



# Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada

Paloma Baena Olabe  
Juan Cruz Vieyra

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Capacidad  
Institucional y  
Finanzas

**NOTAS TÉCNICAS**  
# IDB-TN-321

**Noviembre 2011**

# Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada

Paloma Baena Olabe  
Juan Cruz Vieyra



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Banco Interamericano de Desarrollo. 11300 New York Ave. N.W. Washington, D.C. 20577

Paloma Baena Olabe ([palomab@iadb.org](mailto:palomab@iadb.org)); Juan Cruz Vieyra ([juancr@iadb.org](mailto:juancr@iadb.org))

## Resumen\*

El presente documento contribuye al debate de por qué y cómo se puede utilizar el acceso a la información para la prevención y el control de la corrupción. El acceso a la información no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que es una herramienta fundamental para su prevención y control, ya que incide en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias en los sectores público y privado, las cuales pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas. El marco conceptual que aquí se brinda permite entender cómo las iniciativas de promoción del acceso a la información diseñadas sobre la base del concepto de transparencia focalizada favorecen la comprensión de las dinámicas de funcionamiento de la transparencia en áreas clave para la gestión públicos, considerando tanto la efectividad y calidad de los canales o mecanismos de acceso a la información pública, como las capacidades e intereses de los usuarios para acceder y usar esta información.

**Códigos JEL:** H000

**Palabras clave:** Transparencia, acceso a la información, integridad, control, rendición de cuentas, gestión pública.

---

\* Los autores agradecen a Xavier Comas, Roberto de Michele, Maria Bouroncle y Leyda Fajardo por sus aportes técnicos durante la fase de diseño del Fondo para Actividades contra la Corrupción. Asimismo, se agradecen los aportes de investigación realizados por Luz Angela García y Theodore Kahn.

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	- 1 -
<b>DIMENSIONES Y USOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN</b> .....	- 3 -
<b>Contexto</b> .....	- 3 -
<b>El Acceso a la información en la prevención y el control de la corrupción</b> .....	- 5 -
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA FOCALIZADA</b> .....	- 8 -
<b>Enfoque general o comprensivo</b> .....	- 9 -
<b>Enfoque sectorial y transparencia focalizada</b> .....	- 13 -
<b>CONCLUSIONES</b> .....	- 21 -
<b>ANEXO: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO INSTRUMENTAL</b> .....	- 24 -
<b>Acceso a la información y consolidación democrática</b> .....	- 24 -
<b>Acceso a la información y eficiencia de la gestión pública</b> .....	- 25 -
<b>Acceso a la información y desarrollo económico</b> .....	- 26 -
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	- 29 -

## Lista de recuadros

Recuadro 1. Efectos negativos de la corrupción .....	- 3 -
Recuadro 2. El acceso a la información como derecho instrumental .....	- 5 -
Recuadro 3. Uso compartido de la información para controlar la corrupción en Chile .....	- 6 -
Recuadro 4. Enfoques sobre el acceso a la información.....	- 9 -
Recuadro 5. Lineamientos sobre acceso a la información a nivel regional .....	- 10 -
Recuadro 6. Diseño de políticas de transparencia focalizada .....	- 14 -
Recuadro 7. Transparencia y responsabilidad fiscal en Belice .....	- 16 -
Recuadro 8. Transparencia en el sector salud en Guatemala .....	- 18 -
Recuadro 9. Transparencia en las industrias extractivas de Ecuador.....	- 20 -
Recuadro A.1. El acceso a la información como instrumento de participación democrática ...	- 24 -
Recuadro A.2. El SIGOB .....	- 26 -
Recuadro A.3. Índice de opacidad .....	- 27 -

## **Siglas**

AAF	Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción
ADC	Asociación por los Derechos Civiles (Argentina)
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
GACAP	Plan de Acción de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Asiático
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México)
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ecuador)
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
PAACT	Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia
PIB	Producto interno bruto
SIGOB	Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno
TF	Transparencia focalizada
TI	Transparencia internacional
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## Los autores

**Paloma Baena Olabe**, ciudadana de España, se unió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006, donde trabaja como especialista senior de gobernabilidad pública y es jefa del área de transparencia técnica. Baena se enfoca en temas vinculados a la gobernabilidad, la lucha contra la corrupción, y en cuestiones estratégicas de la gestión pública, y ha encabezado y participado en numerosos proyectos de modernización del Estado en América Latina y el Caribe. Asimismo, ha coordinado la preparación de un amplio Plan de Acción del Banco en materia de transparencia y anticorrupción, y el lanzamiento de un innovador fondo fiduciario enfocado en la transparencia. Ha realizado análisis de economía política en diversos estudios de diagnóstico del crecimiento en varios países, y participado en las evaluaciones de gobernabilidad. Antes de ingresar en el BID, Baena trabajó en el Banco Mundial, donde brindó asesoramiento en asuntos relacionados con el clima de negocios y las asociaciones público-privadas en América Latina y África, y en el sector privado como consultora de gestión estratégica de las entidades del sector público y asesora jurídica en varias operaciones internacionales de financiamiento de proyectos. Ha publicado estudios sobre la relación que existe entre las instituciones y el crecimiento, así como también sobre políticas de transparencia. Tiene un Juris Doctor de la Universidad Complutense (Madrid, España), una maestría en Derecho Internacional de Aix-Marseille III (Aix en Provence, Francia) y un MPA de la Universidad de Harvard (Cambridge, Massachusetts), enfocado en el desarrollo político y económico y el liderazgo público.

**Juan Cruz Vieyra**, ciudadano argentino, se sumó al BID en 2006, donde trabaja como asesor técnico del Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF, según sus siglas en inglés). Vieyra se especializa en temas de transparencia, acceso a la información y control de la gestión pública en América Latina, y ha participado en numerosos proyectos de modernización del Estado y fortalecimiento de los sistemas de control. Antes de integrarse al Banco, trabajó como investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Profesor Adjunto del curso “Sistemas Políticos Comparados” en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Católica de la Plata (UCALP); Profesor Asistente del curso “Introducción al Conocimiento de la Sociedad y del Estado” en la UBA, y Asistente de Investigación del curso “El Cono Sur de América Latina” en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Tiene una maestría en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella/Universidad Johns Hopkins) y una licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de la Plata).

## INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional, la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos de América Latina y el Caribe vienen realizando, de manera creciente, esfuerzos importantes para promover la transparencia y fortalecer los mecanismos de prevención y control de la corrupción. En línea con esta tendencia internacional, y en el marco del cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París sobre la Eficacia al Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha avanzado en la implementación de un conjunto de iniciativas para fomentar la integridad y la transparencia. Estos avances han tenido lugar tanto a nivel interno, en materia de integridad y ética institucional, como a nivel externo, en materia de apoyo a los esfuerzos de los países para fortalecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia del gasto y la entrega de los servicios públicos.

Entre los avances a nivel externo se destacan las actividades apoyadas por el Fondo Fiduciario para Actividades contra la Corrupción (AAF), financiado por el Gobierno de Noruega desde 2007, y el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), aprobado por el Directorio Ejecutivo del BID en 2009. Este Plan de Acción propone, entre otros aspectos, la identificación de puntos de entrada para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países con el objetivo de fortalecer la transparencia, y prevenir y controlar la corrupción.

Uno de los puntos de entrada en materia de prevención y control de la corrupción, que ha cobrado creciente atención a nivel internacional y regional, es la promoción del acceso a la información. La amplitud y creciente profundidad del reconocimiento y de la protección del acceso a la información a nivel internacional, regional y local constituyen un reflejo de la preocupación por parte de la academia, la sociedad civil y los propios gobiernos. El supuesto principal detrás de este movimiento en favor del acceso a la información es que, cuando las instituciones públicas y privadas poseen mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a los datos sobre su funcionamiento, estructura y balances financieros –y cuando el público hace uso de estos mecanismos– se fomenta la transparencia, se renueva la confianza en las instituciones y se promueve el desarrollo económico.

En los últimos 10 años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) presenciaron un crecimiento acelerado de la cantidad de países con leyes de acceso a la información. Este

fenómeno ha convivido con escenarios de crisis políticas y económicas, además de escándalos de corrupción en los gobiernos centrales, y los órganos legislativos y judiciales. Si bien estos escenarios han llevado a la pérdida de legitimación de la política, a la indignación y a las movilizaciones sociales, también han abierto un debate muy importante sobre la necesidad de dar seguimiento al cumplimiento de estándares internacionales en materia de transparencia y acceso a la información, y sobre la forma de apoyar más eficientemente el diseño y la implementación de nuevas herramientas para fortalecer el buen gobierno en sectores o áreas clave para la gestión de los recursos públicos.

El presente documento pretende contribuir a este debate, a partir de una doble pregunta: *¿por qué y cómo se puede utilizar el acceso a la información para la prevención y el control de la corrupción?* La primera sección del documento busca dar respuesta al “por qué”, reflexionando sobre los diversos usos del acceso a la información y explicando su rol en el marco de la rendición de cuentas vertical, horizontal y diagonal. El acceso a la información no solamente fortalece la participación ciudadana y el control social, sino que también puede subrayar deficiencias institucionales y de regulación que involucran a los sectores públicos y privados, muchas de las cuales son comúnmente ventanas de oportunidad para prácticas corruptas.

En cuanto al “cómo”, la segunda sección del documento conceptualiza dos enfoques complementarios pero claramente diferenciados: el enfoque general o comprensivo, orientado hacia la sanción e implementación de leyes de acceso a la información, y el enfoque sectorial o focalizado, orientado al diseño y a la implementación de sistemas o mecanismos de acceso a la información o transparencia en sectores o áreas de intervención específicos. Como parte de este último enfoque se describe la importancia de las políticas de transparencia focalizada (TF), cuya característica fundamental es la organización, estandarización y disponibilidad de información en un sector o área de intervención específica. Con la TF se proporcionan datos precisos que puedan facilitar la toma de decisiones de un grupo social, político o económico en particular. En este sentido, el espectro de la divulgación de información se define muy claramente sobre la base de los incentivos y necesidades de los usuarios de la información o de una audiencia específica.

## DIMENSIONES Y USOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

### Contexto

En los últimos años han proliferado estudios que muestran cómo la corrupción afecta de manera negativa el desarrollo económico, la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la efectividad e inclusión de los servicios públicos, la viabilidad del Estado y el grado de criminalidad, entre otros aspectos (véase el recuadro 1).

**Recuadro 1. Efectos negativos de la corrupción**

Efecto	Referencia
La corrupción afecta negativamente el desarrollo económico: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vía variables fiscales.</li><li>▪ Vía deterioro de la composición del gasto público.</li><li>▪ Vía reducción de la inversión productiva e incremento de la inversión de baja productividad.</li><li>▪ Vía incremento del papeleo.</li><li>▪ Vía peor calidad de la inversión extranjera.</li><li>▪ Vía generación de inestabilidad financiera.</li></ul>	Mauro (1995), Knack y Keefer (1995), Wei (1999) Tanzi y Davoodi (2002) Tanzi y Davoodi (1997, 2002) Mauro (1997, 2002), Tanzi y Davoodi (2001, 2002) y Gupta, (2001, 2002) Mauro (1997, 2002), Tanzi y Davoodi (2001, 2002) y Gupta, Mello y Sharan (2001, 2002) Kaufmann y Wei (2000) Wei (2000) y Hellman, Jones y Kaufmann (2002).
La corrupción afecta la distribución del ingreso	Gelos y Wei (2002).
La corrupción erosiona la legitimidad del sistema político.	Gupta, Davoodi y Alonso-Terme (2002). Center for Global Development (2004).
La corrupción afecta la viabilidad del Estado.	Strange (1996); y Rose-Ackerman (1999).
La corrupción facilita el crimen internacional.	Center for Global Development (2004).

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia existente sobre los efectos negativos de la corrupción para el desarrollo y el creciente proceso de democratización a nivel mundial han contribuido a que en años recientes la mayoría de los gobiernos del mundo, incluidos los de ALC, hayan expresado su voluntad política de enfrentar este problema. Esta voluntad ha sido recogida en tratados internacionales que

proponen un marco de fortalecimiento institucional guiado por estándares de prevención cada vez más completos y ambiciosos. Asimismo, diversos organismos de la comunidad internacional, organismos bilaterales y bancos de desarrollo han incluido la prevención y el control de la corrupción entre sus prioridades de actuación y han formulado notas de política, estrategias y planes de acción para la incorporación efectiva de medidas para prevenir la corrupción y fomentar la transparencia, tanto hacia el interior de estas organizaciones como para apoyar a los países que las conforman. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo aprobó en 2006 el Segundo Plan de Acción de Gobernabilidad y Anticorrupción (GACAP, por sus siglas en inglés); el Banco Mundial aprobó en 2007 la estrategia “Fortaleciendo el Compromiso del Grupo del Banco Mundial en Materia de Gobernabilidad y Lucha Contra la Corrupción”, y en 2009 el BID aprobó el PAACT.

En vistas de la implementación de estos estándares a nivel local, los países de ALC han redoblado esfuerzos para fortalecer sus marcos institucionales. Algunas medidas han incluido el fortalecimiento de los poderes Judicial y Legislativo, la constitución de órganos independientes de control y, en algunos casos, la formación y/o el fortalecimiento institucional de oficinas especializadas en la prevención y el control de la corrupción. En el marco de los esfuerzos que se han realizado para fortalecer la transparencia y prevenir la corrupción, tanto a nivel de la comunidad internacional como en los países, una de las medidas que ha recibido mayor atención en los últimos años es la promoción del acceso a la información.

En el último decenio ALC presenció una explosión de leyes de acceso a la información. Varios países de la región han sancionado leyes de este tipo, entre ellos Antigua y Barbuda, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, y Trinidad y Tobago, y más recientemente Chile, El Salvador, Guatemala y Uruguay. Otros países, como Brasil y Paraguay, no cuentan aún con estas legislaciones, pero están considerando proyectos de ley, mientras que países como Argentina y Bolivia tienen decretos de alcance nacional que permiten al público acceder a cierta información y/o legislaciones que regulan este derecho a nivel subnacional.

Esta explosión de leyes de acceso a la información tiene su origen no sólo en el reconocimiento de su carácter como derecho fundamental, sino también en su rol como derecho instrumental, es decir, como condición sine qua non para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en áreas tan diversas como la salud, el funcionamiento de los poderes

legislativos, la igualdad de género y la prevención y el control de la corrupción (Jagwanth, 2007).

### **Recuadro 2. El acceso a la información como derecho instrumental**

El entendimiento del acceso a la información como un derecho instrumental permite identificar su relevancia y aplicación en diversos ámbitos, entre otros:

**Consolidación democrática:** el acceso a la información que el gobierno origina, consigue, obtiene o procesa es indispensable para dotar a la ciudadanía de las herramientas necesarias para que su participación en los asuntos públicos sea bien argumentada y relevante (Stiglitz, 1999). Asimismo, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha permitido en diferentes contextos que se incorporaran al diálogo de políticas públicas actores tradicionalmente excluidos de este.

**Gestión pública:** la entrega y facilitación del acceso a la información pública incide en la efectividad de la gestión de la administración pública, dado que el análisis de la misma puede retroalimentar, entre otros aspectos: i) el rediseño de procesos administrativos; ii) el abaratamiento de los costos y la aceleración del tiempo de las transacciones, y iii) el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios a los ciudadanos.

**Crecimiento económico** Feschbach (2004) señala que la disponibilidad de información permite a los inversionistas y al regulador evaluar cada uno de los factores que podrían generar obstáculos en el desarrollo de los mercados. En la misma línea, Kurtzman et al. (2004) estudian la repercusión de la “opacidad” sobre el producto interno bruto (PIB) de un país, y concluyen que a mayor opacidad, mayores pérdidas en el porcentaje del PIB per cápita de los países.

Para más detalles sobre el tema, véase el anexo.

Fuente: Elaboración propia.

### **El acceso a la información en la prevención y el control de la corrupción**

La corrupción florece en ausencia de reglas del juego claras y mecanismos de sanción efectivos, cuando el establecer “negocios paralelos” con funcionarios del gobierno, incluidos el pago de sobornos o el tráfico de influencias, surge como alternativa lucrativa y con pocas probabilidades de detección (Bettcher e Islam, 2009). El acceso a la información incide negativamente en las oportunidades de corrupción, ya que incrementa las probabilidades de detección de este tipo de “negocios paralelos”.

Sin embargo, el acceso a la información, como derecho instrumental, no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que además puede ayudar a prevenirla, generando mayores

canales de participación, fortaleciendo la capacidad institucional y subrayando deficiencias en los sectores público y privado que pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas.

Si hay transparencia y facilidad para acceder a la información, se generan diversos impactos positivos en la sociedad: i) la corrupción se vuelve más riesgosa y menos atractiva; ii) se puede seleccionar al personal mejor preparado para ocupar cargos públicos; iii) se hace más eficiente el uso de incentivos para que los funcionarios públicos actúen limpiamente, y iv) se fortalece la confiabilidad en los actos de los gobiernos (Kolstad y Wiig, 2009). En este sentido, el alcance del acceso a la información como promotor de desarrollo excede el impulso económico o la reducción de las oportunidades de corrupción, y se sitúa como una herramienta clave para el fortalecimiento institucional (Roberts, 2002).

Esta correlación negativa entre acceso a la información y corrupción asume diversas características según el proceso de rendición de cuentas (*accountability*) al que se haga referencia. En el marco de la **rendición de cuentas horizontal**, pueden mencionarse los instrumentos administrativos y las diversas opciones de ingeniería institucional a través de las cuales el acceso y el uso compartido de la información pueden fortalecer el control mutuo entre diversos poderes del Estado.

### **Recuadro 3. Uso compartido de la información para controlar la corrupción en Chile**

En Chile existe un bajo grado de coordinación entre las tres entidades principales responsables del control de la administración pública: la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Consejo de Defensa del Estado. Esta situación entorpece la fluidez y efectividad de la lucha contra la corrupción. Asimismo, resulta difícil para los ciudadanos acceder a información oportuna y relevante sobre los procesos de investigación y sanción de la corrupción en la administración pública.

Teniendo en cuenta estos problemas, el AAF apoyó el proyecto de cooperación técnica “**Uso Compartido de Información para mejorar el Combate a la Corrupción en Chile**” (CH-T1091). Los propósitos de este proyecto son: i) promover que las entidades de control de la administración pública chilena compartan de manera efectiva y oportuna información sobre investigaciones relativas a denuncias penales de corrupción en la función pública; ii) facilitar el acceso de los ciudadanos a información de las entidades de control sobre el procesamiento de denuncias de delitos o el resultado de investigaciones sobre los mismos, y iii) fortalecer las capacidades técnicas de las unidades especializadas en la investigación de denuncias sobre delitos de corrupción.

Fuente: Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo – CH-T1091.

El acceso a la información permite que las instituciones que ejercen funciones de control horizontal puedan hacerlo de manera eficiente. En un estudio sobre México, López-Ayllón y Haddou-Ruiz (2005) explican que el uso de mecanismos de acceso a la información y el aseguramiento de un adecuado flujo de información entre los diferentes actores, fortalece la rendición de cuentas horizontal y reduce el riesgo de captura. El acceso a la información permite que las agencias de control puedan investigar acciones que generalmente no son vistas por el público, y de esta manera el control horizontal se convierte en un generador importante de información que sirve de base para aquellos que posteriormente ejercerán la rendición de cuentas de manera vertical y diagonal (O'Donnell, 2004).

En cuanto a los procesos de *rendición de cuentas vertical*, Rose-Ackerman (1999) destaca que los ciudadanos pueden conocer y controlar mejor lo que hacen los gobiernos si es que estos proveen información sobre sus acciones. Sin embargo, además de generar información, los gobiernos deben proporcionar mecanismos de acceso a la misma y poner en práctica los sistemas necesarios para divulgarla. DiRienzo et al. (2006) intentan demostrar estadísticamente esta tesis e indican, a través de un estudio de 80 países, que el acceso a la información, al proveer a los ciudadanos del conocimiento necesario sobre las transacciones públicas y privadas, es inversamente proporcional a los niveles de corrupción.

Más recientemente Barnebeck (2009) demostró que un mayor acceso a la información a través del gobierno electrónico, en el período 1996-2006, ha producido una reducción de los niveles de corrupción en 146 países. Este autor entiende el gobierno electrónico como un proceso para reducir la brecha de comunicación entre ciudadanos y gobiernos, con el fin de acceder a la información y a los servicios ofrecidos por los organismos del Estado, lo cual permite aumentar la transparencia y la responsabilidad. Por su parte, Relly y Sabharwal (2009) sustentan, por medio de un estudio aplicado a 122 países, que la percepción de transparencia de un gobierno se aprecia en el grado de acceso a la información de un país, sumado a los canales de participación que existan, e indican que los factores más preponderantes en los países con mayor transparencia y menos corrupción son: el gobierno electrónico, la libertad de prensa y los niveles significativos de ingreso.

Otros mecanismos típicos de los procesos de rendición de cuentas vertical se refieren a la publicidad de las fuentes de financiamiento y cumplimiento de las obligaciones en el marco de las campañas políticas. La publicidad debe proveer a los votantes y al público en general

recursos de fácil acceso y comprensión para que estos puedan discernir, entre otras cosas, los lazos entre los partidos, candidatos o legisladores y los distintos grupos de interés. También existen mecanismos de rendición de cuentas vertical que se utilizan en el marco de la gestión legislativa. Los sistemas de acceso a la información sobre las contribuciones especiales a legisladores y los sistemas de regulación de conflictos de interés en las legislaturas son algunos de los ejemplos más conocidos.

Por último, si bien no existe consenso en la bibliografía sobre la autonomía del concepto, la *rendición de cuentas diagonal* hace referencia al rol de monitoreo que se le otorga a la sociedad civil cuando su responsabilidad de control de los funcionarios públicos está instalada a nivel institucional. El acceso a la información cumple un papel clave, ya que hace posible, por ejemplo, la incorporación de auditorías sociales en las distintas fases de la elaboración e implementación del presupuesto público, o en los procesos de licitaciones y adquisiciones (Goetz y Jenkins, 2001).

En la siguiente sección se analizan diferentes alternativas para la utilización del acceso a la información como herramienta para prevenir o controlar la corrupción, con especial énfasis en las políticas de transparencia focalizada.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA FOCALIZADA

A partir de una revisión significativa de iniciativas en curso en la región, y de entrevistas e intercambios con varios expertos internacionales en la materia, se puede afirmar que coexisten dos enfoques para la promoción del acceso a la información y su uso en la prevención y el control de la corrupción.<sup>1</sup> El primero y más extendido en ALC está relacionado con la sanción y puesta en práctica de leyes de acceso a la información (enfoque general o comprensivo), mientras que el segundo está ligado al diseño y a la implementación de sistemas o mecanismos en sectores o áreas de intervención específicas, independientemente de la existencia de una ley general de acceso a la información (enfoque sectorial o focalizado).

---

<sup>1</sup> Véase el Informe de Actividades Preparatorias del Fondo para Actividades contra la Corrupción (BID, 2008). Para más información, consultar: [www.iadb.org/transparency](http://www.iadb.org/transparency).

#### **Recuadro 4. Enfoques sobre el acceso a la información**

<b>Enfoque general o comprensivo</b>	<b>Enfoque sectorial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco exclusivo en el diseño, la implementación y el cumplimiento de leyes de acceso a la información a nivel nacional.</li> <li>• Resultados en el largo plazo, cambio cultural.</li> <li>• Basado en la creación de nueva legislación a nivel nacional.</li> <li>• Necesidad de un cuerpo de leyes existentes para ser implementado eficazmente.</li> <li>• Necesidad de la coalición de varios grupos interesados para generar voluntad política suficiente.</li> <li>• Los usuarios no perciben los objetivos de estas leyes como beneficios inmediatos o concretos.</li> <li>• Los resultados son más difusos (cambio cultural) y de largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco en mecanismos, sistemas o procedimientos que permitan el acceso a la información en distintas áreas y sectores del gobierno.</li> <li>• Resultados en el corto plazo o mediano plazo, e impacto específico en los sectores críticos.</li> <li>• Se construye a partir de la legislación existente.</li> <li>• Mayor facilidad para identificar y aprovechar oportunidades de voluntad política.</li> <li>• No se necesita de grandes coaliciones de intereses para poder implementar mecanismos o sistemas de acceso.</li> <li>• Mayor facilidad de los usuarios para interpretar los beneficios concretos de la aplicación de las políticas o mecanismos.</li> <li>• Mayor flexibilidad para medir resultados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### **Enfoque general o comprensivo**

Con este enfoque se pueden identificar las iniciativas que ponen la atención en la sanción, la implementación y el cumplimiento de las leyes de transparencia y acceso a la información (Piotrowski y Rosenbloom, 2002). El objetivo principal es incorporar los principios o estándares reconocidos internacionalmente en el ordenamiento legal de los países. Estos principios incluyen, entre otros: la máxima apertura de la información, la definición del conjunto de excepciones que limita el acceso a la información en casos puntuales, la proactividad en la publicación de información por parte de las entidades estatales sin esperar requerimientos para hacerla accesible, y la efectiva implementación de las leyes, además del monitoreo de su cumplimiento.

Uno de los beneficios más importantes de consolidar el derecho de acceso a la información en el ordenamiento legal de los países es que los usuarios de información pueden

contar con un amparo ante las jurisdicciones que existen para defender este derecho, lo cual persiste más allá de los gobiernos de turno. Entre las instancias de defensa de este derecho, el poder Judicial es el actor fundamental. Sin embargo, también cumplen un rol clave las oficinas de Defensoría del Pueblo u *Ombudsman* y, en algunos casos, los organismos especializados para dar seguimiento al cumplimiento de estas leyes, como es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México (IFAI) o el Consejo para la Transparencia de Chile.

De acuerdo con la bibliografía especializada, la adopción de las leyes de acceso a la información está fundada en la obligación de los gobiernos de responder a la sociedad por sus acciones, así como también en la necesidad de aumentar la capacidad de participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno que les conciernen directamente (Sebina, 2006). Los resultados de la implementación de leyes de acceso a la información son de amplio espectro y motivan cambios de tipo cultural (Neuman, 2009). Además, a través del enfoque general se promueve un cambio en la cultura del servicio público que de este modo se mueve desde el secretismo de las instituciones hacia una actitud de apertura y transparencia (Michener, 2009).

En los últimos 15 años, los países de ALC han avanzado significativamente en la promoción de la transparencia y del acceso a la información, sobre todo en lo que respecta a la creación de estándares de protección y aplicación de este derecho, que fueron consagrados en convenciones y principios de alcance regional.

#### **Recuadro 5. Lineamientos sobre acceso a la información a nivel regional**

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).
- Convención Americana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969).
- Principios de la Declaración de Chapultepec (México, DF, 11 de marzo de 1994).
- Principios de Johannesburgo (Sudáfrica, 1 de octubre de 1996).
- Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000).
- Principios de Lima (Lima, 16 de Noviembre de 2000).
- Declaración de Nuevo León (Monterrey, Nuevo León, México 2004).
- Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Brasil, 7 agosto 2008).
- Ley modelo de Acceso a la Información de la OEA (Junio de 2010).

Fuente: Elaboración propia.

El impulso inicial en el reforzamiento de estos estándares en ALC lo dio la Declaración de Chapultepec de 1994. A través de esta Declaración se reconoció explícitamente que este derecho implica la posibilidad de acceder a información que está en manos de entidades públicas. Entre otros lineamientos y principios de relevancia para ALC se incluyen los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha dado seguimiento a la implementación de estos estándares y principios en el marco regional, y desde 2003 ha ido adoptando resoluciones anuales sobre el acceso a la información pública. Por otro lado, el Comité Jurídico Interamericano aprobó en agosto de 2008 un conjunto de principios sobre el derecho de acceso a la información que complementan los lineamientos generales de la aplicación del derecho, con ideas sobre el régimen de excepciones y apelaciones. Finalmente, en junio de 2010 la OEA lanzó la primera Ley Modelo de Acceso a la Información.

Si bien en los últimos años los países de ALC han sancionado una cantidad de leyes de transparencia y acceso a la información (Ackerman, 2006), por lo general estas presentan serios desafíos de implementación. Según una investigación llevada adelante por el Instituto Open Society (2006), a partir de una muestra de 14 países representativos de las distintas regiones del mundo, las solicitudes de información realizadas en países de Europa recibieron un porcentaje de cumplimiento estimado en un 42%, mientras que las de América Latina alcanzaron un 28% y las de África un 13%.

Los problemas más comunes que presenta la implementación de iniciativas a través del enfoque general o comprensivo en ALC se relacionan con la superposición normativa, el escaso respeto de las obligaciones de divulgación de la información por parte de los funcionarios públicos, la cultura del secretismo, y el poco interés y/o conocimiento de la sociedad civil acerca de cómo demandar y/o usar la información (Mendel, 2009).

Michener (2009) argumenta que una de las causas de la poca efectividad de estas leyes en la región es la falta de garantías procedimentales, sanciones establecidas y excepciones claras, que a pesar de estar definidas a través de organismos regionales, no están refrendadas en los ordenamientos legales de muchos países. Según Mendel (2009), en ALC las excepciones o en algunos casos las leyes sobre confidencialidad prevalecen sobre las leyes de acceso a la información. Así sucede en Honduras, donde las excepciones sobrepasan la ley de acceso a la

información incluso en casos como la ayuda humanitaria, en el que se reciben grandes cantidades de dinero (vgr., por el huracán Mitch en 1998). En Nicaragua las excepciones también predominan sobre la ley de acceso a la información, mientras que en Panamá y República Dominicana la relación entre el acceso a la información y las leyes sobre confidencialidad no es clara, ya que hay otras leyes que prevalecen en ciertas áreas, como en el sector bancario y de evasión de impuestos (Mendel, 2009).

Por otra parte, la implementación efectiva de las leyes de acceso a la información requiere un esfuerzo importante en materia de infraestructura, particularmente en lo que se refiere a la gestión documental y a los sistemas de archivos, y encuentra limitaciones de capacidad dispares, tanto entre entidades públicas como en los diferentes niveles de gobierno. La calidad de la información es otro aspecto que estas leyes no han resuelto por sí mismas. Si bien muchas indican que la calidad de la información es un requisito a tener en cuenta por las entidades públicas y privadas que gestionan y entregan información pública, no hay evidencia que permita asociar la sanción e implementación de dichas leyes con una mejoría generalizada en la calidad de la información que se entrega a los ciudadanos.

Asimismo, las iniciativas de promoción del acceso a la información llevadas adelante a partir del enfoque general requieren como mínimo que se atiendan dos aspectos durante la fase de diseño legislativo. El primero se refiere a la entidad reguladora encargada de supervisar el cumplimiento de la ley. Esta puede provenir del sistema judicial o, como en algunos países, de una entidad independiente creada con el objetivo de asegurar la aplicación la ley para que sea efectiva (por ejemplo, el IFAI en México o el Consejo para la Transparencia en Chile). El segundo aspecto es el establecimiento de excepciones, las cuales deben ser claramente delimitadas y definidas de acuerdo con el interés público que se está protegiendo.

Para que la implementación de las leyes de acceso a la información sea efectiva se debe contar con ciertos requisitos. El primero de ellos es el conocimiento y el uso de la ley por parte de la sociedad. Si bien el compromiso de la ciudadanía es importante en el marco de la implementación de las leyes, la experiencia también demuestra que es fundamental que la etapa de diseño legislativo contemple procesos de consulta y validación entre funcionarios públicos, gobiernos y representantes de la sociedad civil. Este fue el caso, por ejemplo, del diseño de la ley de acceso a la información en México, en cuyo marco uno de los actores principales fue la sociedad civil organizada (Grupo Oaxaca), representante de los medios de comunicación,

académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y partidos políticos, del gobierno y de la oposición (Escobedo, 2003).

Cuando los ciudadanos no conocen la ley, no pueden hacer uso de este derecho eficazmente. Por esta razón, el papel de los medios de comunicación es fundamental para difundir e instruir al ciudadano de a pie en el ejercicio de este derecho. Sin embargo, además del mero conocimiento de la existencia del derecho, es importante que los usuarios de información puedan identificar con claridad los diversos beneficios que trae aparejada su utilización.

Las iniciativas pensadas desde este enfoque, al valerse de la voluntad política de diversos actores y de la convergencia de grupos de interés con demandas y necesidades distintas, necesita de instituciones fuertes para que las leyes de acceso a la información sean eficaces, aplicables y confiables (Michener, 2009). Las debilidades en materia de capacidad institucional y la inadecuación de los marcos regulatorios que regulan el acceso a la información en sectores como los mercados financieros, limitan la efectividad y cumplimiento generalizado de estas leyes (Levitsky y Murrillo, 2007).

### **Enfoque sectorial y transparencia focalizada**

Por enfoque sectorial se entiende la promoción del acceso a la información a través del diseño y de la implementación de sistemas o mecanismos de acceso en sectores o áreas de intervención específicas, como la educación, la justicia, la elaboración, la ejecución y el control de los presupuestos públicos, el financiamiento de las campañas políticas, o las industrias extractivas, independientemente de la existencia de un marco normativo general de acceso a la información.

Una de las características principales de este enfoque es el reconocimiento de que cada sector tiene vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información. En otras palabras, es necesario tener en cuenta las particularidades de la cadena de valor del sector. Para la puesta en práctica de iniciativas basadas en un enfoque sectorial generalmente no se necesitan grandes coaliciones de grupos de poder o partidos políticos. A través de este enfoque se propone aprovechar el marco regulatorio existente y la convergencia de actores relevantes en cada sector.

Un aspecto crucial para la promoción del acceso a la información como herramienta para la prevención y el control de la corrupción a partir de un enfoque sectorial es la atención al

concepto de transparencia focalizada. La característica principal de las políticas de TF es el uso de la divulgación de información requerida en un formato estándar para alcanzar un propósito de política pública en particular. En este sentido, las políticas de TF intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades de transparencia de una audiencia en específico y usando mecanismos simples y eficientes que faciliten no sólo el acceso sino también el uso de dicha información (Fung, Graham y Weil, 2007).

El punto de arranque de una política de TF es la comprensión de las necesidades, prioridades y capacidades de los usuarios de la información. Tal es así que la TF no sólo incrementa el flujo o la cantidad de información, sino fundamentalmente el conocimiento de los usuarios para tomar decisiones de manera informada.

La utilidad de las políticas de TF para prevenir y controlar la corrupción se puede ilustrar mejor a través de algunos ejemplos de gestión de la información en áreas como el presupuesto público, la salud y las industrias extractivas. Estos ejemplos están acompañados de resúmenes de intervenciones apoyadas por el BID a través del AAF.

#### **Recuadro 6. Diseño de políticas de transparencia focalizada**

Fung, Graham y Weil (2007) proponen los siguientes pasos para el diseño de las políticas de transparencia focalizada:

- (i) Identificación de un objetivo político preciso. Este objetivo puede ser, por ejemplo, prevenir hechos de corrupción.
- (ii) Identificación y estudio del funcionamiento/organigrama de la entidad o del conjunto de entidades que presentan déficits de acceso a la información, y también de los grupos intermediarios que desempeñan un rol en la demanda y distribución de la información.
- (iii) Definición del alcance de las políticas, lo cual generalmente implica negociaciones políticas y toma de decisiones de hasta dónde llegará la intervención de las mismas.
- (iv) Definición de la estructura y vehículo de la información: la estructura de la información requiere una especificación cualitativa y cuantitativa; asimismo debe determinarse la frecuencia con la cual la información se divulgará al público, y la manera o vehículo por el cual se transmitirá (por ej., a través de Internet).
- (v) Capacidad de cumplimiento de las políticas: deben identificarse las entidades de control y monitoreo del cumplimiento de las políticas de acceso a la información.

Fuente: Fung, Graham y Weil (2007).

### ***Acceso a la información y TF en el presupuesto público***

El proceso por el cual un país formula, ejecuta y rinde cuentas sobre su presupuesto involucra una multitud de actores que pueden influir en la asignación de dinero público para su propio beneficio. En este sentido, el proceso presupuestario tiene ciertas características que pueden abrir oportunidades de corrupción en cada una de las etapas mencionadas (Dorotinsky y Pradhan, 2006). Con respecto a la formulación del presupuesto, cuando el sistema de control es débil y falta transparencia, existen oportunidades para que los altos funcionarios y políticos bien conectados capturen los recursos y/o otorguen un tratamiento favorable a ciertos sectores, grupos económicos o áreas geográficas, sobre la base de su afiliación política. Por lo tanto, en la etapa de la formulación del presupuesto la corrupción puede afectar a la composición del gasto público, con consecuencias potencialmente negativas para la calidad de la inversión pública y de los servicios sociales (Tanzi y Davoodi, 1997).

La ejecución del presupuesto abarca una variedad de transacciones realizadas por diversos organismos públicos en el curso de sus operaciones normales, lo cual incluye la capacidad de Tesorería, adquisiciones y gestión de ingresos. En esta etapa, cuando los recursos públicos cambian de manos, surgen las mayores oportunidades para la corrupción, por ejemplo mediante la asignación de pagos extraordinarios a ciertos proveedores, o de favoritismos en los procesos de contratación pública, la captura directa o el trato discriminatorio en el marco de la recaudación de impuestos. La contabilidad presupuestaria y la rendición de cuentas constituyen la última etapa del proceso presupuestario, y resultan fundamentales para garantizar el control adecuado de las finanzas públicas. La imprecisión, la falta de capacidad técnica y la presencia de información incompleta en los registros y los informes financieros complican la contabilidad y el desarrollo de informes presupuestarios, lo cual también puede abrir oportunidades para actos de corrupción (Dorotinsky y Pradhan, 2006).

Existen varios tipos de intervenciones, basadas en las políticas de TF, que están destinadas a generar información más completa y precisa sobre las finanzas públicas, y que pueden ayudar a reducir las probabilidades de corrupción en el proceso, con efectos positivos para el control y la eficiencia del gasto público. Durante la formulación del presupuesto, la transparencia con respecto a los criterios de determinación y asignación del gasto público permite que los organismos públicos, las entidades del gobierno local, las empresas o los

usuarios finales de los servicios públicos ejerzan un control sobre la utilización real de los fondos públicos y se reduzcan así las oportunidades de corrupción (Reinikka y Svenson, 2004).

En la fase de ejecución del presupuesto, los principios de TF pueden aplicarse a las transacciones realizadas por diversos organismos (incluso en las adquisiciones, la recaudación de ingresos y la gestión interna de efectivo) para mejorar la rendición de cuentas. Una mayor transparencia en estas transacciones permite que tanto los mecanismos de control interno como los órganos de control externo puedan identificar casos de abuso de los recursos públicos, así como también informar sobre riesgos y herramientas que permitan mejorar la gestión financiera.

Una de las herramientas que comienza a aparecer con creciente fuerza en ALC son los Portales de Transparencia Fiscal. Países como Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y Perú, entre otros, han venido implementando estos sistemas con el apoyo de organismos como el BID y el Banco Mundial. Estos portales se utilizan como vehículos de divulgación de información fiscal y presupuestaria, y de proyectos de inversión. La idea subyacente es proporcionar información pertinente a los actores interesados en las distintas etapas del proceso presupuestario con miras a fortalecer la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

### **Recuadro 7. Transparencia y responsabilidad fiscal en Belice**

Desde 2009, y con el apoyo del BID Belice está implementando herramientas de control presupuestario basadas en los principios de TF. El proyecto de cooperación técnica “Fortalecimiento de la Transparencia y Responsabilidad Fiscal en Belice” (BL1034) tiene el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del gobierno de este país para promover la transparencia en la conducta de la política fiscal. Una de las actividades primordiales en el marco de esta iniciativa ha sido el apoyo técnico en la preparación e implementación de un Marco de Responsabilidad Fiscal, instrumento legal que pretende apuntalar la conducción de la política fiscal sobre la base de criterios de transparencia, predictibilidad y acceso a la información. La adopción de este Marco implica además la creación de un portal de transparencia constantemente actualizado por el Ministerio de Finanzas de Belice.

A pesar de que la calidad de la información es indispensable no sólo para la rendición de cuentas, sino para proveer al público en general una herramienta para la participación ciudadana en el proceso presupuestario, muchos de estos portales carecen de información clara y pertinente, por lo que los usuarios se ven restringidos en el conocimiento del presupuesto. Los datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria para algunos países

Fuente: BID (2008).

como Colombia, Guatemala, México y Perú muestran un estancamiento y en algunos casos un retroceso en la oportunidad y calidad de la información presupuestaria, en el período que abarca de 2003 a 2009.

Finalmente, las políticas de TF pueden apoyar la responsabilidad y transparencia fiscal de dos maneras: en primer lugar, a través de la difusión de los registros e informes que los diversos organismos gubernamentales proporcionan a las oficinas centrales del presupuesto y a los ministerios de Finanzas. En segundo lugar, a través de la publicación más amplia de datos detallados, precisos y comprensibles para la sociedad civil, las agencias de control y la prensa, lo cual permite llevar a cabo un control ex post que puede revelar casos de corrupción o ineficiencia en la gestión de las finanzas públicas, además de generar incentivos para mejorar el uso de los recursos públicos en el futuro.

### ***Acceso a la información y TF en el sector salud***

El sector salud es uno de los sectores más vulnerables a la corrupción, no solamente porque en él participa una gran variedad de actores públicos y privados, lo cual implica que la cadena de valor es altamente compleja y diversa, sino porque se manejan un sinnúmero de bienes inelásticos en un ámbito en el que existen grandes asimetrías de información en cuanto al destino del presupuesto y a la calidad en la prestación del servicio (Savedoff y Hussmann, 2006). Estas características complican la rendición de cuentas y crean vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas tanto por los representantes del sector público como del privado.

Existen oportunidades para la corrupción en prácticamente todas las transacciones que implican la provisión de servicios de salud en un país. En el nivel micro (por ejemplo en la relación doctor-paciente) los pacientes pueden ser víctimas de cargos por parte de los prestadores de servicios de salud en el caso de servicios que deben ser gratuitos. También es común que se presten servicios y/o se administren medicamentos innecesarios con el objetivo de obtener una ganancia personal (Vian, 2006a). La naturaleza de la atención médica es tal que muchas veces no se puede ir buscando un mejor servicio o el mejor precio, lo que le otorga al prestador un poder monopolístico en la mayoría de las transacciones.

En lo que respecta a la gestión de los hospitales, hay diversas oportunidades para la corrupción. Los casos más comunes se presentan en los procesos de compras, la contabilidad interna y el pago de sobornos para evitar y/o influir en la regulación por parte del gobierno (Vian,

Savedoff, y Mathisen, 2010). Asimismo, los sistemas de pago y las transacciones entre los prestadores de servicios médicos y los proveedores de seguros (públicos o privados) son complejos y abren oportunidades para la corrupción. En la cadena de valor de farmacéuticos existe el riesgo del desvío de drogas para su venta en mercados “alternativos”. A su vez, en estas transacciones por lo general están involucrados actores multinacionales.

Según Nordberg (2008), en los países en desarrollo la propensión a actos de corrupción en el sistema público de salud es aún más alta que en los países desarrollados, lo cual es consecuencia de la fragilidad de los marcos regulatorios y la alta descentralización de los servicios en ciertos procesos, entre ellos: i) la provisión de servicios por parte del personal médico; ii) la selección y el manejo de los recursos humanos; iii) la selección y el uso de medicamentos y equipos; iv) la distribución y el almacenamiento de drogas, y v) el presupuesto y los precios.

### **Recuadro 8. Transparencia en el sector salud en Guatemala**

El BID ha apoyado una iniciativa en Guatemala para respaldar al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, específicamente con el objetivo de optimizar el proceso de adquisiciones. Esta iniciativa mejoró la modalidad de las cotizaciones y el proceso de planificación de las adquisiciones y contrataciones del Hospital Infantil de Infectología y Rehabilitación, con lo cual se fortalecieron la transparencia y la gestión del servicio de salud, con resultados concretos que afectan la calidad del gasto.

Fuente: Johnson et al., 2010.

En la mayoría de estos ejemplos, en donde existen vulnerabilidades hay asimetrías de información que facilitan el acto corrupto. Por ello, las políticas de TF son herramientas clave para prevenir y controlar la corrupción. Por ejemplo, en el ámbito de la transacción doctor-paciente, existen diversas iniciativas que promueven la publicación y disseminación de información a los pacientes sobre las tarifas

oficiales de varios servicios, y las políticas contra sobornos o pagos informales si estos se presentasen (Miller y Vian, 2010). Asimismo, existen mecanismos para generar la retroalimentación de los pacientes, como los informes de evaluación que brindan información sobre la calidad de servicio prestado, lo cual puede resultar de utilidad a los gerentes de los hospitales para hacer reformas en favor de la transparencia. Por otra parte, los sistemas de información que permiten la recopilación y el análisis de la información sobre los montos

cobrados a los usuarios, según el tipo de servicio otorgado, es clave para identificar casos de cargos excesivos (Vian, 2006a).

En todos los ejemplos mencionados, la provisión de información focalizada puede aumentar la transparencia, de manera que los usuarios finales, incluidos los organismos de control, puedan tomar decisiones que favorezcan la eficiencia del servicio y la reducción de las probabilidades de corrupción.

Con respecto a la gestión de los hospitales, las inversiones en sistemas informáticos pueden ayudar a producir mejor información sobre los servicios, ingresos y cuentas de cada agencia del sector público, lo que sirve como insumo crítico para el control interno y externo. Existe evidencia de que, incluso en un contexto de precariedad presupuestaria, se pueden realizar mejoras importantes en la gestión y contabilidad interna de los hospitales, a través de inversiones relativamente pequeñas en tecnología (Musau y Vian, 2010). En el ámbito de las compras, por ejemplo, las iniciativas de TF en los hospitales han logrado reducir oportunidades de corrupción, puesto que permiten identificar discrepancias de precios entre varias entidades en una misma jurisdicción. Estrategias parecidas se han aplicado al sistema de compras de farmacéuticos en el mercado internacional (Savedoff, 2010).

Finalmente, los requerimientos y estándares de transparencia para los sistemas de seguros médicos pueden lograr que estos ostenten una mejor gestión y efectividad. Asimismo, pueden proveer información clave para la rendición de cuentas a auditores internos y externos, gobiernos y entidades públicas de nivel local, y también a organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Vian, 2010).

### ***Acceso a la información y TF en las industrias extractivas***

Las industrias extractivas, principalmente las de petróleo, gas y minería, tienen características que aumentan las oportunidades de corrupción y dificultan los procesos de rendición de cuentas. Estas características incluyen la enorme escala de inversiones y flujos de ingresos; la prevalencia de monopolios naturales, especialmente en el transporte y la exportación, y finalmente la complejidad técnica de la información que manejan los actores que intervienen. Es poco probable que la población y las OSC, así como también los funcionarios de los gobiernos y organismos de control, entiendan completamente las características técnicas, legales y administrativas de los procesos que ocurren en estas industrias (McPherson y MacSerraigh, 2007).

Al mismo tiempo, existen vulnerabilidades en diversos puntos de la cadena de valor del sector, en donde participan actores tanto públicos como privados (Al-Kasim, Søreide y Williams, 2010). La corrupción puede infiltrarse en el sector al nivel del diseño de políticas, por ejemplo en la aprobación de normas e impuestos que sirvan a intereses privados; durante el proceso de exploración, en lo que se refiere a la concesión de permisos y el control de actividades de exploración; en el cumplimiento de normas ambientales, y especialmente en el proceso de contrataciones. Durante la fase de producción existen probabilidades de corrupción a gran escala, por ejemplo a través de la manipulación de los datos sobre los volúmenes de producción. En el proceso de compra, venta y transporte de la producción se presentan ocasiones para la corrupción en el manejo de la infraestructura de transporte y, fundamentalmente, puede haber un aprovechamiento ilegal del control de precios diferenciales (McPherson y MacSerraigh, 2007).

#### **Recuadro 9. Transparencia en las industrias extractivas de Ecuador**

Las industrias extractivas de Ecuador están sujetas a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que exige a las entidades involucradas que operan en el sector la publicación de información sobre sus operaciones y finanzas. Sin embargo, aunque la información sobre el sector en muchos casos se encuentra a disposición del público, por lo general no se presenta de una forma que permita su análisis e interpretación, lo cual hace imposible la rendición de cuentas. Desde 2009 el BID viene apoyando el diseño y la implementación de una serie de estándares de transparencia que buscan asegurar que la información difundida sea útil para varios actores pertinentes, incluso la sociedad civil, los ciudadanos, el sector privado y los organismos del mismo gobierno. En el marco de la creación y validación de estos estándares participaron los principales actores del sector público y privado, como la compañía petrolera REPSOL-YPF, y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables. El organismo ejecutor de esta iniciativa es el Grupo Faro, una organización de la sociedad civil ecuatoriana.

Fuente: Vieyra y Baena, 2010.

Una importante iniciativa para aumentar la transparencia en este campo es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), a través de la cual los países y empresas privadas participantes se comprometen voluntariamente a publicar información y estadísticas sobre los ingresos de las actividades de esta industria, lo que luego se reconcilia a través de una auditoría independiente. La información generada en el marco de la EITI ha resultado valiosa para diversos actores, especialmente para: i) mejorar la capacidad

institucional de los países para controlar los sectores de la industria extractiva; ii) ayudar a las empresas privadas a gestionar los riesgos y tomar decisiones de inversión con mayor información; iii) permitir que la sociedad civil y los medios de comunicación tengan un mejor conocimiento y control del sector.

A pesar de ello, la EITI ha sido criticada por su foco en los ingresos antes que en los gastos, y por centrarse en datos a nivel macroeconómico, en vez de desagregar la información a nivel de ingresos por distrito o municipio, lo que podría ofrecer mayores incentivos a los individuos que hagan uso de la información (Kolstad y Wiig, 2009). Por otra parte, cabe reconocer el rol central que desempeñan las contrataciones. Una mayor transparencia en las compras podría proporcionar información útil a los organismos públicos encargados del control y de la supervisión del sector (Alba, 2008).

Varias iniciativas para fortalecer la transparencia en las industrias extractivas de ALC están reconociendo la importancia de monitorerar los impactos sociales y ambientales que estas industrias generan, dado que la obtención de información sobre estos temas es un aspecto clave para los gobiernos locales y municipales, así como también para los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

El acceso a la información no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que es una herramienta fundamental para su prevención y control, ya que incide en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias en los sectores público y privado, las cuales pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas.

El crecimiento acelerado en el número de leyes de acceso a la información en la región responde a un reconocimiento de su importancia y a una concentración de los esfuerzos realizados por los gobiernos, el sector privado y la academia en los últimos 10 o 15 años. Estas leyes constituyen piezas clave para que los usuarios de información cuenten con un amparo ante las jurisdicciones que existen para defender este derecho. Sin embargo, la sanción generalizada de leyes de acceso a la información en ALC presenta grandes desafíos en su fase de implementación. La falta de garantías procedimentales, sistemas de sanciones efectivos y excepciones claramente reguladas, sumados a la cultura del secretismo por parte del sector público en numerosos países de la región, y en muchos casos, a limitaciones estructurales en los

sistemas de archivos y en los procesos de gestión de la información, son algunos de los aspectos que dificultan la implementación efectiva de estas leyes.

Por otra parte, la experiencia indica que la entrega de información por parte del sector público y el acceso por parte de la ciudadanía son condiciones necesarias pero no suficientes para promover una mayor transparencia. En efecto, es preciso que la sociedad civil tenga las capacidades y los incentivos necesarios para denunciar las irregularidades y que, en los procesos de rendición de cuentas horizontales, los órganos administrativos y de control tengan capacidades para ejercer sus funciones. Por otra parte, estos procesos deben enmarcarse en las dinámicas propias de cada área o sector, reconociendo sus particularidades así como el juego de incentivos e intereses de los actores en ellos involucrados.

El diseño y la implementación de sistemas o mecanismos de acceso a la información en sectores o áreas de intervención específicos permiten dar respuestas concretas a cada una de las condiciones antes mencionadas. Montadas sobre la base del concepto de TF, las iniciativas diseñadas y puestas en marcha desde un enfoque sectorial favorecen la comprensión de las dinámicas de funcionamiento y el conocimiento de los actores principales en áreas clave para la rendición de cuentas, lo cual permite identificar y aprovechar oportunidades de voluntad política para fortalecer y mejorar los procesos de gestión.

Mientras que el diseño, la implementación y la reforma de las leyes de acceso a la información requieren generalmente la convergencia de diversos grupos y partidos políticos, las iniciativas sectoriales se estructuran a partir de la legislación existente, teniendo en cuenta los intereses y capacidades de grupos de interés y usuarios de información específicos. En el sector de la salud, por ejemplo, la utilización de listas de precios testigo de adquisiciones de medicamentos no solamente puede cohibir prácticas corruptas, sino que también puede ayudar a reducir los precios de los medicamentos en cuestión, puesto que así se fortalece la transparencia en los términos de la competencia.

Por otro lado, la instalación de mecanismos de acceso a la información en áreas o sectores clave para el desarrollo económico de los países, como las industrias extractivas, la construcción de obras públicas, o la elaboración y el monitoreo del presupuesto público, posibilita la puesta en práctica de compromisos prácticos que permitan el ejercicio de este derecho. Esto a su vez puede conducir a reformas de políticas que van más allá de los sectores en donde se implementan dichos mecanismos, con lo cual se fortalecen capacidades institucionales

que permitan la implementación de las leyes de acceso a nivel general, como la modernización de los sistemas de archivos públicos, tanto a nivel nacional como subnacional; los mecanismos para compartir información entre entidades encargadas del control público, o la definición, validación y puesta en práctica de estándares de transparencia en el manejo de los recursos naturales, entre otros ejemplos.

Las iniciativas que busquen utilizar el acceso a la información para la prevención y el control de la corrupción deben por lo tanto buscar soluciones diferenciadas y flexibles, focalizadas en áreas clave para la gestión de los recursos públicos y en alineación con los marcos legales existentes. Asimismo, deben considerar tanto la efectividad y calidad de los canales o mecanismos de acceso a la información pública, como las capacidades e intereses de los usuarios para acceder y usar esta información. Si se atienden estos aspectos, que representan la oferta y la demanda de información respectivamente, puede contribuirse al diseño de mecanismos que permitan aprovechar el enorme potencial del acceso a la información en la institucionalización de la integridad, la transparencia y la participación en la gestión pública.

## ANEXO: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO INSTRUMENTAL

### Acceso a la información y consolidación democrática

El ejercicio del derecho de acceso a la información se basa en los principios de representación de la población que ha elegido a sus gobernantes a través del voto, cuyas acciones deben estar abiertas al escrutinio público (Abramovich y Courtis, 2000). La participación en los asuntos de la vida pública, incluidos sectores tan diversos como la educación, la salud y la explotación de los recursos naturales, es un aspecto fundamental para fortalecer la legitimidad de los actos de los gobiernos, ayudando al mantenimiento de los principios democráticos básicos (Article 19 y ADC, 2007). A tales efectos, el acceso a la información que el gobierno origina, consigue, obtiene o procesa es indispensable para dotar a la ciudadanía de herramientas necesarias para que su participación en los asuntos públicos sea bien fundamentada y relevante (Stiglitz, 1999). Asimismo, el ejercicio del derecho de acceso a la información ha permitido en diferentes contextos la incorporación al diálogo de políticas públicas de actores tradicionalmente excluidos del mismo.

#### Recuadro A.1. El acceso a la información como instrumento de participación democrática

Tras el descubrimiento en 1967 de pozos petroleros en Ecuador, las autoridades nacionales llegaron a acuerdos de explotación por medio de concesiones a corporaciones transnacionales. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las poblaciones indígenas, asentadas en las proximidades de los pozos, no fueron partícipes de estas negociaciones ni fueron informadas sobre las posibles consecuencias que la explotación de los pozos podría acarrear para su salud.

En 1990 se dieron a conocer los primeros informes de contaminación del agua, que afectaban directamente la salud, la alimentación y la supervivencia física y cultural de más de medio millón de indígenas en la región de oriente. En 1997 un grupo de especialistas ambientales interpuso, en nombre de los grupos de indígenas, una demanda en contra del Estado y Texaco en Estados Unidos y ante la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH), argumentando violaciones flagrantes al derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente, y a la participación en los procesos democráticos. La CIDH se pronunció en su informe del 24 abril 1997 “el acceso a la información es un prerequisite para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado”. Este caso tuvo un impacto importante en Ecuador, no sólo porque facilitó la difusión de información con respecto a lo que estaba sucediendo en la selva ecuatoriana, sino además porque esta información otorgó a las comunidades indígenas las herramientas necesarias para exigir su participación en la toma de aquellas decisiones del gobierno central que afectaban directamente su supervivencia, con lo cual se fortaleció el principio de participación democrática.

Fuente: CIDH (1997) y Article 19 (2007).

## **Acceso a la información y eficiencia de la gestión pública**

La entrega y facilitación del acceso a la información pública es un aspecto central para la efectividad de los gobiernos. El análisis de resultados sobre el desempeño de la gestión pública puede retroalimentar, entre otros aspectos: i) el rediseño de procesos administrativos; ii) el abaratamiento de los costos y la aceleración del tiempo de las transacciones, y iii) el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios a los ciudadanos.

En este sentido, la puesta en práctica de herramientas de acceso a la información no solamente beneficia a los ciudadanos y al sector privado, normalmente considerados los principales usuarios de la información pública, sino también a los funcionarios de las administraciones gubernamentales, del sector judicial y de los organismos de control, puesto que todos ellos son usuarios primarios de la información que generan las entidades del sector público. Con esta información pueden identificar vulnerabilidades en sus propios mecanismos de gestión y/o dar seguimiento a programas e iniciativas específicas.

Desde la aparición de Internet se ha producido una transformación tecnológica que ha expandido los límites de lo que las administraciones pueden hacer en materia de transparencia. Los gobiernos, así como también el sector privado, cuentan hoy en día con herramientas que permiten captar información que antes no estaba disponible, y analizarla y usarla para mejorar el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, la introducción de tecnología de información no implica por sí misma nuevas formas de organización del trabajo y de gestión. La información pública puede brindar las condiciones necesarias para aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública, pero antes de la incorporación de nuevas tecnologías se deben definir el alcance y el impacto de las mismas. En este sentido, es recomendable evitar la mecanización o automatización de tareas administrativas sin identificar cuáles son los objetivos y las necesidades de información de los usuarios de tales datos, o sin tener en cuenta los posibles obstáculos normativos que pueden interferir en la fluidez del proceso de reforma.

## Recuadro A.2. El SIGOB

El Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB) es un sistema implementado por la Presidencia de la República de Colombia que busca fortalecer las capacidades de gestión del gobierno central. El SIGOB permite monitorear, gestionar y dar seguimiento a los intereses prioritarios de la Presidencia, además de servir como herramienta para acceder a información sobre la toma de decisiones en el gobierno y en cada uno de los sectores o secretarías del gobierno. El SIGOB consta de varios módulos que complementan y asisten los esquemas de trabajo de la gestión gubernamental, entre otros:

- Seguimiento de las tareas formuladas en los Consejos Comunales de Gobierno.
- Seguimiento de las instrucciones del presidente presentadas en las sesiones del Consejo de Ministros.
- Monitoreo de los distintos medios de comunicación por parte de la Oficina de Prensa de la Presidencia (Sistema de Noticias en Línea - SNOL).
- Gestión y seguimiento de las metas presidenciales en cada sector.

Toda la ciudadanía puede consultar en línea la versión actual del sistema, que cuenta con información de más de 300 programas de acción de gobierno monitoreados a través de más de 600 indicadores. Para mayor información sobre el SIGOB, se puede consultar su página Web: <https://www.sigob.gov.co>.

Fuente: Alta Consejería Presidencial, Colombia.

Una de las lecciones aprendidas de la implementación de sistemas de acceso a la información en la administración pública en ALC es que todo sistema debe corresponderse con la estructura organizativa del sector en cuestión, de modo de identificar qué procesos afectarán la implementación de los nuevos instrumentos. En este sentido, al diseño y a la implementación de herramientas de acceso a la información deben precederles un proceso más amplio de racionalización y simplificación de las tareas burocrático-administrativas, la revisión de los flujos de información y de toma de decisiones, y la capacitación de los funcionarios públicos en la utilización de las nuevas herramientas de acceso y gestión de la información (Rosas, 2005).

### **Acceso a la información y desarrollo económico**

El estudio de las implicaciones de la transparencia en el desarrollo económico de los países no es reciente. Ya a mediados de los años noventa, Mauro (1995) concluía que un aumento en la desviación estándar de transparencia aumentaría en casi un 5% la inversión y un 0,5% el PIB

anual. Amartya Sen (1999) identifica la existencia de una correlación entre la hambruna en los países y la libertad de prensa, y la apertura o transparencia de los gobiernos. Bellver y Kaufman (2005) se suman a esta línea argumentativa y, sobre la base de un análisis de 194 países, demuestran que la transparencia está asociada a mejores indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano, así como a una mayor competitividad.

Por su parte, Stiglitz (2002) señala que las asimetrías de información tienen como consecuencia el desequilibrio de los mercados y con ello un estancamiento en el crecimiento económico, ya que impiden detectar las fallas del mercado y la reducción de las fluctuaciones macroeconómicas. En la misma línea, Feschbach (2004) apunta que si no pueden determinarse claramente los riesgos de inversión de un país, es muy difícil que la inversión vaya a donde realmente se necesita. La disponibilidad de información ayuda a minimizar estos riesgos, y permite a los inversionistas y al regulador evaluar cada uno de los factores que podrían generar obstáculos en el desarrollo de los mercados.

En la misma línea, Kurtzman et al. (2004), señalan que las asimetrías de información tienen efectos adversos en la inversión, en el costo y en la disponibilidad de capital. Partiendo de esta premisa, estudian la repercusión de la “opacidad” sobre el PIB de un país, y concluyen que a mayor opacidad, mayores son las pérdidas en el porcentaje del PIB per cápita de los países.

### **Recuadro A.3. Índice de opacidad**

El índice de opacidad desarrollado por el Milken Institute muestra la falta de prácticas claras, ampliamente aceptadas en el mundo de los mercados de capitales, como consecuencia de aspectos éticos, políticos y culturales que influyen en el comportamiento de las firmas a nivel global.

Este índice está basado en cinco variables: i) corrupción, ii) sistema legal y seguridad jurídica, iii) políticas fiscal y macroeconómica de los gobiernos, iv) estándares y prácticas contables (incluidos la gobernabilidad corporativa y el acceso a la información) y v) sistema regulatorio.

El resultado es una correlación negativa entre altos niveles de opacidad y bajos niveles de inversión y crecimiento en los mercados, que llevan a un riesgo o retorno expresado en una tasa de interés. Así, por ejemplo, si México mostrara los niveles de transparencia de Estados Unidos, su PIB per cápita aumentaría de US\$20.000 anuales a US\$28.000-US\$34.000 al año.

Fuente: Milken Institute (2009).

Existen diversas iniciativas para la promoción del acceso a la información enfocadas en el sector privado. Una iniciativa realizada en Argentina en 2006 por la Asociación por los

Derechos Civiles con el apoyo de la Embajada Británica tuvo como objetivo mostrar a las empresas del sector privado los beneficios de contar con una ley de acceso a la información, para que estas pudieran mejorar la toma de decisiones y se convirtieran en promotoras de la sanción de esta norma a nivel federal. En esta línea, el Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI) firmó en 2005 un Convenio con la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). El acuerdo es un compromiso para que los empresarios proporcionen apoyo a fin de que en la infraestructura de los centros estatales de la Coparmex las personas puedan presentar solicitudes de acceso a la información pública e interponer recursos de revisión a través del IFAI, así como también para fomentar la cultura de transparencia mediante el Índice Estatal Coparmex del buen uso de los recursos. Por último, Transparencia Internacional (TI) ha sido pionera en el fomento de la transparencia en el sector privado. Una de las iniciativas que vale la pena mencionar es la creación y periódica actualización de los llamados Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, cuyo fin es que las empresas se sumen a las campañas de concienciación corporativa sobre los riesgos que encierra dicha práctica, y a su vez se preocupen por conocer los beneficios de la claridad de las reglas de juego y piensen en los incentivos para lograr la participación de distintos actores del sector.

Los sistemas y herramientas de acceso a la información pueden contribuir eficazmente a capitalizar esta relación positiva entre transparencia y desarrollo económico. Cuando se reducen las asimetrías de información por medio del acceso a la información, también disminuye la incertidumbre y, de esta manera, se estimula la inversión. Asimismo, cuando los núcleos familiares y el sector privado cuentan con información sobre la situación de la economía tienen más facilidades para maximizar sus ganancias y minimizar los riesgos de inversión, aspectos importantes para el equilibrio de los mercados y el desarrollo de los países (Stiglitz, 2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y C. Courtis. 2000. “El acceso a la información como derecho”. *Anuario de Derecho a la Comunicación* 1(1).
- Ackerman, J. 2006. “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. *Admin. L. Rev.* 58(1): 85 - 130.
- ADC y la Embajada Británica en Argentina. 2006. “Acceso a la Información Pública: un Beneficio para las Empresas”. Buenos Aires, Argentina: ADC y la Embajada Británica en Argentina.
- Alba, E.M. 2008. “An Integrated Approach for Improved Governance and Transparency in Oil, Gas, and Mining Sector.” Documento mimeografiado. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Al-Kasim, F., T. Søreide, A. Williams. 2010. “Shrinking Oil. Does weak governance and corruption reduce volumes of oil produced?” Bergen, Norway, U4 No. 3.
- Article 19 y ADC. 2007. *Access to Information: an Instrumental Right for Empowerment*. Londres: Article 19 y ADC.
- Barnebeck, T. 2009. “E-Government as an Anti-corruption Strategy”. *Information Economics and Policy*. 21(1): 201-210.
- Blackburn, K., N. Boseb y E. Haque. 2005. “The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development”. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 30: 2447-2667.
- Bettcher, K e I. Nafisul. 2009. “Reducing Economic Informality by Opening Access to Opportunity.” Washington D.C.: CIPE.
- Bellver, A. y D. Kaufman. 2005. “Transparenting Transparency’s Initial Empirics and Policy Applications.” Washington D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. Informe de Actividades Preparatorias del Fondo para Actividades contra la Corrupción. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [www.iadb.org/transparency](http://www.iadb.org/transparency).
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y Siglo Veintiuno Editores. 2008. “La Lucha por el Derecho”. Buenos Aires: CELS y Siglo Veintiuno. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/la\\_lucha.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/la_lucha.pdf).
- Collins, J. D., K. Uhlenbruck y P. Rodríguez P. 2009. “Why Firms Engage in Corruption: A Top Management Perspective”. *Journal of Business Ethics*. 87(1):89-108.

- DiRienzo, C., J. Das, K. Cort y J. Burbridge. 2006. "Corruption and the Role of Information". *Journal of International Business Studies*. 38: 320-332.
- Dorotinsky, W. y S. Pradhan. 2007. "Exploring Corruption in Public Financial Management." En: Campos, E. y Pradhan, S. (eds.), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Escobedo, J. F. 2003. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". *Biblioteca Jurídica Virtual, Derecho Comparado de la Información*, No. 2.
- Fung, A., M. Graham y D. Weil. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Goetz, A. y R. Jenkins. 2001. "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", *Public Management Review*. 3(3): 363-383.
- Guasch, J. L. y S. Straub. 2009. "Corruption and concession renegotiations. Evidence from the water and transport sectors in Latin America." *Utilities Policy* 17(2): 185-190.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" Documento de trabajo del FMI No. 98/76. Washington D.C.: FMI.
- Gupta, S., de Mello, L. y R. Sharan. 2001. "Corruption and Military Spending." *European Journal of Political Economy*, 17(4): 749-777.
- Gyimah-Brempong, G. 2002. "Corruption, economic growth and income inequality in Africa", *Economics of Governance*. 2002 (3): 183-209.
- Hellman, J., Jones, G. y D. Kaufmann. 2002. "Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?" Washington D.C.: Banco Mundial.
- Herrero, A. y G. López. 2008. *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial: Guía de buenas prácticas en América Latina*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles.
- Jagwanth, S. 2007. "The Right to Information as a Leverage Right." En: Calland, R. y A. Tilley (eds.), *The Right to Know, The Right to Live: Access to Information as Socio-Economic Justice*, Cape Town: Open Democracy Advice Center.
- Johnson, D., U. Morales, G. Pertile y D. Arisi. 2010. "Coaching for Results: Un enfoque innovador para fortalecer el desempeño institucional. El caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala". Nota técnica del BID No 274. Washington, D.C.: BID.

- Kaufmann, D. y S. J. Wei. 1999. "Does 'Grease Payment' Speed Up the Wheels of Commerce?" Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- . 2000. "Does 'Grease Payment' Speed Up the Wheels of Commerce?" Washington D.C.: FMI.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics*. 7(3): 207-227.
- Kolstad, I. y A. Wiig. 2009. "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?" *World Development* 37(3): 521-532.
- Kurtzman, J., G. Yago y T. Phumiwasana. 2004. "The Global Costs of Opacity" *MIT Sloan Management Review*. Fall (2004): 38-44.
- Levitsky, S. y M. V. Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength," *The Annual Review of Political Science*. 12: 115-133.
- López-Ayllón, S. y A. Haddou-Ruiz. 2005. "Regulatory Quality and Accountability of Regulatory Authorities: The Mexican Experience". Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- Mauro, P. 1995 "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- . 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: a Cross-country Analysis". En: Elliott, K.A. (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- . 2002. "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth". Documento de trabajo del FMI. Washington D.C.: FMI.
- McPherson, C. y S. MacSerraigh. 2007. "Corruption in the Petroleum Sector." En: Campos, E. y Pradhan, S. (eds.), *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Mendel, T. 2009. *The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey*. Quito, Ecuador: UNESCO.
- Michener, G. 2009. "The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws". Ponencia preparada para la reunión anual de la American Political Science Association. Toronto, ON: American Political Science Association.
- Milken Institute. 2009. *OPACITY INDEX: Measuring global risks*. Milken Institute.

- Miller, K. y T. Vian. 2010. “Strategies for Reducing Informal Payments”. En: Vian, T., Savedoff, W. y Mathisen, H. (eds.), *Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability*. Sterling VA: Kumarian.
- Musau, S. y T. Vian. 2010. “Fighting Fraud in Hospitals.” En: Vian, T., Savedoff, W. y Mathisen, H. (eds.), *Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability*. Sterling VA: Kumarian.
- Neuman L. 2009. “Enforcement Models Content and Context”. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Neuman, L. y R. Calland. 2007. “Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation”. En: Florini, A. (ed.) *The Right to Know*. Nueva York: Columbia University.
- Nordberg, C. 2008. “Corruption in the Health Sector.” Bergen: Chr. Michelsen Institute U4 (10).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. París, Francia: OCDE.
- O’Donnell, G. 2004. “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.
- Open Society. 2006. *Transparencia y silencio. Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*. Open Society.
- Piotrowski, S. J., y D. H. Rosenbloom. 2002. “Nonmission-based values in results oriented public management: The case of freedom-of-information,” *Public Administration Review*, 62(6), 643–656.
- Relly E. J. y M. Sabharwal. 2009. “Perceptions of Government Policymaking: A Cross National Study,” *Government Information Quarterly* 26(1): 148-157.
- Roberts, A. 2002. “Acceso a la información gubernamental: Compendio de temas”. En: Neuman, L. (ed.), *Acceso a la información: La llave para la democracia*. Carter Center.
- Rosseau, E. y S. Saussier. 2009. “Contracting with Governments.” Economic University of Paris Quest.
- Rosas. 2005. *La rendición de cuentas con responsabilidad y transparencia*. Consorcio Internacional Sobre Gerencia Financiera Gubernamental.
- Rose-Ackerman, S. 1999 *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Savedoff, W. 2010. "The Impact of Information and Accountability on Hospital Procurement Corruption." En: Vian, T., Savedoff, W. y Mathisen, H. (eds.), *Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability*. Sterling VA: Kumarian.
- Savedoff, W. y K. Hussmann. 2006. "Why are health systems prone to corruption?" En: *Global Corruption Report*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Sebina, P. M. 2006. "Freedom of information and records management - A Learning Curve for Botswana." Disertación doctoral. Londres: University of London, University College London.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Stiglitz, J. 2002. "Information and the Change in the Paradigm in Economics," *The American Economic Review* 92(3): 460-501.
- . 1999. "On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life," Conferencia Oxford de Amnistía, Universidad de Oxford, Reino Unido, 27 de enero.
- Strange, S. 1996. *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tanzi, V. y H. Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment and Growth." Documento de trabajo del FMI 97/139. Washington D.C.: FMI.
- . 2002. "Corruption, Growth, and Public Finances." En: Abed, G.T. y Gupta, S. (eds.), *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Washington D.C.: FMI.
- Vian, T. 2006a. "Anti-corruption in the Health Sector: Reducing Vulnerabilities to Corruption in User Fee Systems". Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute U4 Brief (3). Disponible en: <http://www.bu.edu/actforhealth/reference/u4-brief-3-2006-health-user-fees.pdf>.
- . 2006b. "Preventing Drug Diversion through Supply Chain Management." Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute U4 Brief (4). Disponible en: <http://www.bu.edu/actforhealth/reference/u4-brief-4-2006-health-drug-diversion.pdf>.
- . 2006c. "Using Financial Performance Indicators to Promote Transparency and Accountability in Health Systems." Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute U4 Brief (1). Disponible en: <http://www.bu.edu/actforhealth/reference/u4-brief-1-2006-health-transparency.pdf>.
- . 2010. "Transparency in Health Programs." En: Vian, T., Savedoff, W. y Mathisen, H. (eds.), *Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability*. Sterling VA: Kumarian.

- Vian, T., W. Savedoff y H. Mathisen. 2010. "Closing Opportunities for Corruption in the Health Sector". En: Vian, T., Savedoff, W. y Mathisen, H. (eds.), *Anticorruption in the Health Sector: Strategies for Transparency and Accountability*. Sterling VA: Kumarian.
- Vieyra, J. C. y P. Baena. 2010. "Focusing on Implementation: Mid-Term Review of Technical Cooperation Projects in Ecuador and Belize." Washington D.C.: BID.
- Wei, S. J. 1999. "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?" Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2000. "Negative Alchemy? Corruption and Composition of Capital Flows." Documento de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE No. 165. París, Francia: OCDE.
- Wei, S. J. y R. G. Gelos. 2002. "Transparency and International Investor Behavior." Documento de trabajo de la NBER No. 9260. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.