excluyen la aplicación de los principios señalados en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), como los de transparencia y publicidad, y esto puede dar lugar a la opacidad y a favorecer actos de corrupción. Las compras públicas siempre deben ser de conocimiento público de la población y de los entes de control, por lo que la LUPTM también vulnera el derecho de acceso a la información pública y constituye un retroceso más para este derecho fundamental. Asimismo, al establecer que la LUPTM es de orden público y que su aplicación es retroactiva, legaliza y dota de inmunidad cualquiera de las actuaciones realizadas en ocasión de la pandemia, que se llevaron a cabo previo a su entrada en vigencia. Es preocupante que busque justificar de forma arbitraria las contrataciones públicas que se pudieron haber realizado sin respetar el marco legal vigente.

Finalmente, la Presidencia de la República, por medio de uno de los ministros, presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de reformas a la LAIP, que, de ser aprobadas, implicarían su derogatoria, debido a que incluyen disposiciones que debilitan el derecho de acceso a la información. Es lamentable que nos alejemos de las buenas prácticas establecidas en la [Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0](#), de la OEA.



Herramientas especializadas para el seguimiento en la emergencia. Una buena práctica en Paraguay

La ley de emergencia 6524 de 2020 aprobó un capítulo dedicado a la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos, así como medidas para prevenir hechos de corrupción. En este sentido, obligó a crear un portal "que permita acceder a toda la información relevante, en formato de datos abiertos, sobre la ejecución presupuestaria correspondiente ...". Asimismo, instituye que la "la información deberá ser de acceso a la ciudadanía, sin restricciones de ningún tipo, a través de los medios virtuales correspondientes". Tal obligación se materializó con la página *rindiendocuentas.gov.py*

3. CONCLUSIONES: DETERIORO Y RESILIENCIA EN LA REGIÓN

Un año de pandemia y diversos procesos de precarización de las instituciones democráticas han dejado un panorama heterogéneo en la región. La percepción generalizada es que en la mayor parte de los aspectos institucionales y prácticos la situación de ejercicio del derecho es peor, y en algunos escasamente similar al estado de cosas anterior a la pandemia.

Por una parte, hay algunas variables que evidencian grados de mejoría, aún cuando se mantengan lejos de valores aceptables. Se han registrado mejoras en la publicación de información sobre la evolución de la pandemia en cada país, como así también en aspectos de las contrataciones públicas, en los dispositivos para la atención de la violencia de género y en las medidas de protección social para sectores vulnerables en cuanto a ingresos. El desarrollo de herramientas específicas de control de contrataciones con información actualizada o inclusive en tiempo real es un hallazgo en este sentido.

La compra y la aplicación de vacunas es una novedad de 2021. Ha presentado desafíos específicos: **restricciones a la información sobre acuerdos y contratos, y a la de flujo y stock de vacunas.** Por otra parte, es consistentemente positivo el **nivel de información sobre disponibilidad, modalidades, condiciones y lugares de vacunación.**

Algunos fenómenos de 2020 sobre distorsión de normas, modificaciones o violaciones de plazo de entrega de información han continuado este año, con diverso grado de agresión política a las instituciones de acceso a la información. En Colombia, la normativa de emergencia sanitaria ha amparado modificaciones en las respuestas a requerimientos. En Brasil, El Salvador y Guatemala, la agresividad política contra las instituciones de acceso ha ido acompañada de restricciones al acceso, al presupuesto y hasta interferencias en designaciones y permanencia de autoridades y de personal técnico. El caso mexicano parece una versión algo atemperada de la misma tónica contraria a la institucionalidad de la apertura del Estado: una retórica agresiva del Ejecutivo, sin nuevas medidas concretas pero con el mantenimiento de un nivel presupuestario reducido.

Los regímenes de Nicaragua, Venezuela y Cuba, no sólo no dieron muestras de abrir la información, sino que han aprovechado la situación de pandemia para ejercer la represión, aumentar las restricciones a la información y utilizar el contexto para acciones de propaganda.

En síntesis, nos encontramos con un escenario que exige a la sociedad civil de la región proteger los avances realizados en la última década, evitar que continúen los retrocesos, y enfrentar los asedios de líderes que, en regímenes democráticos, dejan salir impulsos autoritarios contra la institucionalidad de la transparencia. Asimismo, el agravamiento de las restricciones a la información y otras violaciones de derechos humanos en los regímenes autoritarios hace imprescindible sistematizar su visibilización, seguimiento y denuncia, en foros de la región y también del mundo.

