



Cultura de transparencia:
Un antes y un después de la LAIP

La cultura y las actitudes de los servidores públicos hacia la transparencia y el acceso a la información pública

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 Propietario en funciones

Coordinación de la publicación

Unidad de Estudios e Investigación

Coordinación de contenidos

Unidad Estudios e Investigación

Diseño gráfico

Unidad de Comunicaciones

Edición, diciembre 2016

Instituto de Acceso a la Información Pública

Prolongación Avenida Alberto Masferrer y calle al volcán No. 88, edificio Oca Chang, segundo nivel, San Salvador, El Salvador.



Contenido

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	9
Base teórica	10
Metodología	13
Muestreo y recolección de datos	14
Principales hallazgos	23
Actitudes sobre la Ley y sus procesos	23
Proceso de toma de decisiones para la gestión de la información	32
Cultura y actitudes frente a los usos que la ciudadanía hace de la información.	46
Cultura y actitudes de los servidores públicos ante procesos iniciados en el IAIP frente a su institución.	54
Consideraciones finales	63
Futuras líneas de intervención	67
Bibliografía	69



Resumen Ejecutivo

Información y transparencia: conceptos que, en el contexto contemporáneo, han ganado posición en el imaginario social de los ciudadanos salvadoreños, gracias a la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) en el país, en 2011. Desde entonces, esfuerzos significativos se han realizado por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para explorar los niveles de aplicación de la ley con actores clave en el contexto. El presente estudio se alinea en esa perspectiva, ya que analiza las percepciones de los funcionarios públicos que trabajan en los entes obligados a aplicar dicho marco jurídico, con el objetivo de conocer la cultura y las actitudes que se asumen frente a la transparencia y el acceso a la información pública.

Para alcanzar tal propósito, el estudio contempla cuatro categorías de análisis, sobre las cuales se fueron tejiendo los principales hallazgos de la investigación:

- 1) conocer la actitud de los servidores públicos en relación a la gestión de información en sus instituciones;
- 2) conocer la forma en la que deciden sobre la gestión de la información;
- 3) conocer la opinión sobre solicitudes de información hechas en sus instituciones; y
- 4) conocer la cultura y las actitudes de los servidores públicos ante procesos iniciados en el IAIP frente a su institución.

Cabe destacar que, aunque el objeto de la investigación se delimita a los servidores públicos de las instituciones del Estado, también se contemplan

las opiniones y comentarios de los oficiales de información que corresponden a dichos entes gubernamentales. Metodológicamente, la investigación utilizó un enfoque cualitativo, a fin de profundizar y evaluar, con amplia variedad de matices, los razonamientos de las fuentes consultadas. Las técnicas para recabar la información se resumen en dos:

- ✓ **Grupo focal:** Técnica utilizada en la primera etapa del trabajo para hacer un primer sondeo sobre las actitudes de los funcionarios ante el acceso a la información y cultura de transparencia. Los insumos contribuyeron para la generación del cuestionario utilizado en las entrevistas.
- ✓ **Entrevistas a profundidad:** a partir de un cuestionario previamente establecido, se realizaron entrevistas con diferentes funcionarios públicos, pertenecientes a 17 entes del gobierno central y autónomas. La técnica permitió ahondar en cada una de las categorías de análisis que componen el esquema principal de la investigación. Fueron 57 entrevistas las realizadas de un total de 65 entrevistas

A partir del análisis de datos, se observa que hay un reconocimiento, por parte de los servidores públicos a la cultura de la transparencia y al acceso a la información pública como derecho y deber de todo ciudadano. La justificativa a tal reconocimiento responde, en principio, al hecho de que la información es una herramienta que empodera a la sociedad y, por tanto, perfila a ciudadanos más activos y conscientes de sus derechos. Sin embargo, más allá de ese reconocimiento, existe un marcado temor y resistencia en varias instituciones a aplicar lo contenido en la LAIP.

Lo anterior se refuerza por el hecho de que existen algunas voces en las instituciones de gobierno que insisten en ver algunas solicitudes de información como meros intereses de generar morbo o daño a una determinada entidad del Estado. En esa perspectiva, se evidencia un número significativo de críticas a los peticionarios de las solicitudes de información.

Otro de los hallazgos tiene que ver con la percepción sobre los usos que los ciudadanos hacen de la información pública, de acuerdo con la opinión de los funcionarios consultados. El valor aquí no recae directamente en los usos de la información por parte del ciudadano, pues se sabe que por derecho la Ley protege la confidencia del solicitante; pero se busca analizar de qué forma esa percepción sobre los usos influye en la conducta y actitud de los funcionarios públicos. De acuerdo con estos, los usos se clasifican en cinco categorías:

- a) **Difusión mediática:** Se refiere a información relacionada con producción periodística (difusión y análisis periodísticos). Ello implica, muchas veces, temor y recelo por parte de funcionarios.
- b) **Investigaciones y trabajos académicos:** Por lo general se trata de información sobre la gestión pública solicitada por estudiantes. Es considerada como usos “divertidos” por algunos funcionarios públicos, al argumentar que los estudiantes llegan para que se les hagan las tareas.
- c) **Negocios y concursos:** Información que se solicita sobre procesos de licitación. Implica mejores decisiones en procesos de licitación.
- d) **Usos personales:** Se trata de información de carácter personal sobre hechos muy específicos. Por lo general, generan dudas en los modos de clasificación de información (muchos funcionarios desconocen si la información solicitada es de carácter público o reservada);
- e) **Actividades políticas:** que se relacionan con los intereses personales o corporativos de algunas instituciones. La actitud del funcionario público, en este sentido, es de recelo y de temor, como en el caso de los usos mediáticos de la información.

Por último, la investigación registra un número significativo de instituciones que están apostando por establecer una cultura de transparencia. Sin embargo, todavía se mantiene una cultura del secretismo dentro de buena parte de los funcionarios públicos. En la práctica, lo anterior se evidencia en el volumen de información que es considerada como reservada por las instituciones del Gobierno¹, así como también, en la relación tensa que existe entre los oficiales de información y sus autoridades o jefaturas de áreas; situación laboral que no facilita el desarrollo de sus tareas.

1 la Información reservada: es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública, en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas



Introducción

El presente informe es el resultado de una investigación cualitativa que se ejecutó entre los meses de mayo y septiembre de 2016, y que se basó en la realización de 57 entrevistas a profundidad con funcionarias y funcionarios públicos de 17 entes del Estado –entre estos 13 oficiales de información-, que están obligados a cumplir la Ley de Acceso al Información Pública (LAIP).

El objetivo principal del estudio es conocer la cultura y las actitudes de los servidores públicos hacia la transparencia y el acceso a la información pública. De forma específica, también busca:

1. Conocer la actitud de los servidores públicos en relación a la gestión de información en sus instituciones.
2. Conocer la forma en la que deciden sobre la gestión de la información.
3. Conocer la opinión sobre solicitudes de información hechas en sus instituciones.
4. Conocer la cultura y las actitudes de los servidores públicos ante procesos iniciados en el IAIP frente a su institución.

Hay que señalar que estos objetivos se basan en las discusiones sobre calidad de la democracia y comunicación, debates que ubican en primer plano el derecho al acceso a la información pública como un requisito esencial para el ejercicio deliberativo de parte de la ciudadanía (Rodríguez, 2011). Además, se han considerado los criterios exigidos por la LAIP, estudios sobre la cultura en la administración pública y encuestas a servidores públicos auspiciadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México (Probabilística e IFAI, 2011), que han concentrado su interés en los aspectos culturales necesarios para que el derecho a la información forme parte de las buenas prácticas de las y los funcionarios públicos.

Bajo esa lógica, el presente informe incluye, primero, una breve aproximación teórica y normativa que permita tener una visión mucho más amplia sobre el fenómeno estudiado. Luego se explica con detalles la metodología empleada. El siguiente apartado presenta los principales hallazgos vinculados con los objetivos antes planteados. Por último, se establecen consideraciones finales que, a su vez, permiten establecer líneas de trabajo a desarrollar desde el IAIP.

Base Teórica y Normativa

La democracia ya no se puede evaluar solo desde una perspectiva de participación en procesos electorales. Ahora la definición de calidad democrática enfatiza los aspectos cualitativos de la representación, la participación y los factores que afectan el flujo de información y el acceso de los ciudadanos (Rodríguez 2011). Así, mientras más igualitaria y abundante sea la distribución de recursos como educación e información, mayor probabilidad existe de que las decisiones políticas de los ciudadanos estén acordes con sus intereses; y también será más probable que los ciudadanos estén en capacidad de tomar esas decisiones conociendo sus consecuencias potenciales (Morlino, 2005; Levine y Molina; 2007).

En general, “en la cultura salvadoreña aún no se ha cimentado la idea de que los funcionarios, como representantes o mandatarios de los ciudadanos, deben rendir cuentas de sus actuaciones; y que los ciudadanos, como mandantes tienen derecho a exigir transparencia en el manejo de sus bienes. Lo que priva es que el funcionario público tiende a actuar dentro de unos márgenes de opacidad que le permiten mucha libertad en su actuación y poca rendición de cuentas” (Umaña, 2010, pág. 11).

Esa actitud contradice lo que establecen normativas internacionales y nacionales. Por ejemplo, el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reza que todo individuo tiene derecho a recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio



de expresión. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos explicita que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión 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” (Art. 13).

Mientras que en El Salvador, el derecho de acceso a la información pública se consigna en el Art.6 de la Constitución de la República cuando hace referencia al derecho de expresar y difundir libremente sus pensamientos. En esa misma línea, en el Art. 18 también se establece que las personas tienen derecho de pedir información a las autoridades y que las mismas le sean resueltas.

En la perspectiva de un ordenamiento jurídico específico, el Derecho del Acceso a la Información Pública está actualmente regido en dos leyes: la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), aprobada en 2010, por medio del decreto No. 534, y el Código Municipal. La primera reconoce 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 (Art.2, LAIP). Mientras que el Art. 125-b del Código Municipal establece que los ciudadanos domiciliados en el municipio tienen derecho a solicitar información a los concejos y a recibir respuesta de manera clara y oportuna sobre el funcionamiento y las decisiones del gobierno local. También estipula que las municipalidades tienen la obligación de garantizar a la ciudadanía el ejercicio del derecho de acceso a la información, entre otras obligaciones.

Un año después, con la entrada en vigencia de la LAIP, se comienza a construir un nuevo marco cultural de acceso a la información pública. Conceptos como “Transparencia”, “Unidades de Acceso a la Información Pública” y la misma definición de “Información Pública” son objeto de explicación en dicho marco jurídico (Art.6, LAIP), a fin de garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública y de contribuir con la transparencia de las actuaciones de los entes estatales (Art.1, LAIP).

En ese sentido, y de acuerdo con el literal C, del Art.6 de la Ley, se entiende por Información pública:

“... 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” (Literal c, Art.6, LAIP).

Mientras que la responsabilidad de administrar los bienes públicos del Estado es adjudicada a la figura del Servidor Público, considerada en el literal g, del Art. 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública como:

(...) la persona natural que presta servicios ocasional o permanentemente, remunerados o ad honorem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento, contrato u otra modalidad dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Asimismo, comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos (literal g, Art.6, LAIP).

De ahí que evaluar la percepción de estos funcionarios públicos ante el tema de la transparencia y de la aplicación en concreto de la LAIP adquiere un gran valor por la incidencia del tema en la sociedad y en la calidad de la democracia. Esto resulta más importante si se toma en cuenta que, pese al tiempo transcurrido desde su aprobación, las continuas denuncias ante el IAIP por la renuencia a entregar información en algunas instituciones denotan que aún falta que penetre mucho más la cultura de transparencia en los servidores públicos. Por lo que escuchar las percepciones de estos funcionarios en cuanto al tema sea clave para poder tomar acciones al respecto.



Metodología

Este estudio se llevó a cabo desde el enfoque cualitativo, que permitió profundizar y evaluar con amplia variedad de matices los razonamientos de las fuentes consultadas. Asimismo, permitió adentrarse en causas, percepciones y conocimientos que tienen un gran valor para determinar las consideraciones finales, en este caso sobre la transparencia y el acceso a la información en el país.

Como un primer paso, se realizó un grupo focal con oficiales de información al que asistieron 13 representantes de los entes estatales estudiados. La finalidad fue realizar un primer sondeo acerca de las actitudes de las y los funcionarios ante el acceso a la información en el país que sirviera de insumo para la elaboración y aplicación de las herramientas de recolección de datos.

Tabla 1. Instituciones que formaron parte del grupo focal

Nº	INSTITUCIONES
1	Asamblea Legislativa (AL)
2	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
3	Banco De Desarrollo De El Salvador (BANDESAL)
4	Casa Presidencial (CAPRES)
5	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)
6	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)
7	Fiscalía General de la República (FGR)
8	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)
9	Ministerio de Economía (MINEC)
10	Ministerio de Educación (MINED)
11	Ministerio de Salud (MINSAL)
12	Policía Nacional Civil (PNC)
13	Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos (PDDH)

Se convocaron a 18 oficiales de información, de los cuales asistieron 13. El ejercicio permitió identificar puntos medulares a tomar en cuenta en las entrevistas con los funcionarios que se realizarían posteriormente. Un denominador común fue que los oficiales aseguran tener un acercamiento con los funcionarios con capacidad de decisión en las instituciones pero que no se traduce en procesos ágiles en la gestión de la información, todo lo contrario se vuelven procesos más lentos. Otro dato importante que surgió fue la vinculación que tienen algunas actitudes de titulares o jefes en el retraso sobre la gestión de información. Por ejemplo, falta de conocimiento, negligencia misma o simplemente por el estado anímico del funcionario.

A partir de estas ideas se trabajó la guía de preguntas para las entrevistas a profundidad con cada uno de los funcionarios con capacidad de decisión sobre la gestión de información en las instituciones.

Muestreo y recolección de datos

Se propuso y desarrolló la herramienta de la entrevista a profundidad, la cual consistió en preparar un cuestionario previo, a partir del grupo focal realizado con los oficiales de información y de los requerimientos del alcance esperado en la consultoría.

Para las entrevistas se seleccionó una muestra intencionada tomando en cuenta las 18 instituciones del Estado que fueron más demandadas ante el IAIP durante el año 2015², de las cuales se estaría entrevistando a 65 funcionarios por la capacidad de decisión sobre la gestión de la información en sus respectivas instituciones.

Se realizaron tres convocatorias. En la primera convocatoria se contó con un 48% de participantes con relación al total de la muestra. En la segunda

² Para la selección se recurrió a los datos estadísticos que lleva el IAIP. Se seleccionaron las 15 instituciones más demandadas durante el 2015 y las otras tres fueron propuestas por el equipo de investigadores que realizó la consultoría.

convocatoria realizada se cubrió el 68% del total. Con estos números se tomó la decisión de incluir a oficiales de información en la muestra, llegando así a cubrir el 88% del total de la muestra propuesta. El 12% restante mostró apatía o reserva a su participación en la investigación³.

En cuanto al proceso de solicitud de las entrevistas, esta se realizó a través de los oficiales de información de cada una de las instituciones. En la ejecución de este proceso, se procedió a pedir al oficial de información del IAIP cartas de solicitud de entrevistas manteniendo la jerarquía institucional (de oficial a oficial), esto con la finalidad de realizar la recolección de los insumos de manera eficiente y ordenada sin generar ningún tipo de atropello a cada uno de los funcionarios que fueron parte de la muestra. Cabe recalcar que este proceso permitió canalizar de manera positiva las peticiones de las entrevistas requeridas, logrando así en la mayoría de instituciones un buen apoyo de parte de los oficiales de información como de los funcionarios a entrevistar. La muestra comprendió las siguientes instituciones:

Tabla 2. Instituciones que formaron parte de la muestra

Nº	Instituciones	Cargo Propuesto para Entrevista	Cargo Entrevistado
1	Asamblea Legislativa (AL)	Jefe de UACI	Jefe de UACI
2		Asesor Jurídico	Asesor Jurídico
3		Gerencia de Operaciones*	No existe esta unidad.
4		Unidad de Archivo Legislativo *	Gerencia de Operaciones, Unidad de Archivo Legislativo

³ De las 18 instituciones a las que se les solicitó entrevistas con sus funcionarios, únicamente Casa Presidencial (CAPRES) no brindó espacios. Ninguna de las instancias adscritas a esta (Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, Secretaría de Comunicaciones), brindaron tiempo y ni espacio para las entrevistas, pese a las solicitudes hechas.



5	Administración Nacional De Acueductos Y Alcantarillados (ANDA)	Dirección Ejecutiva	Dirección Ejecutiva
6		Dirección Jurídica	Dirección Jurídica
7		Jefe de UACI	Jefe de UACI
8		Jefe de Unidad de archivo institucional	Jefe de Unidad de archivo institucional
9	Banco De Desarrollo De El Salvador (BANDESAL)	Dirección de Gestión	Entrevista solicitada y no fue concedida.
10		Gerencia Legal	Gerencia Legal
11		Jefe de UACI	Entrevista solicitada y no fue concedida.
12		Jefe de archivo	Entrevista solicitada y no fue concedida.
13	Casa Presidencial (CAPRES)	Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción	Entrevista solicitada y no fue concedida.
14		Secretario de Comunicaciones	Entrevista solicitada y no fue concedida.
15		Asesor Jurídico de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción	Entrevista solicitada y no fue concedida.
16		Directora de Transparencia Institucional de la Secretaría de Participación Ciudadana y Anticorrupción	Entrevista solicitada y no fue concedida.
17	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica Del Río Lempa (CEL)	Dirección Ejecutiva	Dirección Ejecutiva
18		Jefe de UACI	Entrevista solicitada y no fue concedida.
19		Gerencia de Producción	Entrevista solicitada y no fue concedida.
20		Jefe de Comunicaciones	Jefe de Comunicaciones
21		Asesoría Jurídica	Asesoría Jurídica



22	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	Gerencia General	Gerencia General
23		Gerencia Legal	Gerencia Legal
24		Jefe de UACI	Jefe de UACI
25	Corte De Cuentas De La República (CCR)	Dirección Jurídica	Entrevista solicitada y no fue concedida.
26		Gerencia General	Gerencia General
27		Coordinación General de Auditoría	Coordinación General de Auditoría
28		Coordinación General Jurisdiccional	Coordinación General Jurisdiccional
29		Jefe de UACI	Jefe de UACI
30	Corte Suprema De Justicia**(CSJ)	Director Jurídico	Entrevista solicitada y no fue concedida.
31		Jefe de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2**	Entrevista solicitada y no fue concedida.
32		Jefe Sala de lo Constitucional 2**	Jefe Sala de lo Constitucional 2**
33	Fiscalía General De La República (FGR)	Dirección de Asesoría Jurídica	Dirección de Asesoría Jurídica
34		Unidad de Archivo General	Unidad de Archivo General
35	Instituto Salvadoreño Del Seguro Social (ISSS)	Director General	Director General
36		Jefe de UACI	Jefe de UACI
37		Jefe de Unidad Jurídica	Jefe de Unidad Jurídica
38		Jefe de la Sección de Digitalización y Archivos de Documentos	Jefe de la Sección de Digitalización y Archivos de Documentos
39	Ministerio De Economía (MINEC)	Gerencia de Asuntos Jurídicos	Gerencia de Asuntos Jurídicos
40		Unidad de Asesoría Ministerial y Coordinación UACI	Unidad de Asesoría Ministerial y Coordinación UACI



41	Ministerio De Educación (MINED)	Jefe de UACI	Jefe de UACI
42		Dirección de Asesoría Jurídica	Dirección de Asesoría Jurídica
43	Ministerio De Justicia Y Seguridad*** (MJS)		Jefe de UACI
44			Jefe de Asuntos Jurídicos
45	Ministerio De Obras Públicas (MOP)	Gerencia Legal Institucional	Entrevista solicitada y no fue concedida.
46		Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones	Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones
47		Unidad de Gestión Documental y Archivo Documental	Unidad de Gestión Documental y Archivo Documental
48	Ministerio De Salud (MINSAL)	Unidad de Asuntos Jurídicos	Unidad de Asuntos Jurídicos
49		Jefe de UACI	Jefe de UACI
50		Gerencia General de Operaciones	A la hora de la entrevista no la quiso dar porque se grabaría. Dijo que no estaba obligado a brindar la información.
51	Policía Nacional Civil (PNC)	Director General	Entrevista solicitada y no fue concedida.
52		Subdirector Antipandillas	Subdirector Antipandillas
53		Subdirector de Investigaciones	Subdirector de Investigaciones

54	Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos (PDDH)	Procurador Adjunto	Procurador Adjunto
55		Procuraduría Adjunta para la Defensa de los derechos de la niñez y la juventud	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los derechos de la niñez y la juventud
56		Procuraduría para la Defensa de los derechos de la mujer y la familia	Entrevista solicitada y no fue concedida.
57		Procuraduría Adjunta para la Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales
58		Procuraduría Adjunta para la defensa del Medio Ambiente	Procuraduría Adjunta para la defensa del Medio Ambiente
59		Procuraduría Adjunta para la defensa de los derechos Civiles e individuales	Procuraduría Adjunta para la defensa de los derechos Civiles e individuales
60	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Dirección Ejecutiva	Dirección Ejecutiva
61		Dirección Jurisdiccional	Dirección Jurisdiccional
62		Dirección de Registro Electoral	Dirección de Registro Electoral

Fuente: Elaboración propia.

* Gerencia de Operaciones y Unidad de Archivo Legislativo, es una sola unidad no se manejan de forma independiente.

** Corte Suprema de Justicia, fueron propuestos por la IAIP 2 funcionarios de las unidades Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de lo Constitucional, de las cuales solamente la Sala de lo Contencioso Administrativo brindó una entrevista. De la unidad de la Sala de lo Constitucional, ninguno de los funcionarios quiso dar la entrevista.

*** Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, esta institución fue propuesta por la Fundación Comunicándonos por lo que no se encuentra en la propuesta inicial de la consultoría.

En el siguiente cuadro aparecen las instituciones a las que pertenecen los oficiales de información que fueron entrevistados en la tercera convocatoria:

Tabla 3. Oficiales de información consultados

Nº	Instituciones	Entrevista proporcionada	Entrevista No proporcionada
1	Asamblea Legislativa (Al)	X	
2	Administración Nacional De Acueductos Y Alcantarillados (Anda)		X
3	Banco De Desarrollo De El Salvador (Bandesal)	X	
4	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica Del Río Lempa (Cel)	X	
5	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (Cepa)		X
6	Corte De Cuentas De La República (Ccr)	X	
7	Corte Suprema De Justicia(Csj)		X
8	Fiscalía General De La República (Fgr)		X
9	Instituto Salvadoreño Del Seguro Social (Isss)	X	
10	Ministerio De Economía (Minec)	X	
11	Ministerio De Educación (Mined)	X	
12	Ministerio De Justicia Y Seguridad (Mjs)	X	
13	Ministerio De Obras Públicas (Mop)	X	
14	Ministerio De Salud (Minsal)	X	
15	Policía Nacional Civil (Pnc)	X	
16	Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos (Pddh)	X	
17	Tribunal Supremo Electoral (Tse)	X	

Fuente: Elaboración propia.

En esta tercera convocatoria, resaltamos el caso de la oficial de información de la Fiscalía General de República quien aceptó brindarnos la entrevista, pero cuando se procedió a preparar el equipo para grabarla, ella se negó, informando al investigador que no podía dar la entrevista bajo esos términos.



De la misma forma en que se acordó ya no incluir en la muestra con funcionarios públicos con capacidad de decisión de Casa Presidencial (CAPRES), también se decidió no tomar en cuenta para la muestra a su Oficial de Información por la misma negativa que presentaron en las dos primeras convocatorias. Con el resto de las instituciones convocadas, como ANDA, CSJ y CEPA, respondieron que ya tenían agendadas otras actividades en las fechas y horas señaladas para la entrevista, y a pesar de darles la opción de realizarlas en otra fecha, siempre negaron su participación.

Durante las entrevistas se abordaron cuatro áreas vinculadas directamente con los objetivos del estudio:

1. Conocer la actitud de los servidores públicos en relación a la gestión de información en sus instituciones.
2. Conocer la forma en la que deciden sobre la gestión de la información.
3. Conocer la opinión sobre solicitudes de información hechas en sus instituciones.
4. Conocer la cultura y las actitudes de los servidores públicos ante procesos iniciados en el IAIP frente a su institución



Principales Hallazgos

Actitudes sobre la Ley y sus procesos

La algarabía por la novedad de la Ley y el temor a verse desnudos

La Real Academia de la Lengua Española define “actitud” –en una de sus dos acepciones– como la “disposición de ánimo manifestada de algún modo” ante un hecho o situación determinada. Antes de adentrarnos en la percepción sobre aspectos procedimentales relacionados con la cultura de los servidores públicos alrededor del manejo de la información y aplicación de la LAIP, ahondaremos en cómo estos funcionarios disponen de sus ánimos ante temas de tan estrecha vinculación como la transparencia y el acceso a la información y ante la ley misma y su aplicación. Además, se reflejará la visión que tienen, por un lado, sobre los impactos de dicha normativa en la sociedad salvadoreña y, por el otro, en su institución en particular.

Empecemos a nivel general. Ese “ánimo” –siguiendo la definición antes dada– es, en resumen, de celebración ante el concepto de transparencia o ante la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública; pero de cautela ante su desarrollo o puesta en práctica. Y ese “algún modo” es a través de un discurso que, por un lado, va de “avance”, “positiva” o “valiosa” cuando el hecho calificado es el aterrizaje del concepto en la cultura de servicio público salvadoreño y de la normativa legal; pero se mueve hacia “temor”, “resistencia” o “falta camino” cuando de aplicarlo se trata. Es decir, como idea y como texto suena bien, ideal, incluso. Sin embargo, como hecho, como acción, aquellas letras son, en un país como este, de difícil aplicación, aunque ya se avance en el camino correcto, coincide la muestra consultada.

La metáfora de uno de los entrevistados es ilustradora al respecto:

Cuando uno de repente se ve desnudo, cuando está solamente uno frente al espejo, es una cosa; pero cuando hay un sinfín de personas que nos están viendo, ahí afloran las vergüenzas, las incomodidades. Eso es

lo que pasa con la transparencia, que todos los que aportan para que esto que es el aparato público funcione tienen acceso a saber que se está haciendo, qué es lo que hacen funcionarios en su día a día, cuáles son sus ejecuciones, su manera de proceder en determinadas actividades, las funciones que realiza. Eso genera un nivel de exposición y ahí, por supuesto, pueden haber señalamientos: es como verse desnudo frente a la vida (entrevista con representante de la Unidad Jurídica de ANDA).

La algarabía es por contar con el cuerpo legal. El temor es que, una vez hecha la ley, hecha la necesidad de cumplirla; y eso significa, como bien dibuja el citado funcionario, exponer aquello que hasta hace unos años se consideraba íntimo y que, por lo tanto, no debía salir del espejo interno de las oficinas de los diferentes organismos del Estado. Para llevar la metáfora al terreno de la práctica: el hecho de que cinco altos funcionarios de esta autónoma gastaran \$23,744.58 en un viaje oficial de 14 días a China era algo que, antes, se quedaba en las oficinas de quien aprobaba estas acciones o las ejecutaba. Pero en 2016 se vieron desnudos, expuestos. Ese dato, generado a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública de esa institución, fue noticia a doble página de un periódico de circulación nacional (La Prensa Gráfica) el 22 de agosto. Este medio escrito posee un tiraje aproximado de 50 mil ediciones, sin contar la repercusión de la información en la versión digital del diario y en las redes sociales, donde cientos de usuarios se enteraron del caso y lo reprodujeron. Es esa exposición pública lo que, a juicio de los entrevistados, genera resistencia.

De ahí que, en palabras del director jurisdiccional del TSE, “hoy por hoy, (la ley) ha sido bastante bien acogida en el sector público”. Pero también, como recuerda un magistrado de dicho ente colegiado: “Aun para el funcionario, el cambiar de chip de la cultura del secretismo a la cultura de transparencia no es nada fácil”.

Esas dualidades del tipo “satisfacción-cautela” y “optimismo-dificultad” se repiten en los discursos de la mayoría de entrevistados. El director de asesoría



jurídica de la Fiscalía General de la República, por ejemplo, califica que “en términos generales se ve bien, y todos estamos de acuerdo cuando se habla de transparencia”. Pero luego él mismo matiza: “El detalle es al momento de que pedimos que las cosas sean transparentes; pero cuando nos piden que seamos transparentes, ya el rasero con que se mide tiende a cambiar un poco dentro de las instituciones del Estado”. Para mayor claridad, el trabajador del Ministerio Público aporta un ejemplo concreto:

Al menos la posición de los actuales titulares ha sido en esa línea, de mantener el mayor espacio de transparencia. La primera medida que adoptaron los actuales titulares fue de clasificar los viajes del anterior titular que se habían mantenido en reserva. Eso no puede ser y los viajes de un funcionario no se pueden tener en reserva; qué se hizo y qué no se hizo. Por lo menos los actuales titulares han tomado medidas adoptadas hacia eso, o sea, el discurso acompaña los hechos, que no ocurre en todas las instituciones (entrevista con Director de asesoría jurídica de la FGR).

La Asamblea Legislativa es otro ejemplo de este discurso que refleja una actitud cauta ante el tema. La asesora legal de la UACI señala que con la aprobación de la Ley a manos de los diputados el país ha avanzado mucho. Pero de inmediato matiza: “Ha costado mucho por lo mismo que siempre se ha considerado como algún tipo de secreto, en relación a proteger más que todo la información, no tanto a no quererla brindar, sino que el tema de la protección, hemos sido muy proteccionistas”. La institución que representa, en efecto, ha sido muy celosa con, por ejemplo, revelar el nombre, sueldo y experiencia de los asesores de los 84 parlamentarios. La presión de periodistas y de la población en redes sociales los llevó a publicar la información, aunque en pequeñas dosis y no siempre completa.

Los oficiales de información son conscientes de esa dualidad. De hecho, muchos de los consultados destacan que, haciendo una evaluación general del tema en el país, ellos siguen aún percibiendo en las instituciones del Estado cierta “resistencia”. Los oficiales del MINED, del Ministerio de Justicia

y Seguridad Pública, de la PNC, del ISSS y de la Corte de Cuentas lo dicen así, explícitamente, con frases como *“siempre nos encontramos con resistencia en algunas unidades”, “hay gente que aún se resisten”, “hay resistencia”, “existe una cultura de resistencia”* y otras de ese corte. Los demás, aunque menos directos, dejan entrever una percepción similar. “Tradicionalmente nuestros funcionarios públicos habían estado bajo la mística de que las cosas, mientras menos personas las sabían, era mejor. A partir de la herramienta de la Ley, que impulsa la transparencia como forma de hacer o de servir en el ámbito público, creo personalmente que el funcionario tiene que irse adecuando a esa nueva realidad”, razona el oficial de la Asamblea Legislativa.

A juzgar por estos funcionarios, cuyo rol es clave en el cumplimiento de la ley, esa *“resistencia”* –también llamada miedo o persistencia de la “cultura de secretismo”– se materializa, primero, en tratar de resguardar información; y segundo, darla de mala gana o solo presionados cuando interviene el IAIP. ¿De qué hablamos entonces? De que ese secretismo persistente sí estaría minando el espíritu de la Ley establecido en su tercer considerando, y que reza: *“... los habitantes tienen derecho a conocer la información que se derive de la gestión gubernamental y del manejo de los recursos públicos, por lo que es una obligación de los funcionarios públicos actuar con transparencia y rendir cuentas”*.

No obstante, los oficiales de información sí destacan una visión de optimismo de cara al futuro a mediano plazo, pues los cambios de actitud, *“no se logran de la noche a la mañana”* (Oficial de Información del TSE). Como lo señala el representante del ISSS, uno de los que trajo a cuenta el tema de la *“resistencia”*: *“Creo que la cultura de los servidores públicos ha ido cambiando desde que comenzamos con la Ley de Acceso a la fecha”*. Es decir, la percepción de estos oficiales consultados deja ver que ha habido procesos alentadores respecto a dar la información y que, a medida se publiciten más las ventajas democráticas de exigir datos públicos, la situación tenderá a mejorar.



Una herramienta democrática para los solicitantes, pero algunas veces morbosa

También se estudió si los servidores públicos consideran que la LAIP ha tenido un impacto real entre la población. La gran mayoría comparte que las obligaciones y derechos contemplados en la Ley han beneficiado de forma positiva al público en general y, en consecuencia, a la institucionalidad y a la democracia. Sin embargo, algunos funcionarios muy concretos también destacan que su uso, en algunos casos, ha sido mal intencionado, específicamente cuando especulan que los solicitantes de información son militantes de partidos políticos o periodistas de algunos medios de comunicación.

Predominan, pues, actitudes positivas ante el impacto de la Ley en la institucionalidad y en la población en general. Actitudes que, no obstante, no encuentran correspondencia total con lo que ocurre en la práctica (recordar que los mismos oficiales de información consultados hablan de “resistencia” de algunos funcionarios ante dar cierta información y de que persisten los ejemplos de ciudadanos que llevan su casos de denegación ante el IAIP y este resuelve contra la institución).

Existe, además, una coincidencia generalizada en señalar que los salvadoreños están “más empoderados” gracias a la LAIP. Como lo asegura la coordinadora general de la Corte de Cuentas: “Hoy ya la sociedad dice, bueno si yo quiero saber algo, ahí están las unidades de acceso a la información que pueden brindar la información”. O en palabras del subdirector antipandillas de la PNC, a la población “se le ha quitado el temor de pedir más información”. Para reafirmar el punto, un funcionario de alto rango en el Ministerio de Economía gráfica el impacto en un caso muy concreto:

Para poner un ejemplo: ¿Cuál es el mecanismo para poner los precios de referencia al combustible? Hoy la gente puede determinar si es correcto o técnicamente incorrecto, si es justo o no. Eso le permite a la ciudadanía

solicitar al Estado que haga ajustes. La mayoría que no somos técnicos podemos ver la fórmula y solo decir ‘está bien, esa es la fórmula’, pero el que es técnico y tiene acceso a la información puede decir que hay un error y eso enriquece que la fórmula mejore y tener un mejor precio de referencia. Entonces permite no solo al ciudadano conocer los procesos institucionales para la toma de decisiones, sino que le permite participar en determinados momentos en mejorar alguna decisión. (Entrevista con Gerente de asuntos jurídicos del Ministerio de Economía).

Pero hay otras voces con una actitud menos optimista sobre el uso que el público le da a la información. Existen, por ejemplo, críticas a algunas solicitudes que, a juicio de algunos entrevistados, tienen una finalidad perversa, acaso morbosa.

Al referirse a este punto, los funcionarios públicos que así lo piensan lo vinculan casi siempre a casos en los que deducen o especulan que el solicitante son medios de comunicación periodísticos con una línea ideológica contraria al partido en el poder o bien algunos representantes de partidos políticos o de otras instituciones con una clara línea partidaria. Valga aclarar que la Ley es explícita cuando dice que los ciudadanos no deben explicar las razones que los llevan a pedir información; sin embargo, tanto periodistas como políticos suelen ser figuras conocidas (o por lo menos recurrentes a la hora de hacer solicitudes), por lo que es normal que los funcionarios pre-supongan el uso que estos darán a los datos públicos. ¿Qué implica esto para la cultura de transparencia? Que se debe trabajar mucho más con los funcionarios para que esta presuposición sobre los intereses o procedencia del peticionario no incida en la actitud respecto a la entrega de la información solicitada., pues este no es el espíritu de la Ley ni de la transparencia en el sector público. Más aún, hay que insistir en que ni dicha procedencia ni interés del ciudadano es relevante de cara a entregar información, según lo dice la Ley, por lo que incluso la sospecha debe ser eliminada de sus actitudes.

En algunas entrevistas, como una en CEPA –cuya institución estuvo en el ojo público a mitad de 2016, luego de la publicación en prensa escrita sobre los gastos en licores y alimentos- un jefe de unidad traslada el interés de este tipo de noticias también a las audiencias de esas empresas mediáticas.

La misma población genera morbo por atacar a las instituciones públicas. Eso y lo amarillista de los medios de comunicación y todo lo que vivimos en el entorno de El Salvador, social y culturalmente hablando. La gente tiene ese morbo de 'vamos a pedir tal cosa', y no ven realmente la gestión y transparencia que la institución ha tomado en equis razón para llegar a ese resultado. Como le decía, nosotros aquí les presentamos todo y no ocultamos nada (Entrevista con jefe de UACI de CEPA).

Ese último punto que menciona el entrevistado en CEPA es importante (“no ocultamos nada”) pues denota que, pese a estar en desacuerdo con lo que él considera morbo en la intención de solicitar algunos datos, está aun así en la disposición de cumplir institucionalmente con lo establecido en la ley. Al menos, esa es la actitud registrada.

Y aunque algunas fuentes, como la gerencia general del ISSS, manifiesta que existen periodistas “que andan detrás de un montón de cosas, ya con un criterio muy propio o una agenda”, también han visto solicitudes de gente común (derechohabientes en el caso del Seguro). “La gente va entendiendo que es su derecho y nosotros también nos encargamos de orientar”, explica.

Respecto a usos explícitamente políticos-partidarios, destacan las siguientes opiniones:

Creo que lo usan más los políticos, para la oposición, para buscar información, (...) Nada más que ellos creen, tienen una mentalidad reducida, porque creen que el daño se lo hacen al gobierno, al partido, cuando en realidad se lo hacen a la población que tiene que tener el servicio que presta esta institución (entrevista con director general del ISSS).

Usted ya se ha dado cuenta de casos que han sido utilizados para hacer ataques políticos a otros funcionarios. Eso es bueno, pero también genera un desgaste en las instituciones porque habrá quien piense que está respondiendo a una agencia política y quizá no es así (entrevista con director de asesoría jurídica FGR).

Es importante matizar que en estos últimos casos, los funcionarios también fueron claros en afirmar que, a pesar de esas percepciones, tienen muy claro que su función es entregar la información. Y así dicen hacerlo. “Hay personas que lo asumen con otras intenciones, pero todo mundo sabe que yo tengo la obligación de darle la información”, señala el Director del ISSS, por ejemplo.

Un dato que no se puede dejar pasar por alto es que los oficiales de información entrevistados nunca mencionaron estos usos “con doble intención” de la información solicitada. Es decir, se deduce a partir de sus declaraciones que ellos no ponen mayor atención en quién requiere la información ni deducen sobre los posibles usos que se le dará (como lo dice la Ley); y que esta “desconfianza” es una actitud más propia de los funcionarios de alto nivel en sus respectivas instituciones. Algunos oficiales, eso sí, son críticos ante la población pues manifiestan que muchas personas desconocen la Ley y no la explotan al máximo. “Yo creo que el público en general no conoce la Ley”, opina el oficial de la cartera de Salud. Sin embargo, sí hay coincidencia entre los oficiales en que la gente “cada vez se empodera más” de la Ley.

Se trata, en resumen, de una percepción mayormente positiva del impacto de la Ley en la población; y aunque persisten entre funcionarios de alto rango sospechas sobre el uso que algunas personas (periodistas, adversarios políticos), le dan a la información, existe claridad sobre que esto no debe ser impedimento para hacer cumplir la Ley y entregar los datos solicitados, si así lo dice la regla jurídica.

La actitud hacia el interior de la institución

¿Y hacia el interior de la institución? ¿Qué actitudes manifiestan los servidores públicos consultados en relación a cómo la LAIP ha permeado en la dependencia en la que laboran y toman decisiones?

El escaso tiempo de vida que a la fecha ha tenido la aplicación de la Ley lleva a que todos los entrevistados, sin excepción, coinciden en que se trata de un proceso "en crecimiento". "Debemos entender que eso es una oleada de un tema que se comienza a poner de moda", dice el director de asesoría jurídica de la Fiscalía, en relación a que países como Chile y México fueron los primeros impulsores de estas prácticas de transparencia en el área y que, luego, se sumaron otros países; de los cuales El Salvador venía rezagado y fue el último en subirse a esa "ola".

Así, sobresalen continuamente entre las personas entrevistadas el uso de palabras como "nueva ley", "novedosa" o "iniciando". Esto, que resulta obvio, es importante, pues prepara el terreno para dos aspectos que se vienen en la siguiente parte del discurso dominante sobre el tema interno: uno, que "por ser nueva", hay mucho camino por recorrer, muchos aspectos que enmendar; y dos, que "pese a ser nueva", se ha avanzado mucho, a pasos "agigantados". De esta forma, la novedad de la LAIP justifica los problemas que cada institución ha tenido, pero también es una forma de mostrarse orgullosos ante los logros que aseguran haber conseguido en tan poco tiempo. "Mire, hemos venido de la nada a dar pasos agigantados", ejemplifica el coordinador general jurisdiccional de la Corte de Cuentas. O como lo resume este subdirector de la Policía:

Yo la vería como algo todavía quizás en un 70 u 80 por ciento en su claridad, en un primer momento no estábamos seguros, ni estábamos claros, ni cómo era, ni qué se percibía, ni nada; pero conforme el tiempo en estos años que ha sido aprobada, veo que los objetivos se han vuelto más claves (entrevista con Subdirector Antipandillas de la PNC).

Así, persiste una tendencia a tener una actitud positiva hacia cómo se están desarrollando las acciones de transparencia en las instituciones que dirigen. Destaca, por ejemplo, la visión sobre sí mismos en el Ministerio de Obras Públicas: Es “excelente, porque tenemos un ministro que permanentemente está motivando, impulsando la transparencia en los procesos” (gerencia de contrataciones y adquisiciones del MOP).

Se trata, a manera de resumen de este último apartado actitudinal, de una evaluación positiva sobre cómo la LAIP y la transparencia en general han impactado en las diferentes instituciones consultadas. Se está haciendo mucho para el poco tiempo que tiene la ley en vigencia, se piensa; pero también esa juventud conlleva muchas carencias que a futuro habrá que corregir. Y lo más importante, se percibe optimismo respecto a conseguirlo.

Esto es algo que los mismos oficiales de información entrevistados certifican: se ha logrado mucho, pero aún no se puede estar satisfecho. Como bien lo resume el Oficial de Información de la Asamblea Legislativa: “Decir que ha logrado [penetrar] es hablar de manera contundente y no es correcta. Decir que va penetrando, decir que va logrando cada día mayor conciencia, sí es correcto”.

Proceso de toma de decisiones para la gestión de la información

Las instituciones estatales están obligadas a responder las solicitudes de información y a cumplir lo señalado en la LAIP, como parte del derecho que tiene toda persona a la información pública. No obstante –y la práctica así lo enseña–, hay un margen de decisión en este ejercicio, que incide en la posibilidad para acceder a lo solicitado.

En este sentido, dentro de esta categoría analizada se ha buscado también analizar las distintas etapas, actores involucrados e incidencia que ejercen los mismos en el proceso de toma de decisiones para la entrega y socialización de la información pública. También se han valorado los procesos



y formas de comunicación interna que involucran la gestión y difusión de la información pública, así como la naturaleza de las relaciones que existe entre las y los funcionarios públicos y el Oficial de Información.

Trabajo en equipo, pero es el jefe quien toma la última decisión

En el artículo 22 de la LAIP se define con mucha claridad que “Las Unidades de Acceso a la Información Pública elaborarán semestralmente y por rubros temáticos un índice de información clasificada como reservada. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan”. Además, manda que “dicha información deberá ser remitida al Instituto”. También la LAIP, en su artículo 23, señala que “al Instituto le corresponderá llevar el registro centralizado de los índices de información reservada, el cual estará a disposición del público”. Si bien es cierto existen mandatos y directrices claras sobre el modo en que se gestiona la información de las instituciones públicas del país (ver artículos del 40 al 44, Título IV: Administración de Archivos de la LAIP), los resultados encontrados en esta investigación se pueden resumir en tres estilos o formas de realizar este proceso:

1. De forma colectiva en todo el proceso: Se rigen por lo que dice la LAIP y hay claridad del mandato brindado por la dirección de la institución.
2. De forma colectiva pero decisión final recae en la dirección superior. Se respeta las disposiciones de la LAIP en casi todo el proceso pero es la dirección superior quien tiene la última decisión.
3. Donde se declara que el Oficial de Información es el responsable y el que gestiona a las unidades de la institución la demanda de la información, sin que estas personas involucradas conozcan previamente un proceso ya definido. Es decir, el proceso recae principalmente en el oficial de información.

A juzgar por lo dicho por las personas entrevistadas, podemos señalar que es el segundo estilo o forma de realizar este proceso el más predominante hasta el momento, pues abarca a más de la mitad de las instituciones analizadas. El primer estilo puede abarcar solamente a un 23.54% de las instituciones. Siendo el tercer estilo el minoritario con un 11.76%, y quizás responda esto al poco conocimiento que puedan tener las personas entrevistadas sobre el proceso que ha definido y sigue su institución para responder así a las demandas de información pública que hace la ciudadanía.

Citando ahora a algunos funcionarios y funcionarias entrevistadas ahondaremos más sobre lo señalado anteriormente. Sobre estos tres estilos o formas de gestionar la información pública solicitada por la ciudadanía, se encuentra a lo largo de las entrevistas bastante claridad por parte de los funcionarios y funcionarias de que sus instituciones deben de cumplir con la LAIP, que señala que se “debe diseñar y enviar al IAIP” el índice de la información clasificada como reservada. Por ejemplo, el gerente de la Unidad Jurídica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) señaló:

(...) nuestras oficinas, por ley, dos veces al año hay que hacerlo. Nosotros, en principio, hicimos el ejercicio con todas las dependencias para que cada una estableciera cuáles eran a su criterio informaciones que se deberían considerar como reservadas y cada oficina planteó ‘para mí esto, para mí esto’, y venía el listado y con este nos sentamos a trabajar, a valorar cada una de las pretensiones de reservas de las oficinas y unidades, y empezamos a descartar. Esa fue la primera gran reunión que tuvimos y eso lo hacemos cada seis meses (Gerente de la Unidad Jurídica del ISSS).

Por su parte, el Coordinador General de Auditoría de la Corte de Cuentas describe así este compromiso institucional: “Aquí trimestralmente se está enviando información a la Unidad de Acceso a la Información, para que la esté publicando, más que todo la parte de auditoría que es la que me compete a mí; las instrucción es que cada trimestre se esté enviando información, pero yo entiendo que las direcciones de auditoría en cuanto sale un informe se le está remitiendo”.



También de otras instituciones reconocen el acompañamiento del Instituto en esta labor “... *ahora, con los lineamientos emitidos por el IAIP el año pasado, se ha venido fortaleciendo más la dependencia, entonces ahorita estamos en una etapa de construcción de ese proceso*” (Gerente de la Unidad Jurídica del ISSS).

Vale señalar que llama mucho la atención los modos en que se gestiona la información de las instituciones públicas. Destacan dos situaciones opuestas: la primera es el del BANDESAL, donde se dice que “La Junta Directiva, que es el órgano superior en jerarquía dentro del Banco, ha establecido lineamientos sobre cómo debe clasificarse la información. Lineamientos generales que en base a estos son aprobados por nuestra Junta Directiva”; que es la misma situación para la Asamblea Legislativa donde se sostiene que “... *es la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa...la que decide qué información se reserva y qué no, cuál información se desclasifica y cuál no.*”

La segunda situación es la que vive el Ministerio de Obras Públicas, donde hay más “libertad” para los procesos, como lo revela este extracto de la entrevista realizada durante la investigación con una de sus funcionarias.

- Entrevistada: Cada gerencia y dirección es la responsable de señalar cuál es la documentación reservada
- ¿Es consultada con el Ministro?
- Entrevistada: No, para nada
- ¿Cada gerencia es autónoma?

Entrevistada: Cada gerencia toma la decisión. El Ministro en esas cosas no se mete. Menos mal tenemos un Ministro que nos deja trabajar.

Detallamos a continuación, según lo dicho por las personas entrevistadas, la clasificación de cada una de las instituciones sobre el estilo y forma de gestionar la información pública solicitada.

Tabla 4. Gestión de la información según cada institución consultada

Institución	De forma colectiva y con claridad del mandato de Ley	De forma colectiva pero con decisión de la dirección superior	No se tiene claridad o conocimiento del proceso
CEPA	X		
TSE		X	
MINED		X	
FGR		X	
AL		X	
ISSS	X		
ANDA		X	
CCR			X
PNC		X	
MINEC	X		
MOP	X		
MINSAL			X
BANDESAL		X	
PDDH		X	
MJSP		X	
CSJ		X	
CEL		X	

Fuente: Elaboración propia.

Se retrasa la información porque todavía hay que enfrentar limitantes

De las personas entrevistadas nadie reconoce públicamente que exista una orden o mandato institucional que les diga que no deben entregar la información solicitada. La gran mayoría señala que este proceso se desarrolla según la LAIP, como lo dice el Director de la UACI del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: “De parte de esta dirección en ningún caso, siempre hemos brindado la información de lo que nosotros tenemos”. O como lo señala esta fuente de la PDDH:



Bajo mi experiencia, la Procuraduría se preocupa mucho porque la información no se detenga. A mí me viene una solicitud de información sobre un expediente si yo tengo dudas entonces yo voy y le pregunto al Adjunto y la discuto, pero al final la decisión en cuanto a la información es mía en cuanto a mi tema. Creo que es muy bueno, porque los que manejamos las temáticas somos los adjuntos, entonces nosotros somos los que conocemos los casos y los que contactamos a la gente y somos los Adjuntos los que sabemos en un momento determinado qué información podría dañar o podría causar perjuicio tanto a una persona individual o colectivo (Procuradora Adjunta para la Defensa del Medio Ambiente de la PDDH).

Eso sí, cada una de las fuentes entrevistadas manifiesta con precisión algunas limitantes encontradas en este proceso, y que las señalan como causales de cualquier retraso:

1. Por la cantidad y volumen de información solicitada.
2. Porque la solicitud de información corresponde a años anteriores y que todavía no se ha podido digitalizar.
3. Cuando se ha solicitado información que también contiene datos personales.
4. Cuando no existe claridad de la información que se solicita.

Sobre la primera limitante identificada, el Gerente General de CEPA declara “Pero retraso que yo sepa no ha habido. Y cuando ha existido es por el montón de información que se ha pedido; es muy extensa. Se les dice que espere y se la damos”. La Directora de la UACI del Ministerio de Educación (MINED) asevera: “En casos que se retrasa es porque la cantidad o el volumen que representa bajar la información que nos están pidiendo. Por ejemplo, si me piden 5,184 centros escolares, con código, dirección, número de alumnos; aunque tenemos una base de datos, pero hay que renovarla, y es información

que no se tiene en diez minutos. Eso puede generar retraso”. También es lo señalado por el Gerente de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía (MINEC): “Retrasado solo en los casos voluminosos, porque la ley da poco tiempo y a veces las solicitudes son extensas. Hemos tenido la oportunidad de que el Instituto nos ha permitido conciliar con el solicitante... y así hemos podido establecer fechas. Aunque la ley solo nos da diez días, pero es imposible. Podemos hablar y decir que se le entregará la información pero que nos permita ese espacio”.

Sobre la segunda limitante expresada y que tiene que ver el retraso con la información que corresponde a años anteriores y que todavía no se ha podido digitalizar, el Secretario General del Tribunal Supremo Electoral (TSE) menciona unos de los casos donde se ha dado tal situación “... porque en años anteriores se ha pedido información de antes de la guerra civil y hay que revisar muchos libros y ver si todavía se encuentra la información”. Para la Asesora Legal de la UACI de la Asamblea Legislativa no es nada fácil acceder a documentos que todavía no han sido digitalizados, ya que declara no contar con los recursos para acceder así a documentos del año 2010 para atrás, “si están pidiendo un dato histórico y no se tiene acceso porque digamos, inclusive a pesar de ser el primer órgano del Estado, hay documentación que no está digitalizada”.

Sobre este apartado, precisamente el Jefe de la Sección de Digitalización y Archivos de Documentos del ISSS fue enfático en recomendar al IAIP la necesidad de “... continuar fortaleciendo las capacitaciones” para el personal que realiza la labor de gestión de la documentación y archivos, pues se necesitan más herramientas que ayuden a “... conocer y establecer de mejor manera cuáles podrían ser los nuevos procesos, los nuevos procedimientos que podríamos estar adoptando en todas las instituciones públicas”. Su homólogo dentro del MOP apuntó más allá y fue tajante en señalar que dentro de su institución “Los archivos por años han estado abandonados sin ningún apoyo”, ha sido hasta esta nueva administración en que “... se ha tomado en cuenta”



su responsabilidad. Por ello llamó a que “las direcciones y las gerencias” de las instituciones del Estado “reconozcan la jerarquía que tiene el responsable de archivo”, Agregó que es importante “que no miren al archivo como una bodega sucia, sino que miren como que es un área de apoyo logístico, pues tiene una función transversal en todo el Ministerio. Es la memoria histórica de la institución”. Por eso también insiste en que necesitan mayor apoyo y acompañamiento del Instituto, tal como lo indica el Título IV de la LAIP, que trata sobre la Administración de los Archivos.

La tercera limitante del atraso en la entrega de la información está relacionada con que los documentos solicitados contienen también datos personales. Como lo ejemplifica el Secretario General del TSE: “Se nos pedían mapas que realizó el TSE para la sectorización electoral. Ahí va mucha información de vivienda y de las personas que la habitan. Nosotros la entregamos, pero haciendo los cambios pertinentes”. O también cuando la información puede afectar la seguridad de las personas, como lo dice el Director del ISSS “... hay una información que pidió un médico sobre salarios de los médicos nocturnos y se consultó y creímos que no era conveniente darlos, sino que se dio en general”. Igual, lo señala la Gerencia Legal de CEPA: “No le puedes decir al controlador aéreo ‘mire cuántos vuelos o cuántos pasajeros o qué clase de pasajeros vienen’, eso no es permitido porque es meramente confidencial”.

La cuarta limitante expuesta por las personas entrevistadas como causal en el retraso de la entrega de la información solicitada tiene que ver directamente con el o la ciudadana que solicita la información, sobre todo cuando esta persona no tiene o no existe claridad de la información que necesita. Por ello, las personas entrevistadas demandan al IAIP mayores espacios o campañas publicitarias que tengan como intencionalidad capacitar a la ciudadanía. Aunque también vale observar que una de las funciones del Oficial de Información (Artículo 50, literal c) es “Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes” y además “orientarlos” sobre dónde ubicar mejor la información que demandan.

“Hemos tenido algunos casos en los que se ha retrasado la información y se ha retrasado porque el peticionario no fue claro en razón de lo que ha pedido”, declaró con mucha contundencia el Director de Asesoría Jurídica de la Fiscalía. Este también anota: “Nos piden información un tanto ambigua. Era imposible dársela a tiempo. Nosotros preparamos la información en un sentido, pero resulta después que al ponernos en contacto con el peticionario porque ya está lista la información, dice que no es lo que pedía sino otra cosa”.

Por su parte, el Subdirector de Investigaciones de la PNC sostiene que son pocas las veces que se han atrasado en la entrega de la información solicitada, y señala que “... hay algunas solicitudes que son increíbles, por muy difusas; digamos que se entiende que quieren, pero como lo piden de manera difusa, abarca tanto que casi uno está claro que lo que están pidiendo no le va hacer útil, pero entonces entramos en ese conflicto”. Y pone un ejemplo: hubo un caso en el que le dijeron a la persona que la información que estaba solicitando podía costarle alrededor de unos dos mil dólares en fotocopias, entonces la persona rectificó y redujo su postura.

No existe duda que dentro de las respuestas brindadas por las y los funcionarios entrevistados se evidencian críticas a las y los peticionarios por las solicitudes de información. Algunas críticas son abiertas como los casos del Ministerio de Economía, CEPA, el MOP, la FGR y el ISSS. En otros casos se ha hecho de manera más sutil, como es el de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos. Los calificativos de mal hechas, mal planteadas e incluso mal intencionadas se reiteran y se colocan como una causal que puede justificar su atraso en la entrega de la información solicitada.

En el marco de esta investigación llama mucho la atención lo dicho también por el responsable de la Sección de Digitalización y Archivos de Documentos del MOP que, buscando aclarar los motivos de los retrasos en alguna entrega de la información solicitada, señala que la falta de respuesta por parte de algunos funcionarios y funcionarias del Estado muchas veces se debe “... por la misma incultura (poca cultura de transparencia) que tenemos



o que teníamos en años anteriores”. Posición que ha sido secundada por el Gerente de Operaciones de la Asamblea Legislativa que habla sobre el avance que poco a poco se va experimentando en la cultura de transparencia de las y los funcionarios públicos, “Yo creo que ya nos estamos acostumbrando, se tiene que ser transparente, se está logrando una cultura (de transparencia); obviamente, como le dije en un primer momento, a los cambios a veces nos resistimos, y a veces no, y no es porque haya mala intención sino porque uno se acostumbra a determinado patrón y cuando se lo quieren cambiar, cuesta ¿verdad?”. Por su parte, el Oficial de Información del MINEC, aunque declara estar luchando porque se instale en el Ministerio la cultura de transparencia, señala, “le voy a decir algo que el Ministerio cuenta con mucha población adulta y no es lo mismo que usted quiera cambiar a un joven que a una persona que tiene años de trabajar en esta institución; entonces, eso es trabajo, hay que trabajar con la persona y por eso le digo de trabajar duro con esa parte, a través de capacitaciones y dar a conocer la Ley.”

En privado y en público, los dedos apuntan a la dirección superior

En el artículo 48 de la LAIP se define que todos los “entes obligados del sector público tendrán unidades de acceso a la información pública”. También reza que “el Oficial de Información será nombrado por el titular de la entidad respectiva para dirigir la unidad”. En el artículo 50 de la misma Ley, en sus literales a y d, se le definen funciones al Oficial de Información, que van desde “recibir y difundir” la información oficiosa y propiciar que esta información esté actualizada, como también la de “realizar” los trámites necesarios dentro de su institución para localizar y entregar la información que la ciudadanía demanda.

Consultados sobre qué persona en especial incide en la decisión de entregar o no la información en su institución, las respuestas se dividieron y se registran en dos direcciones, que son:

1. Es el oficial de información el responsable final.
2. Es un organismo colegiado el que toma la decisión final.

Sobre si es el Oficial de Información el que asume esta responsabilidad, la Gerencia Legal de CEPA señaló: “Una persona que incide es la Oficial de Información, porque a ella le hacen el requerimiento. Una vez le hagan el requerimiento, ella la solicita a las diferentes gerencias o empresas de CEPA. Ella recibe la información solicitada y lo transmite a los que la solicitaron”. El Coordinador General de Auditorías de la CCR, refiriéndose a la demanda de información que realizan los medios de comunicación, dice que “el Oficial de Información remite a cada una de las unidades para que le informen sobre lo que están requiriendo los medios, en el caso de que pueda haber algo que todavía él no lo tenga, él tiene la mayoría de información, pero aun así él siempre remite la solicitud a cada una de las unidades para tener el respaldo de que la información que se va a entregar es la que se tiene”.

Por su parte, la responsable de la UACI del Ministerio de Salud (MINSAL) declaró con indecisión al respecto: “Yo siempre estoy con la duda de esta área de acceso a la información, es el Oficial de Información el que debe de estar manejando el sistema ¿verdad?, porque siento que nos absorbe bastante tiempo esta parte. Digo, no es que no se quiera hacer nada, sí lo debemos hacer, pues hay que hacerlo; pero si esa parte no me queda claro en cuanto si en realidad la Ley nos obliga a nosotros a hacer algo”. También el responsable de la UACI del MJSP dice que él cree que es el Oficial de Información la persona responsable.

Sobre si es un organismo colegiado el que toma la decisión final con respecto a la información pública solicitada, el Secretario General del TSE dice que *“es el organismo colegiado el que finalmente decide de manera colectiva sobre la información pedida. No hay una persona en específico y por supuesto es el Oficial de Información el que tiene el mandato de administrar las peticiones”*. Aunque al ser entrevistado uno de los magistrados del mismo TSE contradice lo antes dicho por el Secretario General, pues sostiene: *“El jefe de la unidad correspondiente, y nosotros como organismo colegiado, nos mantenemos alejados de eso; y que no exista cualquier tipo de dudas de*



que la entrega de la información se va a hacer. Por el contrario, se mandan lineamientos de transparencia y de cumplimiento de lo que es la Ley”.

Por su parte, la directora de la UACI del MINED es clara en señalar que son “Los titulares. Los tres: el señor Ministro de Educación, el Ingeniero Carlos Canjura; el Viceministro de Educación, Licenciado Francisco Castaneda; y la Viceministra de Ciencia y Tecnología, Linda Handal. Cualquier información tiene que pasar por los titulares para que la conozcan y la validen. Luego Transparencia es la que lo externa”.

En ANDA, el responsable de la Unidad Jurídica dice que es “*El Presidente. Entiendo yo que no es parte del proceso ordinario, pero cuando la categorización de una información pueda generar conflicto, digamos entre el equipo, el que tiene la última palabra es el Presidente*”.

Es necesario y urgente “blindar” al oficial de información

Al observar y analizar durante esta investigación la naturaleza de las relaciones entre las y los funcionarios públicos y el Oficial de Información, y la respuesta registrada por estos cuando se les consulta sobre los criterios que tomó en cuenta su institución para la contratación de la persona encargada de gestionar la información, se concluyen tres cosas: primero, que la mayoría de personas entrevistadas sostiene que el Oficial de Información ha sido seleccionado o contratado bajo los criterios que señala la LAIP; segundo, que gran parte de los oficiales de información contratados se desarrollan en un ambiente laboral tranquilo frente a sus jefaturas, incluso algunos hasta con actitudes de sumisión frente a la persona que les contrató; y tercero, que es la minoría, desarrolla su trabajo en un ambiente de relacionamiento laboral tenso con sus superiores o jefaturas de áreas, donde uno de estos oficiales de información sostuvo fuera de micrófono, que el motivo de esta tensión y mal ambiente eran porque el actual jefe no había sido quien lo contrató para desarrollar dicha labor. Vale la pena, entonces, por su rol importante que juegan en este proceso, buscar la forma de cómo blindar un poco más sus funciones y permanencia en el cargo como oficiales de información.

Si bien la mayoría de funcionarios y funcionarias participantes sostienen que los criterios de contratación del Oficial de Información se basaron en la LAIP, algunos sí sostienen que este es un “cargo de confianza”. Tal como lo declara el Jefe de la Dirección Jurisdiccional del TSE: “En primer lugar es un criterio de confianza. Segundo, de profesionalismo”. Igual lo sostiene el Subdirector de Antipandillas de la PNC: “Fue una decisión que tomó el Director”. Aunque dos oficiales de información declararon que no hubo “proceso de selección”. “Fíjese que no ha habido proceso de selección hasta ahorita, yo tomé el cargo interinamente desde el 2014... (Dependí) del Director Ejecutivo”, sostiene el Oficial del MJSP. El Oficial del MINED dice: “Fíjese que anteriormente existía una oficina de atención al público y prácticamente los técnicos que estaban en esa oficina pasaron a constituir la OIR y hasta la fecha no se ha contratado personal nuevo”.

Otro dato interesante que salta a la vista dentro de las declaraciones de los funcionarios entrevistados, y que también lo señalan como sugerencia para el IAIP, es que la contratación y escogencia del Oficial de Información debe darse dentro del personal de la misma institución. “Los criterios que privaron fueron capacidad e idoneidad...la experiencia también en cuanto a conocer a la institución, porque no es lo mismo traer a alguien que nunca ha sabido qué es el Instituto a alguien que tenga ya años en el Instituto y conozca su estructura, su organización, su dinámica...” (Jefe de Unidad Jurídica del ISSS). “Yo considero que es mejor alguien de adentro porque él conoce todo el quehacer y el proceso de la Corte por la diversidad de actividades y documentos que se manejan en la Corte, creo que lo mejor es contratar a alguien que ya conociera, que traer a alguien de afuera que empezará a conocer todo el quehacer”, sostuvo el Coordinación General de Auditoría de la CCR.

En medio de la “soledad” que sienten algunos oficiales de información, “Realmente me siento como que yo fuera una isla, de hecho a veces me siento sola, porque a veces tengo que tomar decisión”, dice la del ISSS; la gran mayoría de ellos y ellas demandan por tener mayor “independencia”, “respaldo” y sobre



todo “seguridad laboral”. Sostienen que este cargo no debe ser de confianza “sino que más bien es un puesto técnico, muy a pesar de que dependa orgánicamente del despacho del señor Ministro” (MJSP). “Creo también que se debe revisar una parte que es importante...que los oficiales de información deben de tener estabilidad en sus cargos...no debe de interpretarse como un cheque para la inamovilidad del Oficial de Información, nadie es inamovible en ningún lado; pero sí para garantizar que se establezca en la Ley causales para remover a un Oficial de Información, porque este cargo es algo ingrato” (MINSAL).

Por su parte, el Oficial de Información de la PNC, no solo demanda al IAIP que a su institución se le trate como un “caso particular”, pues sostiene que a ellos no se les puede “Ver como otra institución común y corriente”, ya que la Policía tiene una naturaleza muy particular y “que no se le puede dar el trato como a las demás instituciones. En la Policía jugamos con la vida y la integridad de las personas”. Demanda entonces, que “lo importante es orientar cómo podemos hacer con la reserva de la información”. Finalmente, esta demanda de apoyo la describe mejor con la situación laboral en que se encuentra como Oficial de Información:

Cuando se nos exige difundir todos los datos personales, nombres, porque el IAIP nos visualiza como servidores públicos y como ello estamos obligados a dar nombre, cargo. En otra institución para un empleado común y corriente la institución no se ve afectada como la Policía, donde la delincuencia rastrea y ve con mucho interés donde está cada oficial. Cuando decimos que no se dé el nombre de las personas, el IAIP sale y dice que se dé y de ahí viene que quedamos en medio, porque de parte de la PNC nos miran como que no los queremos proteger y de parte del IAIP nos miran como que no entendemos la Ley, como que no entendemos el concepto de servidor público y no nos debemos a la ciudadanía. Nosotros quedamos en medio de esas dos visiones diferentes (Oficial de Información de la PNC).

Cultura y actitudes frente a los usos que la ciudadanía hace de la información

Hablar de cultura en el contexto contemporáneo se ha tornado muy natural: parece que hasta existe un consenso en relación a su significado. No obstante, más allá de ser una definición compleja por las diferentes acepciones que presenta, se hace necesario delimitar su campo de aplicabilidad para no homogeneizar procesos que envuelven múltiples arenas y actores.

La presente investigación, por tanto, entiende la cultura como el conjunto de modos, hábitos y costumbres que se modelan en torno al acceso de información y ambiente de transparencia que posibilita la Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador. Dicha interpretación es concretizada en la pregunta referente a los diferentes usos que la ciudadanía realiza de la información pública. A continuación se resumen los cinco principales usos, de acuerdo a las opiniones de los servidores públicos entrevistados. La clasificación no responde a un orden cuantitativo, es decir, del mayor al menor uso en una escala porcentual, pero sí a las impresiones más recurrentes de acuerdo al cuestionamiento.

a) Difusión mediática

Es la categoría que mayor mención tiene entre los servidores públicos, en la perspectiva de la difusión y análisis periodístico de la información. Las opiniones, además, acentúan las implicaciones negativas que resultan del proceso de mediación que ejercen los medios de comunicación con la información que transmiten a la ciudadanía.

Sobre este punto, es importante mencionar que la labor investigativa, informativa, de análisis e interpretación de los medios de comunicación queda a discreción de quienes construyen la noticia como narrativa. La práctica demuestra que hay una creación periodística de la noticia que parte de datos obtenidos en instituciones públicas, respaldando con evidencia la narrativa, que sin embargo lleva implícita la opinión o los intereses de quienes la escriben.



Así, el fin de la ley –garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, para contribuir con la transparencia del Estado–, puede generar un conflicto entre medios de comunicación, vistos como instrumentos comerciales, que buscan adecuar la información a sus valores e intereses corporativos: “Lamentablemente, creería yo que más del 95% de información, la ocupan para fines periodísticos, para sacar artículos en el periódico nada más” (Director de la UACI del Ministerio de Justicia).

Coherente con lo que se planteó en el apartado de actitudes, otras de las opiniones en torno a la difusión mediática de la información resaltan las implicaciones políticas e ideológicas a las que están expuestos los ciudadanos que se informan por los medios de comunicación.

Yo tengo claro que muchos periodistas malintencionados están haciendo uso de esta ventana que se abrió para obtener información y no es malo, porque al final de cuentas es como ir a comprar un arma, cualquiera puede comprarla pero ya en las manos cualquiera puede matar a una gente o a un animal o defenderse ante la delincuencia; pero mucha gente, la ciudadanía organizada, digámoslo así, utiliza a veces la información con un sesgo ideológico o lo que sea, con agenda, entonces eso ya es una cuestión que, ni modo, hay que soportar (Gerencia Legal del ISSS).

De acuerdo con el Director Jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral, el uso ideal sería que la ocupasen –la información–, para efectos mismos de informar, para el estudio o transparencia de una acción, valoración o rendición de cuentas, estudios comparativos con otras gestiones; pero la misma Ley establece que es responsabilidad del ciudadano el uso que se haga de la información pública.

b) Investigación y trabajos académicos

“La mayoría es para investigaciones y trabajos”, reconoce la jefa de la UACI de CEPA. Estos casos son compartidos por otros servidores públicos, al

declarar que el uso que se hace de la información solicitada en sus unidades responde para fines académicos o trabajos de graduación.

Por ejemplo, en mi caso, recientemente estoy realizando mi tesis de maestría y es importante que tenga acceso a la información pública como investigador. Yo creo que el ciudadano se puede involucrar más y mejor en el quehacer político y de las instituciones. Es mejor porque también cabe la posibilidad de generar estudios formales que arrojen conclusiones interesantes (Secretario General del TSE).

En el caso de la PNC, las solicitudes en esta línea van dirigidas para el Subdirector de Investigaciones, “como a mí me piden información ligada a la parte investigativa, va desde gente que está organizada o de manera individual que hacen estudios, vienen solicitudes ligadas a estudiantes de universidades para hacer algún trabajo de campo”, explica. El Subdirector manifiesta, además, que hay una gran variedad de peticiones que no se logran apreciar su uso o su vínculo académico.

Esta última postura es compartida por el Gerente de Asuntos Jurídicos del MINED, al citar el caso de un ciudadano que tenía abierto un proceso de defensa contra la Corte de Cuentas. La persona conocía específicamente el tipo de información que necesitaba. “En este caso, sí me consta que el ciudadano necesitaba la información para una investigación”, reafirma el gerente.

Cabe resaltar que este uso en la información –para investigaciones y trabajos académicos– es considerado como “divertido” por algunos servidores públicos:

Han llegado solicitudes de acceso que, obviamente, son muchachos estudiantes que quieren que les hagamos la tarea. Nos dan una serie de cuestiones, que se las armemos de tal y tal forma, como para hacerles la tarea y nosotros damos la información para que ellos la tabulen y utilicen. (Magistrado del TSE).

c) Negocios y licitaciones

Conforme a la opinión de la Gerencia Legal de CEPA, un número significativo de solicitudes proceden de gente interesada en negocios, en querer saber cómo están las finanzas, concretamente los procesos de licitación para poder tener una apreciación y poder tomar un modelo que les permita participar en procesos que promueve la institución.

CEPA licita entre 100 y 300 procesos al mes. Hay empresas, por ejemplo, de construcción, que pueden agarrar una metodología. ¿Me explico? Y los ingenieros que saben de esto que cuesta dinero, y ahora fácilmente vas a cualquier instancia del Estado pidiendo una información que requiero y la solicito. Me ahorro tiempo, dinero y con la posibilidad de establecer un procedimiento, en este caso en particular, que puede ir direccionado a ganar una licitación (Gerencia Legal de CEPA).

El MINEC, por su parte, presenta algunos casos, vinculados a la LAIP y a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, en donde se abordan temas de contrataciones: "Se ha dado el caso de alguna empresa participante de un proceso de contratación y no es la adjudicada. Entonces, ellos vienen y nos dicen, mire denos el derecho de ver el expediente para saber en qué hemos fallado y corregir lo que nos compete", explica el Gerente de la UACI del MINEC.

d) Usos personales

Para algunos servidores públicos es difícil emitir un comentario en relación a los usos que se hace de la información pública por parte de la ciudadanía, justificando que la postura de muchos usuarios se orienta por intereses personales.

Hay usuarios que nos piden todos los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes, todos los días nos piden información. Una persona graduada en 1970 había obtenido un título que fue declarado irregular y empezó a pedir todos los pensum de todas los años queriendo demostrar que su

título había cumplido con los requerimientos legales. Y nos pidió pensum, actualizaciones, acreditaciones, nos llevó a la Sala de lo Contencioso Administrativo porque quería probar algo; una cosa personal (Director de Asesoría Jurídica del MINED).

Experiencias de este tipo hace pensar a los servidores públicos cuándo una información es de interés público y cuándo es particular: “Nos hemos encontrado con gente esquizofrénica que ha venido a pedirnos la prueba PAES antes de aplicarla”, completa el Director Jurídico del MINED.

En la misma perspectiva, la Gerencia de Contrataciones y Adquisiciones del MOP señala un abuso en el uso de la información por parte de la ciudadanía: “Se imagina nuestros procesos acá en Obras Públicas, son enormes y nos piden cantidad de cosas que uno dice, Dios mío, para qué quieren tanto. Siento que no es una petición directa, objetiva”, afirma en sus palabras.

e) Actividades políticas

La obligatoriedad irrestricta de entregar información permite que cualquier ciudadano, sin excepción, pueda hacer uso de su derecho. Lo anterior está amparado en el Art. 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública, al señalar 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”, (Art. 2, LAIP). Esto facilita, por ejemplo, que la información recabada tenga la posibilidad de transformarse en un texto noticioso dentro de un periódico, convirtiéndose así, en insumos para generar opinión pública.

Lo anterior es respaldado por la Oficial de Información del ISSS, al expresar que el tema periodístico casi siempre está mezclado con el tema político: “Ha habido información que evidentemente ha tenido un visto político para su uso. De hecho, a los periodistas uno trata de advertirles, pero yo no lo puedo decir al jefe de área porque me lo prohíbe la Ley”, explica la Oficial. En



esa misma línea, del uso de información en política, la Oficial de Información del MOP comenta que hay estudiantes que la usan para sus tareas, pero quienes son sus profesores son personas interesadas políticamente.

Este manejo de la información es visto por algunos servidores públicos como incorrecto, pues distorsiona el espíritu de transparencia con el que fue creada la Ley de Acceso a la Información Pública en el país:

A veces la información es desviada para interés políticos, triste pero hay que señalarlo; porque no debería ser así. Creo que también es parte de esa madurez que tenemos que ir ejerciendo y que la información bien utilizada es realmente lo que necesitamos para dimensionar los derechos (Procuradora Adjunta para la Defensa del Medio Ambiente).

Una cultura del desconocimiento

Han pasado ya cinco años desde que en El Salvador entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual se presenta como una herramienta para consolidar la construcción democrática del Estado salvadoreño. En ese contexto, vale recordar que la Ley es el resultado de un esfuerzo ciudadano que ha dado paso a una nueva forma de administrar la información en los organismos públicos del país. Sin embargo, aún falta la construcción de una cultura ciudadana que se interese por dicha información. En palabras de los servidores públicos: la ciudadanía desconoce la Ley.

En El Salvador no se construyó una cultura relacionada con la transparencia institucional, es decir, no existe una sociedad que tradicionalmente se interese por solicitar información pública. Esto deriva en la construcción de interpretaciones sociales de la información que se construirán de acuerdo a la coyuntura, y la población responderá de acuerdo a lo que se informe y no necesariamente al interés en la información pública.

Dichas interpretaciones son consideradas por los servidores públicos al denunciar procesos engorrosos en el ejercicio de solicitar información pública

por parte de la ciudadanía. “Muchas veces no saben qué dice, a qué conduce, a que conlleva, cuál es su objetivo, a que tienen acceso y a qué no, en el caso de la información reservada y confidencial”, expresa el Jefe de Documentación Legal del ISSS.

Los representantes del MINED en este rubro son categóricos al señalar que “nunca han visto una información que haya sido solicitada dándole un punto que tenga como información pública” (Director de Asesoría Jurídica del MINED). La razón de dicha valoración recae en el hecho de cuestionar a la institución por contener la mayoría de su información como reservada:

Es la institución más grande del país y debe tener la información reservada más grande que la de otra institución. Tenemos no menos de cuatro mil empleados administrativos, no menos de 45 mil maestros, no menos de 5 mil escuelas y no menos de muchas dependencias y hay información muy sensible y que debe de ser reservada. Vienen a decirnos que mucha información reservada. ¿Será eso lo que le interesa a la población? No. A la población le interesa saber si la institución trabaja bajo los cánones de transparencia, probidad, austeridad, buen uso de los recursos (Director de Asesoría Jurídica del MINED).

Para contrarrestar estas interpretaciones, un grupo de funcionarios públicos califican como “bueno” el accionar de los ciudadanos en relación al pedido de información pública; sin embargo, sus opiniones se limitan a valorar la actitud a partir de dicho calificativo y no profundizan en su argumentación. “En mi opinión, creo que la ciudadanía en un alto porcentaje le da un buen uso a la información, lógicamente como ellos son libres de hacer con la información lo que conocen, yo entendería que sí le están dando un buen uso”, (Coordinación General de Auditoría de la Corte de Cuentas).

Un aspecto relevante para agregar aquí es la postura de los servidores públicos ante la solicitud por parte del ciudadano. Llama la atención que muchos se limitan a dar la información pública sin conocer el receptor de la



misma. Es común, en ese sentido, encontrar en las entrevistas comentarios como “nosotros solo damos la información y no sabemos si es un estudiante, periodista o qué” (Jefa de UACI, CEPA); “Todo lo que usted pida se lo damos” (Gerente General de CEPA) –al cuestionar sobre las solicitudes que podrían considerarse como gastos innecesarios–; “A nosotros únicamente nos llega la referencia en relación a que existe una solicitud y la parte textual de lo que establece esa solicitud” (Asesora Legal de la UACI, Asamblea Legislativa).

Las expresiones pueden ser interpretadas como una conducta pasiva y desinteresada por parte del servidor público, al no ir más allá de su facultad como facilitador de la información; no obstante, sería extremadamente pretencioso no considerar otras aristas en el proceso: organización jerárquica de la institución y condiciones de los funcionarios públicos, reguladas por la Ley de Acceso a la Información Pública.

Nosotros no tenemos conocimiento, por lo menos como unidad, de la persona que lo está pidiendo; únicamente a nosotros nos remiten el número de referencia de la solicitud que se está efectuando y de manera textual lo que están solicitando. Creo que también es más coherente para el tema de la oficina saber quién es el solicitante, porque muchas veces puede ser visto como la manera no más conveniente por las unidades como nosotros, ellos tienen mayor conocimiento sobre cómo abordar a un solicitante, creo que es la manera más adecuada (Asesora Legal de la UACI, Asamblea Legislativa).

La situación deja en evidencia que no todas las instituciones de Administración Pública responden a la misma lógica organizacional en materia de transparencia y acceso a la información. El Tribunal Supremo Electoral, por ejemplo, lleva un control estadístico de las solicitudes que reciben en la institución.

Se ha tomado cartas en el asunto como controles estadísticos, porque incluso, de las últimas instrucciones que se han dado es que llegan las

solicitudes de información del Oficial de acceso y antes se trasladaba las solicitudes con todos los datos. Ahora no decimos la persona que está solicitando la información, porque así evitamos precisamente eso –este es un periodista y no la doy o cuido la forma en que la doy– entonces que no se sepa y se entregue lo que debe de entregarse (Magistrado del TSE).

A pesar de que en la Ley se ampara el acceso a la Información Pública sin el sustento de interés o motivación alguna, instituciones como la PNC valoran la procedencia en la solicitud de información para justificar su resolución en la concesión de la misma:

Fíjese que en un caso sí, nosotros dijimos bueno, era por el tipo de información que estaban pidiendo, bueno, para qué la necesitan, qué pretenden con esta información, para qué la van a usar, por el tipo de información que se maneja en la institución. Dijeron que la querían publicar, entonces nosotros valoramos y dijimos bueno aquí esta información habría que verla y se analizó y se tomó la decisión sobre eso (Subdirector Antipandillas, PNC).

La práctica demuestra, por tanto, un desconocimiento de los procesos legales vinculados al acceso de la información pública por parte de la ciudadanía, más también en relación a los servidores públicos, que no proceden conforme lo estipula la Ley. La postura se traduce, además, a una predisposición en el uso realizado de la información pública, asociada, principalmente, a las manipulaciones e intervenciones mediáticas. Lo anterior no descarta que se han conocido y transparentado muchos procesos administrativos y presupuestarios en diversas instituciones públicas, destacando así, el papel de ciertas instituciones en el cumplimiento de estándares de transparencia.

Cultura y actitudes de los servidores públicos ante procesos iniciados en el IAIP frente a su institución

Aunque la LAIP establece criterios sobre la gestión de la información, las lógicas institucionales pueden afectar que estos criterios en la práctica

se cumplan e incluso afectar su acatamiento, por lo que la propuesta ha sido el estudio de los actos de la aplicación de las normas en el contexto gubernamental, arribando a razonamientos generales sobre sus actuaciones.

Para desentrañar esta categoría, verificamos las respuestas a preguntas como: ¿Conoce usted de los procesos iniciados por el IAIP en su institución? ¿Considera que las informaciones entregadas por su institución fueron las solicitadas o que no haya cumplido con los requerimientos del solicitante? ¿Ha existido alguna sanción al respecto?

Las razones que creen los llevaron a iniciar procesos ante el IAIP

Con relación a si los funcionarios consultados conocen los procesos iniciados por el IAIP en su institución, las fuentes señalan que, efectivamente, están al tanto de ellos. Sin embargo, aprovechan para quejarse y justificar la razón que les llevó a que el solicitante iniciará tales procesos. Señalan, en consonancia con lo planteado en el numeral 2 de este documento, que como sus instituciones son grandes y generan mucha información, les es difícil cumplir con los requerimientos.

Sin embargo, uno de los argumentos más utilizados sobre el por qué se tuvo que llegar a tales instancias al no dar la información solicitada tiene que ver con la “sensibilidad” de los datos que manejan. Por ejemplo, el gerente legal de CEPA señala que “hay temas meramente sensibles, que por la misma Ley no te permite informarle a la población. Por simple tema de seguridad”. También el director jurisdiccional del TSE utilizó la misma palabra: “sensible”. Otra veces, ese adjetivo no se menciona, pero sí sale a relucir de nuevo el tema de la seguridad de la persona sobre quién se pide cierta información, mencionado en el apartado 2. Esto suele pasar en instituciones como la Policía, el Seguro Social o la cartera de Educación. Incluso se llega a hablar de “temor”.

Sí los conozco (los casos llevados al IAIP). En cuanto a que los considero procedentes, considero que algunos no deberían de serlo...hemos tenido unos casos en los que uno ve que quienes están pidiendo la información

son personas que son familiares de quienes se ha procedido en contra... la verdad es que la reserva llega por aquello de la afectación, que de alguna manera se puede generar en el caso de la seguridad pública, porque son procesos abiertos y que aún todavía falta por resolver esto a nivel judicial (Subdirector de Investigaciones de la PNC).

Ahora bien, algunas no las considero procedentes porque tenemos que verificar el nivel inseguro que tenemos algunos funcionarios y hay personas que hacen unas peticiones que dan temor a uno (directora de UACI del MINED)

En algunos casos no son procedentes, a veces hay información que nosotros consideramos que no debe ser pública, por algunas razones muy particulares, es lo mínimo; y sin embargo, la gente va allá y promueve las acciones y a veces creo yo que el Instituto es demasiado garantista, en función del derecho al acceso a la información (Gerencia Legal del ISSS).

Destacamos en este punto que el Oficial de Información del Ministerio de Salud coincidió en señalar que el IAIP tenía una “actitud garantista” hacia los solicitantes de las informaciones. “Lo que ocurre es que creo que como parte de la cultura del acceso a la información, el Instituto ha tenido una actitud garantista, qué significa esto, ha readmitido y recibido todas las solicitudes de inconformidades o apelaciones que se le ha presentado. Lo llamo garantista en el sentido de que trata de verificar de esa manera (o) quizá...supervisa el actuar de las instituciones”.

Algunas otras ocasiones, ponen las peticiones mal hechas o mal planteadas y que generan confusión a la hora de la respuesta como la causa de que se inicien apelaciones en el Instituto.

“La experiencia que he tenido ha sido de dos personas bien particulares y hemos tenido unas solicitudes que han sido excesivas...la información que pedía la persona llegaba a tipo irracional. Porque nosotros no contamos con máquinas industriales para sacar dicha información, aparte que



tenemos personal muy limitado... aunque el artículo 74 mantiene que en caso de peticiones irracionales pues no se puede entregar” (Gerente de UACI del MINEC).

“Generalmente, las peticiones de información como que no responden a datos técnicos, si no que a lo que a mí se me ocurre. Genera problema para la entrega de información que se solicita” (Director de asesoría jurídica del MINED).

“Yo he tenido casos que me mandan un cuestionario...Un cuestionario más que todo creo que es una entrevista la que le mandan a uno; entonces entiendo que eso no es el espíritu de lo que se llama transparencia, porque ya lo dejan como una entrevista y pienso que eso no va” (Jefa OACI del MINSAL).

Y una última razón que salió a relucir tiene que ver justamente con que, según los consultados, el IAIP obliga a la entrega de información que ha sido declarada según sus evaluaciones como reservada.

“De hecho, hay casos en la institución que se han declarado reserva y el Instituto nos obligó a presentar la información... El tema de los viajes de Mauricio Funes... el Instituto dijo eso va a mantenerse reservado. Pero cuando otra institución viene y hacen reserva (de los) viajes de otros funcionarios dice hay que publicarlos. Entonces, en buen salvadoreño diría: lo que hace con la mano derecha lo deshace con la mano izquierda” (Director de asesoría jurídica de la FGR).

“La Ley nos da ciertas posibilidades de declarar información confidencial o reservada, en ese sentido esto es lo que nosotros hemos ido a explicarle al Instituto, que no es que no queríamos compartir información, no es simplemente ocultarla, sino que es por el hecho de que habían garantías constitucionales que a nuestro criterio se pudieran vulnerar” (Coordinador general jurisdiccional de la CCR).

Valga destacar un dato surgido durante el proceso metodológico. El Ministerio de Economía fue uno de los que puso reparos a la hora de la entrevista e incluso la Oficial de Información planteó que necesitaba permiso del Ministro y de su asesor, además de solicitar la copia de la guía de entrevista. Es el Ministerio más incisivo a la hora de poner reparos en la entrega de información y considera “irracional” muchas de las solicitudes. También tenemos el ejemplo de la persona entrevistada en la Unidad de Archivo General de la FGR cuando planteó *“nosotros si estamos en capacitación por el tema de archivo y el manejo de cómo hacer las clasificaciones y por dar la información de procedimientos internos; pero usted bien sabe que se va por permisos y respuestas por la oficina central, que no estamos a dependencia de ellos; pero sí es vinculante colateralmente el trabajo”*. La palabra “oficina central” se refiere evidentemente a la jefatura de la FGR.

Los solicitantes “no han sido claros”

En cuanto a si consideran que las informaciones entregadas por su institución fueron las solicitadas, los planteamientos se refieren de manera general a que sí se entrega la información pública de acuerdo a las solicitudes, además de que todos los entrevistados (funcionarios de las instituciones), sin excepción, consideran que conocen de los procesos de gestión de la información, tanto a nivel de Ley, como los procesos que se desarrollan en su institución, lo cual contrasta con casos en los cuales los entrevistados tenían o la Ley o apuntes sobre esta en las propias entrevistas y consultaban sus notas antes de ofrecer una respuesta. Estos son los casos de las entrevistas realizadas en el MINEC, MINSAL, CEL y MJSP.

Los entrevistados consideran que las quejas de ciudadanos porque la información recibida no es la requerida devienen de requerimientos mal hechos o por solicitudes no claras que motivan errores en las entregas, aseguran. Además, vuelven a destacar lo voluminosa de algunas solicitudes. Como lo explica el Coordinador general jurisdiccional de la Corte de cuentas: “En muchas ocasiones también el solicitante no es puntual con la información”.



A continuación otras opiniones que grafican este punto:

“Lo que falla es la claridad de los ciudadanos porque a veces ellos piden algo, nosotros entregamos otra cosa; pero es porque ellos no han sido claros con lo que han solicitado... a veces la gente no conoce lo que viene a solicitar” (Jefa de UACI de CEPA).

“Siempre existe la posibilidad de que haya malas interpretaciones a la petición que hace el ciudadano. Uno como ciudadano tiene una idea de lo que quiere pedir y luego se encuentra con algo que le dan y no es lo que quería, pero eso obedece más a la falta de conocimiento del ciudadano” (Secretario general de TSE).

“Yo creo que sí, aún con el esfuerzo que ya le dije de que tratamos de adivinar qué es lo que quiere el ciudadano” (Director de asesoría jurídica del MINED).

En ese sentido, la propuesta de la Asesora Legal de la Asamblea Legislativa es concreta: “Se debe crear una cultura para el que pide, no para el que entrega”. Es decir, se debe invertir en educar a los ciudadanos sobre cómo pedir información, porque ellos, los funcionarios ya están educados en el tema. Así se evitaría que, como señala el gerente de asuntos jurídicos del MINEC, lleguen a pedir información “con determinado nivel de detalle que ni siquiera nosotros lo llevamos” (Gerente de asuntos jurídicos MINEC).

Incluso en el MOP, uno de los funcionarios aprecia que se está abusando de la transparencia y del acceso a la información. Llega a plantear que: “Habrá que establecer mecanismos de regulación, porque se imagina nuestros procesos acá en Obras Públicas... hemos pasado fotocopiando, certificando administrativamente toda esa documentación” (Gerencia de contrataciones y adquisiciones del MOP).

Las sanciones inmerecidas

Respecto a si conoce que ha existido alguna sanción por no cumplir con lo que pide el solicitante, se reitera que se ha entregado la información. Y si supuestamente para el solicitante no se ha cumplido el requerimiento, ha ocurrido por situaciones determinadas por los propios solicitantes, no por lo entregado. Se señalan solo dos ocasiones de sanciones, que son los casos de la solicitud referida a los salarios de los asesores de la Asamblea; y del Ministerio de Economía, con una solicitud de información sobre Alba Petróleos.

“Sí conozco, más de alguna. Esto ocurre porque hay solicitantes que traen la intención de socavar o sacar información que tal vez no existe. ¿Y esto por qué es? Porque está el componente político. Dónde medios de comunicación, en particular, son aquellos que se refugian a través de esta oficina para sacar información y divulgarla de manera impropia” (Gerente legal de CEPA).

“Sí hay casos. Cuando sencillamente no se tienen. ¿Y cómo se va a sancionar por algo que no se cuenta? La misma Ley da los parámetros de la información que debe de ser entregada y si no se cuenta con ello, no se puede hacer mayor cosa” (Magistrado del TSE).

“La Ley sanciona por no entregar, pero si no lo encuentra, pues yo le digo, yo he estado en las dos canchas, he estado pidiendo y he estado dentro; y dentro es complicado, porque deja de hacer su trabajo, el administrativo, para buscar lo del acceso a la información” (Asesora legal Asamblea Legislativa).

Se trata, como se puede apreciar, de una tendencia hacia descargar todos aquellos casos que han debido llegar a instancias del IAIP en errores en la solicitud del ciudadano o en disputas sobre la clasificación otorgada a una información. Es decir, la mayoría de conflictos son atribuidos o están determinados por las intenciones o errores de los solicitantes, opinan. Mostrando



resistencia primero a entregar la información pública y segundo en considerar que el IAIP clasifica como información pública, información que es confidencial. Tomemos al respecto la siguiente aseveración: “Lo que sí hemos hecho es no entregar el 100% por temas de seguridad. Muchos datos personales de algún funcionario...Una cosa es darle cuenta a la población, pero hay datos personales que uno no sabe del otro lado para qué será utilizado. (Directora de UACI del Ministerio de Educación).

Otra valoración que apunta en esta tendencia las tenemos en el Gerente General de BANDESAL, cuando señala “el Instituto algunas veces ha excedido en sus facultades. El Instituto nos ha pretendido obligar a que le proporcionemos a los ciudadanos información sujeta al secreto bancario, ante estas resoluciones del Instituto, nosotros hemos hecho uso de los instrumentos legales establecidos previamente y hemos acudido a las instancias correspondientes”. Cuando habla de estas instancias se refiere a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Con similares términos se expresó el Oficial de Información de esta misma institución, agregando que el uso de la Sala antes mencionada viene dado porque la LAIP, en ningún acápite, plantea que esto no se pueda hacer y por lo tanto se mantendrán haciendo uso de este recurso, a partir del cual no los pueden sancionar y a la vez no entregan la información, amparándose también en el secreto bancario: *“Entre nosotros y como el rótulo acá lo menciona por ser una institución bancaria, nosotros nos amparamos en varios secretos, uno de ellos el secreto bancario y el otro el secreto fiduciario, en ese sentido muchas de las solicitudes que han venido pidiendo información sobre créditos o sobre fiducias nosotros las negamos considerando el artículo 24 de la Ley”*.

Consideramos también que en este acápite cabe señalar la opinión de la Oficial de Información del ISSS cuando planteó: *“Es básico que el Oficial conozca la institución, eso creo que debería de ser un requisito, porque en la medida que conozca internamente la institución va a poder orientar mejor al*



ciudadano. Entonces yo haciendo uso de la herramienta que me da la Ley, que es prevenirle a los usuarios, yo he podido reorientar algunas cosas hablando con el usuario y tratando de entender lo que quiere, pero si yo no conozco la institución yo no voy a poder saber orientar”, considerando que el haber estado más de 11 años en este instituto la ha favorecido en su trabajo y se ha evitado una sanción a su instituto.

Todo lo anterior apunta a una evidente contradicción entre lo que los entrevistados consideran de que ellos sí tienen conocimiento de la Ley, de la importancia de su aplicación; mientras por otra parte apelan a excusas para no cumplirla total o parcialmente, alegando seguridad, secretos, información personal, supuesto uso indebido, hasta llegar a achacar a los solicitantes falta de conocimiento, a lo que suman el apoyo que ofrece el IAIP a estos ciudadanos en contra de los entes estatales.

Consideraciones Finales

- La LAIP y la transparencia en general son ampliamente aprobadas por los servidores públicos consultados; pero también existe un marcado temor y resistencia en varias instituciones a aplicar lo contenido en dicha normativa legal. Es decir, el concepto de acceso a la información es celebrado; pero cuando caen en cuenta de que ese concepto implica algunas acciones de publicación o entrega de datos los cuales no están acostumbrados a brindar, aparecen las incomodidades. Esto implica dos cosas: 1. El tema transparencia pareciera goza de buena aceptación entre funcionarios y que las acciones realizadas por el Instituto en ese sentido han rendido fruto. 2. Trabajar más en mejorar las actitudes para aplicar dicha ley. Esto es muy relevante pues de poco o nada sirve aprobar la existencia de la LAIP si cuando hay que llevar sus letras a la práctica persisten temores, miedos, desconfianzas, resistencias y recelos a la información que manejan. Y aunque está claro de que no todos los burócratas piensan así, es importante trabajar el tema a nivel general en las entidades estatales para eliminar las actitudes similares que aún persisten en algunos casos.
- Otra consideración a tomar en cuenta es en materia de actitudes, concretamente relacionada con el impacto de la LAIP en la sociedad. Hay algunas voces en las instituciones de gobierno que insisten en ver algunas solicitudes de información como “meros intereses de generar morbo o daño a equis o ye entidad de gobierno”. Aunque es innegable que los periodistas y algunos solicitantes efectivamente responden a agendas –en algunos casos partidarias, en otro simplemente periodísticas–, partir de preceptos como que la gente solicita información solo para generar escándalos políticos podría incidir en dar o no ciertos datos (además de que, relacionándolo con el punto anterior, puede generar el temor y el recelo del que hablábamos). Esto es particularmente importante en el caso de las solicitudes de

periodistas. Muchos funcionarios públicos parece no comprender el papel de los medios de comunicación y le atribuyen la responsabilidad por el impacto que tengan de la publicación de la información que generan las mismas instituciones.

- La actitud de los funcionarios de no entregar información la justifican, por lo general, diciendo que la responsabilidad es de los solicitantes al cometer errores en las solicitudes, a partir de los cual se evidencian críticas a los peticionarios de las informaciones. Estas críticas pueden ser abiertas y motivadas por solicitudes del sindicato interno, por ejemplo. Los calificativos de mal hechas, mal planteadas e incluso mal intencionadas se reiteran. También existe una justificación total a demoras en la entrega de información, motivada de acuerdo a los entrevistados, por falta de recursos humanos para cumplir a tiempo los requerimientos.
- A partir de la conclusión anterior es un hecho que ninguno de los entrevistados adopta una postura crítica o autocrítica ante las controversias que se plantean. Para todos los entrevistados sus procedimientos de trabajo y criterios son los correctos. Los “errores” están motivados por solicitudes mal redactadas o mal intencionadas. Es decir, existe una clara tendencia a trasladar la responsabilidad hacia el ciudadano cuando existen controversias.
- Con relación a la actuación del IAIP y a su accionar ante las controversias entre peticionarios e instituciones, se evidencia que implícitamente los entrevistados no están satisfechos con las resoluciones. Hay una relación directa entre el malestar de las instituciones con las actuaciones del IAIP, porque consideran que resuelve a favor del ciudadano. Incluso señalan al IAIP como una institución “garantista”. De acuerdo a los entrevistados, esta actitud por parte del Instituto podría estar mediando en sus resoluciones.

- A juzgar por los funcionarios consultados, los usos que hacen de la información solicitada se resumen en cinco categorías: a) difusión mediática, en la perspectiva de la difusión y análisis periodístico de la información, lo que implica el temor y el recelo con algunas solicitudes de información; b) investigaciones y trabajos académicos, considerado como usos “divertidos” por algunos funcionarios públicos, al argumentar que los estudiantes llegan para que se les hagan las tareas; c) negocios y concursos, lo que implica mejores decisiones en procesos de licitación; d) usos personales, vinculados con hechos muy específicos, que generan dudas en los modos de clasificación de información (muchos funcionarios desconocen si la información solicitada es de carácter público o reservada); e) actividades políticas, que se relacionan con los intereses personales o corporativos de algunas instituciones. La actitud del funcionario público, en este sentido, es de recelo y de temor, como en el caso de los usos mediáticos de la información.
- El estudio demuestra, también, que los funcionarios consideran que existe falta de una cultura de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Para avanzar en estas interpretaciones, los servidores públicos argumentan que muchos de los procesos en materia de solicitar información son desconocidos por los usuarios. La justificación es secundada por el hecho de que la información que manejan en sus instituciones es de carácter reservada y restricta, por lo que su difusión traería consecuencias graves en el trabajo que se desarrolla desde su administración.
- La cultura del desconocimiento también es manifestada entre los servidores públicos, al destacar algunos casos en donde se procede en contra de lo estipulado por la Ley de Acceso a la Información Pública. La postura se traduce, además, a una predisposición al momento de facilitar la información pública, asociada, principalmente, a los supuestos usos de la información por parte de la ciudadanía. Lo anterior

no descarta que se han conocido y transparentado muchos procesos administrativos y presupuestarios en diversas instituciones públicas, destacando así, el papel de ciertas instituciones en el cumplimiento de estándares de transparencia.

- La gran mayoría de funcionarias y funcionarios entrevistados dicen conocer y cumplir a cabalidad la LAIP. En el marco de las entrevistas realizadas se pudo comprobar que no todas y todos los funcionarios conocen a profundidad el objetivo, fines, alcances y contenido de la Ley.
- Durante el desarrollo de la consulta algunos funcionarios expresaron abiertamente que existe temor a ser “multados” por el IAIP al no atender bien la demanda ciudadana o no cumplir la Ley y ser merecedores así de alguna sanción. Para justificar dicho temor hacen mención de sanciones y multas ya impuestas por el IAIP a algunos funcionarios públicos.
- Se observa que no todos los oficiales de Información cumplen a cabalidad con sus funciones; algunos de estos mantienen relaciones tensas o de sumisión hacia sus autoridades o jefaturas de áreas, situación laboral que no facilita el desarrollo de sus tareas, sobre todo cuando su actual jefe no fue quien le contrató para desarrollar dicha labor. Vale la pena, entonces, por su rol importante que juegan en este proceso, buscar la forma de blindar o protegerlos en sus funciones y permanencia en el cargo como oficiales de información.



Futuras líneas de trabajo

1. Se sugiere especializar capacitaciones hacia oficiales de información y a los funcionarios sobre el proceso periodístico, para que a través del conocimiento merme el temor hacia los comunicadores o medios de comunicación. Es decir, instruirlos sobre cómo los reporteros definen qué es importante y se puede convertir en noticia, cómo la rastrean, como jerarquizan la información y, finalmente, cómo las audiencias reciben y procesan lo que ven, leen o escuchan, especialmente cuando se trata de notas políticas vinculadas con corrupción de alto impacto en la opinión pública. Se parte del supuesto que evitar crisis comunicacionales en los entes de gobierno no se logra pidiendo al reportero, medios o a sus públicos que no sean morbosos con lo requerido; si no que pasa, más bien, por cumplir la Ley o por evitar actos de corrupción o despilfarro que se transformen en noticias.
2. Que el IAIP pueda trasladar la propuesta a la Asamblea Legislativa que la Ley de Acceso a la Información Pública debe incluir un acápite, donde los oficiales de información de las instituciones del Estado sean elegidos en procesos rigurosos de selección por una comisión compuesta por miembros del IAIP y la institución estatal determinada. Que no puede ser designado o removido por el ministro u otros responsables o en cambios de jefaturas por coyunturas de cualquier tipo. Que recomiende a los legisladores que dentro de los criterios y requisitos que existan para la contratación y escogencia del Oficial de Información, esta persona debería de formar parte del personal de la misma institución, desde luego siempre manteniendo en primer lugar los criterios de capacidad e idoneidad que se necesita para el desempeño de esa labor.
3. Se sugiere que el IAIP aumente el rigor en sus evaluaciones (concretamente en los procesos de fiscalización) a los diferentes

órganos del Estado referidas al acceso a la información pública, como principal vía para sostener la tendencia positiva en materia de cultura de transparencia y acceso a información pública en el país, y en aras de no retroceder en el cumplimiento de la LAIP.

Pero al mismo tiempo, que el IAIP apoye y acompañe a los funcionarios públicos para que puedan establecer en sus instituciones mecanismos específicos que permitan llevar un mejor control de las solicitudes de información para facilitar la gestión de la información solicitada.

4. Se sugiere que el IAIP refuerce su estrategia de Comunicación diversas acciones comunicacionales, como campañas publicitarias multimedia, para que no solo la ciudadanía, sino también las y los funcionarios del Estado tengan un mayor conocimiento del objetivo, fines, principios, procedimientos y alcances de la LAIP. En ese sentido, garantizar que sea un acompañamiento permanente en la formación de los funcionarios, particularmente aquellos con capacidad de decisión sobre la gestión de la información en las instituciones públicas.



Bibliografía

Levine, Daniel y Molina, José (2007). La calidad de la democracia en América Latina. América Latina Hoy, abril (045). España: Universidad de Salamanca.

Morlino, Leonardo (2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. Metapolítica, 8 (39), pp. 37-53.

Rodríguez, Carlos (2011). La calidad de la Democracia y la Lógica Mediática. Apuntes un modelo teórico. Revista Paraguaya de Sociología, No. 137, Año 47, julio-diciembre, 2010; ISSN: 0035-0354.

Umaña, Claudia (2010). Impulsando una cultura de transparencia y acceso a la información pública. En Grupo Promotor (2010) Ley de transparencia y acceso a la información pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña. San Salvador: Grupo promotor.

