



Conocimiento y percepción de
la sociedad civil en los municipios
sobre el derecho y la Ley de
Acceso a la Información Pública

iaip Instituto de Acceso
a la Información Pública



Conocimiento y percepción de la sociedad civil en los municipios sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública

303.38	
C753	Conocimiento y percepción de la sociedad civil en los municipios sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública / editor
sv	Instituto de Acceso a la Información Pública; coordinación de investigación Nohemy Rivera, Irma Huevo. – 1ª ed. – San Salvador, El Salv.: Instituto de Acceso a la Información Pública, 2016. 63 p. ; 28 cm.
	ISBN 978-99961-976-1-1
	1. Información pública-Legislación. 2. Bienes de uso público-Legislación. I. Instituto de Acceso a la Información Pública, editor. II. Título.

Instituto de Acceso a la Información Pública

Carlos Adolfo Ortega Umaña

Comisionado presidente

María Herminia Funes de Segovia

Comisionada propietaria

Jaime Mauricio Campos Pérez

Comisionado propietario

Mauricio Antonio Vásquez López

Comisionado propietario

Max Fernando Mirón Alfaro

Comisionado suplente

Coordinación de investigación

Nohemy Rivera – Jefa de la Unidad de Capacitación, IAIP

Irma Huevo – Técnico de la Unidad de Capacitación, IAIP

Equipo de investigación

Grupo Aguilera S.A de C.V. (AGA & Asociados)

Contenido

Siglas y acrónimos

Resumen ejecutivo

Introducción

1

PARTE 1. Marco referencial y metodológico

6

I. Marco referencial

6

1. ¿Qué es información pública? 6
2. El acceso a la información pública 8
3. Marco jurídico del acceso a la información pública 9
 - a. Declaraciones y pactos internacionales 9
 - b. Constitución de la República 10
 - c. Ley de Acceso a la Información Pública 11
 - d. El Código Municipal 11
4. Referencias de estudios sobre el tema 12
5. La sociedad civil 13
6. La cultura de acceso a la información 13
7. Los Concejos Municipales Plurales 14

II. Marco metodológico

15

1. Objetivos y alcance 15
2. Sobre la investigación 16
3. Instrumentos para la recolección de la información 16
4. Sobre la muestra 17
5. El reclutamiento 23

PARTE 2. Resultados del estudio

24

I. Conocimiento del acceso a la información pública y Ley de Acceso a la Información Pública

26

1. Conocimiento del DAIP 26
2. Ejercicio del DAIP 30
3. Conocimiento de la LAIP 32

II. Valoraciones sobre la aplicación de la LAIP en las municipalidades

33

1. Percepción de beneficios de la LAIP para el municipio y la población 34
2. El acceso a la información a nivel de municipios 34
 - a. La identificación del solicitante en el procedimiento de acceso 43
 - b. Plazos para recibir la información 44
 - c. Experiencia en el trámite de información 45

III. Información pública con más demanda

39

1. Información de más interés 39

2. Satisfacción con la información	42
IV. Principales barreras para el acceso a la información pública	43
1. Barreras desde el conocimiento del marco normativo	44
2. Barreras desde las municipalidades	45
a. Actitudes y conductas de índole política	45
b. Dificultades informáticas y otras limitantes	48
c. Falta de capacitación	50
d. Falta de divulgación local	52
3. Barreras desde la población	53
4. Barreras desde la cultura	56
Conclusiones	58
Referencias	60

Índice de Tablas

Tabla 1. Lista de OSC por zona y área de trabajo participantes en los grupos focales.	19
Tabla 2. Características de la muestra para entrevistas de profundidad.	20
Tabla 3. Características de la muestra para los grupos focales	21
Tabla 4. Identificación de la fuente o fundamento del DAIP	28
Tabla 5. Medio por el que conocen de la LAIP	33
Tabla 6. Información que genera más interés en las organizaciones	40

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Operativización de variables	17
Cuadro 2. Razones del no ejercicio del DAIP en zonas urbanas y rurales	31
Cuadro 3. Razones por las cuales no se ejerce el derecho de acceso a la información pública.	31
Cuadro 4. Problemas identificados en el trámite de solicitudes de información.	39
Cuadro 5. Información de más interés para grupos de población adulta.	41
Cuadro 6. Información de más interés para grupos de población joven.	41
Cuadro 7. Dificultades de las municipalidades en el manejo de información.	50
Cuadro 8. Capacitación de oficiales de información.	51
Cuadro 9. Capacitación de funcionarios municipales.	51
Cuadro 10. Expresiones que reflejan barreras de parte de las personas	55

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Muestra para grupos focales por sexo	18
Gráfico 2. Muestra por edades para grupos focales	18
Gráfico 3. Distribución de muestra para grupos focales por procedencia geográfica	19

Siglas y acrónimos

- **ADESCO** Asociación de Desarrollo Comunal
- **DAIP** Derecho de acceso a la información pública
- **IAIP** Instituto de Acceso a la Información Pública
- **ISDEM** Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
- **LAIP** Ley de Acceso a la Información Pública
- **ONG** Organización no gubernamental
- **OSC** Organizaciones de la sociedad civil
- **RELAIP** Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública
- **UAIP** Unidad de Acceso a la Información Pública

Resumen ejecutivo

El acceso a la información es un derecho humano fundamental que en El Salvador está regulado específicamente mediante la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). La aplicación de esta ley representa un desafío, pues no solo demanda un cambio de paradigma en el modo que la población se informa de los asuntos públicos sino, también, que reconozca el acceso a la información pública como un derecho llave para el ejercicio de otros derechos.

El presente estudio se realizó entre octubre y noviembre de 2015, y se enfoca en el conocimiento y percepción de miembros de la sociedad civil salvadoreña sobre el derecho de acceso a la información pública y la LAIP en El Salvador. Está realizado con metodología cualitativa que recoge el sentir y pensar de personas en posiciones de liderazgo o de autoridad en diferentes zonas del país, representadas en 42 municipios, seleccionadas tomando en cuenta criterios de género, edad, zona de residencia o trabajo, cargos de liderazgo y participación en la gestión local. Además de grupos focales con miembros de organizaciones de la sociedad civil, se realizaron, también, entrevistas de profundidad con oficiales de información, representantes de ONG y servidores públicos municipales.

En El Salvador la poca consulta y solicitud de información pública suele vincularse con la actitud, de algunos servidores públicos, de mantener en secreto o reserva determinada información.

Con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública se busca cambiar la realidad, ya que, establece mecanismos para hacer exigible el derecho que la población tiene de acceder a la información que las instituciones del Estado manejan y, al mismo tiempo, obliga a las instituciones, de todos los niveles, a brindar la información, incluyendo las municipalidades.

Un hallazgo importante del Estudio es que las personas entrevistadas reconocen que el acceso a la información pública es un derecho; no obstante, se valora como una consecuencia al hecho de pagar impuestos y no como una condición inherente a la personas, ni a la existencia de

un marco jurídico. Por otro lado, también opinan que algunas razones por las cuales no se ejerce este derecho tienen que ver con: a) Temores, principalmente a represarías o interrogaciones sobre la motivación de su solicitud; b) Desconocimiento de la LAIP y c) Desinterés de las personas en la administración pública.

También, es importante destacar que a pesar del poco conocimiento sobre la LAIP entre la población consultada, sí se reconocen los beneficios del acceso a la información pública, tanto para la población como para los mismos gobiernos municipales, pero, persiste la percepción de que las municipalidades no están cumpliendo con la aplicación de la LAIP, lo cual se ve reflejado en las limitaciones para el acceso a la información.

Aunque son pocas las personas que manifiestan haber realizado una solicitud de información al gobierno local, estas manifiestan insatisfacción en el procedimiento de acceso, principalmente porque notan ciertas inconsistencias entre lo que manda la Ley y el proceso de trámite desarrollado en la municipalidad, entre ellas menciona situaciones de demora, poca claridad del proceso de acceso a la información al interior de las alcaldías y cuestionamientos sobre la finalidad de uso de la información.

En el estudio también, se indagó sobre las principales necesidades de información de las organizaciones de la sociedad civil, y se encontró que estas se ubican en las áreas de interés más tangibles, como la información sobre proyectos de infraestructura comunitaria, la información financiera y asuntos sobre la administración municipal.

Finalmente, se exploró si existen condiciones que representan barreras para el ejercicio del DAIP y la aplicación de la Ley en el ámbito municipal y se identificaron cuatro aspectos: a) Los que surgen por falta de conocimiento de la LAIP, b) Los que se dan desde las municipalidades como producto de prácticas de reserva de información, falta de recursos y capacitación; y, c) Los que surgen a causa de limitantes económicas, temores y paradigmas de los sujetos de derecho.

Introducción

El estudio y conocimiento sobre el acceso a la información pública ha venido incrementándose en los últimos quince años a nivel mundial, debido a la reconocida importancia que el tema tiene para un desempeño más transparente de los gobiernos y el fortalecimiento de las democracias. En El Salvador, luego de algunos años de que entrara en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, se han realizado estudios que muestran la situación en que se encuentra la aplicación de esta ley en el ámbito institucional de las municipalidades. También se ha explorado sobre el conocimiento de los derechos ciudadanos en los municipios.

El presente Estudio sobre el conocimiento y percepción de la sociedad civil del derecho de acceso a la información pública y la Ley de Acceso a la Información Pública en una muestra de municipios de El Salvador se ha elaborado, en consecuencia con el interés del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) por mejorar el acceso a la información pública a nivel municipal y lograr un mayor acercamiento a la sociedad civil.

Se trata de un estudio exploratorio-explicativo de tipo cualitativo centrado en el conocimiento y percepción sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP) y la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Se diferencia de otros estudios anteriores en tanto indaga el tema atendiendo fundamentalmente la perspectiva de las personas en cargos de responsabilidad o liderazgo en organizaciones de la sociedad civil.

En el estudio participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil de 42 municipios localizados en 12 de los 14 departamentos de El Salvador. La elaboración de este trabajo se realizó entre octubre y noviembre de 2015, con una muestra de hombres y mujeres en posiciones de liderazgo, con residencia o trabajo en alguno de los municipios seleccionados.

El documento está dividido en dos partes: la primera comprende el marco referencial que ofrece una aproximación teórica y jurídica al tema, así como el marco metodológico que incluye los objetivos y alcance del estudio. La segunda parte está centrada en los resultados del estudio, presentados en capítulos y secciones de acuerdo a los objetivos de la investigación, finalmente, se presentan las respectivas conclusiones.

Los capítulos y secciones referentes a los resultados, se han preparado con base en las opiniones e ideas aportadas por los sujetos de estudio sobre su conocimiento y percepción acerca del DAIP y la LAIP. También describen los hallazgos acerca del porqué, desde el punto de vista de las personas consultadas, el acceso a la información pública no se ejerce, y presenta sus valoraciones perceptuales sobre el cumplimiento y aplicación de la LAIP en las municipalidades; de igual modo muestra los resultados sobre la relación o vinculación que ellas hacen del derecho al acceso a la información pública con otros derechos.

A partir de los aportes de los participantes en los grupos focales y entrevistas de profundidad, en la parte de resultados también se ha identificado la información municipal sobre la que existe más interés de solicitar. Del mismo modo, se describen los aspectos considerados como barreras para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el ámbito municipal.

En la parte final, el documento muestra las conclusiones resultantes de los aportes emitidos de los sujetos de estudio y las observaciones de los investigadores realizadas durante el proceso de investigación.



PARTE I

Marco referencial y metodológico

PARTE 1

Marco referencial y metodológico

I. Marco referencial

En esta sección se recoge información conceptual sobre el acceso a la información pública, como tema central de este estudio, que permite la comprensión y valoración de su importancia para una sociedad que busca mejorar el estado de sus condiciones democráticas entre su población. También se retoman conceptos vinculados con el tema, principalmente relativos al marco jurídico y al contexto municipal en que se enfoca este trabajo.

1. ¿Qué es información pública?

La información pública es un tipo de información que se distingue fundamentalmente por la fuente donde se genera y donde se resguarda; en este caso se refiere específicamente a aquella que se genera a partir de las actuaciones realizadas con recursos públicos y que está en dominio o custodia de una entidad estatal, o privada cuando proviene de actividades financiadas con fondos públicos. Esta aproximación general es precisada por la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) de la República de El Salvador, Art. 6, literal “c”, de la siguiente manera:

Información pública: es aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio

de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título. (p. 8)

Los entes obligados, o las instituciones obligadas a brindar información son definidos por la misma ley como: *“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”*. (p. 9)

De acuerdo a la definición que da la LAIP, las instituciones estatales generan, transforman y conservan la información pública a partir del ejercicio de sus propias facultades y de la administración de los bienes (tangibles e intangibles) los cuales son considerados propiedad de la población y no de los servidores públicos; por lo tanto se vuelve obligatorio para las instituciones públicas permitir el acceso a ella de manera irrestricta o en su defecto informar sobre las razones por las cuales se niega el acceso.

La democratización de la información pública ciertamente deriva en beneficios pragmáticos para la población, más cuando facilita el conocimiento sobre la acción del Estado en las áreas de la salud, la educación e infraestructura; aspectos que, entre otros, los ciudadanos señalan directamente entre sus intereses para el mejoramiento de sus condiciones de vida. Otros beneficios como la contribución a la democracia y participación ciudadana producto del acceso a la información pública son destacados y comprendidos con más facilidad en los ámbitos políticos. Sin embargo, para los ciudadanos que no están organizados o no participan en las estructuras locales, reconocer los beneficios requiere un nivel de abstracción más elevado.

La información pública, sin embargo, puede ayudar a que las personas se comuniquen de mejor manera con el Estado, tener acceso a ella les puede facilitar el acceso a servicios, incidencia en las políticas públicas, o el ejercicio de otros derechos.



2. El acceso a la información pública

El acceso a la información pública es una condición para las sociedades democráticas en tanto facilita que mejoren sus condiciones políticas y alcancen un nivel de democracia no reducida al simple ejercicio del voto ciudadano, tal como lo afirma Laura Newman (2002) en la Introducción del Acceso a la Información: la llave para la democracia de la Fundación Carter: *“La democracia depende de una ciudadanía informada cuyo acceso a una amplia gama de información le permita participar de forma plena en la vida pública, colaborar con la determinación de prioridades para el gasto público, gozar de acceso equitativo a la justicia y exigir responsabilidad de los oficiales públicos ante los ciudadanos”*. (p. 5)

En el prefacio de la misma publicación, el ex presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, hace referencia a la contribución del acceso a la información pública a la sociedad democrática también se da en cuanto a facilitar condiciones de beneficio y relación entre los ciudadanos y las instituciones del aparato estatal. *“El acceso a la información es un elemento crucial del esfuerzo dirigido a reducir la corrupción, acrecentar la responsabilidad gubernamental ante el público, y fortalecer la confianza entre el gobierno y los ciudadanos. El acceso público a información en poder del gobierno permite que los ciudadanos puedan entender mejor el papel del gobierno y las decisiones que se hacen en su nombre”*. (p. 3)

Investigadores del tema, como Miguel Pulido Jiménez (2006) asocian directamente el acceso a la información pública como una característica de las sociedades democráticas: *“Una de las características de la sociedad democrática es el reconocimiento de la facultad que tiene la ciudadanía de acceder a la información pública gubernamental”*. (p. 9)

3. Marco jurídico del acceso a la información pública

Aunque no de manera exhaustiva, a continuación se hace referencia a los principales instrumentos legales que conforman el marco normativo para el acceso a la información pública. En el caso de las declaraciones, tratados y pactos que El Salvador ha suscrito, forman parte también de la legislación del país.

a. Declaraciones y pactos internacionales

El derecho de acceso a la información pública es un derecho reconocido internacionalmente por distintos organismos y aunque no aparece citado expresamente como “derecho de acceso a la información pública” encuentra su sustento en la libertad de expresión, la cual da la posibilidad a las personas para que puedan buscar, recibir y difundir información. Este ha sido plasmado en diversos instrumentos jurídicos entre los que destacan:

La Organización de las Naciones Unidas, Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cita:

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.

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en vigencia desde el 23 de marzo de 1976 amplía en su numeral 2 del Art. 19 este derecho.

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir 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.

De igual modo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” o CADH, suscrita por El Salvador el 23 de junio de 1978, incluye también implícitamente el acceso a la información dentro del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, tal como puede verse en su Art. 13:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir 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.

Por otro lado, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), en materia de información pública identifica dos principios: máxima divulgación y buena fe, con los que recomienda a los Estados que debe regirse el marco jurídico para garantizar el derecho de acceso a la información¹. A la vez, ha desarrollado otros principios sobre la forma como debe brindarse el acceso a toda persona.

b. Constitución de la República

En El Salvador el sustento jurídico que da soporte a la Ley de Acceso a la Información Pública se encuentra principalmente en el artículo 6 de la Constitución de la República, referido al derecho a la libertad de expresión, el cual señala que:

“Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan”.

Este derecho comprende el derecho a la libertad de expresión e información dado que da la posibilidad de “buscar, recibir y difundir información de toda índole...”. Y la información pública es considerada como parte de estas libertades ya que es una condición que permite que las personas puedan tomar decisiones, libres e informadas sobre los hechos relevantes de la vida pública, por otro lado, es necesaria para el ejercicio de otros derechos².

Otro artículo con el cual se relaciona el derecho de acceso a la información pública es el Art. 18 de la Constitución de la República, que identifica el derecho de todas las personas a solicitar información a

1 Ver El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

2 Ver resolución 91-2007 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



las instituciones públicas: *“Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”*³. La diferencia con este derecho es que no está reglamentado el procedimiento para poder ejercerlo. Caso contrario el derecho de información que se encuentra en la Ley de Acceso a la Información Pública.

c. Ley de Acceso a la Información Pública

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y su respectivo reglamento, son los instrumentos jurídicos más recientes que el acceso a la información pública tiene en El Salvador. Fue aprobada el 2 de diciembre de 2010, mediante el Decreto 534 y puesta en vigencia el 8 de mayo de 2011⁴. El Reglamento fue aprobado también en 2011, mediante el decreto 136. El Instituto de Acceso a la Información Pública, entidad responsable de la aplicación de la LAIP, fue instalado en febrero de 2013.

Como cuerpo legal específico, la LAIP establece en el Art. 2 que *“Toda persona tiene derecho a 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”*.

d. El Código Municipal

En el ámbito municipal el derecho de acceso a la información se incorporó desde el 2006 tras la reforma al Código Municipal donde se incluyó el Título IX relativo a la transparencia y la participación ciudadana, específicamente los literales a, b, c y d del Art. 125 del Código⁵. Es necesario precisar que aunque ya se estableció en esta normativa el derecho, su aplicación y ejercicio tuvo pocos avances, posiblemente porque no especifica la forma de hacerlo operativo ni estima consecuencias por la falta de cumplimiento.

3 Ver Constitución de la República, 1983, Art. 6 y 18.

4 Diario Oficial N° 70, tomo N° 371, del 8 de abril de 2011.

5 Ver Código Municipal, Decreto Legislativo N° 274 del 31 de enero de 1986 y reformas al 18 de enero de 2006, publicado en Diario Oficial No. 23, N° 290 del 5 de febrero de 1986.

4. Referencias de estudios sobre el tema

El tema del acceso a la información pública es relativamente reciente, pero se han desarrollado varios esfuerzos en materia de investigación; uno de los primeros estudios realizados posteriormente a la entrada en vigencia de la LAIP, es el estudio exploratorio elaborado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) en 2014 denominado “*Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador*”.

Dicho estudio da a conocer la situación sobre la aplicación de la LAIP de una muestra de 76 municipalidades. Explora el conocimiento y manejo de la LAIP de los Oficiales de Información y otros funcionarios municipales, así como los procesos administrativos desarrollados para la gestión de la información. Otro aspecto que explora la existencia de esfuerzos de divulgación del derecho de acceso a la información pública, referido a la divulgación del derecho entre los ciudadanos y a la capacitación a los servidores públicos, los resultados muestran que el 90.8% de las municipalidades consultadas no contaban con una política para la promoción del derecho de acceso a la información pública con la población y que solo el 21.1 % de las UAIP han sido capacitados (p. 43). Estos datos son algunos indicios de las limitaciones y obstáculos que experimentaban las alcaldías en el cumplimiento de la Ley un año después de estarse implementando⁶.

Otro estudio anterior a este, también realizado por Fundaungo, titulado *Los Derechos Humanos en El Salvador: una lectura desde las encuestas de opinión*, publicado en 2011, que dedica el capítulo 4 a estudiar al municipio como entorno de acción de los derechos ciudadanos. Entre otros datos importantes que dicho estudio aporta es que el 70 % de los encuestados se consideraba poco o nada informado sobre los derechos en el municipio. También refleja que de una muestra de 1680 personas encuestadas en el país, solo el 5.1% manifestó haber ejercido el derecho de acceso a la información pública (p. 68).

⁶ Ver Miranda, Alicia. 2014. *Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador*. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador.

5. La sociedad civil

En esta sección se hace un breve acercamiento conceptual al término “sociedad civil” que aparece a lo largo del presente estudio.

Para Cohen y Arato (2000) la sociedad civil contemporánea la conforman los movimientos sociales, las asociaciones civiles, los grupos informales e individuos que influyen en la opinión pública. Estos autores señalan que la sociedad civil tiene dos maneras de actuación: como institución y como movimiento social: “se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social” (Cohen y Arato, 2000: 8).

Por otra parte, la investigadora Aurora Anzola (2011), en su artículo Aproximación teórico-conceptual a la sociedad civil en Venezuela, complementa, a partir de las aportaciones de Cohen y Arato, sobre la independencia clara que la sociedad civil debe tener no solo de lo estatal sino de otros entes interesados en el manejo de la cosa pública: *“la sociedad civil tiene una marcada autonomía respecto del Estado, así como de la economía, de los partidos políticos y de las organizaciones gubernamentales”* (p. 52).

Para efectos de este estudio la referencia que se hace de las “Organizaciones de la Sociedad Civil” deja de lado a los sindicatos, partidos políticos, y a las organizaciones gubernamentales; y, comprende esencialmente a las organizaciones no gubernamentales que procuran objetivos de desarrollo socioeconómico para grupos de población determinados, conocidas como ONG; las asociaciones de desarrollo comunales, conocidas como ADESCO, establecidas a partir de espacios considerados en la legislación municipal del país (Código Municipal, Art. 118); asociaciones diversas con objetivos gremiales, ambientales, educativos, religiosos; organizaciones con fines de servicio a la comunidad, entre otras, que operan en el ámbito nacional y municipal.

6. La cultura de acceso a la información

Para analizar aspectos culturales, se parte del concepto de cultura de Hugo Zemelman (1990), quien plantea que:



Cultura es la herencia social de una comunidad humana, representada por el acervo compartido de modos e instituciones reguladoras de las relaciones sociales y de los sistemas de conocimiento, de valores y de creencias con los que sus miembros explican su experiencia, expresan su creatividad artística y se motivan para la acción. Así concebida, la cultura es un orden particular de fenómenos caracterizados por ser una réplica conceptual de la realidad, simbólicamente transmisible de generación a generación, bajo la forma de una tradición que provee modos de existencia, formas de organización y medios de expresión a una comunidad humana⁷. (p. 23)

Desde esa perspectiva, el acceso a la información pública, como una práctica dentro de la realidad de un conglomerado social, está influida por elementos culturales como historia, experiencia, valores y creencias de ese conglomerado. Es de esperar que tales elementos se expresen en la motivación y las manifestaciones concretas sobre el uso del derecho de acceso a la información.

7. Los Concejos Municipales Plurales

La conformación de Concejos plurales se da a partir del 2015, producto de las reformas al Código Municipal⁸; son una forma de gobierno que rompe

7 Hugo Zemelman. Cultura y Política En América Latina. Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas. Editorial Siglo XXI. 1990. Pág. 23. Recuperado de https://books.google.com/sv/books?id=fL4hgUfc2YEC&printsec=frontcover&dq=cultura&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=cultura&f=false

8 Ver Código Municipal. Decreto 935, Artículos 24, 25, 28 29, 31, 41, 68, 72 publicado en el Diario Oficial No. 30, el 13 de febrero de 2015, Tomo 406.

el esquema unipartidista de los gobiernos municipales, permitiendo que los diferentes partidos políticos formen parte de los concejos municipales de manera proporcional a los resultados electorales obtenidos o cantidad de votos. Según establecen las reformas, el partido político que obtiene la mayoría simple se le asignan automáticamente los cargos de Alcalde y Síndico Municipal; los regidores también se asignan con base en los votos obtenidos.

Aunque este nuevo orden no ha sido creado para incidir en la aplicación del derecho de acceso a la información, de cierto modo, propicia el de autocontrol y la transparencia de la administración pública. Sin embargo, esto también presenta dificultades que tienen repercusión en la aplicación de la LAIP, como cambios en la estructura institucional y desconocimiento o poco seguimiento del proceso de acceso a la información desarrollados. En este sentido, es necesario tenerlo en cuenta al momento de valorar la aplicación de la LAIP.

II. Marco metodológico

1. Objetivos y alcance

General

Contribuir a desarrollar herramientas para la promoción del conocimiento del derecho de acceso a la información y la Ley de Acceso a la Información Pública en una muestra de municipios de El Salvador.

Específicos

- Determinar el nivel de conocimiento de las personas sobre el derecho de acceso a la información pública y la LAIP en los municipios.
- Explorar las valoraciones que tiene la población sobre la aplicación de la LAIP en las municipalidades.
- Identificar las principales demandas de información pública de la población y los medios por los cuales se informan usualmente, a nivel municipal.
- Conocer las principales barreras para el acceso a la información pública a nivel municipal.
- Identificar oportunidades para promocionar una cultura de ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

El alcance del estudio es de tipo exploratorio-explicativo, por cuanto se ha propuesto indagar el conocimiento y valoración que un grupo poblacional salvadoreño tiene acerca del derecho de acceso a la información pública y la aplicación de la LAIP, en concreto de personas en posiciones de liderazgo en el ámbito municipal.

Los aportes a la comprensión del tema que proporciona este estudio servirán al Instituto de Acceso a la Información Pública, como también a otras instituciones que trabajan en temáticas vinculadas, para la adopción de acciones encaminadas a fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información y desarrollar herramientas de promoción de acuerdo a las necesidades y características de estos públicos, dada la importancia y contribución del tema a la evolución de la democracia y el estado de derecho en El Salvador.

2. Sobre la investigación

La investigación que se realizó para este estudio fue documental y de campo. Para la investigación documental se consultó la LAIP, documentos del IAIP, y publicaciones de organizaciones extranjeras y nacionales que permitieron elaborar el marco de referencia sobre el tema a nivel conceptual, legal y de esfuerzo investigativo en el ámbito municipal del país.

La investigación es de carácter cualitativo y se consultó a 97 personas de 42 municipios de 12 departamentos de El Salvador. Recoge fundamentalmente opiniones y percepciones de personas provenientes de áreas urbanas y rurales, obtenidas mediante grupos focales y entrevistas de profundidad.

Las técnicas utilizadas para desarrollar el presente estudio fueron esencialmente dos: grupos focales y entrevistas en profundidad. La combinación de ambas técnicas permitió obtener información diferenciada y complementaria entre sí.

3. Instrumentos para la recolección de la información

Los instrumentos de investigación utilizados fueron: la guía de moderación para los grupos focales y los cuestionarios semi-estructurados para las entrevistas de profundidad, adaptados a cada categoría de entrevistados.

La elaboración de los instrumentos se basó en la matriz de operativización de variables que se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1.
Operativización de variables

Dimensiones	VARIABLES	Tópicos de conversación
Conocimiento sobre el DAIP y la LAIP	Conocimiento sobre el acceso a la información pública como derecho	Identificación del DAIP como un derecho En qué se fundamenta el DAIP: LAIP, DDHH, Constitución. Relación con otros derechos
	Ejercicio del DAIP	Cómo se ejerce localmente el DAIP
	Conocimiento de la LAIP y medios	Qué se conoce de la LAIP y por qué medios
	Promoción y formación recibida	Programas de divulgación o capacitación de la municipalidad
Valoraciones y usos sobre la LAIP y el DAIP	Utilidad y beneficios percibidos de la LAIP	De qué manera beneficia a la población y al municipio
	Cumplimiento de la LAIP	Se identifican estructuras: OI, UAIP Información oficiosa divulgada
	Barreras para la aplicación de la LAIP	Qué barreras se identifican
Necesidades de información pública	Información más solicitada	Tipo de información que es más solicitada y por qué medios

Fuente: elaboración propia

Todos los instrumentos fueron validados técnicamente por el Instituto de Acceso a la Información Pública, previamente a su utilización.

4. Sobre la muestra

Los criterios para la selección de la muestra fueron establecidos conjuntamente con el Instituto de Acceso a la Información Pública. Como principal criterio se estableció que las personas consultadas fueran de al menos 40 municipios, miembros activos de organizaciones locales de diferente naturaleza, de procedencia urbana y rural, y considerar la perspectiva de género en el reclutamiento. Durante la realización del estudio se convino, también, realizar un grupo focal con estudiantes universitarios de último año para evaluar si el nivel educativo es un factor influyente en relación con los objetivos. Al finalizar el estudio se tuvo representación de 42 municipios con participantes de los grupos focales y las entrevistas de profundidad.

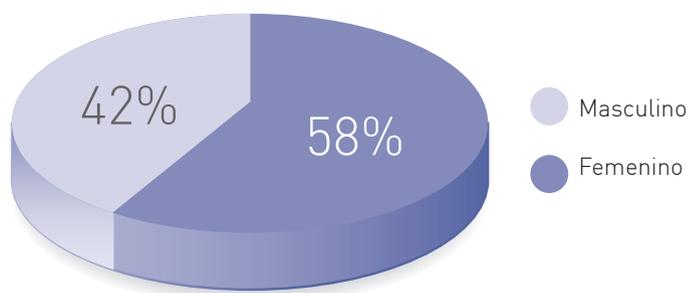
La selección de municipios para los grupos focales atendió a que estuvieran distribuidos en las diferentes zonas del país, con gobiernos locales de

diferentes partidos políticos⁹, con presencia de organizaciones activas de la sociedad civil y que la municipalidad contara con Oficial de Información nombrado y con UAIP establecidas.

Muestra para grupos focales

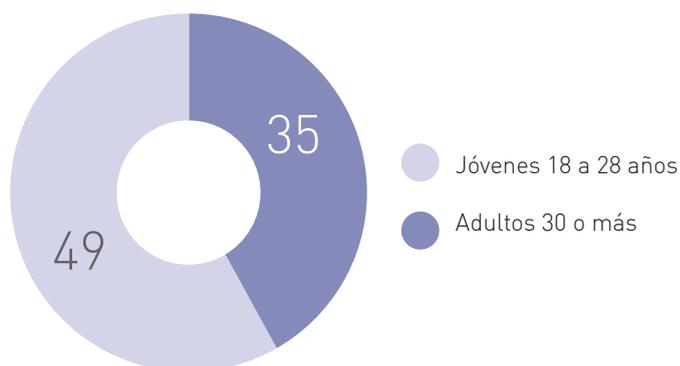
De las 84 personas consultadas 35 son hombres y 49 mujeres, distribuidas en 10 grupos, cada uno con representación femenina y masculina. Dos de los grupos focales fueron de jóvenes entre 18 y 29 años y ocho grupos estuvieron conformados por personas adultas entre 30 y 60 años.

Gráfico 1.
Muestra para grupos focales por sexo



Fuente: elaboración propia

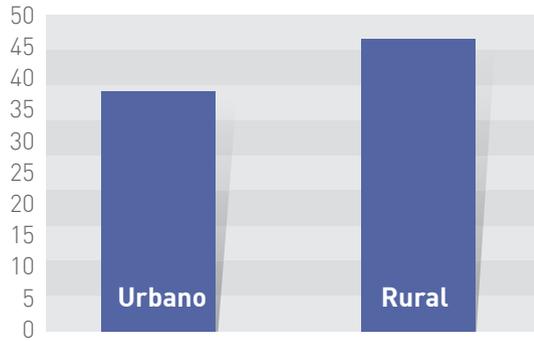
Gráfico 2.
Muestra por edades para grupos focales



Fuente: elaboración propia

⁹ A partir de 2015 se establecieron los Concejos Municipales Plurales. El Decreto 935 reforma los Art.: 24, 25, 28 29, 31, 41, 68, 72 del Código Municipal. Publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero de 2015, Tomo 406, Número 30.

Gráfico 3.
Distribución de muestra para grupos focales por procedencia geográfica



Fuente: elaboración propia

A excepción del grupo de estudiantes universitarios, todas las personas consultadas son representantes de organizaciones de la sociedad civil enfocadas en temas de desarrollo, género, servicio a la comunidad, discapacidad, y organizaciones laicas, entre otros; así como representantes en posiciones directivas de asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO).

Tabla 1.
Tipo de organizaciones consultadas por zona y área de trabajo

Áreas de trabajo	Zona Occidental			Zona Central			Zona Oriental			Total urbano	Total rural	Total muestra
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total			
Desarrollo Económico		1	1					2	2		3	3
Desarrollo Social	5	8	13	7	9	16	4	14	18	16	31	47
Medio Ambiente	1		1	1		1				2		2
Mujeres					3	3		3	3		6	6
Emergencia	1		1				1		1	2		2
Discapacidad				1	1	2				1	1	2
Niñez y Adolescencia				2	2	4				2	2	4
Servicios laicos				3	1	4	2		2	5	1	6
Estudiantes				12		12				12		12
	7	9	16	26	16	42	7	19	26	40	44	84

Fuente: elaboración propia



Muestra para entrevistas de profundidad

Para las entrevistas de profundidad se identificaron oficiales de información y funcionarios municipales de alto nivel, tanto de municipios grandes como pequeños, y representantes de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) con conocimiento y relación con las municipalidades por su presencia de trabajo en los departamentos con más municipios representados en los grupos focales. Estas entrevistas se realizaron con la finalidad de obtener elementos de contraste y a partir de las respuestas de actores con distintos intereses y conocimiento sobre el acceso a la información. Se realizó un total de 13 entrevistas con 9 hombres y 4 mujeres. Ver *Tabla 2*.

Tabla 2.
Características de la muestra para entrevistas de profundidad

Categoría	Muestra	Sexo		Municipios de Procedencia					
		F	M	Zona Occidental		Zona Central		Zona Oriental	
Oficiales de Información	5	1	4	2	Acajutla (Sonsonate)	2	San Salvador	1	El Sauce (La Unión)
					Santa Ana		Santa Cruz Michapa (Cuscatlán)		
Funcionarios municipales	4	2	2	1	San Fco. Menéndez (Ahuachapán)	1	Victoria (Cabañas)	2	San Miguel
							Jiquilisco (Usulután)		
Representantes de ONG	4	1	3	1	San Julián (Sonsonate)	2	Suchitoto (Cuscatlán)	1	Perquín (Morazán)
							San Salvador		
TOTAL	13	4	9		4		5		4

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.
Características de la muestra para los grupos focales



Zona Occidental

No.	Municipios representativos	Partidos en gobierno local	Edades	Procedencia / Sexo			
				Urbano		Rural	
				F	M	F	M
1	Santa Ana*	ARENA + FMLN, GANA	30+		1		
2	Metapán	PCN + ARENA + FMLN, PDC			1		
3	El Congo	ARENA + PCN, PD, FMLN			1		
4	Chalchuapa	ARENA + FMLN, GANA		1	1		
5	San Francisco Menéndez*	ARENA + GANA, FMLN				3	3
6	Cuisnahuat	ARENA + FMLN, PCN, GANA					1
7	Jujutla	ARENA + FMLN, PCN/PDC, GANA					1
8	Ahuachapán	PCN/PDC + ARENA, FMLN				1	
9	Tacuba	ARENA + FMLN, PCN/PDC				2	



Zona Central

No.	Municipios representativos	Partidos en gobierno local	Edades	Procedencia / Sexo			
				Urbano		Rural	
				F	M	F	M
10	San Salvador*	FMLN/PSD + ARENA/PDC	30+	8	2		
11	Tonacatepeque	ARENA + FMLN, GANA		1			
12	Antiguo Cuscatlán*	ARENA + FMLN		2	2		
13	Santa Tecla*	ARENA + FMLN		3			
14	Colón	ARENA + FMLN, GANA		1	2		
15	Zaragoza	FMLN + PCN, ARENA, PSD			1		
16	Ciudad Arce	FMLN + ARENA, GANA		1			
17	Chalatenango*	ARENA + FMLN, PCN				1	1
18	San Antonio Los Ranchos	CD + FMLN				3	1
19	San Miguel de Mercedes	PCN + ARENA				1	
20	Mejicanos	GANA + PCN, PDC, ARENA Y FMLN		2			
21	Ayutuxtepeque	GANA + PCN, CD, ARENA, FMLN		1			



22	Cojutepeque	ARENA + FMLN, PCN	30+			1	
23	Monte San Juan	ARENA+ GANA, PCN, FMLN				1	1
24	El Carmen	ARENA + FMLN, PCN				2	2
25	San Cristóbal	ARENA + PCN, FMLN				1	1

Zona Oriental								
No.	Municipios representativos	Partidos en gobierno local	Edades	Procedencia / Sexo				
				Urbano		Rural		
				F	M	F	M	
26	San Miguel*	FMLN + ARENA, GANA	30+	3	3			
27	Moncagua	FMLN + ARENA, GANA			1			
28	Usulután*	GANa + ARENA, PCN, FMLN, GANA	30+			1	2	
29	Jiquilisco	FMLN + CD, ARENA, GANA					1	4
30	Concepción Batres	FMLN + ARENA, GANA	30+			1		
31	Perquin*	ARENA + FMLN					1	
32	Meanguera	PSD + FMLN	30+			2		
33	Torola	FMLN + GANA, PSD					1	
34	Osicala	PCN + ARENA, GANA					2	1
35	El Divisadero	ARENA + ARENA, PCN						1
36	Cacaopera	FMLN + ARENA					1	1
				23	15	26	20	
*Lugar de realización del grupo focal				Total: 84				

5. El reclutamiento

Para el reclutamiento de las personas de la sociedad civil a consultar se solicitó colaboración a los oficiales de información de los municipios seleccionados para el estudio, a fin de identificar y contactar a los actores clave en las zonas seleccionadas. La solicitud de apoyo fue respaldada por medio de una carta emitida por el IAIP, en la cual se hizo referencia al propósito, tipo de investigación a realizar y los responsables de la investigación. Como resultado, en algunas municipalidades se tuvo la colaboración directa de la Unidad de Acceso a la Información Pública; sin embargo, la mayor parte de las personas se logró contactar acudiendo a fuentes de datos obtenidas directamente por el equipo de investigación.



PARTE 2

Resultados del estudio

I. Conocimiento del derecho de acceso a la información pública y de la Ley de Acceso a la Información Pública

El punto de partida para esta investigación es identificar cuanto conocen las personas sobre el acceso a la información, si lo reconocen como un derecho y saben que existe una ley mediante la cual pueden hacerlo exigible, para buscar evidencias de estos se exploraron los siguientes elementos:

Reconocimiento del acceso a la información como un derecho:

- Se identifica de manera espontánea como un derecho
- Se vincula el acceso a la información con la garantía de otros derechos

Conocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública:

- Conoce la Ley de Acceso a la Información Pública
- Aspectos que más conoce sobre la Ley
- Utilidad o beneficios se le reconocen a la Ley

1. Reconocimiento del acceso a la información pública como derecho

En esta sección los aspectos que se indagaron fueron el nivel de conocimiento de la población sobre el derecho de acceso a la información pública y la utilidad que tiene la información para la sociedad civil tanto en el plano individual como los beneficios para la administración de la gestión pública local.

Acceso a la información como derecho de toda persona

La pregunta que guió este indicador fue ¿Cree que a nivel municipal hay conocimiento en la población de que el acceso a la información pública es un derecho? Y se realizó tanto a representantes de la sociedad civil como a oficiales de información, a fin de obtener distintos puntos de vista sobre el tema.

Como primer hallazgo, de acuerdo a las opiniones expresadas por representantes de la sociedad civil, en los distintos grupos focales; se observó que la población independientemente de su edad y lugar de procedencia, reconoce el acceso a la información pública como un derecho. Sin embargo, esta afirmación no surge de manera espontánea, tal como ocurre con otros derechos, como el derecho a la vida, la salud, la educación y la libre expresión. Esta afirmación surge en la mayoría de los casos a partir de la consulta directa o enmarcada en la discusión grupal sobre los derechos ciudadanos. En los grupos focales esto se ve reflejado en la medida que se obtienen respuestas donde se menciona de manera inmediata el derecho de acceso a la información o al contrario. En este caso se tuvo como resultado que de los 10 grupos analizados, solamente en uno se menciona espontáneamente que es un derecho, el resto surge de la reflexión sobre los derechos ciudadanos; también aunque en menor medida hubo personas que no reconocieron el acceso a la información como un derecho.

Por otra parte, las razones por las cuales las personas consultadas señalan que es un derecho son:

- a) **Por pagar impuestos:** según las percepciones de la población el acceso a la información pública es un derecho otorgado a partir del pago de impuestos que se realiza al Estado. Por lo tanto, es obligación que las instituciones públicas den cuenta de lo que se hace con sus aportes y cómo se manejan los recursos (Ver Tabla 4).
- b) **Por la condición de ciudadano:** se encontró que las personas consultadas asocian el fundamento del DAIP con la condición de ser ciudadanos, afirmando que se respalda sobre todo el marco jurídico nacional e internacional que garantiza su ejercicio. Los instrumentos jurídicos, mencionados como fundamento del derecho son la Constitución, la Declaración de Río de Janeiro (1992), la Ley de Medio Ambiente (1998); también, aparecen menciones al Código Municipal, en este último se señala a los cabildos abiertos como el mecanismo mediante el cual se informa a la población sobre la gestión local. La LAIP, aunque en menor medida, también es mencionada como parte de la normativa que permite tener acceso a los documentos públicos. En esta reflexión los participantes concluyen que el derecho no surge con la Ley específicamente, sino con todos los instrumentos antes mencionados, y que incluso este es un derecho establecido antes de la Ley.

A partir de las opiniones de los participantes se puede apreciar que en general las personas tienen un conocimiento bajo sobre el DAIP, pero, que en la medida que se conoce genera interés en las personas y es reconocido como un derecho.

Otros participantes expresaron las siguientes opiniones:

“ Yo pienso que sí y tenemos que darle importancia porque dice “información pública” y lo público es del dinero de todos, entonces tenemos derecho a saber qué se hace con ese dinero. Por eso se llama información pública porque maneja fondos que nosotros los pagamos. ”

“ Nosotros pagamos por tener esos derechos, entonces, con el simple hecho de pagar el IVA, estamos pagando por nuestros derechos. ”

“ Tiene que haber algún artículo de ley que especifique que el acceso a la información pública es un derecho de la población. ”

Tabla 4.
Identificación de la fuente o fundamento del DAIP

Zona	Grupo focal	Fuente del DAIP						No se identifica
		Pago de impuestos	Por ser instituciones del estado	Marco normativo	Es un DDHH	Por ser ciudadano	Otros	
Occidental	Ahuachapán							◆
	Santa Ana	◆			◆			
Central	San Salvador		◆	◆	◆	◆		
	Santa Tecla					◆	◆	
	Antiguo Cuscatlán	◆						
	Cojutepeque			◆				
	Chalatenango	◆				◆		
Oriental	San Miguel	◆						
	Usulután	◆				◆		
	Perquín							◆

Fuente: elaboración propia con base en resultados de grupos focales.



La pregunta ¿Cree que a nivel municipal hay conocimiento en la población de que el acceso a la información pública es un derecho? También fue dirigida a Oficiales de Información de varias municipalidades, quienes consideran que la población sí conoce que es un derecho, pero su nivel de conocimiento es poco y que esto se ve reflejado a partir de la forma en que las personas realizan las solicitudes de información ya que lo hacen, según una de las personas entrevistadas, *“como que están pidiendo un favor”* y no convencidos en el pleno ejercicio de su derecho.

A los oficiales de información y funcionarios municipales de alto nivel también se les preguntó si cuentan con programas de divulgación para dar a conocer a la población este derecho. A lo cual respondieron que hasta la fecha no han realizado iniciativas encaminadas a ese fin. La razón de esto la atribuyen a la falta de recursos, aunque la Ley tampoco les confiere esa obligación, pues la Ley en el Art. 45 se limita al tema de capacitación de servidores públicos, en lo cual también se identifica falta de acciones de parte de las municipalidades, según las consultas realizadas.

Utilidad de la información pública

Otro aspecto que fue consultado es si la información pública tiene alguna utilidad en la gestión local o en la vida cotidiana de las personas. En las respuestas obtenidas, aunque no predomina un conocimiento específico de cómo el DAIP activa otros derechos o si las personas o el municipio obtienen beneficios a través de él, si se vincula a la posibilidad de enterarse sobre temas de interés social como la situación sobre el agua, la salud, la educación, entre otros.

En este punto se observa también cierta vinculación entre el nivel de conocimiento y la utilidad asociada a la información. Por ejemplo, las personas con menor conocimiento tienden a confundir el acceso a la información pública con el derecho a estar informados por medio de noticias. Esta asociación surgió en dos grupos focales, uno de adultos del área urbana y otro de jóvenes del área rural. Uno de los participantes lo manifestó del siguiente modo: *“A veces nos informan desde la prensa, eso es una información pública porque todos la leen, entonces estamos al pendiente...”*.

Por otro lado, los participantes que expresan conocimiento sobre el marco jurídico relativo al derecho, lo califican como “un prerrequisito para otros derechos” y atribuyen beneficios como la posibilidad de “ejercer la contraloría social” y combatir la corrupción en la administración pública. Estas opiniones sugieren, en cierto modo, que en la medida que las personas tienen más conocimiento del derecho, su opinión sobre la utilidad varía entre una forma de conocer temas de interés y la oportunidad de controlar a la administración pública.

2. Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública

Resulta homogénea la opinión en los grupos focales en cuanto a que el acceso a la información pública, pese a ser un derecho, en la práctica no se ejerce plenamente en el país. Las principales razones que se identifican a partir de lo expresado por las personas consultadas son: a) el temor al solicitar información a las municipalidades; b) el desconocimiento de la LAIP; y c) el desinterés de la población en los asuntos públicos.

Los participantes definen estas dificultades de la siguiente manera:

- a) El temor es un factor más presente en las personas de procedencia rural y también constante en las tres zonas del país. Las referencias al temor manifestadas por los participantes se expresan en términos de preocupación por la integridad física, ser afectados moralmente y a recibir algún tipo de represalia institucional por solicitar información.
- b) El desconocimiento de la LAIP, es indicado como una causa del no ejercicio del DAIP, y recae en el hecho de que la aplicación de la Ley es reciente en el país y no se ha logrado que las personas se informen sobre su uso. También depende de los hábitos de las personas para informarse.
- c) En cuanto al desinterés para ejercer el derecho de acceso, en las opiniones de las personas consultadas se reflejan actitudes que ellas mismas generalizan para los salvadoreños y que relacionan con la cultura.

En el cuadro 2 se puede observar que estas opiniones están presentes en las respuestas de los grupos realizados en las tres zonas del país.

Cuadro 2.
Razones del no ejercicio del DAIP en zonas urbanas y rurales

Zona	Urbana	Rural
Occidental	Desinterés	Desconocimiento Temor Desinterés Por ser mujer Por falta de organización
Central	Desconocimiento Desinterés Es un problema cultural	Temor Desconocimiento
Oriental	Temor	Temor Por ser mujer Por falta de organización

Fuente: elaboración propia con base en grupos focales.

Cuadro 3.
Razones por las cuales no se ejerce el derecho de acceso a la información pública.

Temor	"Tal vez porque hemos vivido bajo regímenes de temor, entonces tenemos miedo a pedir información a las autoridades"
	"Podrían ser que pensarán: 'yo voy a preguntar cosas así, aunque tengo derecho; pero en la noche me vienen a desaparecer'. Entonces, un montón de cuestiones han invadido a las personas; aunque tengan el derecho no lo ejercen".
	"Por el mismo temor a represión del Estado"
	"Uno sabe que puede denunciar, pero no los denuncia -a los funcionarios que brindan mal tratos- por miedo a salir mal".
Desconocimiento de la LAIP	"La cuestión es que esto es algo nuevo y por desconocimiento no ejercemos nuestro derecho"
	"¿Cómo vamos a ejercer el DAIP si no conocemos la Ley?"
	"... también, la poca cultura de leer, no nos interesa eso, estamos más en el consumismo y no vemos que acceder a la información es parte vital de nuestras vidas para ir mejorando como país".
Desinterés	"En la radio hemos hecho campaña y dramatizado (sobre la LAIP), la gente está renuente y dicen: '¿para qué, qué voy a hacer con esto?' Por la misma historia..."
	"No tenemos cultura de buscar información"
	"No estamos preocupados por lo que pasa en el municipio ni en el país".
	"No pedimos cuentas"
	"Nosotros -se refiere a su organización- promovimos capacitaciones pero a pocos líderes comunales les interesó".

Fuente: elaboración propia



3. Conocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública

A partir de lo expresado por los participantes se puede decir que existe un conocimiento general sobre la Ley, pero este se reduce básicamente a saber que existe.

La forma por la cual las personas se han enterado que existe la ley es básicamente por los medios masivos de comunicación, principalmente la radio y la televisión; por medio de capacitaciones recibidas; por razones de trabajo y a causa de un interés propio (Ver Tabla 5). Las personas que incluso han leído la Ley lo han hecho por razones laborales y quienes la conocen mediante capacitaciones identifican a organizaciones no gubernamentales como facilitadoras.

Entre las personas que nunca han leído la Ley ni han recibido capacitación sobre ella, apenas dos tienen la noción de que existe una institución creada para aplicar la Ley, y de ellas solamente una identifica al Instituto de Acceso a la Información Pública por su nombre, pero no tiene claridad sobre sus atribuciones respecto a la garantía del derecho.

Uno de los grupos focales organizados contó con la participación de estudiantes universitarios de último año, con ello se pretendía hacer la valoración de si el nivel educativo tiene alguna injerencia en el interés por conocer o hacer uso de la Ley, los resultados, sin embargo,

**Sí, sé que hay una ley pero no he oído muy bien”.
“Yo no conozco la ley, no sé qué forma tiene ni cómo tiene que llegar a la población”.
“Completamente no, solo tengo un conocimiento de que existe.**

no muestran una tendencia diferente acerca del conocimiento sobre la LAIP respecto al resto de participantes. Respecto al uso de la Ley solo se encontró que dos estudiantes habían solicitado información en sus municipalidades por asuntos de investigación académica, pero reconocen que a pesar de haber hecho una solicitud desconocían sobre la aplicación de la LAIP.

Tabla 5.
Medio por el que conocen de la LAIP

Medio de conocimiento	Frecuencia
Medios de comunicación	72
Trabajo	9
Capacitación	2
Interés propio	1
TOTAL	84

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales.

II. Valoraciones sobre la aplicación de la LAIP en las municipalidades

Para conocer las valoraciones o percepciones sobre la aplicación de la LAIP en el ámbito municipal, se obtuvo la opinión de los participantes de los grupos focales, de los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil y de oficiales de información, concejales y secretarios municipales; estos últimos como conocedores más directos de la aplicación de la LAIP en la municipalidad.

Para efectos de este estudio el propósito no es verificar si la LAIP se cumple en los municipios, sino comprender la manera en que se dan los procesos de solicitud y trámite de información y si tiene coincidencia con lo que establece la LAIP, a partir del conocimiento y experiencias de las personas consultadas.

En cuanto a las personas consultadas en los grupos focales, las opiniones están dadas desde dos perspectivas: la de quienes solamente saben de la existencia de la Ley, y la de quienes no solo conocen la Ley sino que la han utilizado mediante la realización de procesos de solicitud de

información en las municipalidades. En el caso de quienes no conocen la Ley la información obtenida se basa en sus percepciones y, en el caso de quienes la han aplicado, en su experiencia.

1. Percepción de beneficios de la LAIP para el municipio y la población

La opinión de las personas consultadas mediante los grupos focales en general coincide en que la ley es útil para mejorar la transparencia de las alcaldías y combatir la corrupción al obligarlas a dar la información pública. Ven beneficio en saber el porqué de las situaciones que se dan al interior de las instituciones con las cuales se relacionan, “saber en qué se invierten los fondos que recibe la alcaldía” y para conocer qué están haciendo para las comunidades. Otro beneficio que señalan con la existencia de la Ley es que contribuye a la contraloría social sobre las municipalidades.

Por otra parte, las mismas personas expresan que para las instituciones públicas también es beneficioso el acceso a la información pública en tanto pueden dar a conocer la manera transparente con que actúan como gobierno municipal y en cuanto al manejo de los recursos.

Los funcionarios municipales entrevistados también coinciden en que la LAIP tiene beneficios para los gobiernos municipales en cuanto transparenta su gestión, mejora su imagen institucional y los fortalece como gobierno; aunque reconocen que no todos los miembros de los concejos municipales tienen la misma visión acerca del acceso a la información pública: *“La LAIP ha mejorado la transparencia y la confianza del pueblo hacia las personas que conformamos los gobiernos locales. Es una herramienta que fortalece a las autoridades que representamos al pueblo y estamos monitoreadas por el pueblo”*.

2. El acceso a la información a nivel de municipios

Las personas que no tienen experiencia en solicitar información pública manifiestan no conocer si sus municipalidades cuentan o no con oficial de información o si tienen UAIP. Sobre el cumplimiento de la LAIP en sus municipalidades la mayor parte de ellas tiende a opinar que hay poco cumplimiento, aduciendo falta de voluntad, experiencias pasadas en



que les han negado información, o porque desconocen la existencia de un oficial de información y de una unidad de acceso a la información. Quienes opinan que su municipalidad sí está cumpliendo lo atribuyen a que el alcalde es accesible y que hace rendición de cuentas.

Los participantes de los grupos focales que ya han solicitado información reconocen la existencia de oficiales de información y de unidades de acceso a la información en las municipalidades donde han solicitado información. Producto de esta experiencia opinan que en algunos lugares los servidores públicos que los han atendido realizan procedimientos que no están de acuerdo a la ley y, según lo exponen, lo han manifestado en las municipalidades: *“Hemos solicitado información en algunas alcaldías y en la ficha de solicitud de información ellos nos ponen que justifiquemos la razón por la cual nosotros la solicitamos; y hasta donde yo sé, uno no tiene que poner la razón o justificación del porqué uno solicita la información. Pero para mí lo más importante es conocer que hay un oficial de información y que a él me tengo que avocar”*.

En opinión de los oficiales de información entrevistados, existen todavía aspectos a superar para cumplir completamente con lo que indica la LAIP. Como ejemplo de algunos de estos aspectos mencionan limitaciones para poner a disposición la totalidad de la información oficiosa, cumplir a cabalidad con la presentación de los índices de información reservada y la clasificación de la información. Algunos reconocen no dominar al cien por ciento la LAIP y explican se debe a que son nuevos en el cargo y a la falta de capacitación.

Los oficiales con más experiencia y conocimiento sobre la Ley expresan que aún necesitan capacitarse en algunos aspectos en que dicen la Ley no es específica para el ámbito municipal, en concreto en cuanto a la clasificación de información confidencial.

Desde la perspectiva de los funcionarios municipales consultados, sus municipalidades cumplen con la Ley en cuanto tienen las estructuras para brindar la información, como la designación del Oficial de Información y la creación de la UAIP. Al consultarle a un Secretario Municipal sobre cómo calificaría su conocimiento de la LAIP en una escala del 1 al 10, manifiesta: “ahí si...creo que reprobado”; “No hemos tenido la oportunidad que las jefaturas conozcan la ley, aunque se les ha entregado, junto a un memorándum con artículos más vinculantes para nosotros, como Alcaldía”.

Un entrevistado, representante de una ONG que realiza trabajo social en varios municipios del país, opina que cuanto más lejos se encuentra el municipio de las ciudades grandes hay más dificultad para el cumplimiento de la LAIP, a causa de que no tienen los suficientes recursos para establecer adecuadamente las UAIP; baja instrucción académica de los alcaldes y del personal, lo cual les dificulta comprender plenamente el tema de los derechos; falta de voluntad política, y mayor dificultad de los ciudadanos para realizar apelaciones.

“Hay muchas alcaldías pequeñas, con poco personal, y no tienen los recursos para generar estos espacios; lo otro es falta de voluntad política porque en las alcaldías hay corrupción, y esto no es secreto para nadie, hay una corrupción en todos los partidos políticos...y muchas veces por no meternos en problemas no denunciamos, porque aquí en este país mucha gente ha amanecido muerta, no tanto por las pandillas...con algunas excepciones, creo que en la medida que usted se retira geográficamente de las ciudades grandes el problema es mayor.” (Entrevista a representante de ONG, realizada el 16 de noviembre de 2015).

a. La identificación del solicitante en el procedimiento de acceso

Aunque la LAIP establece que las personas deben presentar documento de identidad como parte del procedimiento de solicitud de información, los participantes con experiencia en solicitar información manifiestan su inconformidad sobre el hecho de que en algunos casos los oficiales de información compartan la identidad de los solicitantes con las unidades administrativas y dudan sobre el buen

uso de la información personal: “Ellos (los oficiales de información) lo piden confidencialmente pero al final uno tampoco confía que esa información quede confidencial. Nadie asegura que la copia del DUI quede estrictamente bajo vigilancia o custodia del oficial de información”.

En la práctica se pudo constatar que los oficiales de información efectivamente solicitan fotocopia del Documento Único de Identidad (DUI) a las personas adultas, o bien un escaneo del mismo cuando la solicitud es vía electrónica. También se confirmó que, en algunos casos, la identidad del solicitante llega a ser conocida por servidores de las unidades administrativas, lo cual ocasiona que, dependiendo de quién se trate, dichos servidores se muestren resistentes a dar la información o quieran indagar sobre el uso de la misma. Los casos en que se ha dado esta situación dejan ver que los funcionarios municipales sospechan de algún fin político en la solicitud de la información. Uno de los oficiales de información comenta sobre esta situación:

“Cuando la persona es del municipio la identifican. Por ejemplo, tuve un roce con unos compañeros porque ellos conocían al solicitante y le fueron a preguntar directamente y el solicitante me dijo: ‘Eso no se hace, solo porque me vieron humilde me fueron a cuestionar que para qué quería la información’”. (Entrevista a Oficial de información, 28 de octubre de 2015).

“Es un poco difícil, incluso tener el acceso al oficial de información... habían alcaldías (que al llamar) no sabían quién era el oficial de información y quizás sí sabían pero por algún motivo yo sentía que me lo estaban negando o escondiendo”.

b. Plazos para recibir la información

Algunas personas consultadas que han tenido la experiencia de solicitar información en varios municipios, señalan que además de los plazos que indica la Ley hay periodos de respuesta que no se consideran en la contabilización del tiempo y que representan demoras, inutilidad de la información al recibirla extemporáneamente, así como desánimo para seguir los procesos de apelación.

Sobre los plazos de entrega, aunque está determinados por la Ley, las personas consultadas consideran que en la práctica son lapsos más largos al requerírseles a veces que repitan las solicitudes y las presenten en formatos específicos que no obedecen a un estándar general, la exigencia de enviar el DUI escaneado, la devolución de las solicitudes por observaciones que consideran insustanciales, entre otros aspectos que retardan el inicio del proceso de trámite.

Por otra parte, en el caso de apelaciones, señalan que hay tiempos de revisión, admisión y respuesta que se toman en el IAIP y que no están indicados en la Ley.

c. Experiencia en el trámite de información

Las personas que han solicitado información identifican debilidades en los procesos de trámite de solicitudes y entrega de información de parte de las municipalidades. Sus experiencias son por motivos de trabajo y en varios municipios. Una de estas personas manifiesta haber presentado solicitudes en 30 municipalidades.



Entre las observaciones está que al llegar a la alcaldía o llamar por teléfono, el personal municipal no está suficientemente informado sobre los procesos de acceso a la información pública. Los porteros, e incluso las recepcionistas, a veces no saben quién es el oficial de información, por lo que se vuelve difícil contactarlo vía telefónica, así como por correo electrónico. Advierten también un problema de actitud o disposición de servicio en general, como cuando se excusan por la falta de internet para recibir y dar trámite a una solicitud. También señalan falta de criterio con base en la Ley de parte de algunos oficiales de información y, como ejemplo, relatan un caso de negación de información estadística sobre el municipio, aduciendo reserva, *“cuando sabemos que la Ley indica que (la información estadística) es información oficiosa”*, señalan.

Desde la experiencia de los oficiales de información, se observa coincidencia en los problemas que identifican, como el hecho de que las unidades administrativas a veces les entregan la información el mismo día que vence el plazo, sin tomar en consideración que en la UAIP se tienen que realizar también procedimientos que les toman algún tiempo. Identifican la entrega de información incompleta, en algunos casos, y resistencia a dar la información. Sienten que las unidades administrativas ven su gestión como algo personal y no como la tramitación de la solicitud de un tercero y no los toman en serio.

“Hubo una alcaldía que llegó al colmo al decirme ‘mire no tenemos internet desde no sé cuándo y hasta que nos lo pongan le voy a poder contestar’, se notaba que no tenía los recursos ni la voluntad”.

Cuadro 4.

Problemas identificados en el trámite de solicitudes de información

Trámite de solicitudes (desde la experiencia de los solicitantes)	Trámite de solicitudes (desde la experiencia de los oficiales de información)
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para contactar al Oficial de Información vía telefónica (no lo pasan por teléfono, dan correos inexistentes para escribirle). • En la municipalidad “no saben ni quien es el oficial de información”. • Excusa de falta de recursos para no atender inmediatamente al solicitante “le voy a revisar su solicitud cuando me sirva el internet”. • Algunos oficiales de información no tienen criterios correctos para clasificar la información reservada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades administrativas que dan la información el día que vence el plazo. • Unidades administrativas dan la información incompleta. • Servidores públicos con cargos intermedios, resistentes a entregar información • No se ve al Oficial de Información como un canalizador de la solicitud de un tercero. • Función del Oficial de Información no es tomada en serio por los demás servidores públicos. • Se sienten amenazados en su cargo, por la autoridad que ejercen sobre él los funcionarios municipales de alto nivel.

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales y entrevistas de profundidad.

III. Información pública con más demanda

1. Información de más interés



Como la mayoría de personas consultadas no tiene experiencia solicitando información, no se pudo identificar con ellas qué tipo de información es la más solicitada. En este estudio, por lo tanto, se identifica una potencial demanda a partir del tipo de información en el que los participantes de los grupos focales expresan interés. El tipo de información en la que existe interés corresponde a proyectos que benefician

a la comunidad (carpetas de proyectos, presupuesto, contrapartidas, entre otros); seguido de información sobre finanzas municipales (tasas municipales, fondos de donación, manejo de ingresos, deudas de la alcaldía); y, en tercer lugar, información sobre la gestión administrativa (planillas, licitaciones, estructura interna de las municipalidades, planes de trabajo, entre otros). El tipo de información de menor interés es sobre planificación (ver Tabla 6).

Tabla 6.
Información que genera más interés en las organizaciones

Tipo de información	Menciones	OCCIDENTE		CENTRO		ORIENTE	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Proyectos	12	1	1	3	1	1	5
Finanzas	10	1	0	6	2	0	1
Gestión administrativa	8	1	0	4	0	0	3
Ordenanzas y acuerdos	5	0	0	1	3	0	1
Temas de desarrollo	5	0	0	5	0	0	0
Planificación	4	0	0	0	3	0	1
Estadísticas y censos	6	0	0	1	2	1	2
Otros	7	0	1	4	2	0	0
	57	3	2	24	13	2	13

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales.

Las personas que tienen experiencia solicitando información indican que su interés ha estado en temas vinculados a la naturaleza de su trabajo de las organizaciones: estadísticas, proyectos e información sobre temas sociales y de desarrollo.

Los oficiales de información coinciden en que la mayor cantidad de solicitudes está en los acuerdos de concejo y en proyectos. En el periodo electoral de marzo de 2015, identifican que se incrementó la solicitud de información sobre salarios de los empleados.

En la Tabla 6 se aprecia que en los municipios de la zona central, principalmente urbanos, es más variado el tipo de información que a los consultados, en general, les interesa solicitar.

Cuadro 5.

Información de más interés para grupos de población adulta.

Población	Zona urbana	Zona rural
Adultos	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos Planes Inversión Presupuestos Gestión de fondos Donaciones Currículos de personal Documentos de catastro Información de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos Planes Inversión Planos y construcciones Tasa de desempleo municipal Analfabetismo Ordenanzas municipales Utilización de recursos Deudas de las alcaldías Proyectos de Mujeres

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales.

En los jóvenes urbanos se identifica mayor diversidad sobre el tipo de información en la que tienen interés, en función del número de temas que señalaron como de interés (ver Cuadro 6).

Cuadro 6.

Información de más interés para grupos de población joven.

Población	Zona urbana	Zona rural
Jóvenes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenanzas municipales 2. Tasas de impuestos 3. Licitaciones de inmuebles 4. Movilidad forzada intermunicipal 5. Anteproyectos de ley 6. Contribuciones 7. Planillas salariales 8. Temas de niñez y adolescencia 9. Planes de mejoramiento en zonas residenciales 10. Prevención de violencia 11. Vínculos familiares entre empleados 12. Censos industriales 13. Proyectos de infraestructura 14. Estructura interna de la municipalidad (organigrama) 15. Estadísticas para campañas publicitarias 16. Presupuestos que el Gobierno Central designa a cada municipalidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inversión pública 2. Ingresos municipales 3. Criterios de distribución de insumos agrícolas 4. Distribución municipal del agua 5. Presupuestos 6. Salarios 7. Planes de trabajo 8. Datos estadísticos en general 9. Censos poblacionales 10. Diagnósticos comunitarios 11. Acuerdos de concejo

Fuente: elaboración propia a partir de grupos focales.

2. Satisfacción con la información

Las personas consultadas que ya han solicitado información comentan que la información estadística les resulta poco útil si no pueden procesarla, como les ha ocurrido al recibirla en PDF o en formatos digitales bloqueados que no les permite trabajar sobre ella.

Algunos participantes también señalan que la información que esperan recibir debe cumplir con las características siguientes: completa, veraz, organizada, actualizada y comprensible. La identificación de estas características surge a raíz de la experiencia en un cabildo abierto que comenta una participante, donde un funcionario municipal brindó información públicamente pero sin cuidar el cumplimiento de esas características para la información que dio.

Al consultar a los oficiales de información sobre la satisfacción de los solicitantes con la información que reciben, expresan que no tienen manera de saberlo o verificarlo, que no les preguntan al respecto, pero consideran que al no haber reclamos todo está bien.

En opinión de uno de los oficiales de información entrevistados, el que las personas apelen al no estar satisfechas con la información recibida o porque les haya sido negada, aunque sea justificadamente, es una acción que contribuye a mejorar el acceso a la información pública. Contrariamente, si no lo hacen, sostiene que se está contribuyendo a que entre los servidores públicos de las unidades administrativas no se tome conciencia sobre las consecuencias si no entregan la información o no lo hacen a tiempo.

“Cuando tengamos un caso ante el IAIP en el que alguien apele, el funcionario que se vea involucrado en ese tema va a despertar y va a tomar consciencia que debe hacer un cambio en su actitud en cuanto a la ley. Sin embargo, mientras no se den esos casos, adentro en la gerencia, en el departamento piensan que no pasa nada, porque nadie se fue a quejar, y nadie se fue a quejar porque la gente no sabe”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 29 de octubre de 2015)

Cuando algunas de las personas consultadas en los grupos focales han tenido que apelar porque se les ha negado la información justificando la no existencia de la misma, se preguntan por qué no está disponible la información, y también expresan que, por otra parte, no tienen manera de comprobar que la información realmente no exista.

“Hubo una experiencia en una rendición de cuentas en una alcaldía en el 2014, se le preguntaba al concejal cuánto habían invertido en la prevención de la violencia en ese año, y empezó a contar de proyectos que habían ejecutado en el 2011 cuando yo estuve en ese proyecto; entonces realmente a veces la información que brindan no es como la actualizada, no es la coherente y no es la que responde justamente a lo que la gente quiere saber a veces porque uno dice ‘sí, es cierto eso lo hicieron pero no en este período fiscal’.”

En las entrevistas con oficiales de información se registra que en algunas municipalidades la transición de gobierno municipal, a partir del 1 de mayo de 2015, les ha ocasionado pérdida de información, tanto en las unidades administrativas como en las UAIP.

“La etapa de transición representa para la alcaldía muchas dificultades; algunas jefaturas tenían que ver lo que encontraron de la gestión anterior y conocer más sobre sus propias funciones, entonces se tardaban más en dar la información a la UAIP. También, en algunas unidades había pérdida de información, por ejemplo en la Secretaría Municipal había algunos libros de actas que la gestión anterior no dejó...” (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 30 de octubre de 2015)

Para los solicitantes la oportunidad con que se brinda la información es importante. Un participante relata el caso de una solicitud institucional que hizo a una alcaldía y que, a diferencia de otras ocasiones, se la negaron, razón que condujo a su ONG a realizar una apelación en el IAIP, quien emitió fallo a favor de la ONG y les fue entregada la información pasado un año, por lo que no hubo satisfacción total.

IV. Principales barreras para el acceso a la información pública

Desde el inicio del estudio se asumió que existen limitaciones o dificultades para el acceso a la información pública en el ámbito municipal. Tales limitaciones y aspectos que dificultan el acceso a la información pública se presentan aquí bajo el término de barreras.

El término barrera, para efectos de este estudio, se entiende como los obstáculos con que se enfrentan las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y que son producto de condiciones, situaciones, o de acciones voluntarias o involuntarias de los funcionarios municipales que afectan que el acceso a la información pública se realice en beneficio de la sociedad y en cumplimiento de la Ley.

La identificación de las barreras resulta de las opiniones de los participantes en los grupos focales, así como de las personas consultadas



mediante las entrevistas de profundidad. Las respuestas recogidas varían dependiendo del papel que los entrevistados desempeñan en el contexto del tema de acceso, por lo que la categorización de las barreras atiende en parte a sus perspectivas individuales, así como también a la observación efectuada durante el proceso de investigación. La categorización realizada es la siguiente: desde el conocimiento como factor clave, desde las municipalidades, desde la población y desde la cultura.

1. Barreras desde el conocimiento del marco normativo

El acceso a la información pública y el ejercicio del derecho de acceso suponen un conocimiento básico de la LAIP. Desconocer el marco normativo del país, y en específico desconocer la LAIP, es una condición que dificulta u obstaculiza que la población acceda de una manera efectiva a la información pública en las municipalidades. La falta de conocimiento de la Ley, entendido como una barrera para el acceso a la información pública, se manifiesta en los dos tipos de actores clave: el solicitante y el personal municipal.

Uno de los oficiales de información señala, precisamente, que el desconocimiento de la LAIP de parte de la población ocasiona resoluciones en que justificadamente se debe negar la información, pues piden información que la Ley ya protege, por ser datos personales (Art. 31).

“Algunas dificultades se han presentado cuando peticionarios solicitan datos personales de otras personas, entonces se han fundamentado las resoluciones; la principal barrera es el desconocimiento de la ley”. (Entrevista a Oficial de Información, realizado el 30 de octubre de 2015).

En otra intervención, el mismo oficial explica que el desconocimiento de la Ley, sumado a una experiencia de insatisfacción, desmotiva al solicitante para seguir ejerciendo su derecho:

“Algunas personas desconocen el propósito de la ley y otras se ven frustradas de que las entidades obligadas no han querido o no asumen el papel de proporcionar información, entonces quienes se avocaron una vez y si la experiencia no fue buena, no lo volvieron a hacer”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 30 de octubre de 2015).

Entre los participantes de los grupos focales se admite que el conocimiento es algo básico para ejercer el derecho a la información: “La cuestión es que esto es algo nuevo y por desconocimiento no ejercemos nuestro derecho”; “... en realidad es un derecho denegado a la población, porque dice acceso a la información pública y el público somos todos los habitantes del país y nosotros no sabemos”.

2. Barreras desde las municipalidades

a. Actitudes y conductas de índole política

La Real Academia de la Lengua define “politización” como la acción o efecto de politizar, es decir, “Dar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que, corrientemente, no lo tienen”. En una segunda acepción, define también que politizar es “Inculcar a alguien una formación o conciencia política”.

Para efectos del presente estudio, se adopta la primera acepción, en cuanto a la cual se identifican y agrupan actitudes y conductas que ocurren en el ámbito municipal con respecto al acceso a la información pública y que las personas consultadas califican como una barrera.

Un participante de los grupos focales de una organización que trabaja en varios municipios comenta que la actitud favorable o negativa al acceso a la información pública no es solo por el conocimiento que se tenga de la Ley,

sino también por aspectos relacionados con la política: *“El tinte político incide mucho a que las alcaldías se abran. Hoy, con los concejos plurales es un relajo, porque cada partido llega a ver en qué mete zancadilla; entonces no es tanto que ellos sepan que pueden dar la información sino en pensar ‘estos son de izquierda, o estos son de derecha ‘ya van pensando para qué la querés. Pedís tasas de desempleo, analfabetismo, etc. y lo hacés porque lo que estás gestionando no sea lo mismo que ya otras ONG están haciendo. Yo siento que la política influye mucho”.* Otro participante percibe lineamientos de partido para limitar el acceso a la información: *“Como que hay una burocracia interna dentro de las municipalidades que no deja acceder a la información. También hay lineamientos de partidos, yo conozco varios municipios y siento que trabajan con lineamientos... no hay algo diferente, hasta los mismos argumentos dan”.*

La actitud desfavorable hacia el acceso a la información pública a nivel municipal y por motivación política se expresa básicamente en tres aspectos:

- la selectividad con que se pretende brindar la información a los ciudadanos, afectando el principio de equidad;
- el apoyo que recibe el Oficial de Información,
- y la resistencia a brindar la información en los mandos intermedios.

La selectividad para brindar o negar información a un solicitante se relaciona con el tamaño del municipio. En los municipios pequeños los solicitantes son conocidos y también su tendencia política, lo cual repercute en el proceso de acceso a la información pública y afecta el principio de igualdad¹⁰. Uno de los oficiales de información da cuenta de esta situación que concluyó en una apelación ante el IAIP:

“En algunas unidades sí me dan la información que necesito, pero en otras no, sobre todo cuando se dan cuenta del nombre, y allí me ponen el pero y ya no me la quieren dar; [...] hace como dos meses me denegaron una información y nos demandaron. Solo porque se dieron cuenta quién era la persona y yo les dije: ‘No es mi culpa, si usted la deniega tiene que atenerse a lo que dice la ley, al final no le interesó; le dije al Alcalde y no le interesó. ¡Nos demandaron!’.” (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 28 de octubre de 2015).

El apoyo que reciben los oficiales de información y las UAIP de parte del alcalde o de los concejales varía en cada caso particular. Se observa que en

10 LAIP. Art. 4. p. 7

algunos municipios el cambio de gobierno municipal ha generado nuevas condiciones para los oficiales de información en cuanto a comunicación y relación con sus alcaldes. En los casos que los oficiales de información vienen de gobiernos anteriores se identifica cierta distancia con los nuevos alcaldes.

“Sí es un hecho, que por ejemplo, al inicio de la administración yo, como todas las Unidades, preparé mi informe para mostrar cómo nos encontramos, cuáles son nuestros proyectos, pero no logré reunirme con el Alcalde. Pero nosotros seguimos trabajando con nuestro plan de trabajo anual y lo que establece la ley, pero nada más”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 29 de octubre de 2015).

La necesidad de apoyo del Oficial de Información, en otro caso, denota un grado de frustración en el cargo e indica una potencial renuncia:

“En esa reunión que tuvimos con otros oficiales de información, yo les decía, estoy pensando en buscar otro empleo porque a esto no se le da vida –se refiere a la UAIP”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada 9 de noviembre de 2015).

Un oficial de información nuevo en el cargo, nombrado por el nuevo gobierno municipal que lleva cinco meses al momento de realizar este estudio, comparte el apoyo del alcalde manifiesto en las políticas institucionales sobre el acceso a la información pública que se han girado internamente:

“De parte del Concejo, el alcalde ha sido directo al decir ‘hay que dar información’ y esa es la orden que ha bajado”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 30 de octubre 2015).

La resistencia a brindar información de parte de algunas unidades administrativas al interior de las municipalidades no es asociada con lineamientos directos de los funcionarios municipales de alto nivel, sino a razones propias en los mandos intermedios.

“...porque las resistencias, muchas veces están allí, no tanto a nivel de titulares porque los titulares dicen: ‘Entreguemos lo que hay que entregar, hagamos lo que la ley dice que hay que hacer’ pero a nivel de mandos medios, muchas veces hay resistencias o no entregan la información a tiempo o hay que estar presionando”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 29 de octubre de 2015).

Desde el punto de vista de quienes trabajan en ONG relacionadas con municipalidades, todavía hay retos para superar en cuanto a la coherencia del discurso político con la actitud real de los funcionarios en cuanto a brindar acceso a la información pública.

“...creo que todavía hay bastante resistencia, no solo a nivel local, allá en las municipalidades, sino también a nivel central, pese mucho al discurso. Nosotros, como ciudadanos, escuchamos un discurso que es más para fuera del país, porque ese discurso, para los que trabajamos con el desarrollo local, no es coherente con las prácticas, las actitudes y la cultura de servidores públicos”. (Entrevista a Representante de ONG, realizada el 16 de noviembre de 2015).

Por su parte, los funcionarios municipales de alto nivel que fueron entrevistados sostienen que sus gobiernos tienen la disposición y actitud positiva a favor del acceso a la información pública:

“Esta es una alcaldía de puertas abiertas para todas y todos y tenemos como herramienta la LAIP, que es la base fundamental que ponemos de manifiesto. [...] De hecho el Alcalde, desde antes de que hubiera LAIP, cada fin de año hace una asamblea de todo el día, en la que están más de 250 unidades representadas, a través de sus líderes donde se da a conocer con presupuestos, y acciones qué se han hecho durante un año”. (Entrevista a Concejal, realizada el 4 de noviembre de 2015)

“No, no hay barrera. El Concejo está anuente a que se dé la información. No se oponen”. (Entrevista a Secretario Municipal, realizada el 3 de noviembre de 2015)

Otra de las barreras identificadas por los participantes de los grupos focales es el celo político: “Una de las barreras que quizás existe en las diferentes instituciones es ese celo o temor de que el solicitante de la información haga mal uso de ella, más cuando el solicitante está identificado como del partido contrario”.

b. Dificultades informáticas y otras limitantes

Los oficiales de información y los funcionarios municipales de alto nivel entrevistados coinciden en que una de las dificultades que como municipalidades experimentan para el acceso a la información pública está relacionada con la información, específicamente en cuanto a su clasificación, almacenamiento y disponibilidad de manejo. En casos



específicos se señalan dificultades a causa de la pérdida de información ocurrida en el cambio de gobierno municipal pero que, de algún modo, han sido solventadas.

Las municipalidades más grandes, como San Salvador, San Miguel y Santa Ana, igualmente identifican debilidades en cuanto a recursos tecnológicos de informática básicos para ejercer mejor las funciones de la UAIP, como un buen acceso a internet, e incluso computadoras con recursos de software acordes a las necesidades del trabajo, como la preparación de información en formatos digitales que no puedan ser alterados, líneas telefónicas, fax, entre otros. Asimismo, el espacio asignado para las UAIP lo consideran limitado para atender satisfactoriamente a los solicitantes que tramitan la información personalmente, así como para los archivos físicos.

La mayor parte de funcionarios entrevistados indican como una necesidad el contar con un sistema de información computarizado que facilite el manejo de la información. Indican que aunque sus municipalidades cuentan con sistemas informáticos para la administración y las finanzas municipales, el resto de información requiere un sistema diseñado para ese propósito, tal como lo identifican los funcionarios de San Miguel y San Francisco Menéndez.

En un nivel de menos complejidad, pero de igual importancia, está lo relativo a los sitios web para poner a disposición del público la información oficiosa. Esto es una obligación que la LAIP establece, pero en cada municipalidad consultada se identifica dificultad para dar cumplimiento al cien por ciento con la Ley.

La falta de recursos presupuestarios es mencionada por los funcionarios municipales y la asocian a las necesidades informáticas, de infraestructura y de recursos humanos. En algunos casos hay limitación para tener a una persona exclusivamente en el cargo de Oficial de Información, por lo que la función la ha asumido el Secretario del Concejo o algún concejal, de acuerdo a la Ley.

Cuadro 7.

Dificultades de las municipalidades en el manejo de información.

Dificultades que identifican los oficiales de información	Dificultades que identifican los funcionarios municipales de alto nivel
<p>Técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta clasificación de información - No tiene inventario de información - Información extraviada en la transición de gobierno - Poco apoyo en general 	<p>Técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Información no está organizada - Información no está organizada
<p>Recursos tecnológicos y de infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Equipo de computación - Extensiones telefónicas para gestión simultánea a varias unidades administrativas - Conexión a internet - Espacio 	<p>Recursos tecnológicos y de infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Página web propia - Encargado de archivo físico y electrónico - Espacio adecuado - Necesidad de almacenar y manejar digitalmente la información - Infraestructura para la UAIP
	<p>Recursos humanos y financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recurso humano y presupuesto - La Ley no asigna fondos para su ejecución

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas de profundidad.

c. Falta de capacitación

El grado de capacitación del personal municipal, incluyendo a oficiales de información y funcionarios en general, sobre el DAIP y la LAIP, es un factor que incide en la manera que la municipalidad responde en cuanto al acceso a la información pública. Los oficiales de información entrevistados, indistintamente de si han o no recibido alguna capacitación sobre el tema en el pasado, indican la necesidad de formarse en temas que les permitan conocer más a profundidad la Ley y resolver de manera más efectiva las resoluciones sobre información reservada, confidencial y personal (ver cuadro 8).

El oficial de información de San Salvador, por ejemplo, expresa interés en capacitarse mediante casos de jurisprudencia comparada, y al oficial de información de Acajutla, le interesan temas sobre informática y el SIGMuni (Sistema de Gestión Municipal)¹¹.

Cuadro 8.
Capacitación de oficiales de información.

Persona entrevistada	Ha recibido capacitación	Institución capacitadora	Temas de interés
Oficial de Información de Acajutla	Sí	ISDEM	-Informática SIGMUNI
Oficial de Información de San Salvador	Sí	FUNDE FUNDAUNGO	-Información confidencial- Jurisprudencia de derecho comparado
Oficial de Información de Santa Cruz Michapa	No		Información reservada
Oficial de Información de Santa Ana	Sí	IAIP ISDEM	Información reservada -Información personal
Oficial de Información de El Sauce	No		

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 9.
Capacitación de funcionarios municipales.

Persona entrevistada	Ha recibido capacitación	Institución capacitadora	Temas de interés
Secretario Municipal de San Francisco Menéndez	Sí	IAIP	Información reservada
Secretario Municipal de San Miguel	No		LAIP
Concejal de Jiquilisco	No		LAIP
Secretaria Municipal de Victoria	No		LAIP

Fuente: elaboración propia.

A los funcionarios municipales de alto nivel entrevistados para este estudio, que incluyen secretarios municipales y un concejal, les interesa

11 El SIGMuni es un sistema diseñado por la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (SSDT), de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE) que busca innovar los procesos de acceso a la información pública, principalmente en cuanto a la reducción del tiempo en la solicitud, y recepción. Las municipalidades modernizarán las herramientas de participación ciudadana (2015, diciembre 28). Recuperado de http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=571:las-municipalidades-modernizar%C3%A1n-las-herramientas-de-participaci%C3%B3n-ciudadana&Itemid=77

capacitarse sobre la LAIP, pues muchos de ellos admiten conocer poco de la misma. En el caso del Secretario Municipal de San Francisco Menéndez, su interés es profundizar en la LAIP, específicamente en cuanto a la información reservada, dado que en el pasado también desempeñó la función de oficial de información, lo cual le permitió recibir capacitaciones (ver cuadro 9).

La necesidad de capacitación también es reconocida por los entrevistados para los funcionarios de mandos intermedios de las unidades administrativas y el personal en general. De todas las municipalidades consultadas solamente en San Salvador la UAIP está realizando esfuerzos de capacitación para personal de las unidades administrativas, las demás comentan no tener ningún programa de formación semejante.

d. Falta de divulgación local

La promoción de una cultura de acceso a la información pública es tratada en el Título V de la LAIP, e indica a los entes obligados realizar capacitaciones periódicas sobre el DAIP o la Ley para todo su personal; no especifica promoción o divulgación entre la población (Art. 45 LAIP). El Instituto de Acceso a la Información Pública sí tiene un mandato de ley específico en cuanto a promover la cultura de transparencia en la sociedad civil, mediante diversos mecanismos o actividades para difundir los derechos y obligaciones que contempla la Ley¹².

Aunque, como se vio, la LAIP no lo indica, las personas consultadas mediante los grupos focales manifiestan la necesidad de que las municipalidades divulguen la existencia de las estructuras creadas para dar la información pública: *“Falta identificación física sobre el lugar para donde avocarse para solicitar información pública”; “Que se dé a conocer la ley por medio de perifoneo en todos los cantones, por internet [...] poner rótulos y dar volantes [...] convocar a los líderes de la comunidad para que esos lleven esa información”*.

También atribuyen la responsabilidad de promoción entre la población a las instituciones, según puede observarse en las opiniones siguientes: *“Creo que es tarea también de las instituciones, a decir ‘aquí está, esta información es de ustedes’, pueden venir a pedir lo que quieran pedir. Como una institución de puertas abiertas”; “Que no solo el IAIP –en referencia a campañas de divulgación- sino que lo hagan también desde las propias instituciones”*. También se hace la recomendación para los casos en que las personas

12 LAIP: Art. 47

necesitan apelar: “Hay que difundir en dónde se puede ir a quejar la gente cuando se le deniega alguna información pública”.

Por su parte, algunos oficiales de información interesados en realizar labor de promoción sobre la ley y la existencia de sus unidades, manifiestan:

“Para 2016 se está proyectando visitar universidades o institutos donde puede haber gente con intención de solicitar información, así como seguir haciendo conciencia en las diferentes unidades sobre el tema de la publicación y entrega de la información” (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 30 de octubre de 2015).

“Yo le he dicho al Alcalde ‘yo les puedo ayudar en la conformación de las ADESCO’, porque para mí, eso es lo más importante. Si conformamos eso, busco a los presidentes de las ADESCO, voy y les explico, y les digo que me reúnan un buen grupo para que conozcan qué es la ley”. (Entrevista a Oficial de Información, realizada el 28 de octubre de 2015).

3. Barreras desde la población

Además de que las personas enfrentan obstáculos en el acceso a la información pública en las municipalidades, según lo expuesto en la sección anterior, también se identifican barreras por su condición socioeconómica y por su propia forma de pensar.

Las limitantes socioeconómicas se identifican en términos de recursos para costear las fotocopias que puede requerir documentos voluminosos como, por ejemplo, una carpeta técnica de un proyecto; así como los costos de transporte y viáticos para viajar desde comunidades ubicadas en lugares remotos hasta los pueblos donde están las alcaldías. Generalmente estos costos los cubren de manera colectiva, cuando el interés por la información es una ADESCO o de una organización local, pero exponen que de manera individual es difícil cubrirlos.

Las barreras a causa de su propia forma de pensar se expresan en términos de autoestima, es decir la percepción del valor que la persona tiene de sí misma, en este caso proyectado en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información. En seis de los diez grupos focales se identifican múltiples expresiones que lo reflejan, según puede verse en el cuadro 10. Entre esas expresiones se advierte la conciencia sobre las autobarreras producto de una baja autoestima: “Uno mismo va

poniéndose eso en la cabeza: ‘¿y si me ven de menos, porque yo no tengo dinero o porque quizás no tengo trabajo?’, cosas así se las va metiendo uno en la cabeza y después ya no hace nada”; “Por temor a no ser tomados en cuenta, a ser humillados, a veces uno piensa que unas personas son más que uno”.

Algunas expresiones reflejan un pensamiento de duda e imposibilidad para la obtención de la información pública como *“Yo pienso que tiene que ir alguien de peso para que nos den entrada y saber algo...”; “La ley será un poco inútil en el caso de las alcaldías, a menos que venga con una fuerza muy poderosa que pueda vencer ese concejo plural”.*

En algunas mujeres el pensamiento de duda se expresa a partir de la condición de ser mujer: *“No la dan –refiriéndose a las municipalidades-. Si uno va, ellos le dicen a uno ¿quién la manda? ¿De parte de quién viene? Van a decir: ¿Y estas mujeres ignorantes a que vienen?”.*

La desconfianza que existe en las personas acerca del actuar tradicional de las instituciones también se convierte en un paradigma que limita la acción de solicitar información, aunque las condiciones actualmente sean otras: *“Esto –no ir a pedir información- se debe a la falta de credibilidad en la institucionalidad. Las personas a veces dicen: “¿Para qué, si no me lo van a dar?”*

La actitud ante los asuntos públicos, priorizando los asuntos propios y cotidianos, es otra barrera que se identifica en las expresiones de los participantes: *“Yo dije ¿para qué pedir información? A mí lo que me interesa es salir a trabajar, ganar mi salario, comprar mi comida, por qué me voy a meter en lo que están haciendo esa gente –en referencia a los funcionarios públicos”.* En otros casos se advierte el **desinterés** que prevalece: *“Nosotros –se refiere a su organización- promovimos capacitaciones para el acceso a la información pública, pero a pocos líderes comunales les interesó”.*

El temor, tal como se expuso en el numeral 2 del capítulo I de este estudio, es un elemento recurrente en las opiniones de las personas consultadas en las diferentes zonas del país, que lo expresan en diferentes modalidades; desde miedos por inseguridades, como lo expresa una participante: *“Por miedo a decir las cosas y que alguien vaya a rechazar nuestra opinión”;* hasta miedos por la integridad física, fundamentados en la realidad cercana de algunos participantes: *“Pudiera ser que pensarán: ‘yo voy a preguntar cosas así, aunque tengo derecho; pero en la noche me vienen a desaparecer’.* Entonces,

un montón de cuestiones han invadido a las personas; aunque tengan el derecho no lo ejercen”; “No sé por qué razón al alcalde que más abrió las puertas para entrar en la alcaldía y nos dio la confianza a nosotros lo asesinaron. Entonces, esas cuestiones se dan y uno tiene miedo y dice uno: ‘a las personas buenas las matan’”.

Cuadro 10.
Expresiones que reflejan barreras de parte de las personas

Grupo focal	Razones expresadas
Ahuachapán	<p>“Si un grupo de personas como de mujeres queremos saber alguna información de las autoridades, ¿será que nos dan esa información?” (La duda es expuesta por la condición de ser mujer).</p> <p>“Yo pienso que tiene que ir alguien de peso para que nos den entrada y saber algo, no cualquier grupo de personas -otros respaldan la idea. Ellos nos dirán ¿quién la pide? ¿De dónde trae la orden?”</p> <p>“No la dan -refiriéndose a la información. Si uno va, ellos le dicen a uno ¿quién la manda? ¿De parte de quién viene? Van a decir: ¿Y estas mujeres ignorantes a que vienen?” (paradigma)</p>
San Salvador	<p>“Esto -no ir a pedir información- se debe a la falta de credibilidad en la institucionalidad. Las personas a veces dicen: “¿Para qué, si no me lo van a dar?”</p>
Chalatenango	<p>“Por miedo a decir las cosas y que alguien vaya a rechazar nuestra opinión” (paradigma)</p> <p>“Por temor a no ser tomados en cuenta, a ser humillados. A veces uno piensa que unas personas son más que uno”.</p> <p>“ahh, esta gente que metida es, quieren saber de esto y lo otro...”</p> <p>“Cuando uno llega, y sale alguien enojado ¿para qué vine?, mejor me voy, me van a tratar de metido”.</p> <p>“Uno mismo va poniéndose eso en la cabeza: ¿y si me ven de menos, porque yo no tengo dinero o porque quizás no tengo trabajo?. Cosas así se las va metiendo uno en la cabeza y después ya no hace nada”.</p> <p>“Uno mismo se dice: ¿para qué voy a ir? si lo mismo me van a decir”</p> <p>“Ya he escuchado eso vamos a pedir información... pero mejor no, porque no vaya ser que nos digan algo... o nos salga alguien que sea repugnante... y lo haga sentir mal a uno”.</p>
San Miguel	<p>“La ley será un poco inútil en el caso de las alcaldías, a menos que venga con una fuerza muy poderosa que pueda vencer ese concejo plural”</p> <p>“Yo no voy porque yo soy una piedra en el zapato de cualquiera (una mujer, comenta)”.</p>
Usulután	<p>“En la radio hemos hecho campaña y dramatizado, pero la gente está renuente y dicen ‘para qué, qué voy a hacer con esto’ por la misma historia...”</p> <p>“A la gente la adormecieron tanto que darle vuelta a eso...”</p> <p>“la gente siempre creen que el único derecho es ir a votar a las urnas”</p>
Morazán	<p>“Yo dije ¿para qué pedir información? A mí lo que me interesa es salir a trabajar, ganar mi salario, comprar mi comida, por qué me voy a meter en lo que están haciendo esa gente -en referencia a los funcionarios públicos-.” (paradigma)</p> <p>“Yo, si no trabajo no como, dice uno”</p>

Fuente: elaboración propia con base en los grupos focales.

4. Barreras desde la cultura

Además de las explicaciones ofrecidas por las personas entrevistadas acerca de los obstáculos o barreras de carácter personal para el acceso a la información pública en el país y recogidas en la sección anterior, los participantes también brindan opiniones que tratan de explicar otras razones en las cuales la referencia a la cultura aparece reiteradamente, en alusión a creencias y costumbres relativos a no preguntar y no pedir cuentas.

Uno de los participantes expresa precisamente que el derecho a acceder a la información pública no lo ejercen porque “No tenemos una cultura de pedir cuentas, de pedir información”. Esto es respaldado por otras opiniones que reconocen la inconveniencia de no solicitar información: “Hay que trabajar contra la cultura de no preguntar”.

En otro de los grupos un participante sostiene que, existe una intencionalidad en el hecho de que la población se haya acostumbrado a no pedir información: *“Es una cuestión cultural que tiene un origen; es el mismo sistema que nos trae, que la gente debe vivir ignorantemente; es el sistema que lo inculca, para que crean que así están bien. La ignorancia y el analfabetismo es una de las barreras que hace que la gente no se interese por conocer sus derechos ni por estar en nada”.*

Lo discrecional y unidireccional con que se ha dado la información desde las instituciones públicas es asociado por los participantes a una tradición cultural que no ha dado lugar a que la población pregunte: *“Hay una cultura ancestral que el funcionario público se siente con la libertad de dar lo que quiere”.* Por otra parte, en cuanto a la disponibilidad de la información en los niveles de decisión exponen que *“Hay una costumbre de que la información solo está para arriba pero no está para abajo”.*

En uno de los grupos focales se reflexiona sobre la normalidad con que se suelen ver las acciones que en la sociedad no están bien y que lleva a no intervenir en los asuntos públicos que deben ser de nuestro interés: *“Es la normalización de una conducta y la falta de interés, porque vemos tan normal que todos los años, en todos los períodos alguien se robe dinero, vemos tan normal que en las unidades de salud no hayan medicamentos. Hay una falta de interés de nosotros mismos...”.*

Envuelto en estos matices de la cultura también se identifica una manera de ser en cuanto a limitarse por sí mismo en preguntar e indagar en las municipalidades: *“Cuando hemos llegado a una alcaldía el objetivo*

nuestro es promocionar un proyecto, pero a veces uno se limita... porque tenemos una cultura que si uno hace algo malo o pregunta algo indebido debe esperar el vuelto... nadie nos ha dicho que no lo hagamos -pedir información- pero por prudencia no se hace”

Conclusiones

1. El estudio refleja que el DAIP si bien es reconocido por la población como un derecho, no se encuentra de manera prioritaria en la mente de la población consultada; es decir, no está posicionado como uno de los principales derechos al no ser mencionado espontáneamente, a diferencia de otros. Tomando en cuenta que hubo personas que no reconocieron al DAIP como un derecho, se concluye que la necesidad de explicar y posicionar al DAIP como un derecho prioritario es mayor.
2. Con respecto al conocimiento sobre el fundamento del derecho de acceso a la información pública, existe la tendencia a atribuirlo al pago de impuestos y no a la existencia del marco normativo que rige al país, como es el caso de todo derecho. La permanencia de esta percepción podría derivar en la creencia de que un ciudadano no tiene derecho a información pública en otro municipio por no ser un contribuyente del mismo.
3. El reconocimiento del DAIP como activador de otros derechos está más presente en temas pragmáticos relativos a las necesidades básicas de las personas consultadas (agua, salud, educación) en función de una posibilidad de hacer contraloría social y de disuadir las prácticas de corrupción. Sin embargo, muy poco se asocia a los derechos políticos para mejorar sus posibilidades de participación e incidencia en planes y decisiones que puedan representar mejores beneficios para sus municipios y su población.
4. El temor, en diferentes manifestaciones, es una de las principales razones por las que las personas consultadas opinan que el derecho de acceso a la información pública no se ejerce en sus municipios, seguido de la falta de conocimiento de la LAIP y el desinterés de las personas.
5. Se concluye que el conocimiento de la LAIP a nivel municipal es limitado. Las acciones de divulgación hasta hoy realizadas en el país no muestran haber alcanzado lo suficiente a la población local. La divulgación en medios masivos ha servido para que exista una noción sobre la Ley, pero aún está en deuda una comunicación desde lo local; es decir, cumplir la expectativa de la población de que las municipalidades mismas sean las emisoras de mensajes de apertura para que el acceso a la información pública se muestre como una realidad cercana, como algo práctico y existente en la localidad. Llegar a eso, sin embargo, pasa por solventar limitaciones de presupuesto y necesidades técnicas, pero, sobre todo de disposición o voluntad.
6. Los beneficios que conlleva la LAIP para el municipio y su población son reconocidos en términos de combatir la corrupción, mejorar la transparencia con que actúan los funcionarios locales, y mejorar la imagen de los gobiernos municipales, entre otros.

7. La percepción de que las municipalidades no están cumpliendo al cien por ciento con la LAIP es generalizada entre las personas consultadas, y confirmada por los oficiales de información entrevistados. Esta evaluación la hacen a partir de percepciones y experiencias, principalmente por actitudes y prácticas observadas en los procedimientos de solicitud y que no establece la Ley, como preguntar sobre los fines de la solicitud, la selectiva disposición para dar la información de parte de las unidades administrativas, demoras en la entrega de la información mediante tácticas procedimentales dilatorias, y la actitud de servicio del personal de las alcaldías.
8. No existen parámetros, actualmente, para saber de manera sistemática y constante el nivel de satisfacción de los solicitantes con la información que reciben. A partir de la información obtenida de los participantes que han realizado procesos de solicitud, se advierte que el criterio no debe estar en obtener la información sino en la oportunidad con que se recibe. Esto significa que aunque la información sea brindada luego de un proceso de apelación, la utilidad de la información se pierde, en términos de oportunidad, por el tiempo que pueda demorar.
9. Así como el número de solicitudes que recibe una municipalidad puede considerarse como un indicador del nivel de acceso a la información pública, el número de apelaciones lo puede ser para el grado de insatisfacción del solicitante, pero se advirtió desánimo de los solicitantes para iniciar procesos de apelación, fundamentalmente por el tiempo que toma la resolución. Pero si las personas solicitantes de información no apelan a causa de su insatisfacción, existe la posibilidad de que las personas responsables de negar la información crean que sus actitudes y acciones de resistencia no van a ser sancionadas, cultivándose así una deficiencia en el trámite de las solicitudes, desmotivación del ciudadano y pérdida de credibilidad en la ley y el proceso.
10. El tipo de información sobre la cual las personas consultadas dicen que sus organizaciones tienen interés está prioritariamente centrado en proyectos que benefician a las comunidades, seguido de información sobre las finanzas públicas y, en tercer lugar, la referente a la gestión administrativa. Los temas de menor interés son los relacionados a la planificación, lo cual indica que la oportunidad de incidencia que brinda el acceso a la información pública en las políticas y planes municipales actualmente no es visualizada de manera prioritaria.
11. Las barreras u obstáculos que en el estudio se identifican en cuanto al acceso a la información pública en las municipalidades atienden a cuatro categorías: 1) el conocimiento limitado del marco normativo; 2) las limitaciones de las municipalidades; 3) los propios paradigmas de la población; y 4) creencias y pensamientos atribuidos a la cultura. Todos estos aspectos actúan e interactúan como un sistema de factores de bloqueo que demandan atención, inversión y, para el caso de los que son activados desde la población y la cultura, un estudio más a profundidad para combatirlos desde planos más estructurales, como la educación.

12. Los oficiales de información, independientemente del tamaño de sus municipalidades, experimentan una situación de incompreensión sobre su función y la naturaleza de independencia que tiene su cargo (no es un puesto de confianza); esta incompreensión es de parte de los funcionarios municipales de alto nivel y de las unidades administrativas.
13. La figura de alcaldes accesibles se asocia con transparencia y cumplimiento con el acceso a la información pública. Sin embargo, la realidad indica que esta percepción generada a nivel de discurso político de los funcionarios es frenada por las actitudes y resistencias de algunos mandos medios en las unidades administrativas.

Referencias

- Anzola, Aurora. (2011). Aproximación teórico-conceptual a la sociedad civil en Venezuela. Revista Provincia No. 25. Venezuela. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33956/1/articulo3.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador de 1983. Decreto N° 38/Tomo N° 281, 16 de diciembre de 1986, N° 234. San Salvador, El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Código Municipal, Decreto Legislativo N° 274 del 31 de enero de 1986 y reformas al 18 de enero de 2006, publicado en Diario Oficial No. 23, N° 290 del 5 de febrero de 1986. San Salvador, El Salvador.
- Centro Carter (2002). Acceso a la información. La llave para la democracia. Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de: <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>
- Cohen, Jean & Arato, Andrew (1992). Sociedad civil y teoría política. (1ª. Ed.). Fondo de Cultura Económica. México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano. Segunda Edición. Relatoría Especial sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (2011). Los Derechos Humanos en El Salvador: una lectura desde las encuestas de opinión. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: http://fundaungo.org.sv/pdf/2012/temas_acualidad/Temas%20de%20Actualidad%20No.%2010.pdf

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (2014). Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://fundaungo.org.sv/ptm/pdf/tema15.pdf>

Instituto de Acceso a la Información Pública (2015). IAIP realiza rendición de cuentas 2014-2015. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/iaip-realiza-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2014-2015-2>

Instituto de Acceso a la Información Pública. Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Legislativo N° 534, 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 70, tomo N° 371, del 8 de abril de 2011. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/sites/default/files/documents/files/LAIP.pdf>

Instituto de Acceso a la Información Pública. Reglamento Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto Legislativo N° 534, 2 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial N° 70, tomo N° 371, del 8 de abril de 2011. San Salvador, El Salvador. Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/sites/default/files/documents/files/ReLAIP%2520media%2520Carta%252013012015%2520copy.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Pulido, Miguel (2006). El acceso a la información es un derecho humano. Propuesta para un estándar de acceso a la información de organismos públicos de derechos humanos. Centro de Análisis e Investigación, A. C. México D. F.

Zemelman, Hugo (1990). Cultura y Política en América Latina. Editorial Siglo XXI. México.

Impreso y encuadernado en
talleres de IMPRINSA, S. A. de C. V:
San Salvador, El Salvador
América Central,
julio de 2016

1000 ejemplares

NOTA: Este documento forma parte del contrato IAIP.B1-9.26-2015 entre el Instituto de Acceso a la Información Pública y Grupo Aguilera S.A de C.V. (AGA & Asociados): "Consultoría para la elaboración de Estudio sobre el conocimiento y percepción de la sociedad civil del derecho a la información pública y a la Ley de Acceso a la Información Pública en una muestra de municipios de El Salvador".