

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS E INSTITUCIONALIDAD:
UNA AGENDA PARA ABORDAR LA CORRUPCIÓN EN HONDURAS DESDE LA
EXPERIENCIA CHILENA

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

STEPHANIE MICHELLE SÁNCHEZ GALINDO

PROFESOR GUÍA:
MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA PÍA MARTIN MÜNCHMEYER
ALEJANDRO FERREIRO YAZIGI

SANTIAGO DE CHILE
2020

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO

DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas

POR: Stephanie Michelle Sánchez Galindo

Fecha: 2020

PROFESOR GUÍA: Mauricio Olavarría Gambi

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS E INSTITUCIONALIDAD: UNA AGENDA PARA ABORDAR LA CORRUPCIÓN EN HONDURAS DESDE LA EXPERIENCIA CHILENA

La investigación aborda los mecanismos de transparencia y su rol clave en la contención de la corrupción en Chile y Honduras, a través de un enfoque cualitativo-descriptivo e interpretativo. Se compara la construcción democrática del Estado chileno y hondureño post gobiernos autoritarios, analizando las características de: las agendas de Transparencia; la Rendición de Cuentas y; la Capacidad Institucional.

Este trabajo comparativo analiza, las siguientes variables: Los diseños y contenidos de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP); Los alcances y limitaciones de los Órganos Garantes de las LTAIP; El rol y efecto de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS); y los Niveles de percepción de corrupción de la ciudadanía.

Los antecedentes de cada LTAIP develan las secuelas que dejaron las instituciones castrenses en la reconstrucción democrática. Chile afronta la herencia castrense de manera inmediata, con mecanismos de reactivo-institucionales a través de reformas normativas, acompañada de una agenda exclusiva para la Probidad; mientras que, en Honduras, se mantienen los viejos estilos clientelares ejercidos por la clase política.

Sobre los contenidos de las LTAIP, se evalúa el diseño de la calidad normativa utilizando como marco de referencia la Ley Modelo de la OEA. Se revela que la legislación chilena es más robusta en todas sus dimensiones, especialmente por los principios constitucionales de probidad y publicidad, así como los límites al establecimiento de lo secreto. Por el contrario, en Honduras existen incentivos y la discrecionalidad de declarar la información como secreta.

Por otro lado, el rol de la EFS es la base de la rendición de cuentas horizontal, controlando externamente a la administración pública. En Chile se destaca la Contraloría General de la República por su trayectoria de probidad, las prácticas de control preventivo y su potestad disciplinaria directa. Mientras en Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas, si bien tiene amplia competencia sobre las instituciones públicas, la adhesión a la ley es precario, con bajos incentivos de cumplimiento debido entre otras cosas, a la falta de recursos y a la ausencia de un control *a priori* sobre la actividad administrativa.

Reforzando la investigación, se indaga en el sistema de creencias de ambas sociedades –institucionalidad informal–, que influyen en la percepción de la corrupción. En Chile la cultura ciudadana no tolera irregularidades, presenta altos niveles de denuncia con una protección al *whistleblower*. En Honduras es lo opuesto, ya que existe una disposición a pagar el precio de la corrupción, para el funcionamiento del Estado, y no existe protección a los denunciantes.

A partir de los hallazgos se propone una agenda común para abordar la corrupción en Honduras en base a la experiencia chilena, recomendando mejoras concretas al Estado hondureño en relación con el TSC y a la LTAIP.

Agradecimientos

“El poema no es necesariamente tal como es sino como debe ser en su aliento de justicia. Una palabra es suficiente para amar la esperanza y hablar de ella tiene más importancia que el más bello, pero intrascendente poema”

~ Clementina Suárez, 1969

Me agradezco a mí, por abrazar mis miedos, por ser valiente y descubrir la resiliencia a través de esta experiencia lejos de casa. Agradecida con Dios, quien como guía siempre ha estado cuidando cada paso de esta aventura y dándome fuerzas para continuar sin desfallecer.

Bendecida por tener a mi madre, que, con todo su apoyo incondicional, amor y confianza siempre encontraba una palabra de ánimo y fuerza.

Agradezco a los todos docentes que, con su sabiduría, conocimiento y apoyo, motivaron a desarrollarme como persona y profesional en la Universidad de Chile. Agradezco a mi directora de tesis Phd. María Pía Martín y Abogado Ferreiro, quienes, con su experiencia, conocimiento y motivación me orientaron en la investigación. Y, a mi profesor guía Phd. Mauricio Olavarría por la paciencia y guía académica a través de este trabajo.

A mis amistades que me acompañaron en este proceso académico siempre con sus buenos consejos, compañía y cariño.

Por último, a la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo por brindar estas oportunidades a los extranjeros, generando puentes de oportunidades para otros países a través de la formación académica y profesional.

Recuerda siempre, ¡Vos podí!

Tabla de Contenido

Resumen	i
Agradecimientos.....	ii
Tabla de Contenido	iii
Índice de Esquemas	vi
Índice de Tablas	vi
Índice de Gráficos	vii
Abreviaturas	viii
I. Introducción	9
II. Pregunta de Investigación y Objetivos	14
III. Abordaje conceptual de la Gobernanza Pública	15
3.1. Principios de la buena gobernanza entorno a las redes de la gobernanza pública 18	
3.2. Arreglos Institucionales desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional 20	
3.2.1. Institucionalidad Formal	22
3.2.2. Institucionalidad Informal	22
3.2.3. La institucionalidad como garante de la gobernanza pública	22
3.3. Transparencia como herramienta estratégica contra la corrupción.....	25
3.3.1. Las dos caras de la transparencia	27
3.3.1.1. Transparencia Activa	28
3.3.1.2. Transparencia Pasiva.....	28
3.4. El Estado como productor de procesos de rendición de cuentas.....	29
3.5. Corrupción: Problema Principal-Agente	32
3.5.1. Los efectos de la corrupción en lo político, social, económico y en la opinión pública 35	
3.5.2. El concepto de corrupción como disfunción de la Gobernanza Pública y vulneración del derecho a un buen gobierno	36
IV. Metodología	38
V. Antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso de Información Pública en Chile y Honduras	42
5.1 Recorrido de Mecanismos Formales en materia de Transparencia	42
5.1.1 Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública en Chile.....	42
5.1.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Honduras	46

5.2	Hitos históricos para la instalación de una Agenda de Transparencia en Chile y Honduras relacionado con actos de corrupción en el sector público	53
5.2.1	Chile: implementación desde la institucionalidad	53
5.2.2	Honduras: implementación desde iniciativa de organizaciones sociales	54
5.3	Actores relevantes en la instauración de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile y Honduras	56
5.3.1	Chile: enfoque de política de “arriba hacia abajo”	57
5.3.2	Honduras: enfoque de política de “abajo hacia arriba”	58
5.4.	Comentarios del capítulo	59
VI.	Discusión de casos Chile y Honduras	66
6.1	Comparativo de las unidades de análisis con la Ley Modelo de la OEA.....	67
6.1.1	Dimensión 1: Derecho a la información y características del régimen de acceso a la información.....	67
6.1.2	Dimensión 2: Sujetos obligados en el régimen de acceso a la información pública 69	
6.1.3	Dimensión 3: Régimen restringido de excepciones de acceso a la información pública	70
6.1.4	Dimensión 4: Garantía del derecho a la información, apelación interna, externa y vía judicial.....	71
6.1.5	Dimensión 5: Comisión de información garante del derecho de acceso a la información.....	72
6.1.6	Comentarios finales	73
6.2	Comparativo del Modelo Institucional de los órganos garantes del Acceso a la Información	75
6.2.1	Modelo Institucional del órgano garante en Chile: Consejo para la Transparencia (CPLT).....	76
6.2.1.1	Integración del CPLT	77
6.2.1.2	Funciones y Atribuciones del CPLT	77
6.2.1.3	Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y resoluciones del CPLT 79	
6.2.1.4	Restricción del acceso a la información en Chile	80
6.2.2	Modelo Institucional del órgano garante en Honduras: Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).....	81
6.2.2.1	Integración del IAIP	82
6.2.2.2	Funciones y Atribuciones del IAIP.....	82
6.2.2.3	Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y resoluciones del IAIP. 82	

6.2.2.4	Restricción del acceso a la información en Honduras.....	84
6.2.3	Comentarios finales	84
6.3	Comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior	86
6.3.1	Contraloría General de la República y su rol clave en la probidad administrativa chilena.....	88
6.3.1.1	Alcance de la Contraloría General de la República y su rol como EFS en Chile	89
6.3.2	Tribunal Superior de Cuentas en Honduras.....	93
6.3.2.1	Alcance del Tribunal Superior de Cuentas y su rol como EFS en Honduras.....	94
6.3.3	Comentarios finales	98
6.4	Análisis comparativo de los niveles de tolerancia y percepción de la corrupción en la ciudadanía hondureña y chilena	100
6.4.1	La República Virtuosa de Chile.....	103
6.4.2	Corrupción Histórica en Honduras.....	110
6.4.3	Comentarios finales	113
VII.	Conclusiones.....	115
VIII.	Propuesta de Agenda Común para abordar la Corrupción en Honduras	124
IX.	Bibliografía	128
X.	Anexos	145

Índice de Esquemas

Esquema 1. Conceptos de Transparencia.....	27
Esquema 2. Tipos de rendición de cuentas según Transparencia Internacional y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)	30
Esquema 3. Teoría principal-agente (o teoría de la agencia) de Klitgaard.	33
Esquema 4. Abordaje conceptual de la Corrupción.....	35
Esquema 5. Principios de la Gobernanza Pública como mecanismos de contención de la corrupción.....	39
Esquema 6. Hipótesis central de la investigación en base a los principios de buena gobernanza.	40
Esquema 7. Línea de tiempo de la historia de la Ley de Transparencia en Chile.	43
Esquema 8. Línea de tiempo de la historia de la Ley de Transparencia en Honduras. .	48
Esquema 9. Instalación de la Ley de Transparencia en Chile.	58
Esquema 10. Instalación de la Ley de Transparencia en Honduras.....	59
Esquema 11. Aspectos de análisis de las Entidades de Fiscalización Superior según dimensiones.	87
Esquema 12. Objetos de fiscalización según la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República	91
Esquema 13. Sujetos pasivos según la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas	96

Índice de Tablas

Tabla 1. Resumen del Estudio de Caso Comparativo de Chile y Honduras	13
Tabla 2. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas	31
Tabla 3. Efectos de la corrupción en las dimensiones de la política, social y económico	36
Tabla 4. Resumen de la ponderación según la Ley Modelo de la OEA con respecto a las legislaciones de transparencia en Chile y Honduras	73
Tabla 5. Estructura, organización, naturaleza de la EFS en Chile, competencia para la fiscalización de los recursos y capacidad de sanción.....	88
Tabla 6. Estructura, organización, naturaleza de la EFS en Honduras, competencia para la fiscalización de los recursos y capacidad de sanción.....	93
Tabla 7. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas en Honduras y Chile	100

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Índice de la Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicator) por el Banco Mundial en Chile y Honduras (2006-2018).....	17
Gráfico 2. Progreso en reducción de corrupción del Estado según Latinobarómetro (2003-2017).....	61
Gráfico 3. Cierta grado de corrupción siempre que solucione los problemas del país por Latinobarómetro (2016 y 2018)	62
Gráfico 4. Porcentaje de hondureños y chilenos que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas (año 2017), según el Barómetro Global de Corrupción 2019.....	63
Gráfico 5. Porcentaje de hondureños y chilenos que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas (año 2019), según el Barómetro Global de Corrupción 2019:.....	64
Gráfico 6. Corrupción en el gobierno por país, por el Barómetro Global de la Corrupción 2019.	101
Gráfico 7. Comparativo de los Índices de Percepción de la Corrupción en Honduras y Chile (1995 – 2019).....	103
Gráfico 8. Transparencia de los organismos y funcionarios públicos en Chile (2011-2017)	104
Gráfico 9. Transparencia organismos públicos en Chile	105
Gráfico 10. Transparencia funcionarios públicos en Chile.....	105
Gráfico 11. Dificultad para detectar casos de corrupción en Chile	106
Gráfico 12. ¿Guardar silencio ante la corrupción? En Chile por Latinobarómetro 2018.	107
Gráfico 13. Indicar de Nivel de Ética en la ciudadanía chilena	108
Gráfico 14. Tolerancia al soborno en la ciudadanía chilena	108
Gráfico 15. Pago de sobornos en la ciudadanía chilena	109
Gráfico 16. Expectativas sobre denuncias de los demás y garantías institucionales para denunciar en Chile	109
Gráfico 17. Si experimentara o presenciara un acto de corrupción, ¿lo denunciaría? en la ciudadanía chilena.....	110
Gráfico 18. ¿Guardar silencio ante la corrupción? En Honduras por Latinobarómetro 2018.	112
Gráfico 19. ¿El gobierno hondureño está actuando bien o mal en la lucha contra la corrupción?.....	113

Abreviaturas

AIP	Acceso a la Información Pública
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CGR	Contraloría General de la República
C-LIBRE	Comité de Libertad de Expresión
CNDS	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CPLT	Consejo para la Transparencia
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MMD EFS	Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
OEA	Organización de Estados Americanos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
TA	Transparencia Activa
TP	Transparencia Pasiva
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
TSE	Tribunal Superior Electoral
SCGG	Secretaría de Coordinación General de Gobierno

I. Introducción

“La información y la transparencia han reemplazado a la verdad” - BYUNG-CHUL HAN

A partir de los esquemas de la gobernanza pública, se busca explicar cómo la Transparencia, Rendición de Cuentas e Institucionalidad (Formal e Informal) juegan un rol central en la contención y reducción de la corrupción en Chile y en Honduras. Paralelamente se extraen lecciones para Honduras desde la experiencia chilena en materia de transparencia y contención de la corrupción.

El presente estudio mediante un análisis comparativo de casos aborda la corrupción en el sector público a través de las variables explicativas de los mecanismos de transparencia instalados en Chile y Honduras tales como:

- (1) Revisión de los incentivos y contenido del proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- (2) Tipologías y caracterización de la corrupción instalada en las administraciones
- (3) El rol y efecto de las Entidades de Fiscalización Superior
- (4) Niveles de tolerancia y denuncia de la corrupción de parte de la ciudadanía.

Antes de entrar a la discusión de los casos de estudio, la investigación propone enmarcar la discusión en el concepto de la gobernanza pública. Mayntz señala que la gobernanza se utiliza con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar, diferente del modelo jerárquico, donde las instituciones estatales y no estatales cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas, a través de la participación esencial de actores corporativo-autónomos y redes entre organizaciones (Mayntz, 2001, pág. 1).

Además, la gobernanza se produce en entornos estables donde se institucionaliza la interacción de redes, a través de los anclajes democráticos que se demuestran a través de la transparencia institucional y rendición de cuentas a la ciudadanía, que permiten la cercanía y relación entre las partes (Cerrillo, 2017, pág. 5).

En este orden de ideas, se propone llevar a cabo un acercamiento del concepto y principios de la buena gobernanza como una aproximación normativa de la gobernanza pública, que, a través de la legitimidad democrática, éstas se van institucionalizando.

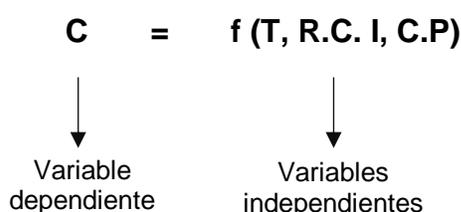
Se debe tomar en cuenta que la literatura demuestra la complejidad en identificar los principios de una buena gobernanza, por la dificultad de generalizarlos. Autores Van Doeveren (2011) y Cerillo (2017, pág. 5) e instituciones financieras como Banco Mundial (2008), exponen una aproximación de estos principios y cómo definen el entorno en el que operan las redes de gobernanza. Por tanto, se deben integrar aquellos principios que permitan a las redes, garantizar mayor grado de democracia, logro de sus objetivos y garantizar el involucramiento de los actores necesarios y que éstos dispongan de las condiciones necesarias para tomar decisiones.

Desde la perspectiva de las redes de gobernanza, los principios son: (1) responsabilidad, (2) eficacia y eficiencia, (3) apertura y transparencia, (4) participación y; (5) estado de

derecho. Existen algunas instituciones internacionales que incluyen principios como la ausencia de corrupción, democracia y la representación, la equidad e inclusión.

Desde este punto de vista, la adopción de estos principios garantiza la consecución de los objetivos de la transparencia, participación, rendición de cuentas y eficacia (Van Doeveren V. , 2011). Para efectos de este trabajo se incorpora la capacidad institucional como un principio a valorar y estudiar, que se logra interpretar dentro del estado de

El enfoque del estudio de caso nos permite analizar una agenda común para abordar la contención de la corrupción (variable dependiente) a través de la capacidad de agencia de las variables de transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad en un Estado (variables independientes). Si bien estas variables no son las únicas¹, se destacan por ser claves en el abordaje y principios para alcanzar una gobernanza plena.



Estas variables independientes se adoptan para comparar los diseños normativos e institucionales, comprobando cómo a través de una política de transparencia a través de estas estas variables independientes inciden en la disminución de los índices de corrupción. En otras palabras, la contención de la corrupción dependerá de los mecanismos efectivos de las variables independiente permitiendo la construcción de los ejes de análisis de la investigación.

Por un lado, la transparencia consiste en la disposición de la información de la gestión pública entre actores públicos y la ciudadanía, a través de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) que establecen mecanismos de transparencia activa y pasiva.

Por otro lado, la administración pública y ciudadanía han ido madurando el desarrollo de nuevos mecanismos de control externo a los gestores públicos a través de sanciones o constante escrutinio institucional en su quehacer público, pero que también que permitan a la ciudadanía vigilar y exigir rendición de cuentas al Estado (Bolaños, 2010, pág. 109). La formación de estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el establecimiento de medidas internas de control administrativo aportan al fortalecimiento del ejercicio de la rendición.

Por último, la capacidad y calidad institucional, entendiéndose a la construcción de reglas formales e informales en las sociedades que deben cumplir con preceptos de probidad, transparencia, rendición de cuentas e información accesible (siendo éstas las garantes

¹ Según Daniel Kaufman en una entrevista menciona que para luchar contra la corrupción: “hay que alcanzar ese buen sistema de gobernanza, que incluye transparencia, rendición de cuentas, regulaciones efectivas, meritocracia e independencia y efectividad del poder judicial. Insiste en que hay que con sistemas de licitación públicos transparentes y competitivos, y abordar el desafío de captura del Estado por intereses creados” (Kaufmann, 2019, pág. 1)

de obligaciones entre la ciudadanía y el Estado). Es importante comprender las estructuras institucionales, marcos legales que se ampara los conceptos de transparencia, rendición de cuentas (horizontal y vertical) y probidad administrativa. Y, segundo, analizar la relación entre la capacidad institucional con respecto a los niveles de percepción de corrupción de la ciudadanía.

Estas variables son consustanciales a la democracia, es decir, constituyen en elementos no accesorios sino esenciales de la gobernanza pública. Sin embargo, los constante escándalos de corrupción en América Latina son habituales en las noticias en América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2019). Traduciéndose en cambios progresivos y lentos hacia la aplicación de las legislaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, fiscalización institucional, garantías institucionales de protección a los denunciantes o *whistleblowers* e implementación de sanciones sobre quienes cometen actos de corrupción.

Por tanto, se abre la interrogante: ¿por qué existen países que tienen mayores niveles de corrupción que otros? seguida de, ¿qué políticas de Estado implementan estos países que logran menores índices de corrupción? Para responder estas preguntas, en primer lugar, Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de Corrupción (IPC), ha colocado a los países en un ranking² que mide los niveles de transparencia y corrupción de un país.

Se toma la muestra de estos 2 países como estudio de caso para comprender la diferencia en los índices de corrupción:

Honduras, que, históricamente se ha reconocido como uno de los países con mayor índice de corrupción estructural y avances lentos en materia de lucha contra la corrupción.

Mientras que Chile, se ha caracterizado por su trayectoria histórica de probidad (Orellana, 2004), que tuvo su quiebre democrático y a raíz de ello instaló un mecanismo reactivo-institucional a los conflictos en la administración pública, traduciéndose en la actualidad como uno de los países más probos de la región después de Uruguay (This Is Chile, 2014; Chile Transparente, 2016)

Según Transparencia Internacional, medir la percepción de la corrupción es más efectivo que medir la corrupción en sí, ya que al capturar las percepciones sobre corrupción de quienes están en posición de advertir esta práctica en el sector público: es el método más confiable para comparar niveles de corrupción relativos entre distintos países³. Por tanto, la posición del ranking demuestra una radiografía general en la que se sitúa la efectividad de la política de transparencia de los Estados.

Si bien el ranking solo demuestra una panorámica de los niveles de percepción, se rescatan valoraciones que, si son atendidas por el Estado, son vías para abordar la corrupción. Muñoz (2008) apunta que las luchas efectivas contra la corrupción se deben

² Refleja resultados a la ciudadanía a través de informes anuales (Transparency International, 2020).

³ Ver las preguntas y respuestas frecuentes sobre IPC 2015.

a una: (1) voluntad política sostenida; (2) una política anticorrupción; y (3) la instalación de los mecanismos de transparencia en la gestión pública. Bajo este esquema, el propósito de esta investigación se armoniza con el último punto, en evidenciar cómo las variables independientes instaladas en Chile han incidido en la disminución de la corrupción.

En la actualidad, conceptos como probidad, transparencia, rendición de cuentas juegan un papel esencial en la construcción de gobiernos más abiertos al escrutinio público, capaces de fomentar una participación creciente de la sociedad en el diseño y evaluación de las políticas públicas gubernamentales y por lo tanto de una mayor rendición de cuentas pública. Es el deber de todo Estado informar, dar cuentas y poner a disposición de sus ciudadanos la información pública.

Es imprescindible que las acciones del Estado queden sujetas al escrutinio público, como base fundamental para la construcción de una cultura de transparencia entonces, la relación de la sociedad con el Estado en cuanto a la información que éste posee debe fundamentarse en la premisa de máxima publicidad, excepto cuando existen razones de peso para el secreto. Teniendo en mente que un poderoso incentivo para que la autoridad funcione con una reducida discrecionalidad y apegada a la normativa, deriva que los particulares cuenten con medios para revisar las acciones de las autoridades y órganos públicos, a través de procedimientos claros y sistemáticos de acceso a la información.

Para países como Honduras, con índices altos de corrupción es necesaria la reflexión acerca de las políticas públicas de transparencia, tomando como referencia la infraestructura institucional y jurídica que ha trabajado Chile para lograr mejores niveles de probidad pública.

Lo anterior hace referencia a la trayectoria moderna de la política chilena, estableciendo como pilar lo que ha caracterizado a Chile a lo largo de su historia: un país con principios de probidad, cultura de denuncia y no-tolerancia hacia actos irregulares en el Estado, aunque existan casos singulares de corrupción, esta característica nacional es uno de los rasgos diferenciadores con el resto de los países latinoamericanos

Los avances de Chile en materia de probidad se deben a la articulación de normas jurídicas sólidas, traducidas en leyes referentes al acceso a la información, políticas públicas de transparencia y una agenda en común interesada en la colocación de incentivos de probidad en el funcionario a través de medidas de control civil y social. Lo que buscan estos incentivos es habilitar canales de confianza que contrarrestan los altos costos que conllevan la corrupción. Por consiguiente, la transparencia es un reflejo de la democracia, considerado como una variable clave para el desarrollo democrático, convivencia social y percepción internacional.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo-descriptivo e interpretativo basado en una revisión documental de fuentes secundarias y literatura especializada, se busca comparar, como ya se indicó anteriormente: (1) Los antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) a través del recorrido de mecanismos formales en materia de transparencia, los hitos históricos y actores relevantes; (2) El diseño y contenido de la LTAIP comparada con la Ley Modelo de la

OEA; (3) El Modelo Institucional de los Órganos Garantes de la LTAIP; (4) Estructura y competencias de las Entidades de Fiscalización Superior y; (5) Los niveles percepción de la corrupción con respecto niveles de tolerancia y denuncia por la ciudadanía chilena y hondureña.

Este estudio se enfoca en los diseños, contenido y calidad de las leyes de transparencia, el órgano garante de la ley de transparencia al igual las características de las entidades de fiscalización superior y los niveles de percepción de la ciudadanía chilena y hondureña, ver *tabla 1*.

Tabla 1. Resumen del Estudio de Caso Comparativo de Chile y Honduras

	Chile	Honduras
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública	Ley de Acceso a la Información Pública
Órgano garante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Consejo para la Transparencia	Instituto de Acceso a la Información Pública
Entidad de Fiscalización Superior	Contraloría General de la República	Tribunal Superior de Cuentas
Percepción ciudadana de la corrupción	Niveles de tolerancia y denuncia en la ciudadanía chilena/hondureña	
Niveles de corrupción	Gran corrupción	Gran y pequeña corrupción

Fuente: elaboración propia.

Con lo anterior, los capítulos de este estudio se estructuran, en primer término, con una exposición teórica de los esquemas de la gobernanza pública: la transparencia, rendición de cuentas, la institucionalidad (formal e informal) y un abordaje conceptual de la corrupción en el sector público, sus efectos en los ámbitos sociales, políticas, económicos e incidencia en la opinión pública.

En segundo término, se explica el desarrollo de antecedentes, actores involucrados e hitos históricos que determinan la instalación de las Leyes de Acceso a la Información Pública en los países en estudio.

En tercer término, se genera una discusión comparativa entre Honduras y Chile con respecto a los modelos institucionales de transparencia, entidades fiscalizadoras superiores y la cultura política.

Y finalmente, conclusiones principales de este trabajo acompañado de una propuesta para la República de Honduras hacia el mejoramiento de la implementación de la Política de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. Pregunta de Investigación y Objetivos

A partir de los esquemas de la gobernanza pública, se busca explicar ¿cómo la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad juegan un rol central en la contención y reducción de la corrupción en Chile y en Honduras? y ¿Qué lecciones se adquieren a partir de la experiencia chilena en materia de políticas de transparencia para Honduras?

Esta interrogante brinda un análisis y aporte orientado hacia recomendaciones al Estado hondureño.

Objetivo General:

Analizar cómo los mecanismos de transparencia juegan un rol central en la contención de los niveles de corrupción de un país a través de un análisis comparativo entre Chile y Honduras.

Objetivos Específicos:

- Identificar y analizar los antecedentes, actores, diseños institucionales y calidad normativa del régimen de transparencia y acceso a la información pública en Chile y Honduras.
- Comparar los marcos jurídicos de los modelos institucionales de acceso a la información pública y los órganos garantes de transparencia.
- Comparar la estructura y competencia de las Entidades de Fiscalización Superior en ambos países.
- Comparar la percepción de la corrupción con respecto a los niveles de tolerancia y denuncia en la ciudadanía hondureña y chilena.
- Establecer una propuesta al Estado de Honduras en base a la experiencia chilena para la implementación de una política integral de transparencia.

III. Abordaje conceptual de la Gobernanza Pública

El propósito de esta sección es exponer los enfoques conceptuales y perspectivas analíticas desde las cuales se circunscriben este trabajo. Se analizan los conceptos de transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad (formal e informal) a través de la gobernanza pública como principios de una buena gobernanza. El capítulo se concentra en la discusión de cómo estas variables inciden en la disminución y contención de la corrupción en un país.

La intención de este apartado es describir la gobernanza pública como paraguas conceptual de las variables a estudiar: entre mayores capacidades se le entreguen a estos principios, más contenidos serán los niveles de corrupción. Cerrillo (2017), expone en su trabajo como estos principios van moldeando la gestión pública hacia una buena gobernanza a través de las redes en organizaciones.

Las distintas transformaciones del Estado han abierto el interés del debate académico, hacia la conceptualización de la gobernanza como una manifestación en la gestión pública lo cual lleva a nuevas formas de gobierno. En una primera aproximación se centra en las interacciones de los diversos actores en dirección a los asuntos públicos de manera colectiva. Por otro lado, una segunda aproximación es a través de la buena gobernanza como normativa de la gobernanza, y por último, los principios de una buena gobernanza que aportan a la contención de la corrupción.

Considerando que las estructuras tradicionales —jerárquicas y unilaterales— son característicos de la administración burocrática, éstas no son suficiente para enfrentar los desafíos de la actualidad. Mayntz (2001), define la gobernanza como un estilo de gobierno muy diferente al vertical y jerarquizado a un estilo horizontal, con mayores grados de cooperación entre actores estatales y no estatales, vinculando la gestión gubernamental con la noción de responsabilidad para con los ciudadanos. En este caso, la legitimidad emana de la aceptación y la inclusión de los ciudadanos en el proceso de gobernar.

A decir, que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones en la implementación de las políticas, de acuerdo con Aguilar (2006) se entiende que ésta contiene procesos o conjuntos de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización” (Aguilar L., 2006, pág. 70).

En esta misma corriente, el autor Le Galès (2016) señala que la gobernanza se entiende como “un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente” (págs. 260-261), es decir, las maneras en que los ciudadanos y los grupos de la sociedad expresan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales.

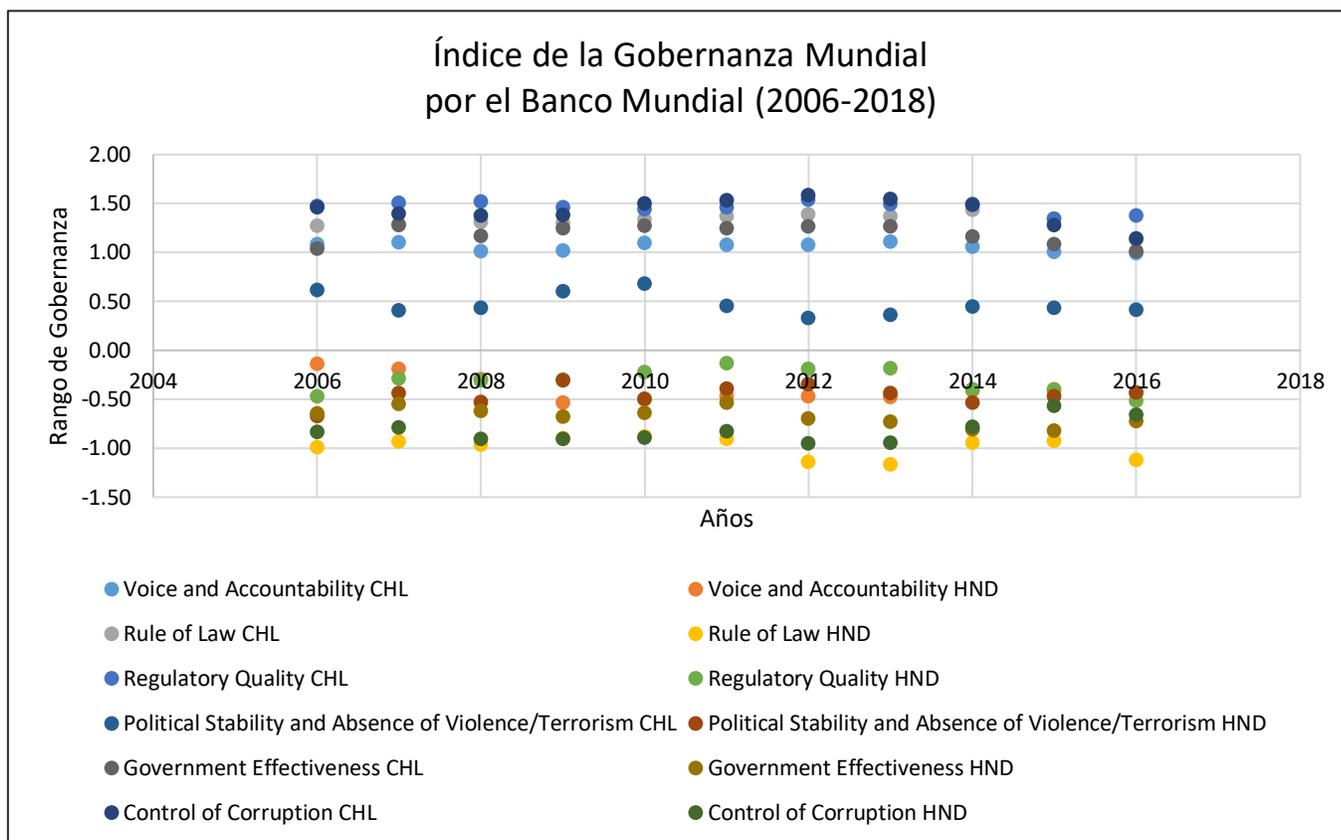
Es por ello la exigencia de mayor transparencia y leyes de acceso a la información pública han supuesto efectos no necesariamente esperados por la ciudadanía, ya que mayores

estándares de transparencia conlleva altos costos en los procesos de adopción de decisiones en la gestión pública, éste es uno de los grandes desafíos que se enfrentan los Estados, —el dilema de si prevenir la corrupción y alentar la libertad de expresión es más valioso que impedir o dificultar la información— el hecho que existen medidas que pueden adoptarse de una forma más sencilla en la “oscuridad que a la luz del sol”, son obstáculos para la aplicación efectiva de una agenda de transparencia.

En tal sentido, el Banco Mundial (2008) entrega una forma de entender la gobernanza en un sentido prescriptivo, bajo la idea del “buen gobierno” basado en el Indicador Mundial de Buen Gobierno (IBG) que analiza seis dimensiones: (1) voz y rendición de cuentas; (2) estabilidad política y ausencia de violencia; (3) eficacia del gobierno; (4) calidad normativa; (5) imperio de la ley; (6) control de corrupción. Según la última dimensión se entiende por control de corrupción como la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluyendo formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados (World Bank, 2008)

Por medio de este indicador, se analiza la trayectoria a partir de 2006 hasta 2018 (tomando como punto de partida la instalación de la LTAIP en los países). Chile refleja mayores alcances de control de corrupción, calidad normativa y estado derecho, demostrando tener una gobernanza estable, mientras que Honduras refleja estar por debajo del rango, obteniendo una gobernanza débil principalmente en las dimensiones de estado de derecho, control de la corrupción y eficacia en el gobierno como lo refleja el *gráfico 1* (para ver el detalle de cada dimensión por país ver *anexo 1*). Por tanto, se respalda la correlación de la percepción de la corrupción (IPC) y contención de la ésta (IBG) en ambos países.

Gráfico 1. Índice de la Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicator) por el Banco Mundial en Chile y Honduras (2006-2018).



Fuente: Elaboración propia en base Worldwide Governance Indicator del Data Bank del Banco Mundial del Worldwide Governance Indicator (2019).

En tal sentido, los Estados para alcanzar “buenos gobiernos” deben asegurar: aplicabilidad legal, equidad, utilización de los recursos de manera óptima, de forma transparente, al mismo tiempo promoviendo consensos y generando participación ciudadana con el fin de identificar las necesidades y problemas para lograr solventarlos a través de mecanismos instaurados en colaboración.

Es decir, a las prácticas de “buen gobierno” reflejan la capacidad de los gobiernos, de sus instituciones y de sus políticas públicas para propiciar el pleno desarrollo de la sociedad mediante reglas y procedimientos democráticos, en los cuales la transparencia, la rendición de cuentas, institucionalidad, el control social y fiscal son los pilares de la gobernanza pública para asegurar las condiciones para alcanzar los fines colectivos (Uvalle, 2008; Aguilar L., 2006; Le Galès, 2016; Peters, 2007; Longo, 2010).

Con frecuencia, la gobernanza se relaciona con las finalidades del concepto de la gobernabilidad, generándose una confusión entre ambos. En esta dirección se llega a varias aproximaciones de lo que se entiende por gobernanza pública, muchas con un alto grado de convergencia, algunas de las cuales se sintetizan (ver *anexo 2*).

En este sentido todos los autores coinciden que la gobernanza es la finalidad que direcciona los gobiernos hacia las buenas prácticas, la cual requiere instrumentos para

identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. A partir de lo expuesto, entenderemos la gobernanza según Le Galès como un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones, que en conjunto alcanzan objetivos discutidos y definidos colectivamente.

Como se puede inferir, el concepto de gobernanza está enmarcado en una connotación positiva, benigna para la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones. La gobernanza pública busca garantizar un Estado al servicio de los ciudadanos, eficiente y transparente, que promueva el fortalecimiento de la democracia, facilite el diálogo y la participación, que garantice el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, que promueva un crecimiento inclusivo y que cumpla con su rol regulador y fiscalizador.

Esta idea central enmarca el propósito de la investigación en comprender que, sobre el paraguas conceptual de la gobernanza pública, se legitima el ejercicio democrático, y, que la corrupción opera como una disfunción de la gobernanza, la literatura sostiene que la existencia de elevados niveles de corrupción, en buena medida, se atribuye a la calidad del marco institucional de un país. Concretamente se asocia a un bajo grado de legitimidad y eficacia o bien, a debilidades existentes en el diseño de incentivos y penalizaciones del marco jurídico relacionados con el fenómeno de la corrupción. Por otro lado, se considera que la corrupción constituye a su vez una causa importante de la pérdida de legitimidad gubernamental en las democracias, sobre todo en las más vulnerables (Cárdenas, García, Salas, & Nieto, 2016).

3.1. Principios de la buena gobernanza entorno a las redes de la gobernanza pública

A nuestra comprensión, la gobernanza se produce en entornos estables donde se institucionaliza la interacción de redes, donde éstas no niegan el papel de la propia gestión pública, que, con frecuencia utiliza instrumentos en la formalización de las decisiones, sino más bien funge como un actor estratégico. Estas redes tienen un anclaje democrático en la medida en que estén controlados por políticos democráticamente elegidos; que sean representativos, que rindan cuentas a una ciudadanía, y que faciliten la interacción de acuerdo con las reglas aceptadas de conducta democrática (Cerrillo, 2017, pág. 5).

La buena gobernanza tiene un contenido normativo, es decir, prescribe cómo debe ser la gobernanza para poder conciliar fines colectivos. Al igual que el concepto de gobernanza, existe una diversidad de definiciones y enfoques de la buena gobernanza. Sobre esto se caracteriza la buena gobernanza en un primer momento, utilizada para establecer condiciones que deben cumplir los actores que participan en las redes de gobernanza, y, un segundo momento, para definir las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de la cooperación internacional con la finalidad de promover el desarrollo.

Para efectos de este trabajo, se enfoca la buena gobernanza desde la primera aproximación que establece principios que rigen el funcionamiento de las redes de gobernanza y los procedimientos de la toma de decisión (Cerrillo, 2017, pág. 4). De este modo las redes de gobernanza se anclan en la democracia a medida se promueva el buen funcionamiento y garantía de los fines colectivos que permitan la interacción de

acuerdo con el ejercicio democrático (Marsh & Rhodes, 1992; Mayntz, 2001; Husata , 2014; Zurbriggen, 2011; Cerrillo, 2017)

Desde un punto de vista normativo se centra este estudio de caso: a medida se democratice la gestión pública a través de los principios de buena gobernanza orientados al cumplimiento de los fines colectivos demandados por una sociedad, mayor legitimidad entrega. Los principios de buena gobernanza deben ser aquellos que promuevan el buen funcionamiento de las redes de gobernanza, que permitan el alcance de sus objetivos.

Estos objetivos deben ir encaminados a construir sociedades más abiertas, colaborativas, participativas en la función pública. Por lo tanto, desde la perspectiva de las redes de gobernanza, los principios de buena gobernanza generalmente se identifican —la transparencia, rendición de cuentas, participación, eficacia y eficiencia, estado de derecho, institucionalidad, control de corrupción, representatividad, democracia— (Cerrillo, 2017; World Bank, 2008; Van Doeveren, 2011; Gisselquist, 2012).

Bajo la perspectiva de los principios que garanticen la consecución de los objetivos, este trabajo se ha planteado que la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad (formal e informal) son analizadas como mecanismos de contención de la corrupción. Sin dejar a un lado la efectividad de las demás variables, son éstas tres que han logrado destacarse en la academia y el gobierno. Reconociendo que estos conceptos engloban diversos objetos de estudio, para fines de esta investigación se enfocan desde el punto de vista normativo y jurídico.

Dicho lo anterior, se explicitan brevemente a continuación: en primer lugar, el principio de transparencia como la disposición de la información en la gestión pública, entre actores estatales y no estatales, generada por la difusión de información de dos mecanismos; el primero, la transparencia activa como la obligación de las instituciones públicas en publicar en sus sitios digitales la información útil de manera permanente sin requerimiento previo de la ciudadanía. Y el segundo, la transparencia pasiva, que establece el carácter obligatorio de las instituciones públicas en entregar la información a personas naturales sobre cualquier documentación o proceso de gestión del organismo. Es aquí donde el derecho de acceso a la información pública juega el rol primordial, quien da vida a estos conceptos de transparencia a través de su ley.

En segundo lugar, se establece la rendición de cuentas en sus tres formas; horizontal, vertical y diagonal. En este apartado el foco se orienta hacia la rendición de cuentas horizontal, con la existencia de organismos estatales que ejercen fiscalización rutinaria sobre las instituciones públicas.

Y, en tercer lugar, la institucionalidad, en sus dos apartados; la institucionalidad formal estudiando las reglas y leyes que moldean la conducta de los ciudadanos e instituciones. Por otro lado, la institucionalidad informal como el conjunto de creencias y prácticas que se manifiestan en las sociedades, un ejemplo de ello es el nivel de tolerancia o normalización de la corrupción.

La finalidad de diseccionar la gobernanza pública entre tres variables de estudio es comprobar que, con la incidencia efectiva de estas variables, éstas impactan

directamente en los niveles de corrupción en un país, provocando disminuirla o contenerla.

En conclusión, la gobernanza pública se entiende como un conjunto de instituciones, de redes, de directivas, de reglamentos, de normas, de usos políticos y sociales, así como a actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y de proporcionar los servicios, y a asegurar su legitimidad” (Le Galès, 2016, pág. 261).

Ésta funciona como entorno en el que operan las redes, es decir, donde se integran aquellos principios que permiten a las redes garantizar el mayor grado de democracia, por tanto, los principios de buena gobernanza son aquellos que guían la conducta de las administraciones.

Los principios de buena gobernanza como la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad tienen un papel importante en la definición del marco para los procesos de toma de decisiones. Actualmente los Estados y las sociedades siguen enfrentándose un grave impedimento para avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza pública, conocido como la corrupción. Como consecuencia de ello, se deteriora las condiciones políticas, sociales y económicas.

Por tanto, la lucha efectiva contra la corrupción exige tres elementos esenciales: el más alto nivel de transparencia y divulgación en la vida política, administrativa y económica; una política anticorrupción estratégica, integral y coordinada; y una voluntad política firme y sostenida.

A nuestro entender, a pesar de las dificultades y controversias que existen alrededor de la buena gobernanza puede ser un concepto útil con el fin de garantizar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza y fomentar el desarrollo institucional para cumplir las exigencias colectivas de una sociedad.

3.2. Arreglos Institucionales desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional

La presente propuesta se asume desde la visión neoinstitucionalista, la cual ayuda a comprender la instalación de los arreglos institucionales. Según Scott (2001), las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos. Por tanto, las instituciones son esquemas, normas y regulaciones humanamente diseñados que permiten y constriñen la conducta de los actores sociales y hacen predecible y significativa la vida social (North, 1990, DiMaggio and Powell, 1991).

El nuevo institucionalismo establece el centro de atención en las instituciones desde la teoría social y política, éstas son tanto formales como informales: normas, recursos o símbolos institucionales, procesos de políticas, códigos, cultura y comunicación orientan el comportamiento de los actores (Mariscal, 2003; Navarrete Ulloa, 2016)

En esta investigación pone especial énfasis en el diseño institucional a partir de las perspectivas del institucionalismo normativo donde las instituciones forman y moldean las preferencias individuales como parte de la interacción con las instituciones, ya que ésta proporciona valores y significados (Fernández de Lara, 2014, pág. 15). Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, y distribuir las capacidades en forma más equitativa.

La importancia de las instituciones como creadoras de un sistema de normas y valores, es que van generando incentivos colectivos para la toma de decisiones que propician el equilibrio y legitimidad del ejercicio democrático. El diseño institucional debe estimular la inclusión social, política y económica para contrarrestar la reproducción de males públicos como ser la corrupción, inseguridad, pobreza entre otros.

Siguiendo esta línea de pensamientos, Uvalle afirma (2011, pág. 8), que los arreglos institucionales se tejen con la intervención de actores sociales, económicos y políticos, quienes tienen interés en definir el sentido y alcance de las reglas del juego. Si los arreglos institucionales tienen una óptica democrática, sirven de apoyo a la deliberación de los actores al estimular la formulación de propuestas y acuerdos.

Estos son las reglas del juego que han de generar certidumbre para el mejor desarrollo de la gobernanza como la legitimidad de origen de las autoridades, reglas de compromiso y actuar de los políticos, la coproducción de la sociedad en asuntos públicos y vigorizar la eficacia de la transparencia y la rendición de cuentas para evitar que la ineficiencia y opacidad de la acción pública dañen la gobernanza. Como lo indica Nogueira (2018, pág. 55):

“Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones a comportamientos, conformando los marcos de viabilidad de la satisfacción de las preferencias e intereses individuales y organizacionales, también confieren poder a algunos actores para participar de una manera privilegiada en los procesos de decisión social y, por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las mismas instituciones. La consecuencia es reconocer que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos”.

El enfoque de la gobernanza se ha interesado en el papel de las instituciones en las relaciones entre redes sociales, económicas y políticas (Aguilar L. , 2013; 2014a; Navarrete Ulloa, 2016). Estas redes se desarrollan por la interdependencia de los actores, sin embargo, son habilitadas por mecanismos institucionales existentes que permiten la interacción entre las partes. Sobre esto existe una tipología definida por el economista Douglas North (1990).

North (1990) establece que las instituciones pueden considerarse como formales e informales; las primeras se refieren a leyes, contratos o reglas jurídicas y las segundas son la costumbre, reglas morales o códigos de conducta. El autor plantea que las “limitaciones formales son una fase superior en el largo proceso de evolución social, que

va desde limitaciones informales como hábitos y costumbres hasta constituciones o sistemas legales contemporáneos” (Palacio, 2013).

Cabe recalcar que en toda definición de institución está implícita la preexistencia de la institucionalidad informal, sin embargo, en la literatura predomina la atención a la institucionalidad formal” (Navarrete Ulloa, 2016). Se puede decir que las instituciones informales evolucionan, complementando o sustituyendo a las reglas formales (Prats, 2008), a estas transformaciones se definen como arreglos institucionales.

3.2.1. Institucionalidad Formal

Las reglas formales también conocidas como limitaciones formales incluyen un diverso grupo de normas que dan forma a los intercambios. Este conjunto de reglas son las constituciones, los códigos, las leyes, los contratos y demás elementos jurídicos. Éstas están dirigidas a: (1) complementar y sustentar las normas informales; (2) modificar o sustituir limitaciones informales; (3) poner las limitaciones informales bajo nuevas reglas formales.

Aun cuando las instituciones formales estructuran el proceso político, este mismo es generador de restricciones y oportunidades. Son las limitaciones informales que impactan en la calidad de las instituciones.

3.2.2. Institucionalidad Informal

Las normas informales son extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales, normas de comportamiento, acuerdos, códigos de conducta o convenciones y todos aquellos aspectos que están relacionados con la cultura (North, 1990). Para North (1993, pág. 55), las limitaciones informales "proviene de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura".

Se trata de una mirada que tiene mucho que ver con la cultura y la aceptación o rechazo de conductas que se consideran como inapropiadas, en torno a los valores que si son aceptables, como parte de la esencia de una sociedad y, como afirma Sanz Mulas, “los valores generales de una sociedad inciden de forma determinante en el comportamiento ético tanto de la Administración como de las personas que trabajan en ellas” (Cobo Romani, 2015).

Cabe destacar que la literatura es escasa y desarticulada, girando la mayoría de atención a la institucionalidad formal. Sin embargo, se puede afirmar que desde las reglas informales dan origen a las reglas formales.

3.2.3. La institucionalidad como garante de la gobernanza pública

“La gobernanza se finca en la eficacia de los arreglos institucionales” (Uvalle, 2011, pág. 8), a través de nuevos patrones de gobiernos que persiguen mayor participación de los actores y fines colectivos que se necesita para que la sociedad civil tenga mejores condiciones para su desarrollo, productividad y calidad de vida. Según el autor, los arreglos institucionales permiten la funcionalidad y la efectividad de las metas colectivas.

Cuando los arreglos institucionales son producto de la deliberación; los acuerdos y las negociaciones tienen éxito, aumenta no sólo la prosperidad colectiva, sino el grado de adhesión al orden establecido y, de ese modo, la distribución de los beneficios tiene mejores condiciones para favorecer a numerosos actores y grupos de la comunidad. Este punto es central en la construcción y el desarrollo de la gobernanza pública, a fin de crear un ambiente de reconocimiento en favor de los valores y las prácticas de la democracia.

Si bien en la institucionalidad se gestan los intercambios entre los actores sociales y producción de bienes colectivos, es fundamental que la institucionalidad cumpla con un estándar de calidad que garantice este intercambio. Esta calidad “se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos” (Nogueira, 2018, pág. 54).

Según Nogueira (2018, pág. 55), para alcanzar la aspiración normativa de la calidad institucional se mide por el cumplimiento de tres condiciones: “(1) la coherencia del sistema de reglas y normas formales e informales; (2) por el funcionamiento adecuado y oportuno de los mecanismos que distribuyen y aplican premios o sanciones según el grado de conformidad de los comportamientos con esas reglas y normas; y (3) por evidencias de convalidación social del sistema y de los mecanismos de aplicación”.

No obstante, estas condiciones son el resultado de las acciones del Estado y los comportamientos de los ciudadanos, por lo tanto, se desprende del funcionamiento democrático como: (1) los ciudadanos deben conocer y ejercitar sus derechos; (2) las acciones de gobierno deben ser transparentes y hacer el mejor uso de los recursos sociales; y (3) los funcionarios y las organizaciones públicas deben regir sus gestiones por medio de rendición de cuentas (Nogueira, 2018).

Por lo tanto, el tener una participación ciudadanía activa en la función pública, un marco institucional de calidad, Estado de derecho, generación de incentivos, mecanismos de controles fiscales y capacidad de agencia; habrá mayores redes de gobernanza efectivas y colaboradoras.

Retomando el concepto de “buen gobierno” por el Banco Mundial, tiene origen en las mediciones empíricas de la calidad de las instituciones. A través de sus dimensiones se puede abordar la calidad institucional: en primer lugar, por la calidad normativa que establece políticas y reglamentaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo. En segundo lugar, el imperio de la ley que manifiesta el grado de confianza de los agentes en las reglas de la sociedad y su nivel de acatamiento —incluidos la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales—. Y, por último, el control de la corrupción que establece la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado (World Bank, 2008).

En este mismo contexto, Daniel Kauffman (2015, pág. 21) plantea que la corrupción es un síntoma costoso del fracaso institucional, que usualmente “involucra a una red de políticos, organizaciones, empresas y particulares que coluden para beneficiarse del acceso al poder, a los recursos públicos y la formulación de políticas”. Cuando una institución se encuentra debilitada, ésta supone una crisis de los valores y expectativas

en torno al actuar público. Esto quiere decir que el diseño institucional que en primera instancia se concibe con fines imparciales, independientes, alejadas de presiones políticas y económicas se encuentra hoy deslegitimadas y cuestionadas, generando mayores brechas de desconfianza entre ciudadanos y el Estado.

“El buen gobierno, esencia de la gobernanza pública, se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos, acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública” (Vargas Hernández, 2008a). Por lo tanto, se busca estudiar las leyes de transparencia y acceso a la información pública desde el marco de calidad y diseño institucional para medir el impacto que ha tenido este principio de buena gobernanza para contener los niveles de corrupción en un país.

Si bien no son las únicas formas de contrarrestar el flagelo de la corrupción, para efectos de este trabajo comparativo se delimita a abordar el diseño institucional de las LTAIP con respecto a la Ley Modelo de la OEA. Los alcances, limitaciones y características de la máxima institución de fiscalización superior y las percepciones de la ciudadanía con respecto a la corrupción, los grados de confianza y desconfianza que tienen sobre las instituciones públicas. Esto con el fin de ampliar la discusión acerca de los mecanismos formales instalados en los casos de estudio versus la cultura política que tiene la sociedad con respecto a los temas de transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad

La transparencia se ha vuelto un tema primordial en ciertas agendas públicas debido a las constantes exigencias por información y probidad pública, lo cual ha colocado el foco en las administraciones a modernizarse, por consiguiente, a instalar arreglos institucionales a favor de las demandas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. El surgimiento de la ley de transparencia ha establecido un precedente a lo que se conoce como el principio de divisibilidad, donde prevalece el interés público sobre lo secreto. A pesar de que unos países cumplen este principio más que otros, esto se analiza con detención en la discusión de los casos.

La institucionalidad debe permitir llevar a cabo la rendición y evaluación de la gestión, a través de la participación transversal en los procedimientos y con instancias de revisión judicial, además con participación de los ciudadanos que las evalúen a través de su participación democrática, de un modo más directo y deseable, sin embargo, en la actualidad enfrenta desafíos muy complejos (Cobo Romani, 2015). Al tener una sólida institucionalidad, ésta genera mayores garantías de transparencia, mitigando la corrupción y fortaleciendo la *accountability*.

Se logra inferir, que a partir de las teorías de North para avanzar hacia Estados más creíbles, deben priorizar en una cultura de integridad y transparencia que permita recuperar la confianza de los ciudadanos; hacia Estados más capaces, que sean más eficientes y eficaces en la prestación de servicios a los ciudadanos y que optimicen el uso de los recursos disponibles; y más abiertos e innovadores, para anticiparse al cambio, adaptarse a los retos y exigencias emergentes, y encontrar respuestas novedosas para enfrentarlos.

Reconstruir la confianza ciudadana requiere el fortalecimiento del marco jurídico para la transparencia y la rendición de cuentas; de sistemas institucionales más eficientes; pero, sobre todo, de una renovación ética de quienes tienen la responsabilidad de gobernar y legislar porque, sin ello, la viabilidad de la democracia estará siempre comprometida. Por medio del fortalecimiento del estado de derecho, se construye calidad institucional más creíbles donde se promueve un sistema transversal de integridad, reforzando los sistemas regulatorios que promuevan la rendición de cuentas (CEPAL, CAF, & OCDE, 2018). En esa línea de ideas, se reconoce que la debilidad y desconfianza en las instituciones solo conlleva a la fragilidad del Estado.

Desde esta perspectiva, “la institucionalidad debe estar respaldada por el poder de imperio del Estado, pero es legitimada y efectivizada por las respuestas sociales” (Nogueira, 2018).

3.3. Transparencia como herramienta estratégica contra la corrupción

El debate de la transparencia se ha circunscrito en el territorio de la probidad y corrupción. En efecto es un instrumento destacable en el contexto del fortalecimiento institucional y la legitimidad de las instituciones (Cobo Romani, 2015). Este mismo autor afirma que la transparencia, no ha sido un tema nuevo, se reconoce en la obra de La Paz Perpetua de Kant, donde sostiene que era injusto la falta de publicidad, al igual que Rousseau y Platón consideraban necesario que existiera alguien que custodiara a los custodios.

La transparencia no es una herramienta, es un principio de la gobernanza a través del derecho de los ciudadanos a conocer las normas que se promulgan y las decisiones que toman sus gobernantes, la necesidad de que los gestores públicos actúen conforme a códigos de buen gobierno, la importancia de que las personas tengan la información necesaria para participar en la toma de decisiones así como aquella que requieran y que no entre en conflicto con otros derechos fundamentales, son algunos de los motivos que hacen imprescindible el ejercicio de la transparencia en el ámbito público.

El término transparencia hace referencia a un concepto que en la práctica se puede utilizar de distintas formas y bajo múltiples enfoques y perspectivas. Según Piñar (2014, pág. 1) considera que la transparencia es un elemento esencial de cualquier Estado democrático. El llamado derecho de saber que abre paso con fuerza en las modernas legislaciones.

En un Estado democrático lo público debe ser la regla general, mientras lo secreto y reservado, la excepción” (Gutiérrez E. , 2014, pág. 193), pues es a todas luces evidente que en un Estado democrático los poderes públicos no pueden manejar los recursos públicos bajo una total impunidad o discrecionalidad (Carpizo, 2011). Y, en este sentido, la “transparencia está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos que exigen de forma creciente estar informados y tener mayor grado de participación en las decisiones que les afecten” (Lizcano, 2013, pág. 160).

Además de la teoría, algunos organismos internacionales establecen la transparencia como la calidad de ser abierto, comunicativo y responsable. Donde los gobiernos y otras agencias tienen el deber de actuar de manera visible y comprensible (U4, 2019). Por tanto, la transparencia se considera un elemento esencial del buen gobierno y principios

de la buena gobernanza, porque aporta a la conducción del uso óptimo de los recursos, búsqueda de eficiencia y mejores perspectivas de desarrollo.

Transparencia Internacional reconocido por sus indicadores de percepción de la corrupción establece una definición más amplia para este principio, reconoce la transparencia como la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas

A partir de estas aproximaciones, se reconoce que la transparencia es una herramienta poderosa para la lucha contra la corrupción. Además, traduciéndose el derecho de la información pública como una normativa internacional a través de las Convenciones de Naciones Unidas y la OEA se instalan los primeros frutos de una ley de la transparencia, tomando como ejemplo en México (2003), Honduras (2006), Chile (2008).

Si bien de la transparencia se ampara en la libertad de expresión, acceso a la información pública, datos abiertos, uso de datos personales entre otros. De este modo se puede inferir que una primera afirmación de que un gobierno no transparente genera fractura social (Arroyo, Martínez, López, & Tornos, 2012). Ante una falta de transparencia en la información gubernamental, ésta genera la desafección ciudadana, que, a su vez, da paso a la impunidad en la omisión de la rendición de cuentas (Aguirre, 2016, pág. 17).

En ese mismo contexto, la primera característica de la transparencia: es un instrumento, es un *deber* ser de la administración o del poder político, por tanto, es una cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades como puede ser la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social.

Una segunda característica: ésta adquiere un doble valor (Castillo I. , 2007), no solo por la difusión y publicidad que ofrece de la actividad de los poderes públicos, sino como instrumento de control de la corrupción (Lizcano, 2013, pág. 161). Por lo tanto, aquellos Estados donde prima la transparencia en el funcionamiento de sus instituciones y su fiscalización, se contribuye a la regeneración democrática, promoviendo un Estado eficaz y eficiente que favorece al desarrollo. Una tercera característica es el derecho a la transparencia está formulado por una serie de normas e instituciones, sobre este punto se desarrolla las leyes de transparencia y acceso a la información pública, órganos garantes de esa ley y ley de secretos o clasificación de documentación en algunos países.

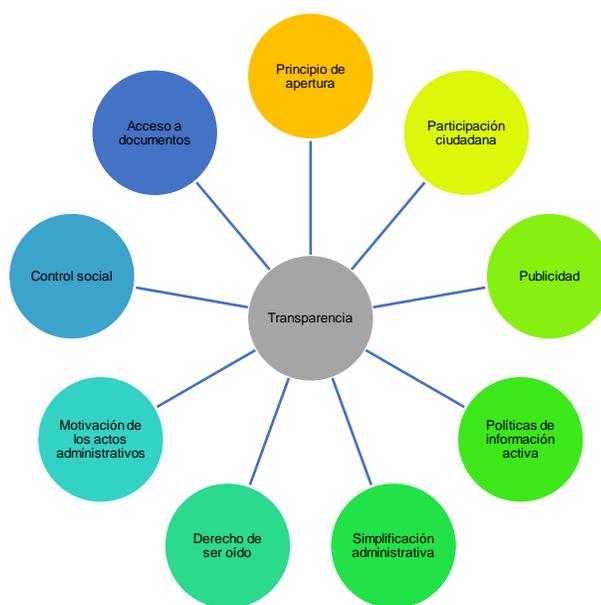
La transparencia tiene dos aproximaciones que son útiles desarrollarlas ya que ambas se abordan a lo largo de esta investigación. Una primera aproximación es la transparencia como principio ético donde se sitúa en la esfera de la ética pública. Ética pública, entendida como aquel conocimiento práctico que versa sobre los fines, principios y medios del ámbito de actuación propios de aquellos agentes públicos responsables o garantes del bien común (Arroyo, Martínez, López, & Tornos, 2012, pág. 41).

Una de las dimensiones de la ética pública es la probidad, la cual será entendida como la ausencia de corrupción y considerada como un valor y una virtud moral que debieran poseer o desarrollar las personas para guiar su comportamiento en el sentido de la corrección moral en el desempeño de cualquier actividad o trabajo, sea en el ámbito particular o público. En términos generales, la probidad es la rectitud, integridad, moralidad y honradez a que tiene que ajustarse la conducta humana. Es una cualidad moral exigible en todo ámbito de actividad que tenga efecto más allá del propio actor (Marques, 2017; Laporte, 2009)

La segunda aproximación, como principio jurídico —provisión de información—, es decir, la obligación por parte del gobierno de informar o bien en el derecho por parte del ciudadano de solicitar información y que le sea suministrada (Arroyo, Martínez, López, & Tornos, 2012, págs. 40-41).

Según el concepto que se baraje, la transparencia puede incluir unos contenidos u otros, ver *esquema 1*:

Esquema 1. Conceptos de Transparencia.



Fuente: Elaboración propia en base al documento de “Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina (Arroyo, Martínez, López, & Tornos, 2012, pág. 42).

3.3.1. Las dos caras de la transparencia

Siguiendo a Jonathan Fox (Fox, 2008), la transparencia se refiere a la existencia o no de información y de sistemas que la producen. Es, en esencia, el acceso público a datos o información. También señala este autor acerca de dos tipos de transparencia: la “opaca” y la “clara”.

“La transparencia opaca (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. También se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable.

La transparencia clara, en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La transparencia clara echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución” (Fox, 2008).

Lo cual nos dirige su segunda aproximación como principio jurídico a través de lo expuesto por el autor Fox (2008) al establecer la transparencia con dos caras: una opaca y otra clara. Ambas clasificaciones muestran el carácter organizativo que tiene el desarrollo de acciones en esta materia y que reclama un tratamiento más sistemático, como ya ha señalado el propio autor.

3.3.1.1. Transparencia Activa

Así, por una parte, la transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal.

Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera, y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999, pág. 8).

3.3.1.2. Transparencia Pasiva

Por su parte, la transparencia pasiva denota la obligación,

a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto de determinado tipo de información) (Ferreiro, 1999, pág. 9).

En conclusión, la transparencia se percibe desde dos aproximaciones —la ética y jurídica— ambas son necesarias y complementarias para la gobernanza pública. Considerando que la política pública de transparencia y acceso a la información pública establece la facultad que tiene toda persona para solicitar y acceder a información de organismos, cabe mencionar que la sociedad en su conjunto ha ido demandando de manera progresiva y consistente estándares de transparencia que permiten reconocer el

derecho de acceso a la información, que, no sólo se concibe como un Derecho Humano fundamental (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

Ésta pertenece a la primera generación de políticas de transparencia, en la que el énfasis está en conocer la acción del gobierno; la segunda generación de transparencia se relaciona al uso de la información por los ciudadanos para resolver problemas públicos y para una toma de decisiones más informada; la tercera generación de políticas de transparencia se da cuando existen plataformas para la generación e intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos, y en la que existen mecanismos para la participación y colaboración entre diseñadores de políticas públicas y los beneficiarios de dichas políticas (Hill, 2012). Es precisamente hacia el fortalecimiento de esas políticas de transparencia de segunda y tercera generación donde deben enfocarse las siguientes reformas para poder obtener de la apertura de la información pública la transparencia en el gobierno, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

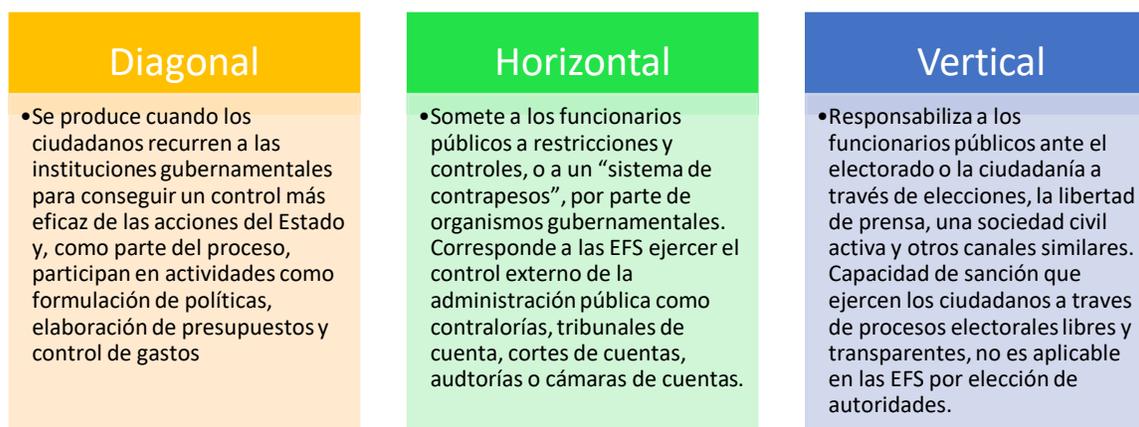
La práctica de la transparencia incrementa la legitimidad, la credibilidad y la confianza, disminuye las asimetrías de la información, permite una mejor supervisión interna de los políticos y los funcionarios, y previene actos de corrupción (Vergara, 2007; Hermosa del Vasto, Alcaraz, & Urquia, 2017). Una mayor transparencia se traducirá en mayor rendición de cuentas, por tanto, en mayor confianza y credibilidad en la gestión de los asuntos públicos propiciando la inclusión social en la solución de los problemas que afectan la sociedad y la fiscalización del actuar del Estado.

3.4. El Estado como productor de procesos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas o accountability es un complemento de la transparencia, ambos conceptos son esenciales de la buena gobernanza y están ligados al funcionamiento óptimo del Estado y de sociedad. La rendición de cuentas aplica a personas, organismos y organizaciones de carácter público, privado y sociedad civil tienen la responsabilidad del cumplimiento de sus funciones (Transparency International, 2009)

Siguiendo a Transparencia Internacional y la Organización Latinoamericana y del Caribe en Entidades Fiscalizadoras Superiores, existen tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical. Este trabajo de investigación se enfoca en la *rendición de cuentas horizontal institucional*, desde el punto de vista de vigilancia ejercido por órganos de fiscalización superior hacia las instituciones y funcionarios públicos. Esto corresponde a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), “quienes ejercen el control externo de la administración pública, que contienen diversas figuras constitucionales como contralorías, tribunales de cuentas, cortes de cuentas, auditorías o cámaras de cuentas” (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 13), además imponen sanciones de acuerdo con el marco constitucional y jurídico, ver *esquema 2*.

Esquema 2. Tipos de rendición de cuentas según Transparencia Internacional y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)



Fuente: Elaboración propia según documento “Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción de Transparencia Internacional” (2009) e Informe de “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas por parte de OLACEFS (Insausti & Velásquez, 2014).

Para asegurar este tipo de rendición de cuentas sea eficaz debe haber instituciones estatales que estén autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales, Esas primeras instituciones no sólo deben tener autoridad legal para proceder de esa forma, sino también suficiente autonomía de facto con respecto a las segundas instituciones (O’Donnell, 1997, pág. 15)

O’Donnell (1997) afirma que la rendición de cuentas horizontal no es el producto de instituciones aisladas, sino de redes de instituciones que incluyen en su cúspide a los tribunales incluyendo los más altos dedicados a esa rendición de cuentas, ya que es allí donde concluye un sistema legal constitucional mediante las decisiones finales.

Cabe aclarar que la rendición de cuentas es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental y obligaciones de los servidores públicos (García A. , 2016). Por lo tanto, la rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia, más bien se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo.

La transparencia fomenta la rendición de cuentas, porque es una herramienta que conduce a la evaluación, ya que gran parte de su valor radica en solucionar el problema de principal-agente (Florini, 1999, pág. 5). Sirve al gobierno y a sus dependencias a no desviar la atención de los recursos que tienen bajo su responsabilidad, permitiendo a los ciudadanos contar con todos los elementos necesarios para valorar las actuaciones de la administración pública, de forma que ellos puedan decidir si continúan o no (Hermosa del Vasto, Alcaraz, & Urquía, 2017).

La transparencia no implica rendir cuentas a un solicitante específico, sino en el hecho que la sociedad en su conjunto puede tener libre acceso a la información de las

instituciones públicas, pudiendo solicitarla, revisarla, analizarla, denunciar en caso de irregularidad y aplicar mecanismos de sanciones (Larenas, 2010) a través del principio de la accountability.

La rendición de cuentas al igual que la transparencia posee dos caras, la primera se conoce como la “blanda”, que se refiere a la responsabilidad y la segunda como “dura”, que se refiere a la responsabilidad reforzada por la capacidad de aplicar sanciones. Para comprender que aún existen desafíos en materia de rendición y transparencia en las agendas políticas, Sosa (2011, pág. 43) realiza una hipótesis de cuatro configuraciones que permiten visualizar el nivel de gobernanza según las categorizaciones previamente conceptualizadas, ver *tabla 2*.

Tabla 2. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas

		Rendición de Cuentas	
		Suave	Dura
Transparencia	Opaca	<i>Gobernanza débil con predominio de las instituciones públicas, sin sanciones efectivas</i>	<i>Gobernanza fortalecida con débil participación social y sanciones selectivas</i>
	Clara	<i>Gobernanza limitada con participación social amplia y aplicación selectiva de sanciones</i>	<i>Gobernanza plena con participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados</i>

Fuente: Elaboración de José Sosa (2011, pág. 43)

Sosa profundiza en cada modelo de gobernanza con respecto a los grados de transparencia y rendición de cuentas, lo cual concluye que *el estrecho margen de maniobra que queda para establecer la ruta de acción para trasladar a nuestras sociedades de la gobernanza que tenemos a la que deseamos, demanda una conducción gubernamental firme y convencida que considere a la transparencia y a la rendición de cuentas como herramientas indispensables* (Sosa, 2011, pág. 44) (ver *anexo 3*) donde se define cada modelo de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas.

Para concluir, la rendición de cuentas es esencial para el desarrollo y mejoramiento de la democracia hacia: fortalecer el sentido de lo público, recuperar la legitimidad para las instituciones del Estado, facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública, contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Además, constituye en una estrategia de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, consustancial a la democracia, es decir, constituye un elemento

no accesorio sino esencial a esta forma de gobierno, de modo que los gobernantes y todo funcionario debe responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control” (Bolaños, 2010, pág. 111).

3.5. Corrupción: Problema Principal-Agente

Históricamente, la corrupción se representa con la metáfora de la enfermedad y la contaminación, dado lo que planteaba Page (2018, pág. 10) “particularmente la enfermedad del cuerpo político que se caracteriza, en parte, por la contaminación entre los intereses privados y los públicos”.

John Stuart Mill considera que uno de los peligros a los que está expuesta una comunidad política consiste en que el cuerpo representativo se halle bajo la influencia de intereses no identificados con el bienestar general de la comunidad (Mill, 1861, pág. 158), y Montesquieu afirma que: “una vez que los principios de los gobiernos se corrompen, las mejores leyes se tornan en malas y se vuelven contra el Estado” (Montesquieu, 1906, págs. 177-178).

La corrupción es un grave problema que enfrentan los Estados, ya no se percibe solo como un ruido marginal al funcionamiento de los sistemas políticos y de la convivencia entre ciudadanos pertenecientes a la misma colectividad social. Ella es más bien reconocida como una de las principales amenazas a la democracia, pues conspira contra su legitimidad, vulnera el Estado de derecho y afecta el uso de recursos públicos orientados al cumplimiento de derechos o a fines de interés colectivo, por tanto, atenta contra la gobernanza pública.

Para definir la corrupción, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la caracteriza como el “abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos” (CIDH, 2019, pág. 43), en consecuencia está asociada directamente con situaciones de poder⁴:

- En primer lugar, lo que caracteriza a los actos de corrupción es que se produce alguna forma de abuso o desviación de poder (tales como privados, corporativos, económicos; relevantes en la medida que se vinculan con el interés público).
- Segundo, el uso abusivo o desviado del poder delegado.
- Tercero, el desplazamiento del interés público por el beneficio personal como una forma específica de corrosión de la confianza depositada por la delegación de poder.
- Cuarto, los beneficios que se obtienen al abusar o desviar el poder público, no son sólo económicos, sino que pueden ser de diversa naturaleza ya sea social, moral, familiar, política, entre otras; y no sólo van en directo beneficio de quien incurre en el acto corrupto, sino que también puede ir en beneficio de terceros.

⁴ La corrupción no sólo se constituye por actos tipificados penalmente, sino por todas aquellas prácticas que suponen un abuso o desvío del poder público en beneficio privado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corrupción y derechos humanos, 2019, pág. 43).

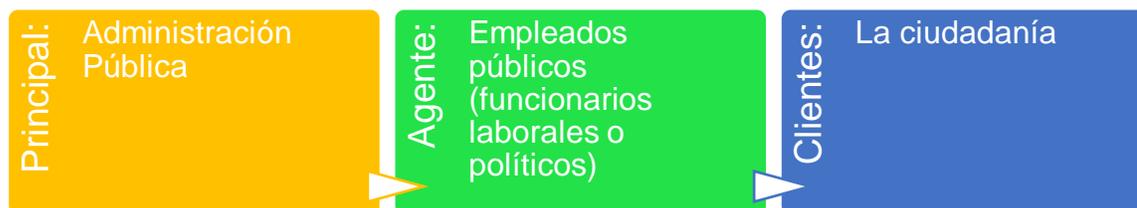
Uno de los autores más destacados en este terreno es Robert Klitgaard, quien brinda una breve aproximación del concepto (perverso) de corrupción (1992, pág. 4).

“Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o un servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas”.

Al igual Klitgaard ofrece una explicación acerca del fenómeno de la corrupción, desde las teorías económicas como la teoría principal-agente (o teoría de la agencia) que todavía hoy cobra relevancia:

“La corrupción es el abuso de posición para beneficio personal. La posición se refiere a un puesto desempeñado, para el que se otorga una autoridad sustentada en la confianza de un principal, en el que el actor que lo desempeña (agente) debe actuar en beneficio de tal principal (sea la ciudadanía, los accionistas o los miembros de la asociación) y no en beneficio propio” (Klitgaard, Maclean-Abaroa, & Parries, 1998, pág. 1), ver *esquema 3*.

Esquema 3. Teoría principal-agente (o teoría de la agencia) de Klitgaard.



Fuente: Elaboración propia en base a “Corrupción: concepto y mediciones: Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales” de Elena Gutiérrez (2018, pág. 119).

“La aplicación de la teoría de la agencia al control de la corrupción se traduce en el análisis de las condiciones que generan incentivos en los comportamientos corruptos de los individuos. La máxima de esta teoría requiere de un *principal* (en nuestro caso, administración pública en sentido abstracto que defiende unos intereses públicos) que necesita de un agente (empleados públicos, ya sean funcionarios, laborales o políticos) para relacionarse con sus *clientes* (la ciudadanía)” (Gutiérrez E. , 2018).

Para profundizar en el tema, Klitgaard a manera ilustrativa explica la corrupción en una ecuación:

$$C = M + D - A$$

La corrupción se generaría, según este autor, como consecuencia de un monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas o accountability (A).

Es decir, gráficamente lo expuesto puede sintetizarse de este modo:

+ BUENA ADMINISTRACIÓN y + TRANSPARENCIA = – CORRUPCIÓN.

Pues si

**C (corrupción) = M (monopolio) + D (discrecionalidad) – A (accountability),
entonces: Menor C = D (reduciéndola donde sea posible, pero aceptando su
papel) + B (buena administración) + T (transparencia) + P (participación).**

De acuerdo con Klitgaard, la corrupción está ligada a la existencia de monopolio en el ejercicio del poder, de discrecionalidad en el mismo, y a la falta de rendición de cuentas y control. Entonces para lograr una menor corrupción deberemos modificar la fórmula, reduciendo la discrecionalidad donde sea posible (pero aceptando su papel positivo y necesario como factor de buena gestión pública donde sea precisa), incrementando los refuerzos al derecho a una buena administración e inyectando tanta transparencia y participación como sea posible (Solé, 2012).

Una vez entendiendo los incentivos de las conductas ímprobables a través de la metáfora económica y ecuación de Klitgaard. Se logra consensuar que la corrupción se entiende como el abuso del poder para beneficio propio, definición igualmente adoptada por la Transparencia Internacional (2009) y se puede desglosar en tres tipos, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca:

Corrupción a gran escala también conocida como la gran corrupción que consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común (Transparency International, 2009).

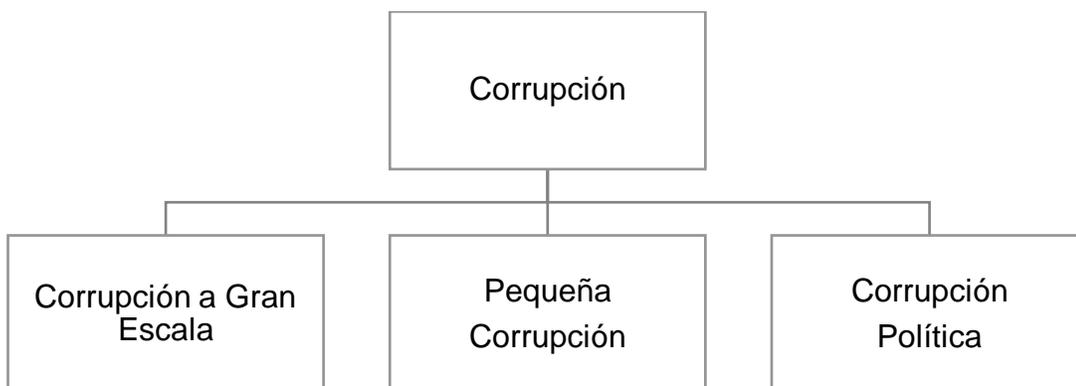
Es típico que los involucrados sean burócratas de alta jerarquía del sector público y grupos de interés del sector privado, que se caracterizan por repetir estas prácticas con frecuencia, pues los beneficios que obtienen exceden los costos que afrontan

Pequeña corrupción que consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policía y otras agencias (Transparency International, 2009).

Corrupción política que consiste en la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte

de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (Transparency International, 2009).

Esquema 4. Abordaje conceptual de la Corrupción



Fuente: Elaboración propia en base a “Guía de lenguaje claro sobre contra la Corrupción” (Transparency International, 2009)

Si bien la corrupción aparece tanto en la función pública como en la privada, para efectos de este trabajo de investigación se aborda la corrupción en el sector público desde la perspectiva de la ecuación de Klitgaard para visualizar las variables estratégicas de la gobernanza pública en la contención de la corrupción. Por lo tanto, ante mayor reforzamiento de la gobernanza pública a través de sus principios de institucionalidad, políticas públicas que fomenten la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, la corrupción disminuye.

3.5.1. Los efectos de la corrupción en lo político, social, económico y en la opinión pública

Según Alejandro Ferreiro⁵, la corrupción distrae recursos públicos y pervierte decisiones públicas, que, debiendo orientarse al bien común, terminan favoreciendo los intereses de los deshonestos.

El expresidente destaca los efectos que tiene la corrupción en el ámbito político, social y económico, teniendo altos costos para gestión pública, ver *tabla 3*.

⁵ Ex presidente del Consejo Directivo del Consejo de Transparencia en Chile.

Tabla 3. Efectos de la corrupción en las dimensiones de la política, social y económico

<p>Político</p> <ul style="list-style-type: none">• Erosiona la legitimidad y estabilidad de las instituciones públicas, sirviendo de peligroso pretexto para quienes, históricamente, han pretendido justificar golpes de Estado acusando de corruptos a los derrocados.• Afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos.• El mayor costo político de la corrupción es el daño que provoca a la confianza pública en las instituciones y representantes lo cual es soporte fundamental de todo sistema político democrático.
<p>Social</p> <ul style="list-style-type: none">• La corrupción genera, particularmente cuando se muestra sistémica e impune, un estado psicológico colectivo caracterizado por el deterioro de una moral social que observa como los poderosos incrementan su poder malamente, mientras los postergados, ajenos al circuito de la corrupción- acrecientan su marginación y resentimiento.
<p>Económico</p> <ul style="list-style-type: none">• Ahuyenta a los inversionistas e incrementa el llamado "riesgo país". Repercute, además, en sobrepagos a obras públicas y suministros, encareciendo innecesariamente el costo de la acción estatal. Al costo propio de la corrupción, debe agregarse, además, el costo en que los corruptos incurren para garantizar impunidad, agravando la distorsión de recursos.

Fuente: Elaboración propia en base al 9th International Anti-Corruption Conference por Alejandro Ferreiro (1999).

De acuerdo con Cantillana y Morales⁶, el análisis de la corrupción se asocia al estudio de la opinión pública, donde sus efectos no solamente se circunscriben a la esfera económica, dañando no sólo la imagen y aprobación del gobierno en turno, sino también la satisfacción y legitimidad de la democracia (Lagos, 2003; Cantillana & Morales, 2008). Dependiendo del tipo de estudio, la percepción de la corrupción ha sido ocupada tanto como variable dependiente e independiente, siendo más común el segundo escenario como se analiza en este trabajo de investigación.

La percepción de la corrupción es el resultado de múltiples interacciones entre variables socioeconómicas y sociodemográficas, evaluación del desempeño del gobierno y consumo de medio, entre otras (Cantillana & Morales, 2008), por tanto, la gestión del gobierno impacta en los niveles de percepción y ésta es un robusto determinante de la confianza institucional. De este modo, la percepción bien puede ser entendida como una variable interviniente entre las dimensiones de desempeño gubernamental y el apoyo al régimen democrático.

3.5.2. El concepto de corrupción como disfunción de la Gobernanza Pública y vulneración del derecho a un buen gobierno

Si la transparencia se ejerce en contextos democráticos donde impera la gobernanza pública. La corrupción es la antítesis de la transparencia, ya que esta debilita y socava

⁶ Indican cuatro enfoques en el análisis de la corrupción: (1) factores económicos; (2) la religión; (3) impacto de los sistemas electorales y (4) al estudio de la opinión pública (Cantillana & Morales, 2008).

las garantías de los ciudadanos, entorpeciendo la modernización de los criterios del bienestar común.

Por esta razón la corrupción es disfunción de la gobernanza, según Nye (1967, pág. 419), afirma que la corrupción ocurre cuando hay una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto o la intención de adquirir un beneficio privado. En consenso, se puede afirmar que la corrupción es el abuso de la función pública para beneficio privado (Persson, Rothstein, & Teorell, 2013).

Existen incentivos que favorecen a un clima de corrupción, especialmente, en países con calidades institucionales bajas e indicadores de buen gobierno negativos. Estos ecosistemas permiten lubricar los engranajes de una administración rígida al proporcionar libertad de acción para los actores corruptos, ya que los controles operan de manera ineficiente y descoordinada (Trindade de Angelis, 2016, pág. 43) con altos niveles de discrecionalidad en el actuar público.

Según Colgado Mo (2001), la corrupción es más frecuente donde están presentes formas institucionales ineficientes, como la burocracia, sistemas legislativos y judiciales débiles. Klitgaard (1992) afirmó que la corrupción es proclive a ocurrir cuando hay un alto grado de poder monopólico con discrecionalidad y sin transparencia. Por ejemplo, la cultura de la mayoría de las políticas en los países latinos enfrenta retos como ser el corporativismo y clientelismo, al seguir en sistemas altamente centralizados. En los ambientes políticos plagados de clientelismo, la capacidad del ciudadano para sancionar a los gobernantes es bastante reducida (Kitschelt & Wilkinson, 2007, pág. 73).

Desde una perspectiva económica, North (1981) establece el dilema fundamental para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, de ahí que, cuando en un país el interés particular de los gobernantes se ha puesto por encima de la eficiencia y la prosperidad económica, los resultados son nefasto para el crecimiento económico y el bienestar social (Villoria Mendieta & Izquierdo Sánchez, 2016).

La corrupción como contrapartida, tiene efectos perversos: (1) mina la efectividad de las organizaciones; (2) debilita la legitimidad de los gobiernos; (3) reduce el bienestar de las sociedades; (4) inhibe el desarrollo económico y; (4) encarece la cooperación en las relaciones ciudadanía-estado.

La llave del combate a la corrupción, son los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y calidad institucional, si bien no son las únicas vías de contención, sin embargo, son herramientas instaladas a través de la nueva gestión pública (Aguilar L. , 2014b). El reforzamiento de la rendición de cuentas horizontal (mayor autonomía, legitimidad, coordinación y amplitud), y vertical (participación, vigilancia y control civil) mayor capacidad de agencia en los órganos garantes de las leyes de transparencia y acceso a la información pública (eficacia, eficiencia), son herramientas para la contención de la corrupción.

A través de los arreglos institucionales se generan cambios transversales y transparentes, estableciendo nuevas reglas del juego hacia mecanismos de supervisión

y sanciones formales, logrando generar cambios progresivos de administraciones corruptas a menos corruptas.

Sin embargo, esta receta no siempre funciona en todas las administraciones con mayores índices de corrupción, algunos gobiernos no tienen interés en ser monitoreados ni por la sociedad, ni por esas agencias. Por ende, la complejidad de controlar y castigar la corrupción reside en 3 factores principales: (1) autonomía política; (2) configuración de información y flujos de poder al interior y exterior de las organizaciones formales; la más destacable (3) la amplitud del fenómeno facilita la banalización de la sociedad, al punto de ser considerada omnipresente o cultural.

La ciudadanía sigue enfrentando en la corrupción un grave impedimento para avanzar en la mejora de la gobernanza pública, la consolidación de los derechos democráticos y de niveles de gobernabilidad que permitan el desarrollo sostenible. Como consecuencia, siguen deteriorándose las condiciones que permiten la implantación de políticas públicas que resuelvan con eficacia las principales necesidades sociales. La lucha efectiva contra la corrupción exige tres elementos esenciales: (1) el más alto nivel de transparencia y divulgación en la vida política, administrativa y económica; (2) una política anticorrupción estratégica, integral y coordinada; y (3) una voluntad política firme y sostenida (Torres de Durand, 2018).

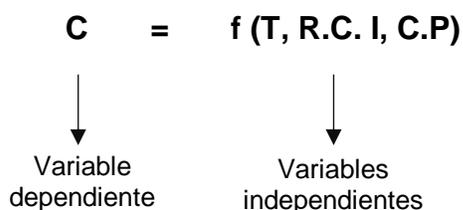
En última instancia la lucha para combatir la corrupción tiene que convertirse en un requisito para fortalecer la democracia. Una mayor transparencia se traducirá en mayor rendición de cuentas y por tanto en mayor confianza y credibilidad en la gestión de los asuntos públicos propiciando la inclusión social en la solución de los problemas que afectan la sociedad y la fiscalización de los recursos públicos.

IV. Metodología

Para comprender los bajos índices de corrupción del país suramericano versus los altos niveles del país centroamericano, se realiza un estudio de caso comparativo a través del análisis de las estructuras institucionales, calidades normativas, diseños en materia de transparencia Honduras y Chile. Realizando una distinción descriptiva de las agendas de transparencia por medio las LTAIP y su órgano garante, el rol de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y los resultados en materia de percepción de corrupción de ambos países que logran visibilizar la gestión de la administración pública.

Tomando en cuenta el análisis de estudio a partir de los esquemas de la gobernanza pública, se busca explicar, ¿cómo la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad juegan un rol central en la contención y reducción de la corrupción en Chile que en Honduras?

Por tanto, este trabajo comparativo estudia la corrupción como variable dependiente y la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad como variables independientes que contienen la corrupción a través de diseños institucionales, calidad normativa y garantías institucionales que velen por el ejercicio de la transparencia.



En otras palabras, la contención de la corrupción dependerá de los mecanismos efectivos de las variables independiente permitiendo la construcción de los ejes de análisis de la investigación siendo la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad, cómo estos conceptos de gobernanza pública juegan un rol central en la contención de los niveles de corrupción en un país, ver *esquema 5*.

Para alcanzar los objetivos de la investigación se utiliza una metodología cualitativa descriptiva e interpretativa, para lo cual se realiza una revisión documental de fuentes secundarias que consiste en: (1) en el análisis de las normas que regulan el marco institucional y jurídico de la ley de transparencia, órganos garantes de la LTAIP y EFS; (2) análisis de normas y documentos técnicos relacionados con transparencia, probidad pública, rendición de cuentas, institucionalidad y corrupción; (3) análisis de encuestas nacionales e internacionales de percepción de corrupción con respecto a niveles de tolerancia y denuncia de casos.

Esquema 5. Principios de la Gobernanza Pública como mecanismos de contención de la corrupción.



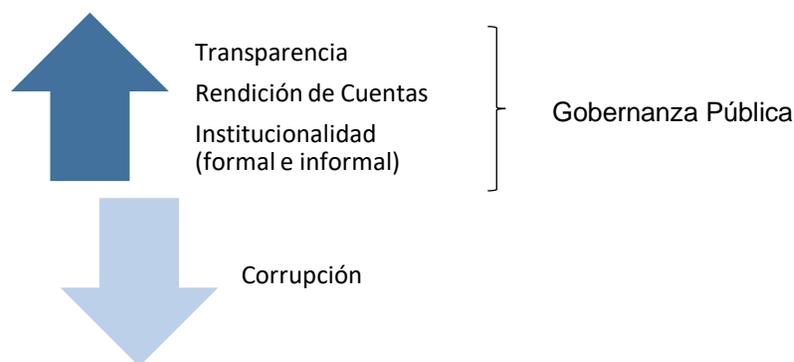
Fuente: Elaboración propia en base al marco teórico.

Según el *esquema 6*, la hipótesis central parte desde el concepto de la gobernanza pública, tomando como variables que se desprende de este concepto como análisis de estudio: La Transparencia, Rendición de Cuentas e Institucionalidad (Formal e Informal) en una agenda común para abordar la corrupción en un país. Si bien estas variables no

son las únicas⁷ para combatir y contener la corrupción, son claves en el abordaje y son principios para alcanzar una gobernanza plena.

Estas variables independientes se adoptan para comparar los diseños normativos e institucionales entre dos países, comprobando cómo a través de una política de transparencia a través de estas estas variables independientes inciden en la disminución de los índices de corrupción.

Esquema 6. Hipótesis central de la investigación en base a los principios de buena gobernanza.



Fuente: Elaboración propia en base al marco teórico.

Por tanto, este estudio comparativo se apoya de instrumentos de recolección de información cualitativa para generar un análisis comparativo de las normas, instituciones y percepción, en cuanto a sus similitudes y diferencias. Se trabaja con documentos institucionales como las constituciones de cada país, legislación, información de los medios de prensa principalmente escritos e informes de realce global como ser el Índice de Percepción contra la Corrupción, Latinobarómetro, Worldwide Governance Indicator por el Banco Mundial, Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Estudios de Transparencia y encuestas de percepción nacional, utilizando técnicas de análisis bibliográfico y documental a partir de la lectura selectiva, comprensiva, estratégica y crítica de libros, artículos científicos a fin de obtener insumos teóricos, conceptos y datos relevantes que respondan a la hipótesis planteada.

Según Morlino (2003) la comparación requiere de precisar un ámbito espacial horizontal y un área temporal longitudinal. En este caso, las unidades de estudio espacial son Chile y Honduras, por otro lado, el área temporal es un arco de tiempo comprendido desde la instalación de sus respectivas leyes de transparencia⁸.

Para la construcción de la muestra, se fija un marco de tiempo que posibilite la comparación, considerando a partir de la entrada de vigor de la ley de transparencia que

⁷ Según Daniel Kaufman en una entrevista menciona que para luchar contra la corrupción: “hay que alcanzar ese buen sistema de gobernanza, que incluye transparencia, rendición de cuentas, regulaciones efectivas, meritocracia e independencia y efectividad del poder judicial. Insiste en que hay que con sistemas de licitación públicos transparentes y competitivos, y abordar el desafío de captura del Estado por intereses creados” (Kaufmann, 2019, pág. 1)

⁸ Honduras en 2006 y Chile en 2008.

posibilite más información para apoyar el análisis comparativo en base a los resultados de gobierno e informes internacionales. Se escoge la muestra por criterios pertinentes, (1) siendo dos países de la región se asimilan los mismos desafíos y problemas sociales; (2) similares sistemas políticos; (3) indicadores de evaluación de percepción de corrupción.

Con respecto al tercer criterio, según el Índice de Percepción de Corrupción (Transparency International, 2020), Chile se ubica en la posición 67 y es considerado el segundo país menos corrupto a nivel latinoamericano. Por otro lado, Honduras se encuentra en el lugar 26 del ranking, categorizándolo como uno de los países con mayores niveles de corrupción e impunidad de la región. Esto deja en evidencia las políticas de transparencia avanzadas en Chile, lo cual refleja ser un referente de prácticas institucionales que logran alcanzar altos niveles de transparencia. En cambio, en Honduras, se mantiene en los niveles inferiores desde 1998 (*ver anexo 4*), por tanto, el fin de este trabajo es recoger lecciones desde la experiencia chilena en diseños de transparencia que podrían mejorar los índices de percepción de corrupción en Honduras.

Según Fideli (1998) el método comparativo se usa para confrontar dos o varias propiedades enunciadas en dos o más objetos, en un momento preciso o en un arco de tiempo amplio. Por tanto, se analizan a través del sincronismo histórico los esfuerzos institucionales y políticas de transparencia de dos países, *a priori* y *posteriori* de la entrada en vigor de la ley de transparencia y acceso a la información pública.

Dicho lo anterior, se realiza un análisis del recorrido de instalación de mecanismos formales de transparencia en Chile y Honduras, destacando los hitos históricos y actores relevantes que trasladan el tema de transparencia y ley de acceso a la información pública a la agenda pública, posibilitando la comprensión del fenómeno que se aborda a través de una breve construcción histórica para proceder a la discusión de los casos.

A través de esta recopilación de información se realiza la discusión en base a enfoques conceptuales a partir de la gobernanza pública para explicar la incidencia de la corrupción en ambos países. Se realiza revisión literaria especializada y fuentes secundarias se busca comparar: (1) Los antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) a través del recorrido de mecanismos formales en materia de transparencia, los hitos históricos y actores relevantes; (2) El diseño y contenido de la LTAIP comparada con la Ley Modelo de la OEA; (3) El Modelo Institucional de los Órganos Garantes de la LTAIP; (4) Estructura y competencias de las Entidades de Fiscalización Superior y; (5) Los niveles percepción de la corrupción con respecto niveles de tolerancia y denuncia por la ciudadanía chilena y hondureña.

En resumen, este trabajo aporta un análisis cualitativo en base a un contexto de descubrimiento y de generación de nuevas hipótesis que expliquen los factores que inciden en la contención de la corrupción en Chile y Honduras, enfocándose en el diseño e impacto de las leyes de transparencia, el rol de las entidades de fiscalización superior y los niveles de percepción de la corrupción en la ciudadanía.

Las siguientes secciones de este estudio incluyen el desarrollo de antecedentes, actores e hitos históricos que determinan la instalación de LTAIP en los países de estudio. La

cual genera una discusión entre Honduras y Chile con respecto a los modelos institucionales de transparencia, entidades fiscalizadoras y cultura política.

V. Antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso de Información Pública en Chile y Honduras

El capítulo anterior de este trabajo se centra en establecer el marco teórico y conceptual con el que se fundamenta esta investigación. Por su parte, este capítulo se centra en brindar una semblanza histórica sobre los orígenes del derecho de acceso a la información pública y la evolución que ha presentado en las últimas décadas.

Teniendo en cuenta que el “acceso a la información pública se refiere a la disponibilidad de información en poder de los organismos y entidades públicas, a través de solicitudes de acceso o mecanismos de transparencia activa, fortaleciendo el entorno para su divulgación (legal, institucional, capacidad administrativa)” (Fernández de Lara, 2014, pág. 30) así como la demanda de información pública

Se busca realizar una reflexión acerca de la creación de los mecanismos formales en materia de transparencia, de cuáles han sido los eventos que incidieron en la instalación de una agenda de probidad pública y quiénes han sido actores involucrados. Para ello, es necesario rastrear la evolución de los hechos a partir de la aprobación de las leyes de transparencia en 2006-2008 (Honduras) y 2008 (Chile) respectivamente hasta la actualidad.

5.1 Recorrido de Mecanismos Formales en materia de Transparencia

5.1.1 Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública en Chile

Si bien en Latinoamérica la corrupción institucional es un problema grave y generalizado, el caso chileno aparece como una alentadora excepción en la región⁹. “En diversos informes realizados en los últimos 25 años por organismos internacionales como Transparencia Internacional y el Banco Mundial señalan a Chile como el país con el más alto nivel de probidad pública en América Latina (...) el país es considerado como poseedor de un grado de probidad similar o superior a varias nociones europeas¹⁰” (Silva, 2018, pág. 15). Ha sido uno de los países latinoamericanos que más lejos ha ido en adopción de políticas a favor de la transparencia de la gestión pública, lo cual indica la baja tolerancia que existe en los chilenos con respecto a prácticas de corrupción (PNUD, 2014, pág. 423).

Este país se ha caracterizado por poseer, desde el período colonial hasta el presente, fuertes instituciones con una cultura política respetuosa del orden y de las leyes para contener la corrupción. Sin embargo, fue durante el golpe de Estado de 1973, que “pone

⁹ Sin embargo, según declaraciones brindadas por María E. Manaud, Presidenta del Consejo de Defensa del Estado indica que “existe más corrupción de la que se puede suponer según los índices internacionales” (Manaud, 2020)

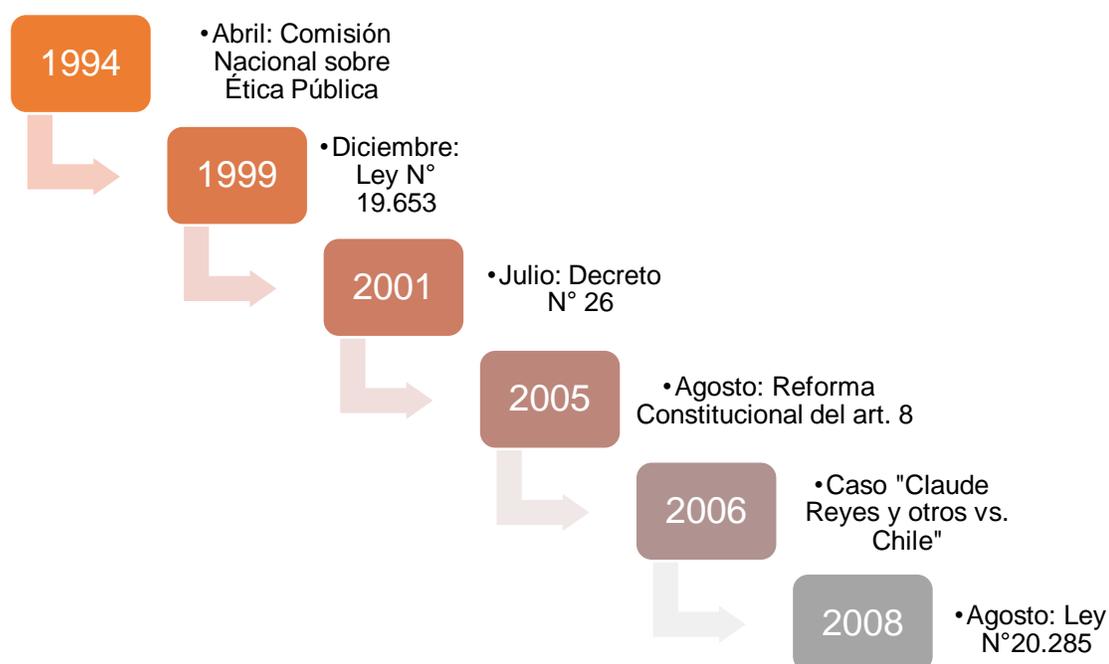
¹⁰ Chile ha figurado ocupando posiciones que varían desde el 17 al 26 de las naciones más probas del mundo (de un total de 180 naciones). En el año 2017 Chile ocupa el lugar 26 de la lista, sólo tres posiciones más de abajo de Francia. Otros países europeos como Portugal, España e Italia ocupan posiciones 29, 42 y 54. En el ámbito latinoamericano países como Argentina, Brasil, México y Venezuela ocupan posiciones pocas alentadoras siendo el 85, 96, 135 y 169, respectivamente (Silva, 2018, pág. 15)

fin a la larga tradición de austeridad que había caracterizado a los presidentes de Chile¹¹ (Silva, 2018, pág. 199).

Por más de 17 años, los principales instrumentos de vigilancia de la probidad pública permanecieron desactivados. No obstante, con la instalación de la democracia en los años noventa, se comienza a desvelar una serie de actos de corrupción acontecidos durante la dictadura que involucraban a funcionarios públicos.

Cabe mencionar que, al retorno de la democracia, Chile se recupera de una larga tradición republicana, caracterizada por la probidad en el ejercicio de la función pública, austeridad de sus gobernantes y respeto por el quehacer de Estado. Éste reconstruye su gobernanza con una serie de comisiones. Una de ellas, fue la Comisión Nacional de Ética Pública bajo el mandato de Eduardo Frei Ruiz Tagle¹² en 1994.

Esquema 7. Línea de tiempo de la historia de la Ley de Transparencia en Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a la Historia de la Ley de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2019).

Se constituye como una instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, debían contribuir a perfeccionar la democracia, reforzar los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública (Egaña, 2016, págs. 1-2).

La función principal de esta comisión era hacer frente al problema de la corrupción y promover la transparencia como una política de Estado, haciendo partícipe a distintos

¹¹ "En Chile ha habido muchos militares o marinos que han ocupado la primera magistratura, entre ellos Carrera, Blanco Encalada, O'Higgins, Freire, Prieto, Bulnes, Pedro Montt e Ibáñez. Todos ellos fueron gobernantes probos. Pinochet es el primer gobernante corrupto de la historia de Chile" (Orellana, 2007, pág. 15).

¹² Período presidencial: marzo 1994 – marzo 2000.

actores con el fin de asegurar un diálogo transversal, ésta misma buscaba la prevención de los actos de corrupción y proponer 41 medidas (ver *anexo 5*) en las cuales se destacan códigos de probidad, reformas al procedimiento penal, limitación al gasto electoral, promulgación de ley de compras públicas y acceso a la información pública (Egaña, 2016).

Producto de ello, muchas recomendaciones fueron incluidas en la Ley N° 19.653 “Ley de Probidad Administrativa aplicable a los órganos de Administración del Estado” aprobada en 1999, la cual “vino a consagrar como regla general la publicidad de los actos administrativos y de los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial” (Rajevic, 2008).

A partir de 1990, Chile contaba con disposiciones legales, que, reconocían de manera parcial el derecho de acceso a la información pública en el artículo 11 bis de la Ley N° 18.575 “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”.

En 2001 se crea el Decreto N° 26, “Reglamento sobre el secreto o reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado” del Ministerio Secretaría General de la Presidencia¹³, la cual complementa la Ley N° 18.575 y define salvo excepciones, qué actos administrativos son de carácter público y los documentos que sirven de sustento. Por tanto, entregan la decisión de declaración a los mismos órganos requeridos, correspondiendo al Jefe Superior del Servicio, mediante resolución fundada, determinando los actos, documentos y antecedentes que tendrían la característica de secretos o reservados” (Precht Rorris, 2015, pág. 57).

Cabe mencionar que, desde la Constitución de 1980, se instala una cultura del secreto en la administración del Estado, donde el incentivo institucional es dirigido a declarar la información como secreta. Para profundizar, la ley N° 19.653 si bien establece una regla general de publicación de actos, ésta misma no asegura la entrega de dicha información. Es decir, que las personas tienen derecho a solicitar información a los servicios públicos, pero a la vez se crea un listado de excepciones y aprobaciones de reglamentos que delimitan la entrega.

Esto quiere decir que cuando se solicita la información, el servicio público puede rechazar la entrega de esta, en ese caso se recurre a los Tribunales de Justicia con una baja probabilidad de obtener la información. Además, si otra persona desea solicitar la misma información al servicio, ésta puede negarse y se inicia otro proceso (Orellana Vargas, 2014). Por otro lado, el Decreto N°26, estipula que los actos declarados como secretos o reservados tendrían esta condición por 20 años, a menos que por resolución fundada antes de ese plazo el jefe superior del servicio modificara dicha condición¹⁴.

¹³ “Este Decreto Supremo no estuvo exento de críticas, ya que permitió un uso abusivo de las facultades de declarar fuera del acceso público todo tipo de información, otorgando al Jefe Superior del Servicio la facultad de declarar actos, documentos y antecedentes sujetos a secreto o reserva y, entre otros, establecía que a la correspondencia oficial del servicio le era aplicable tal condición” (Olavarría Gambi, 2012a, págs. 26-27; 2012b).

¹⁴ Este reglamento fue extensivamente utilizado, instaurándose una verdadera cultura del secreto en la administración del Estado y haciendo que el principio general, que es la transparencia y el acceso a los actos y documentos

En torno a este tema, la sociedad civil se organiza para realizar críticas hacia las nuevas regulaciones, lo que lleva a utilizar los mecanismos de amparo de acceso a la información administrativas dispuestos por la ley¹⁵. Ha sido la sociedad civil que recurre a la Contraloría General de la República denunciando los abusos de la Administración en el ejercicio de la competencia de calificación de secreto. Paralelamente se establece un debate público sobre el acceso a la información, hacia el cuestionamiento del quehacer público con la participación de organizaciones sociales como Proacceso, Chile Transparente, Corporación Participa y Fundación Terram (Cordero Vega, 2006, pág. 6).

Al igual la prensa tuvo un rol activo desde el inicio, con la principal razón que a través de esta vía los periodistas se veían afectado su derecho a la fuente y a la libertad de información. De este modo, el Parlamento considera adecuado, en el marco de debate sobre reformas institucionales incorporar el principio de la publicidad y transparencia en la nueva Carta Fundamental.

Fue en 2005 que la transparencia se eleva de rango legal a constitucional con la reforma de la Ley 20.050 “Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República¹⁶”, que, se consagra con un nuevo artículo (artículo 8) en el Capítulo de Bases de la Institucionalidad donde se incorpora el “principio de transparencia y acceso a la información de los actos y documentos que obren en poder del Estado” (Precht Rorris, 2015, pág. 67).

En 2006, a raíz del caso de “Claude Reyes y otros vs. Chile”¹⁷, quién acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la negación de información del Estado chileno. Este evento marca un punto de inflexión de reconocer que el acceso a la información en poder de la Administración constituye como un derecho fundamental.

Aunado a esto, una moción presentada por los Senadores Jaime Gazmuri y Hernán Larraín da origen a la Ley 20.285 en 2008, “esta ley regula el ejercicio del derecho de acceso a la información de los organismos del Estado, establece los procedimientos para hacer efectivo ese derecho, las excepciones a entregar la información solicitada y crea

administrativos, fuera vulnerado mediante una simple resolución exenta de toma de razón (Precht Rorris, 2015, pág. 57)

¹⁵ En septiembre de 2000 se presenta el primer recurso de amparo de acceso a la información luego que CONAF no respondiera a la solicitud de información hecha por la fundación Terram.

¹⁶ El inciso segundo del Artículo 8 constitucional establece que “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos de Estado, así como los fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer las reservas o secretos de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional” (Senado de la República de Chile, 2005).

¹⁷ Este caso se inicia cuando la Forestal Trillium (USA) comienza un proyecto para explotar 250.000 de bosque de Lengua en la XII Región. Ante esto un grupo de representantes de organizaciones ambientales (Fundación Terram) solicita al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) antecedentes para medir el impacto del proyecto y sus alcances. Esta información no fue entregada por el Estado. La solicitud se inicia el 7 de mayo de 1998, y el 18 de agosto de 1998 la Corte Suprema rechaza el recurso de queja en contra del CIE. Tras esto se presenta el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 1998. Finalmente, el 19 de noviembre de 2006 la Corte emite sentencia y condena al Estado de Chile por negación de información (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

un órgano autónomo, el Consejo para la Transparencia” (Olavarría Gambi, 2012a, pág. 17).

Se crea el Índice de Transparencia y Acceso a la Información que mide el Estado de implementación de la Ley 20.285 acompañado de leyes complementarias como la Ley N° 28.880 acerca de “Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses” y la Ley N° 20.730 que “Regula el Lobby y las Gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios” (ver *anexo 6*)¹⁸.

En Chile la Ley de Transparencia 20.285 instala el marco jurídico que garantiza a todo individuo su derecho inherente de solicitar y recibir información de órganos de la administración del Estado. Éste busca servir al control de la gestión de los recursos estatales y a la lucha contra la corrupción, y hacer más efectiva la participación ciudadana en los asuntos y debates públicos, bajo la lógica de la rendición de cuentas (Medina, 2015).

Las reformas jurídicas, regulaciones impulsadas y la “instalación de una política pública que promueve la transparencia en el actuar de los servicios públicos es un gran paso en la modernización de la gestión pública chilena” (Olavarría Gambi, García Moresco, & Allende González, 2014, pág. 1). Logrando que el accionar del Estado permite el desarrollo de sus ciudadanos, contribuyendo el despliegue de sus capacidades y competencias con el fin de alcanzar como individuos, lo que en sí implícita la visión de la construcción del bienestar social.

En marzo de 2008, mediante el Decreto No. 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se crea la Comisión de Probidad y Transparencia¹⁹ para el apoyo, seguimiento, estudio y análisis de la implementación del acceso a la información en el Poder Ejecutivo.

En 2012 mediante el decreto No. 86, se crea la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, un órgano asesor de la Presidencia de la República que tiene como misión velar por el respeto de los derechos y deberes en la relación entre ciudadanía y Estado (Fernández de Lara, 2014, pág. 129), también de monitorear preventivamente el cumplimiento de las obligaciones de las leyes relativas a la probidad y transparencia de los servicios públicos.

5.1.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Honduras

Los primeros indicios de probidad administrativa en Honduras se generan alrededor de la década de 1950. Sin embargo, dado a la instalación de los regímenes castrenses (1963-1980) y la correlación de actos de corrupción e impunidad durante esos años, estas iniciativas no cumplieron el fin por el cual fueron creadas, ocupando condiciones de corrupción sin obstáculos de vigilancia colectiva, ausencia de los mecanismos contralores sobre la administración pública y alta discrecionalidad de los jefes militares en el manejo

¹⁸ Cuadro resumen de leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información en Chile.

¹⁹ Desde la promulgación de la ley, en agosto de 2008, la Comisión de Probidad y Transparencia desarrolló un plan de apoyo para que todos los servicios y organismos de Gobierno estuvieran en condiciones de implementar la Ley No. 20.285 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

de los recursos públicos. Un ejemplo de ello es el Decreto Legislativo N°144 aprobado el 11 de marzo de 1954, que emite la “Ley de Probidad Administrativa”²⁰ (Tribunal Superior de Cuentas , 2019), cabe destacar que estuvo vigente, no obstante, nunca se aplicó (ver *anexo 8*)²¹.

En 1975, el Jefe de Estado Juan Alberto Melgar Castro²² emite la “Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos” (Tribunal Superior de Cuentas , Nuestra Historia, 2019) y crea la Dirección de Probidad Administrativa²³, como una dependencia de la Contraloría General de la República²⁴. Esa ley entra en vigor en 1976, derogando la Ley de Probidad Administrativa señalada anteriormente. En esa ley se legisla sobre el enriquecimiento ilícito, incluyendo la presunción de éste y que la carga de la prueba le corresponde al servidor público (Tribunal Superior de Cuentas , 2019), en 1994 se reforma nuevamente esta ley²⁵.

Una vez en transición democrática en 1982, el retorno de los partidos políticos al control y manejo del aparato estatal se abre a nuevas posibilidades y aumento de protagonistas en la corrupción. La reactivación de la política significa un reavivamiento de los viejos estilos clientelistas de los partidos políticos, acompañado de escandalosos casos de corrupción como el “Banagate”, “Visazo”, “Pasaportazo”, “Ciudad Mateo” en 1975, 1991, 1995, 1996 respectivamente (Consejo Nacional de Anticorrupción, 2017). Por otro lado, según el informe de Latinobarómetro (1997, pág. 8), según la percepción de los habitantes en Honduras tienen mayor poder los militares y las grandes empresas a comparación de los países de la región.

Dicho lo anterior, en Honduras, históricamente ha alcanzado altos grados de percepción de corrupción. Identificados en tres escenarios: primero, en el nivel más alto, en la que participan sectores vinculados al poder político, económico nacional y capital internacional. En el segundo, como una corrupción intermedia, donde participan sectores políticos y económicos locales y tercero, la corrupción protagonizada por

²¹ Cuadro resumen de las leyes hondureñas.

²² Período de Jefatura de Estado: abril 1975 – agosto 1978.

²³ Mediante Decreto N° 301 de fecha 30 de diciembre de 1975, publicado en la gaceta el 31 de diciembre de 1975. Éste fue redactado mediante Decreto N° 83-92 de fecha 29 de mayo de 1992, publicado en la gaceta el 22 de junio de 1992. Éste fue derogado mediante Decreto N° 299-93 de fecha 16 de diciembre de 1993, publicado en la gaceta el 7 de febrero de 1994. Ver más: <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONTRA%20EL%20ENRIQUECIMIENTO%20LICITO%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

²⁴En la Constitución de la República de 1982, se establecen dos órganos auxiliares del Congreso Nacional: uno: La Contraloría General de la República, (Artículo 222) con similares funciones a las señaladas en las Constituciones de 1957 y 1965 y otro la Dirección de Probidad Administrativa (Artículo 232) y se incluye en el Artículo 233 la presunción de enriquecimiento ilícito (Tribunal Superior de Cuentas , Nuestra Historia, 2019).

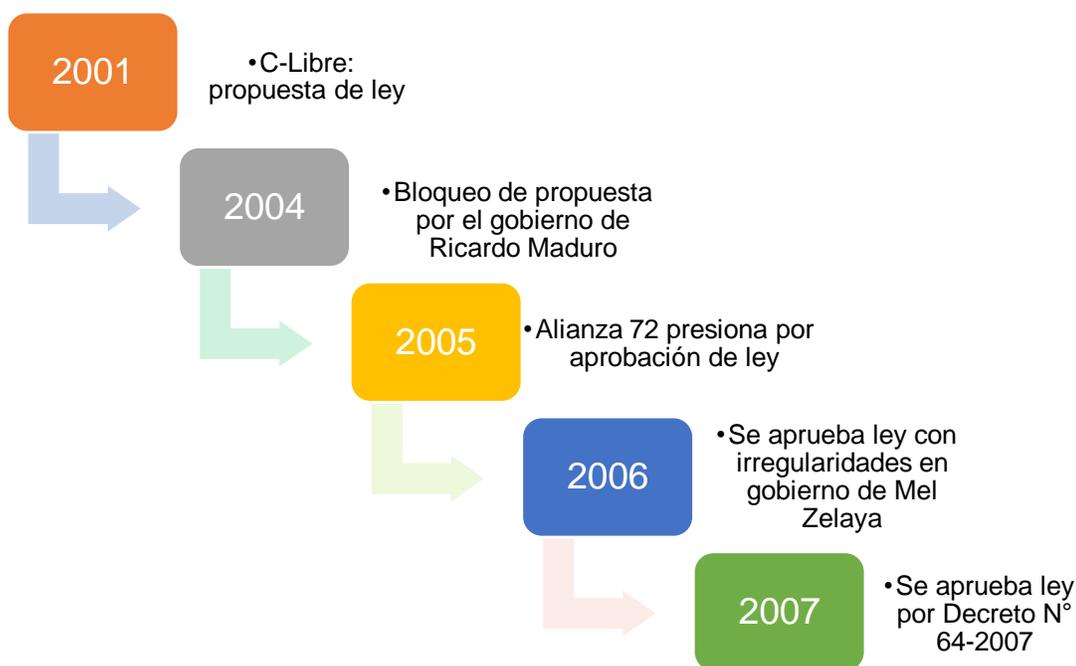
²⁵ Mediante Decreto N° 83-92 de fecha 22 de junio de 1992 se reforman los artículos 20,24 y 40 de dicha ley. Luego mediante Decreto N°299-93 de fecha 7 de febrero de 1994 se reforman los artículos 6c,11, 12, 13, 17b, 17c, 21, 23 y 33, ver más: <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20CONTRA%20EL%20ENRIQUECIMIENTO%20LICITO%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

empleados y ciudadanos que acuden a la institución en búsqueda de un servicio gubernamental²⁶ (Castellanos, 2002).

Para combatir el flagelo, se crean diversas comisiones oficiales para investigar los casos de corrupción y diseñar estrategias para combatirla. Surgen nuevas instituciones como el Ministerio Público, Consejo Nacional Anticorrupción²⁷, Dirección de Probidad Administrativa. Sin embargo, según el Latinobarómetro (2003, pág. 29) se analiza el progreso de reducción de corrupción en instituciones estatales en los últimos dos años, arrojando resultados de un 27%, afirmando alguna reducción de corrupción en el aparato estatal (ver *anexo 7*).

Lo anterior indica que, a pesar de los esfuerzos institucionales, la contención hacia este fenómeno ha sido con bajos resultados. En su momento no se contaba con una política de anticorrupción integral entre Estado, ciudadanía, partidos políticos y empresa privada, que cumpliera con principios de transparencia, mecanismos contralores, participación ciudadana.

Esquema 8. Línea de tiempo de la historia de la Ley de Transparencia en Honduras.



Fuente: Elaboración propia en base al artículo “Let the Sunshine In: The Making of the Transparency and Access to Information Law in Honduras” de Banco Mundial (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

No obstante, en el 2001, se integra las funciones de la Contraloría General de la República (CGR) y la Dirección de Probidad Administrativa en una sola institución

²⁶ Se realiza un seguimiento desde 1982-1995 sobre actos de corrupción que aparecen publicados en los diarios nacionales (Castellanos, 2002, pág. 25).

²⁷ Art. 4 de la ley de transparencia y acceso a la información pública establece varios apoyos organismos para el IAIP, incluido el Nacional Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), el organismo de supervisión responsable de garantizar que el LTAIP sea adecuado aplicación de la LTAIP. Para ese fin, la CNA tiene acceso a instituciones e información no clasificado como reservado, confidencial, personal o secreto (Central America Monitor, 2019, pág. 10).

denominada Tribunal Superior de Cuentas (TSC), que tiene por atribución el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los Servidores Públicos²⁸.

En 2001, una coalición de periodistas y miembros de la sociedad civil fundó C-Libre (Comité de Libertad de Expresión) con el objetivo de salvaguardar el derecho a la libertad de expresión y derecho a la información en Honduras (C-Libre, 2019; Bertoni, 2011). Durante sus dos primeros años realizan visitas al Relator de Libertad de Expresión e Información²⁹ para aprender sobre las experiencias de otros países en esta materia. Producto de ello, se realiza el primer Diálogo Nacional sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión en Honduras, y se elabora el proyecto de ley sobre el Derecho de Acceso a la Información por parte del abogado y ex Comisionado de Derechos Humanos, Leo Valladares.

Después de la visita del Relator, en 2003 el proyecto de ley fue presentado oficialmente en el Segundo Diálogo Nacional. Para 2004, se crea el movimiento a favor de AIP (al Acceso a la Información Pública), esto genera una coalición masiva con consultas regionales y discusiones entre expertos internacionales de otros países, con el fin de alzar el tema en la agenda pública.

Toda esta discusión se realiza durante la administración de Ricardo Rodolfo Maduro Joest³⁰. La reacción del gobierno es presentando un propio proyecto de ley en el Congreso, sin embargo, la propuesta construida por la sociedad civil contaba con la suficiente legitimidad para presionar al ejecutivo en reconocer, que, además de ser promovida por la ciudadanía y las organizaciones sociales, teniendo el respaldo internacional³¹, la propuesta de ley presenta viabilidad y coherencia hacia la fiscalización de la gestión de los funcionarios públicos.

Los eventos que se desarrollan a lo largo de 2005 destacan el juego de intereses entre actores relevantes en la instalación del proyecto. Una vez elevado la propuesta de ley de la organización social a la cámara de diputados, específicamente al comité legislativo, éste retrasa la discusión, sin embargo, debido a presiones de sectores influyentes declaran el proyecto de ley como “un instrumento legal extremadamente sensible”. Estas presiones fueron ejercidas por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Asociación de Propietarios de Medios y Asociación de Periodistas, que, se opusieron a la aprobación de esta ley, debido a la preocupación de la divulgación de los contratos de éstos con el Estado.

Ante esta resistencia, a mediados de 2005, se establece una alianza formal conocido como Alianza 72, en referencia al artículo 72 de la Constitución hondureña³² sobre libertad de expresión, así como del artículo 80 que aborda el derecho de petición, surge

²⁸ Ver artículo 3 en la Ley Orgánica del TSC: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC_7.pdf

²⁹ Por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en octubre 1997, ver más: <http://portal.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=253&IID=2>

³⁰ Período presidencial: enero 2002 – enero 2006.

³¹ G-16 y OEA (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

³² “Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones”.

como un grupo de presión que busca garantizar el derecho de y a la información en Honduras, en todo lo vinculado al acceso a la información pública. Retoman los esfuerzos iniciados los años anteriores, respaldado por las 22 organizaciones sociales detrás del liderazgo de C-Libre y apoyo financiero de la OEA. La Alianza 72 realiza un movimiento para la aprobación del proyecto de ley para contrarrestar la resistencia de los intereses creados. A través de diálogos y talleres nacionales para reunir apoyo de los dos principales grupos de veto, es decir, del sector privado y el gremio de medios (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

Debido a las elecciones de 2005, esto ofreció un momento de nuevas oportunidades para el movimiento. La aprobación de la ley de transparencia y acceso a información era una de las promesas de campaña de José Manuel Zelaya Rosales³³. Una vez electo como presidente, el proceso de aprobación fue lento debido a que los legisladores oficiales y oposición de ese momento se negaron a discutir el proyecto de ley.

A través de un lobby hacia los partidos políticos, se reanuda la discusión. Como resultado se obtiene cuatro borradores de proyecto de ley, el proceso sufrió varios avances y retrocesos, entre los grupos a favor de la reforma y los que querían mantener el estatus quo. A raíz de ello, se crea una de las comisiones más grandes de la historia del Congreso de Honduras, con 17 miembros para la discusión y contra puntos de la implementación del proyecto.

Ante la presión de la comunidad internacional (OEA y G-16³⁴) y el apoyo de Lizzy Flores, vicepresidente del Congreso Nacional en diciembre 2006 se aprueba la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública el 30 de diciembre de 2006 mediante decreto 170-2006, sin embargo, ésta presenta irregularidades con respecto al documento original. Después de otra jornada de lobby por parte de la Alianza 72 y G-16 se logra el julio 17 de 2007 mediante Decreto N° 64-2007, enmendar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Alianza 72 & IFEX, 2006; Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008), su implementación total inicia hasta el 19 de enero de 2008 a fin de que las instituciones públicas tuvieran un plazo para adecuar sus estructuras y procesos para el nuevo cambio de apertura y publicidad (C-Libre, 2010, pág. 10). La legislación hondureña es la secta ley promulgada de esta índole a nivel latinoamericano y la primera en Centro América.

Se crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública (IAIP, 2019).

³³ Período presidencial: enero 2006 – junio 2009.

³⁴ El grupo de trabajo de cooperación internacional de Honduras incluye los principales organismos multilaterales (BM, FMI, PNUD, BID, BCIE) y bilaterales (Alemania, Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Países Bajos, Italia, Japón, Suecia, Suiza y la Comisión Europea) activo en el país.

A la par se crean códigos y reglamentos que complementan la Ley de IAIP, como el “Código de Conducta Ética del Servidor Público”³⁵, donde se crean los Comités de Probidad y Ética Pública con bajo nivel de poder, por tanto, ocho años después entra en vigor el “Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Probidad y Ética Pública”³⁶ y se refuerza el artículo 6 de la “Ley de Contratación del Estado”³⁷, que expone principios de publicidad y transparencia.

Posteriormente, la Secretaria de Coordinación General de Gobierno (SCGG)³⁸, fue creada mediante modificación a la “Ley General de Administración Pública”, tal como consta en la “Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno”³⁹. Bajo esta modificación se constituye la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado⁴⁰, la cual busca mejorar la eficacia y el impacto de las políticas (...) la transparencia en la asignación y uso de recursos (...); la formulación y ejecución de políticas y programas de transparencia y lucha contra la corrupción, el desarrollo de la ética pública, la rendición de cuentas y la coordinación de los controles internos.

Si bien el acceso a la información pública es un derecho, reconocido bajo convenciones internacionales, nacionales y, en las políticas públicas de muchos países. Sin embargo, Honduras todavía está debatiendo el alcance de qué categorías de información se clasifican como "limitadas" o "confidenciales" en el ámbito nacional derecho, especialmente información relacionada con los sectores de defensa, seguridad y justicia.

Esto se debe a la aprobación de la “Ley Especial del CNDS” en 2011, que faculta y brinda garantías al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS)⁴¹ de liderar la política general de seguridad y defensa nacional. Dos años después entra en vigor la “Ley para

³⁵ Creado por medio de Decreto N° 36-2007 de fecha 31 de mayo de 2007, publicado en la gaceta el 24 de octubre de 2007, reformado por Pleno Administrativo N° 06/2015 de fecha 8 de julio de 2015, publicado en la gaceta el 1 de agosto de 2015. Ver más: http://www.sep.gob.hn/sitio/descargas/Codigo_de_etica_del_servidor_publico.pdf y <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento%20del%20C%C3%B3digo%20de%20Conducta%20%C3%89tica%20del%20Servidor%20P%C3%BAblico.pdf>

³⁶ Creado por medio de Acuerdo Administrativo N° 005-2006 del 31 de marzo de 2006 (que no fue publicado en la gaceta). Se crea mediante Pleno Administrativo N°08/2015 de fecha 4 de noviembre de 2015, publicado en la gaceta el 14 de diciembre de 2015. Ver más: http://www.sep.gob.hn/sitio/descargas/Reglamento_para_la_integracion_y_funcionamiento_de_los_Comites_de_Probidad_y_Etica_Publica.pdf, https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_integracion_func_comites_prob_etica.pdf y el artículo 53 de la Ley Orgánica del TSC, ver más: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC_7.pdf

³⁷ Por medio de Decreto N° 74-2001 del 29 de junio de 2001, publicado en la gaceta el 17 de septiembre de 2001. Ver más: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo7.pdf

³⁸ Creada bajo el decreto Ejecutivo Numero PCM-001-2014 del 3 de febrero del 2014, publicada en la gaceta el 22 de febrero del 2014 y reformada bajo Decreto Ejecutivo No.PCM-009-2018. Ver más: <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/febrero/PCM-01-2014.pdf>

³⁹ Por medio de Decreto N° 266-2013 del 16 de diciembre de 2013, publicado en La Gaceta el 23 de enero de 2014, ver más: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_optimizar_adm_pub_fort_transparencia_gob_2014.pdf

⁴⁰ Se crea mediante el Decreto Ejecutivo PCM 002-2014, Art. 3° del 3 de febrero del 2014, publicado en la gaceta el 28 de febrero del 2014 Ver más: <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/sites/decretos/febrero/PCM-02-2014.pdf>

⁴¹ Se crea mediante Decreto N°239-2011 con fecha de 8 de diciembre de 2011, Art. 1: Está conformado por el presidente de la República, quien lo preside, así como por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, y el Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, publicado en la gaceta el 12 de diciembre de 2011. Ver más: [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Especial%20del%20Consejo%20Nacional%20de%20Defensa%20y%20Seguridad%20\(2,9mb\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20Especial%20del%20Consejo%20Nacional%20de%20Defensa%20y%20Seguridad%20(2,9mb).pdf)

la Clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional”⁴², que, a través de esta legislación el CNDS puede clasificar la información pública como “reservado”, “confidencial”, “secreto” y “ultrasecreto”⁴³, cuando ésta atente contra la seguridad nacional. A corto plazo, estas contrarreformas debilitan el ejercicio de la transparencia, por ende, el rol del IAIP, generando duplicidad de funciones.

La IAIP ha emitido dos resoluciones sobre la ley de clasificación mejor conocido como la “Ley de Secretos”, primero, la Resolución SO-077-2015, que solicita la anulación de la resolución CNDS (CNDS-069-2014⁴⁴) declarando información de diversas instituciones gubernamentales confidenciales. Y segundo, la Resolución SE-001-2015, emitida a solicitud del CNA, quien exige al Congreso hondureño de aplicar la reforma. A su vez, en 2016, las organizaciones de la sociedad civil presentan una moción para declarar la "Ley de Secretos" inconstitucional, afirmando que 13 de los 17 artículos violan la Constitución hondureña al igual que los acuerdos internacionales que tiene Honduras ratificado. En estos tres escenarios, las mociones no han sido resueltas, ni negadas (Central America Monitor, 2019, pág. 17).

Desde el ámbito de la sociedad civil, el C-LIBRE, el Centro de Prevención de la Tortura (CPTRT), el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (CIPRODEH) y el Observatorio Ecuménico Internacional de Derechos Humanos presentaron, el 10 de febrero de 2016, un recurso de inconstitucionalidad por vía de acción contra trece de los diecisiete artículos de la ley de secretos, por considerar que los mismos se oponen no sólo a la Constitución de la República, sino también a varios instrumentos internacionales a los que el Estado de Honduras ha adherido. Al momento, la Fiscalía Especial de Defensa de la Constitución ya ha emitido su dictamen (no vinculante) para que la Sala Constitucional declare sin lugar los recursos presentados (Central America Monitor, 2019).

El gobierno hondureño ha promulgado contrarreformas en los últimos años, logrando el aumento del secreto y dificultad para acceder a la información pública. Esto ha impedido la divulgación de información sobre 18 instituciones civiles como las instituciones de defensa y seguridad, incluidas la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (Central America Monitor, 2019).

⁴² Creado mediante Decreto Legislativo N°418-2013 de fecha de 20 enero de 2014, publicado en la gaceta el 7 de marzo de 2014. Ver más: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley%20para%20la%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Documentos%20P%C3%BAblicos%20relacionados%20con%20la%20Seguridad%20y%20Defensa%20Nacional.pdf>

⁴³ Ver artículo 4 y nota de pie de página anterior número 29.

⁴⁴ Después de la aprobación de la ley, en una de sus primeras aplicaciones a través de la Resolución 069-2014, la CNDS ordenó que información generada por 16 agencias gubernamentales civiles mantenerse en secreto. Sin embargo, la resolución no se limita a estas 16 instituciones. También puede aplicarse a “(...) otras instituciones que administrar información de interés por la seguridad nacional y defensa”. Ver más: https://www.oas.org/en/spa/dsds/maccih/new/docs/20170705_MACCIH_5.pdf

5.2 Hitos históricos para la instalación de una Agenda de Transparencia en Chile y Honduras relacionado con actos de corrupción en el sector público

5.2.1 Chile: implementación desde la institucionalidad

Retomando el origen de creación de políticas públicas de transparencia, también se generan desde un poder concentrado de “arriba hacia abajo, específicamente desde la influencia de un efecto cascada de las cortes internacionales”, que ante casos de solicitud de protección de un derecho de acceso a la información pública, no han dudado en dar la razón a la ciudadanía y, aunque se admite que hay espacios restringidos para una información que se califica como reservada, sensible o de naturaleza de seguridad nacional.

Tal como fue el caso de “Claude Reyes y otros vs. Chile”, donde se estableció que el derecho de acceso a la información es un derecho humano por sí solo. En consecuencia, la Corte Interamericana fue el primer organismo internacional en reconocerlo en una sentencia (Sánchez & Castro, 2017). Este es un caso de respuesta institucional internacional, dado a las reivindicaciones de la sociedad civil que luego han logrado reconocimiento de cortes internacionales, se manifiestan las normas y mecanismos de promoción del acceso a la información pública en Chile, además de una sociedad civil interesada, la posición de la prensa en el seguimiento de la implementación de una ley a favor del acceso a la información.

A partir de ello, se construye una infraestructura de transparencia y probidad, a través del Consejo para la Transparencia acompañado de leyes complementarias como la Ley de Fortalecimiento de la Democracia, Ley de Probidad, Ley de Lobby, Ley de Participación Ciudadana y Ley de Protección de Datos Personales.

En Chile hubo cuatro momentos de transformación de la agenda de transparencia y probidad. Un primer momento, durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar⁴⁵, período que se instaura la democracia, de acuerdo con Muñoz (2008), se goza de una renovada confianza en la ciudadanía, sin embargo, a finales de la presidencia de Aylwin se da a conocer el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)⁴⁶. A raíz de esto, durante el segundo gobierno con el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se buscan mecanismos de transparencia y probidad en las funciones públicas, por tanto, se crea la Agenda de Probidad Pública, resumida en la Comisión Nacional de Ética Pública.

El segundo momento se da en el gobierno de Ricardo Froilán Lagos Escobar⁴⁷, período que se destapan una serie de hechos de corrupción como el “Caso Coimas”, “Caso Sobresueldos” y el “Caso MOP-GATE”⁴⁸ que elevan la opinión pública acerca del quehacer estatal en temas de probidad. Aunado a esto, durante el gobierno de la

⁴⁵ Período presidencial: marzo 1990 – marzo 1994.

⁴⁶ Lo cual implicó la pérdida de alrededor de 200 millones de dólares por las acciones fraudulentas de un operador de mercados a futuro de la empresa cuprífera del Estado (Muñoz Wilson, 2008, pág. 116)

⁴⁷ Período presidencial: marzo 2000 – marzo 2006.

⁴⁸ El caso MOP-GATE es la principal arista del mayor caso de corrupción ocurrido durante el gobierno de Ricardo Lagos, que tuvo como protagonistas a miembros del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la empresa Gestión Ambiental y Territorial Sociedad Anónima (GATE S.A.). El MOP pagó sobresueldos a 129 funcionarios por trabajos que jamás se habían llevado a cabo, al mismo tiempo que GATE recibía pagos injustificados por autopistas concesionadas y sus proyecciones desde 1997 (Corte Suprema, 2016).

Verónica Michelle Bachelet Jeria⁴⁹, se destaca el escándalo de Chiledeportes⁵⁰, por esta razón se instala la Agenda Presidencial para Favorecer la Probidad y la Eficiencia en la Gestión Pública donde se crea la Secretaría Técnica de Probidad y Transparencia⁵¹.

Como producto de ello, un tercer momento contempla la aprobación de un paquete de proyectos de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, mediante el Instructivo Presidencial N°008⁵².

Por último o cuarto momento, se abre la ventana de oportunidad como lo indica Kingdon (1995), para la instalación de la Ley N° 20.285 “Sobre Acceso a la Información Pública”, a través de dos hechos: “MOP-GATE” y “Claude-Reyes”, éste último caso escala a la CIDH la cual sentencia al Estado chileno por negar información pública a ciudadanos, lo cual influyó significativamente en la creación de la Ley N°20.285. Como menciona Sousa Oliva, se puede inferir que la normativa sobre transparencia y acceso a la información surge en un contexto de crisis de acusaciones de corrupción y de alto impacto político en el que el gobierno reacciona formulando un conjunto de leyes” (Sousa Oliva, 2010, pág. 14), manifestándose como una política de “arriba hacia abajo”.

Cabe mencionar que los actos de corrupción en Chile se caracterizan por el mal uso público del poder político y económico por parte del Estado chileno e instituciones privadas para lograr una ventaja indebida. Si bien el IPC en Chile ha sido reconocido como uno de los más altos de la región latinoamericana, igualmente existen prácticas que han sido calificadas como corrupción entre la administración pública y la empresa privada.

Los casos de corrupción en Chile no suelen ser explícitos ni estar relacionados con el cohecho⁵³ como en otros países, sino que suelen tomar formas más intrincadas como los conflictos de interés, fraude y uso de información privilegiada, malversación de fondos públicos, abuso de poder, financiamiento irregular de partidos políticos y otros. Por tanto, en Chile según la magnitud de casos de corrupción se caracteriza como corrupción a gran escala debido al involucramiento de altos directivos públicos en los casos de corrupción⁵⁴.

5.2.2 Honduras: implementación desde iniciativa de organizaciones sociales

En Honduras, cabe mencionar que la corrupción ha incrementado desde la vuelta a la democracia en los años ochenta (Meza, 2002; Castellanos, 2002; Latinobarómetro, 2005;

⁴⁹ Primer período presidencial: marzo 2006 – marzo 2010.

⁵⁰ Chiledeportes, la repartición pública creada con el propósito de apoyar a los deportistas nacionales, reveló ser un centro de desviación de recursos hacia campañas políticas” (Muñoz Wilson, 2008, pág. 119).

⁵¹ Dependien del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

⁵² Consistía en que los órganos del Estado publiquen en sus sitios web información sobre compras del Estado, contrataciones, personal de planta y contrata; publicidad de la Declaración de Patrimonio y de Intereses, aprobación del Proyecto de Ley de Lobby, perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública, reformas a la Ley de Gasto Electoral; prohibiciones al Intervencionismo Electoral del Estado, Alta Dirección Pública; modernización de la Contraloría General de la República; Sistema de Auditoría General de Gobierno (Muñoz Wilson, 2008)

⁵³ El soborno en Chile según el Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2019, pág. 19) menciona las razones por las cuales las personas pagan sobornos, destacan a Chile con un 28% de los encuestados que pagan soborno como una expresión de agradecimiento por el servicio recibido.

⁵⁴ Para ver más: (Consejo para la Transparencia, Diez Años, Diez Casos, 2018a; Orellana, Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre, 2004; Silva, 2018).

Central America Monitor, 2019; Transparencia Internacional, 2019; Transparency International, 2020), caracterizado por una pequeña, pero también en una gran corrupción por parte del Estado hondureño ejerciendo una corrupción política a través de la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio (Transparency International, 2009) que se refleja desde los puestos con interacción con la ciudadanía hasta altos rangos ministeriales de la administración pública y su conflicto de intereses con la empresa privada.

Dado las características de la corrupción⁵⁵ (Meza, 2002; Consejo Nacional de Anticorrupción, 2017), se puede concluir que Honduras se caracteriza como una corrupción estructural “como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía” (Sandoval, 2016, pág. 123).

“Ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y los sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad” (Sandoval, 2009; Sandoval, 2016)

“La corrupción, además de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, inciden en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letárgicas económicas, sociales y culturales” (Sandoval, 2016, págs. 126-127)

Por tanto, el rol de la prensa como “agenda setter” y la gestación de coaliciones entre la prensa y las ONGs⁵⁶ han sido sumamente relevantes en la promoción de las leyes de transparencia y acceso a información pública en Honduras hacia una instalación de una política de transparencia promovido desde “abajo hacia arriba”⁵⁷ (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

La Relatoría Especial “subraya dentro del contexto previo a la ley, las constantes violaciones, amenazas y censuras a los medios de comunicación impidiendo la libertad de expresión, al libre ejercicio del periodismo. Estas características aparecen de forma reiterada desde el 2003 hasta el momento de aprobación de la norma” (Saavedra & Piazza, 2016, pág. 16).

⁵⁵ Para ver más: (Consejo Nacional de Anticorrupción, 2017).

⁵⁶ C-Libre, Alianza 72, G-16, Banco Mundial y el Expresidente Manuel Zelaya.

⁵⁷ Enfoque de implementación de políticas públicas sustentado por autores como Elmore (1978) y Lipsky (1980), Hjern y Hull (1982).

En el año 2005, C-Libre lleva a cabo la primera aproximación sobre el estado del acceso a la información pública, donde se logra evidenciar la cultura del secreto que impera en las entidades públicas y se lustra los grandes vacíos y deficiencias a nivel de infraestructura, recurso humano, archivos y procedimientos que caracteriza a muchas de las instituciones públicas (C-Libre, 2010, pág. 12).

Uno de los actores más relevantes que surge en el 2006 con iniciativas de apertura estatal en materia de acceso a la información en América Latina, es la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información⁵⁸. Se trata de una coalición de periodistas, expertos de ONG's nacionales y representantes internacionales que condensan las tareas de difusión y apoyo de las leyes de acceso a la información, mayormente en Centroamérica⁵⁹, este ha sido el actor más influyente en la creación de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA (Gattoni, 2016; OEA, 2012).

Esta Alianza Regional tuvo por objetivo facilitar la interlocución entre la sociedad civil, foros internacionales y los gobiernos, como también intercambiar experiencias y difusión de distintos mecanismos de impulso de estas leyes. Para sintetizar, la aprobación de la Ley AIP en Honduras, fue a través del gremio periodístico en conjunto con organizaciones sociales, que logran colocar el tema de transparencia en agenda pública, respaldados por el apoyo internacional del G-16, específicamente del Banco Mundial⁶⁰ y OEA.

A partir de la aprobación de esta ley, se crea el IAIP, además se incorporan arreglos institucionales sobre el TSC con códigos de conducta del funcionario público, creación de comités de probidad y ética en cada una de las instituciones públicas y una modificación al SCGG incorporando una dirección de transparencia que lidera las políticas de esta materia en la administración pública. El proceso de abajo hacia arriba fue clave para colocar el tema en la parte superior de la agenda política y moldear los incentivos de los políticos que compiten por el apoyo popular.

5.3 Actores relevantes en la instauración de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile y Honduras

Desde la perspectiva de la gobernanza, ésta exige un mayor énfasis en los procesos de interrelación alrededor de los ciclos de las políticas entre la sociedad civil y el Estado. Como se menciona en el apartado anterior, los incentivos por el cual se instalan la ley de transparencia varían en ambos países.

Por un lado, en Honduras se instala una política de transparencia a través de “abajo hacia arriba”, que se originan en una concepción más participativa y democrática en el proceso y ciclo de las decisiones de carácter político en el entorno de lo público. Mientras que en Chile el proceso de ley se dio desde la institucionalidad, donde el gobierno se encarga

⁵⁸ Creada en base a una iniciativa de la Fundación Trust for the Americas de la OEA y aún existente en la actualidad, pero con carácter de red autónoma, C-Libre fue una de las primeras seis organizaciones que integraron la Alianza (Gattoni, 2016). Ver más: <http://www.alianzaregional.net/nuestra-red/#HISTORIA>

⁵⁹ Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

⁶⁰ Como participante activo en el G-161 y presidente pro tempore de su Mesa Redonda de Transparencia durante el tiempo en que se discutió el proyecto de ley, el Banco Mundial (BM) contribuyó de diferentes maneras para facilitar un debate de políticas abierto y de calidad (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

de tomar las decisiones de manera vertical⁶¹, sin embargo, hubo presiones de sectores de la sociedad que abogaban por el derecho de libertad y acceso a la información pública.

Es importante destacar los actores involucrados en dicha implementación de agenda, debido a que al tener mayor respaldo e interés desde las instituciones públicas, mayor respaldo político y sostenibilidad tiene la política a largo plazo. Sin embargo, la participación de la ciudadanía ante la creación de una ley de transparencia le brinda legitimidad al actuar público y refuerza la gobernanza del Estado.

Este apartado brinda un resumen de los actores relevantes en la instalación de la ley de transparencia en Chile y Honduras, a modo de ilustrar ambos caminos de cómo se crean políticas públicas.

5.3.1 Chile: enfoque de política de “arriba hacia abajo”

En Chile, tuvo una implementación predominante de “arriba hacia abajo y viceversa”, en un primer momento. Este enfoque de política pública “se refiere a transformaciones diseñadas en la cúpula institucional⁶²” (Sousa Oliva, 2010, pág. 20). Como se puede observar en los antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), ante las revelaciones de los casos de corrupción en Chile⁶³ y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el caso “Claude-Reyes” se genera una ventana de oportunidad.

Los actores relevantes en la instalación de mecanismos de transparencia y probidad pública en Chile han sido: cuatro presidentes (1990 – 2008) que a través de sus agendas públicas lograron instaurar la infraestructura legal que recogiera los aspectos de rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia (pasiva y activa) y probidad administrativa. Frente a las exigencias de la ciudadanía ante las denuncias impuestas en la Contraloría General de la República y la presión de la prensa ante la amenaza de limitar la libertad de la información y su derecho de fuente.

En forma paralela, la participación de los senadores Jaime Gazmuri y Hernán Larraín⁶⁴ en el impulso del tema en la agenda pública con respecto a una ley de transparencia. Recaltar el rol que tuvo la Corte Interamericana en la sentencia al Estado chileno que logra culminar con la instauración de una ley que fortalece las atribuciones de la Contraloría General del Estado y crea un órgano autónomo como ser el Consejo para la Transparencia.

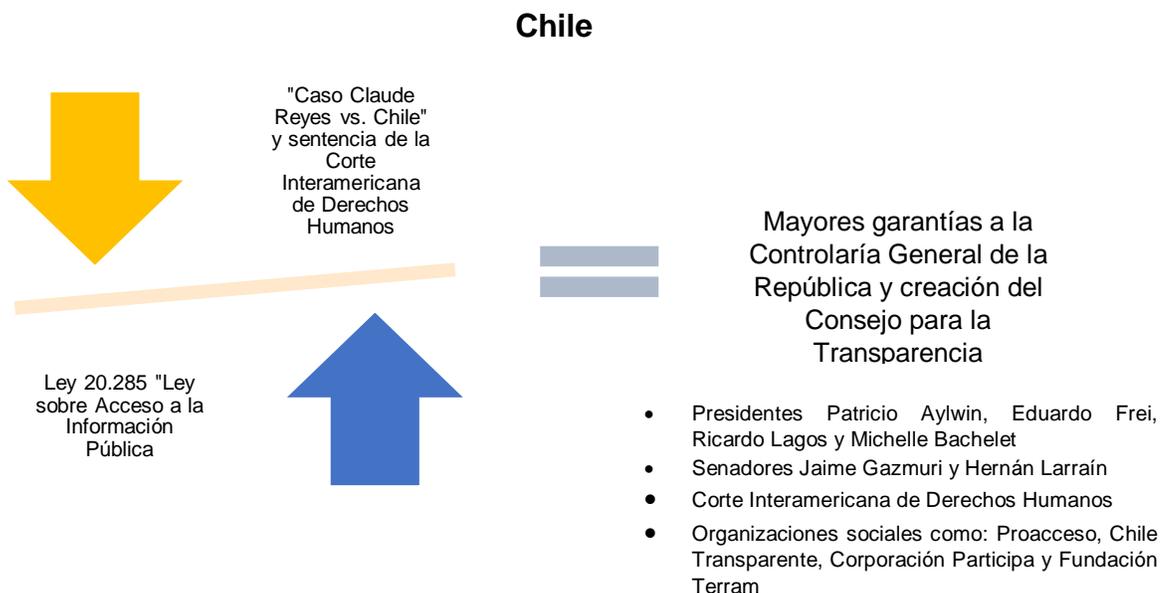
⁶¹ Sobre implementación de la política pública de la LTAIP con tipología top down, “las decisiones de políticas se tradujeron de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas” (Sousa Oliva, 2010, pág. 100).

⁶² Según el trabajo de investigación de Sousa en 2010 destaca lo siguiente: “Aun cuando no involucren legislación, y después implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos, que podrían perder poder, bienestar o el propio trabajo. Este tipo de intervenciones suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes. Cambios de modelo de negocio, tipos de servicio, estructura organizacional, formas y canales de llegada al ciudadano (Waissbluth, 2008)” (Sousa Oliva, 2010, pág. 20)

⁶³ CODELCO, Caso Coimas, Caso MOP-GATE, ChileDeportes, y la sentencia de “Claude-Reyes”

⁶⁴ El proyecto de ley que se convirtió finalmente en la ley 20.285 fue iniciada mediante moción parlamentaria iniciada por los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri el 4 de enero de 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

Esquema 9. Instalación de la Ley de Transparencia en Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a "Vida, Obra y Muerte del acceso a la información administrativa o cómo implementar inadecuadamente una regulación legal" (Cordero Vega, 2006) y Tesis acerca "El Derecho de Acceso a la Información en Chile: Historia e Implementación" (Precht Rorris, 2015).

5.3.2 Honduras: enfoque de política de "abajo hacia arriba"

Por otra parte, Honduras se caracteriza por la instalación de una ley de "abajo hacia arriba" (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008), teniendo mayor participación de las organizaciones sociales para impulsar la agenda de transparencia. Fue a partir de la conformación de un gremio periodístico conocido como C-Libre que inician los esfuerzos de creación de ley, que, sin mucho efecto ante el gobierno del presidente Ricardo Maduro se convierte en un movimiento llamado Alianza 72, financiada y apoyada por organismos internacionales. Otro actor relevante es el presidente Manuel Zelaya, quien promete durante campaña presidencial la creación de una ley de acceso a la información pública a la cual recibe fuerte oposición por parte de gremios organizados como ser el COHEP, Asociación de Propietarios de Medios y Asociación de Periodistas. Sin embargo, con el apoyo e intervención de la vicepresidente del Congreso Nacional, Lizzie Flores la discusión de la ley termina en aprobación en 2006.

Esquema 10. Instalación de la Ley de Transparencia en Honduras.



Fuente: Elaboración propia en base al informe de Banco Mundial sobre “Let the Sunshine In: The Making of the Transparency and Access to Information Law in Honduras” (Bellver, Mendiburu, & Polo, 2008).

5.4. Comentarios del capítulo

Las instituciones castrenses rigieron los destinos de Chile en 1973-1990 y Honduras en 1963-1980⁶⁵, impregnando con su estilo y autoritarismo todas las instancias de la vida pública, la institucionalidad y la cultura política (Meza, 2002, pág. 9). Si bien la instalación de la agenda de transparencia se manifiesta luego de los gobiernos militares de manera gradual como medidas reactivas y preventivas.

La herencia castrense deja en evidencia lo mencionado por Klitgaard (1988), cuando alguien posee un poder monopólico sobre los bienes públicos, y además tiene el poder de discreción de distribución y no está obligado a rendir cuentas, se cumple con todas las condiciones para que se desate la corrupción. Un ejemplo de ello es la subordinación de parte de Contraloría en tiempos de dictadura que encubrió actos de corrupción registrados durante el régimen castrense en Chile. El golpe de Estado de 1973 no sólo pone fin a la democracia chilena, sino también a la larga tradición de probidad pública existente en el país, que comenzó con Bernardo O’Higgins⁶⁶ y termina con Salvador Allende⁶⁷ (Silva, 2018, pág. 272).

Cabe mencionar que, en ese momento la lógica económica chilena apuntaba hacia la introducción de una economía de mercado que reduce las posibilidades de corrupción a nivel estatal al eliminar el incentivo de prácticas rentistas, entre los diversos actores económicos y sociales relacionados con el Estado. No obstante, el proceso de

⁶⁵ Con la excepción del mandato de Ramón Ernest Cruz (1971-1972).

⁶⁶ Director Supremo de Chile: febrero 1817 – enero 1823.

⁶⁷ Período presidencial: noviembre 1970 – septiembre 1973.

privatización de las empresas estatales⁶⁸ durante el período de 1985-1990, genera una serie de prácticas corruptivas que afectan la probidad pública del país ya que se realizan sin la existencia de un marco regulatorio y transparente.

Fue hasta 1990, en democracia, que se comienza a publicar una serie de escándalos de corrupción en los que se ven involucrados alta dirección del Gobierno, miembros del Congreso, líderes de partidos políticos y autoridades a nivel nacional, regional y municipal⁶⁹ (Silva, 2018, pág. 200). Esto causa que se debilite el prestigio del sistema democrático ante la opinión pública chilena que siempre se ha caracterizado por poseer un bajo grado de tolerancia ante la corrupción (Navia, 2015, pág. 15).

Sin embargo, Chile ha sabido actuar con decisión ante el peligro que las malas prácticas se siguieran propagando al interior del aparato público. Por tanto, desarrollaron una amplia batería de iniciativas legales y administrativas dirigidas a frenar al aumento de la corrupción en el país. Esto ha puesto a Chile a la cabeza de las políticas anticorrupción en América Latina y ha contribuido a que el país siga manteniendo uno de los más altos niveles de probidad pública en la región (Silva, 2018, pág. 200; Transparency International, 2020). A raíz de los casos de corrupción, tanto el Gobierno como el Congreso fortalecen la legislación, dejando en evidencia que Chile posee una “gran capacidad de reacción político-institucional” (Silva, 2018, pág. 264) (ver *anexo 9*).

En el caso de Honduras, el retorno de los partidos políticos al control y manejo del aparato estatal abre nuevas posibilidades y aumento de actores en la exigencia de transparentar la acción pública (Meza, 2002, pág. 13). Durante el período de transición hacia la democracia se crean diversas instituciones que actúan como mecanismos fiscalizadores para la contención de la corrupción. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales predomina la cultura de secretismo creando impedimentos a las iniciativas de transparencia.

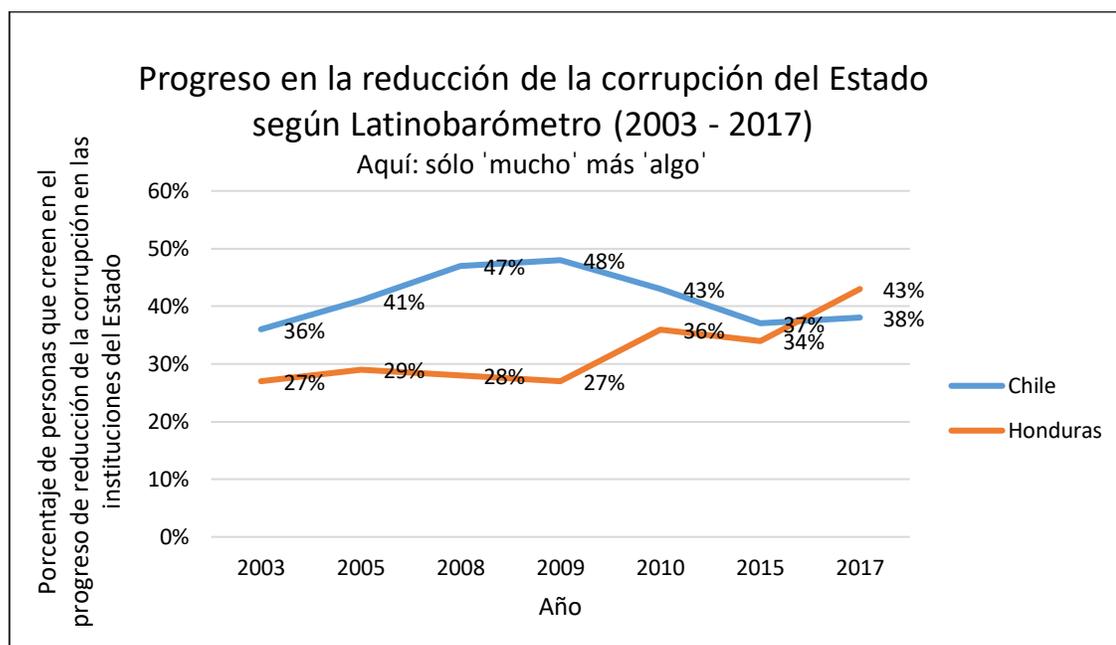
Cabe mencionar que la ley de transparencia en Honduras fue instalada antes que la chilena, sin embargo, los indicadores internacionales demuestran que, luego de los regímenes militares los índices de impunidad y corrupción en Honduras han incrementado (ver *anexo 4*). Por otro lado, “la reactivación de la política significa también el reavivamiento de los viejos estilos clientelistas de los partidos políticos” (Meza, 2002, pág. 15), estos viejos estilos se resumen en una corrupción estructural e identificados como prácticas de venta de influencias, las comisiones en las compras y contrataciones del Estado, el cohecho, fraude al fisco, desviación de caudales públicos, los conflictos de interés, nepotismo, el subsidio político e ilimitada discrecionalidad de los funcionarios públicos en la gestión pública.

⁶⁸ Empresa Nacional de Electricidad (Endesa), la Industria Azucarera Nacional (Iansa), la Línea Área Nacional (LAN Chile), la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) y la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) (Silva, 2018, pág. 209).

⁶⁹ Involucrando directamente a miembros de los partidos que conformaban la coalición del Gobierno siendo la Concertación (Silva, 2018, pág. 200).

Para ejemplificar lo anterior, según el Informe de Latinobarómetro 2003-2017⁷⁰ indica que, según la percepción de la ciudadanía, Honduras ha tenido un progreso inferior que Chile en en la reducción de la corrupción a través de las instituciones públicas durante los años 2003-2015. Sin embargo, en 2017 Chile con un 38% presenta un progreso inferior comparado a Honduras, el cual se explica cómo un año anómalo por el fraude al fisco de parte de carabineros⁷¹, que, “a pesar de los índices bajos de corrupción policial que se habían registrado en Chile, incluidos los índices de soborno históricamente bajos, el escándalo dejó al descubierto graves fallas institucionales, lo que socavó la confianza de los ciudadanos en la policía” (Transparencia Internacional, 2019, pág. 18) ver *gráfico 2*.

Gráfico 2. Progreso en reducción de corrupción del Estado según Latinobarómetro (2003-2017)⁷²



Fuente: Informe de la Democracia y la Economía de Latinobarómetro (2003, pág. 29) e Informe Latinobarómetro (2005, pág. 27; 2008, pág. 48; 2009, pág. 42; 2010, pág.99; 2015, pág. 73; 2017, pág. 36).

Si bien los países han tenido avances graduales en la aplicación de medidas que contengan la corrupción, es importante destacar el trade-off de la corrupción: el nivel de tolerancia que dispone la ciudadanía si vale la pena tolerar la corrupción a cambio de que los gobiernos logren solucionar los problemas del país. El informe Latinobarómetro (2016, pág. 68; 2003 - 2018, pág. 65) realiza este análisis destacando que la diferencia según

⁷⁰ Se toma a partir de los informes de 2003 del Barómetro Global de la Corrupción hasta 2019, debido a que se plasman encuestas de percepción de la corrupción a través de variables de estudio como el progreso en la reducción de parte de las instituciones estatales Informe de la Democracia y la Economía de Latinobarómetro (2003, pág. 29) e Informe Latinobarómetro (2005, pág. 27; 2008, pág. 48; 2009, pág. 42; 2010, pág.99; 2015, pág. 73; 2017, pág. 36).

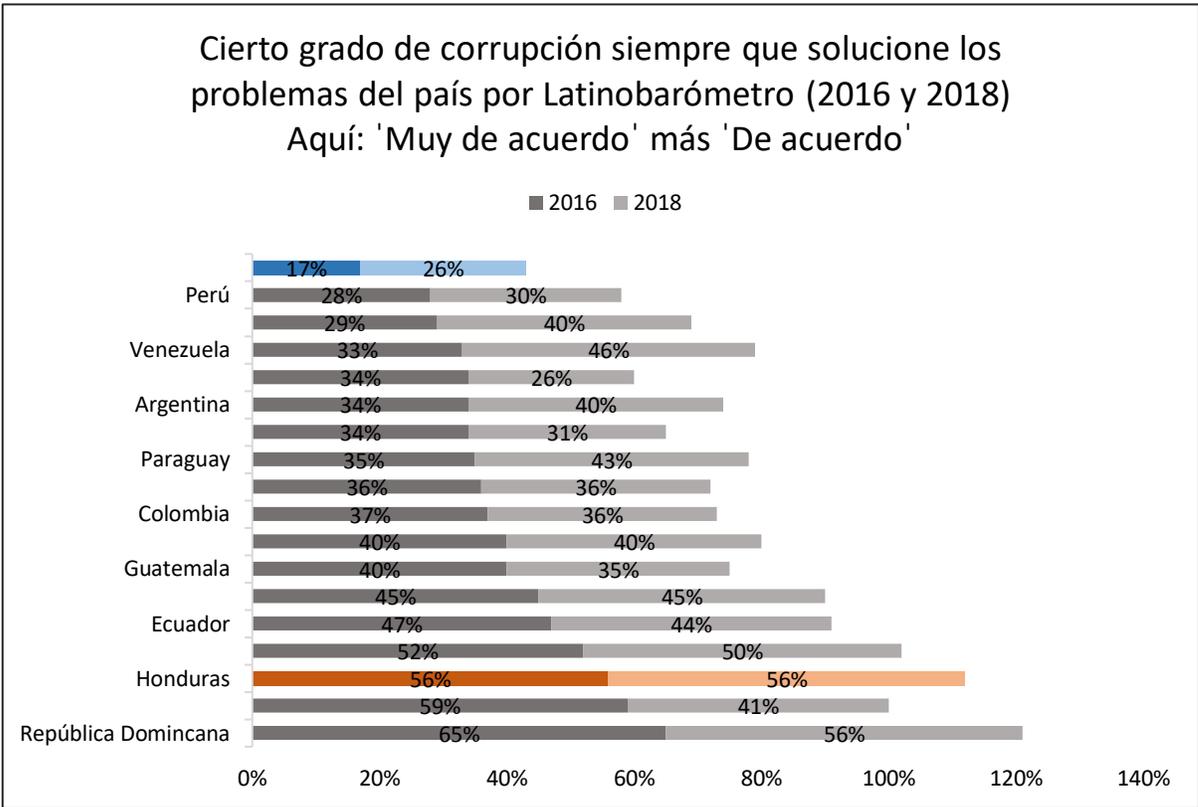
⁷¹ “Las autoridades chilenas descubrieron uno de los escándalos más grandes de corrupción en la historia de la policía. Los Carabineros de Chile, o la policía uniformada, orquestó un fraude a gran escala que duró más de 10 años y ascendió a más de USD 39 millones.29 Lo que comenzó como una alerta debido a las actividades sospechosas en la cuenta bancaria de un funcionario, se convirtió en el descubrimiento de fondos ilícitos que involucraban a más de 40 funcionarios” (Transparencia Internacional, 2019, pág. 18)

⁷² Ídem.

los países es sustancial, en 2018, un 56% en Honduras está de acuerdo en pagar el precio de la corrupción, mientras que apenas el 26% de la ciudadanía chilena está de acuerdo con lo mismo, en una diferencia de casi 30 puntos porcentuales, ver *gráfico 3*.

El país centroamericano muestra su lado más oscuro en estos datos, fracciones sustantivas de la población está dispuesta a pasar por encima de los valores con tal de solucionar el problema, lo cual a largo plazo demuestra que a pesar de tener evidencia de corrupción se genera un ecosistema de tolerancia del actuar público en sus funcionarios electos y designados. Mientras que Chile, demuestra una baja tolerancia a la corrupción (Consejo Nacional de Transparencia, 2018, pág. 114), el cual se aborda con mayor profundidad en el capítulo V.

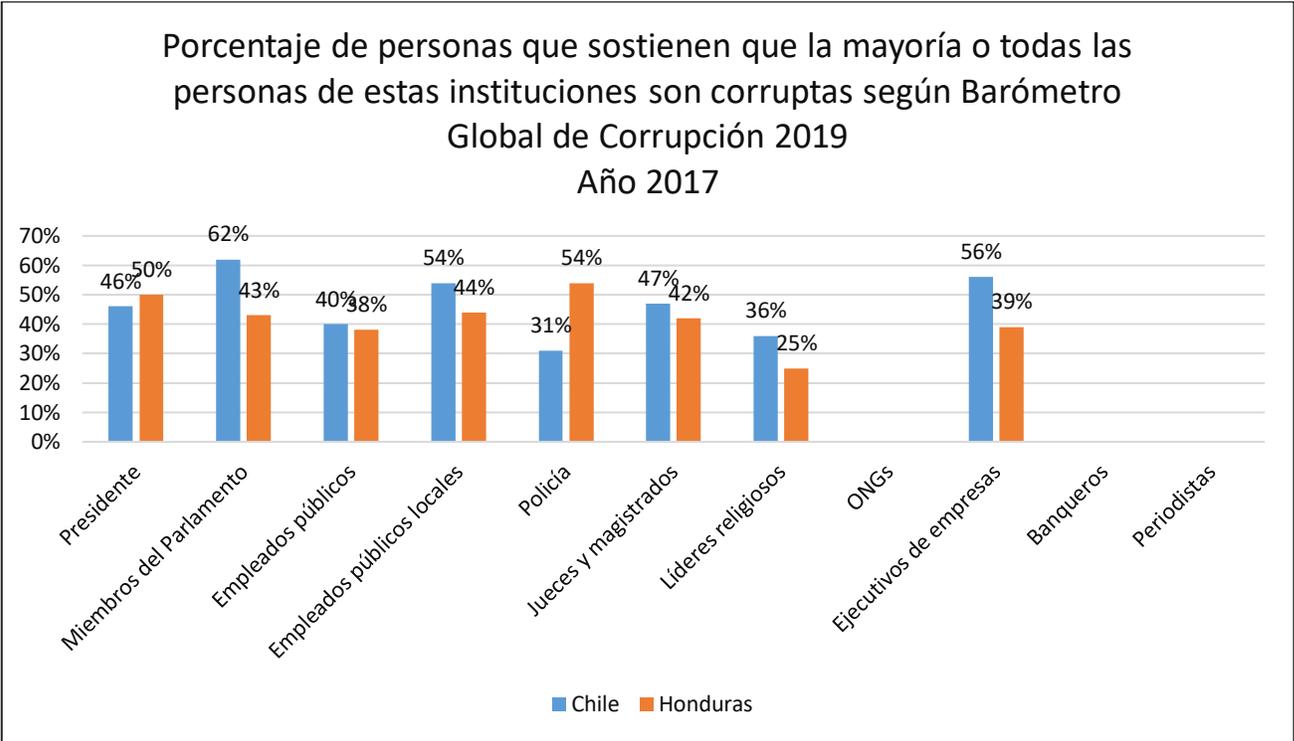
Gráfico 3. Cierta grado de corrupción siempre que solucione los problemas del país por Latinobarómetro (2016 y 2018)



Fuente: Informe Latinobarómetro (2016, pág. 68; 2018, pág. 65).

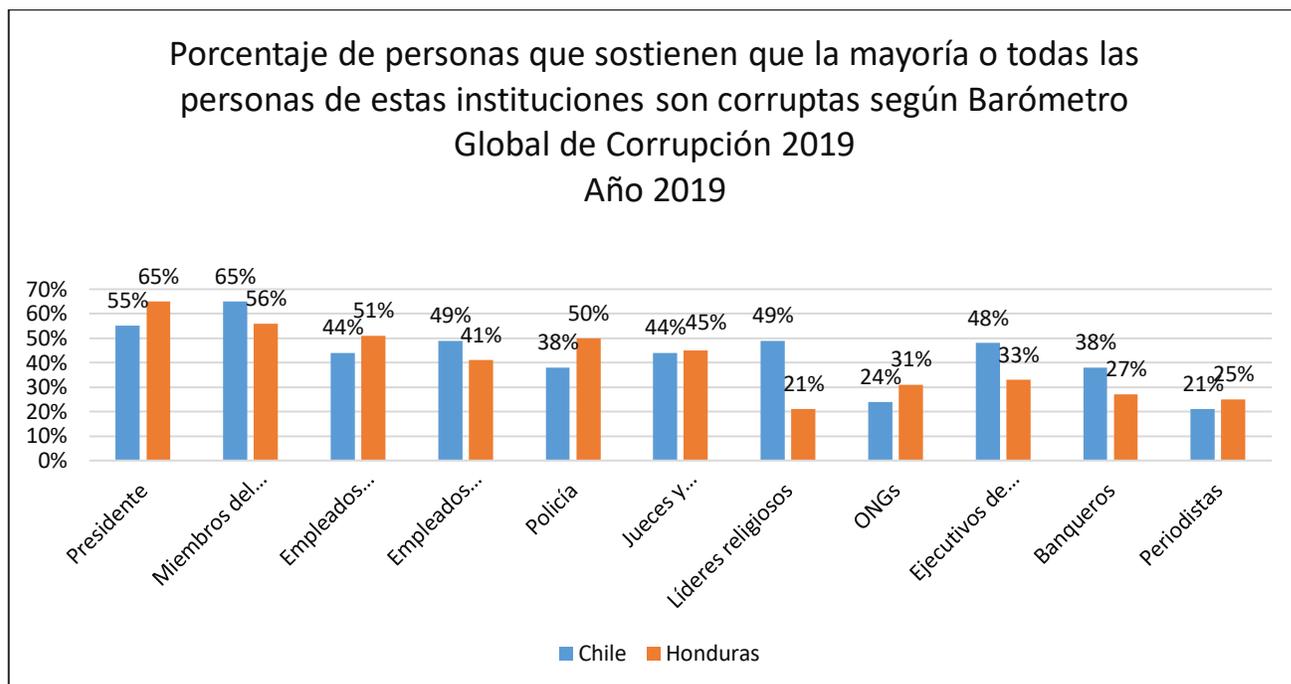
Uno de los medios de combate de la corrupción es a través de un suministro de iniciativas legales y administrativas, sin embargo, en los gráficos 4 y 5 según el Barómetro Global de Corrupción por Transparencia Internacional (2019), indica que los porcentajes de percepción de la ciudadanía chilena como hondureña reflejan estar de acuerdo que más de la mitad de los ciudadanos piensan que la oficina del presidente y el Parlamento son las instituciones públicas más corruptas (Barómetro Global de la Corrupción, 2019, pág. 14).

Gráfico 4. Porcentaje de hondureños y chilenos que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas (año 2017), según el Barómetro Global de Corrupción 2019



Fuente: Informe de Transparencia Internacional “Barómetro Global de la Corrupción, Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción” (2019, pág. 38 y 44).

Gráfico 5. Porcentaje de hondureños y chilenos que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas (año 2019), según el Barómetro Global de Corrupción 2019:



Fuente: Informe de Transparencia Internacional “Barómetro Global de la Corrupción, Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción” (2019, pág. 38 y 44).

Esto deja en evidencia que la ley por sí sola no ha sido suficiente para disuadir la ocurrencia de los actos de corrupción y la poca efectividad con lo que respecta al ejercicio de las funciones públicas y las relaciones del Estado con los particulares en combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos de Estado.

Por un lado, en Honduras la discrecionalidad y secretismo institucional ha producido una falta de transparencia con respecto a las políticas, programas, proyectos, gastos, contratos, y otros asuntos relacionados con las instituciones, especialmente las de defensa y seguridad. Estos bloqueos también han afectado la capacidad de investigación en casos de corrupción y esfuerzos limitados de supervisión cívica. Mientras que, en Chile el debilitamiento institucional a través de los escándalos de corrupción de sus fuerzas de orden pública⁷³ han socavado con la confianza de la ciudadanía que se muestra cada vez más intolerante hacia cualquier producto de abuso de poder.

Cabe aclarar que, esa mayor percepción de corrupción no responde a que ahora sea mayor que antes, sino más bien, acota Fuentes, “a que se han mejorado las condiciones institucionales para detectar esos casos”, por ende “se detectan y se conocen más” (Fuentes, 2019), lo que genera una respuesta de intolerancia a ciertas prácticas.

La ley de transparencia en ambos países se ha instalado por distintos incentivos, si bien las presiones por transparentar la gestión pública a través de políticas de acceso a la

⁷³ Considérese fuerzas de orden público como Carabineros y Fuerzas Armadas.

información no solamente vienen de fuerzas o actores internos, sino forman parte de la tendencia globalizadora por mayor apertura y participación de los ciudadanos de estados nacionales en la transnacionalización de la toma de decisiones (C-Libre, 2010, pág. 11).

En Chile, la creación de esta ley es una medida legal que perfecciona la democracia, refuerzan los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos de la administración pública (Cordero Vega, 2006), que tiene al igual efectos sobre los niveles de corrupción observados en el país. Por otro lado, en Honduras ante la adhesión de las convenciones internacionales contra la corrupción, se crea esta ley con el objetivo de reconocer el derecho de acceso a la información, así como a la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

Es importante diagnosticar que los actos de corrupción en Chile no han sido motivados por el enriquecimiento personal⁷⁴ sino por situaciones de conflictos de interés que generan espacios de información privilegiada para uso de enriquecimiento privado⁷⁵. Mientras que, en Honduras, se refleja la corrupción en todos los niveles⁷⁶ de la administración pública.

El secretismo en la gestión pública se traduce en bloqueos hacia el acceso a la información y transparencia, generando los incentivos contrarios al principio de máxima divulgación por declarar la información como reservada. La historia relata el quiebre de la democracia durante los regímenes castrenses caracterizados por gobiernos sin mecanismos de control lo cual incentiva la corrupción y prácticas ímprobos. Honduras demuestra un avance lento hacia contrarrestar la herencia de una gestión pública discrecional desde los años ochenta, mientras que a Chile le ha servido de guía para establecer mecanismos de reactivo institucional que lo caracteriza.

Desde la restauración democrática hasta hoy, ambos Estado han hecho grandes esfuerzos en elevar los niveles de probidad en el ámbito gubernamental y la administración pública en general. Una de ellas ha sido la Contraloría General de la República de Chile y su efectiva acción en vigilar los actos financieros y administrativos del Estado chileno ha sido un factor clave en el mantenimiento de los altos niveles de probidad pública en el país, más adelante se estudia en profundidad este mecanismo de rendición de cuentas horizontal.

El siguiente capítulo resume y contrasta los aspectos y diseños formales de transparencia instalados en Honduras y en Chile a través del estudio de la ley de transparencia y acceso a la información pública, los órganos garantes del derecho de transparencia, mecanismos fiscalizadores superiores y una perspectiva de su cultura política.

⁷⁴ Salvo el caso de corrupción del hijo de Bachelet y el uso de tráfico de influencias para beneficio personal (Silva, 2018, pág. 273).

⁷⁵ Desde el 2017 en adelante existen otros casos de corrupción de fraude al fisco y apropiación indebida de fondos públicos.

⁷⁶ Desde el nivel más alto de los cargos públicos como el famoso caso de “Banagate” en 1975 que involucraba al Ministro de Economía de ese momento (Ver más: <https://www.nytimes.com/1975/05/18/archives/honduras-charges-a-us-subsidiary.html>), hasta el mayor desfalco en la historia de Honduras a través del Instituto Hondureño de Seguro Social⁷⁶ en 2014 (Ver más: <https://www.laprensa.hn/honduras/1215841-410/ihss-desfalco-honduras-corrupcion-latinoamerica-escandalos-sobornos->)

VI. Discusión de casos Chile y Honduras

Una vez analizado el contexto histórico en que se ha desarrollado el derecho de acceso a la información pública. En este capítulo se retoman los conceptos desarrollados en el marco teórico para sustentar la hipótesis de mayores garantías y autonomía de las instituciones formales e informales, menores índices de corrupción suscitan en la gestión pública.

El análisis comparativo se realiza a través de cuatro objetos de estudio basados en el diseño institucional de ambos países, donde se presentan diferencias sobre la forma en que se ha institucionalizado la garantía, difusión e implementación de prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

El primer foco de estudio es a través de una puntuación simple de la calidad normativa de las leyes de transparencia instaladas en Chile y Honduras, tomando como referencia la Ley Modelo Interamericana de la OEA sobre Acceso a la Información creada con el fin de proporcionar el marco jurídico necesario para garantizar la participación ciudadana en un sistema democrático, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la confianza en las instituciones gubernamentales y garantizar los derechos humanos (OEA, 2012) para implementar en los países latinoamericanos.

El segundo estudia los órganos garantes de acceso a la información pública, sus alcances y limitaciones desde su concepción jurídica, en el caso chileno el Consejo para la Transparencia y en Honduras el Instituto de Acceso a la Información Pública. Cabe mencionar que los primeros dos objetos de estudio se guían bajo el informe de Consejo para la Transparencia ⁷⁷ (2013) y trabajo metodológico de Fernández de Lara (2014), donde el autor realiza una investigación comparativa de las leyes de transparencia y de los órganos garantes de derecho de las legislaciones chilena, colombiana y mexicana. Para efectos de este trabajo se rescata las variables comparativas aplicadas al escenario de Chile y Honduras.

El tercer punto es analizar las características, alcances y limitaciones que tienen las entidades de fiscalización superior como mecanismos de rendición de cuentas horizontal, profundizando en los diseños de rendición de cuentas verticales que propicien la participación cívica de la administración pública como la Contraloría General de la República en Chile y el Tribunal Superior de Cuentas en Honduras.

Por último, identificar el sistema de creencias y percepción ciudadana ante el actuar de la administración del Estado en cuanto a la contención de la corrupción a través de medidas de probidad administrativa. Por un lado, la cultura política que caracteriza Chile por ser un país con trayectoria proba desde sus inicios, en contraste con la cultura de secretismo y corrupción estructural existente en Honduras.

⁷⁷ (Guillán, 2013) Ver más: https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf

6.1 Comparativo de las unidades de análisis con la Ley Modelo de la OEA

En este apartado pone énfasis en la fase de diseño institucional a partir de la idea del nuevo institucionalismo, recordando que las personas son las protagonistas de la decisión social, dejando a un lado la conducta individual competitiva y maximizadora del interés personal, con el propósito de enfocar este apartado al comportamiento propio favorable a soluciones de cooperación social y analizar la calidad normativa de las legislaciones de acceso a información pública de Chile y Honduras.

Se destaca la importancia de las instituciones como creadoras de un sistema de normas y valores, que permitan la eficiencia en la toma de decisiones manteniendo el equilibrio de la legitimidad del sistema político (Peters, 2003). Si bien estos conjuntos de reglas formales establecen las relaciones entre los roles y funciones en respectivas situaciones como lo indica la institucionalidad normativa.

Bajo el contexto del institucionalismo histórico, se retoma la importancia del contexto, de estudiar el origen de la creación de las instituciones a fin de poder analizarlas. Razón por la cual se ha considerado describir y analizar los contextos en que surge y cómo ha evolucionado el derecho de acceso a la información en los casos de Chile y Honduras.

Para efectos de este subcapítulo se toma el estudio metodológico de Fernández de Lara (2014) para medir la calidad normativa en base a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA⁷⁸ (Fernández de Lara, 2014, pág. 83; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012).

En su trabajo de investigación, el autor construye una matriz de datos que consta de cinco dimensiones: (1) Características del régimen de acceso a la información; (2) Sujetos obligados; (3) Régimen restringido de excepciones; (4) Garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial; y (5) Comisión de Información garante del derecho, cada una con sus respectivas subcategorías y variables. A cada dimensión se le asigna una puntuación a partir de tres niveles de importancia (15, 20 y 25), según el peso que se considera cada una a partir del modelo ideal basado en una puntuación total de 100⁷⁹.

6.1.1 Dimensión 1: Derecho a la información y características del régimen de acceso a la información

Las definiciones de información varían de cada ley, en el caso chileno son genéricas y se refieren aquella información que brindan los sujetos obligados. La ley hondureña incluye varias definiciones como “información pública”, “información reservada”, “información confidencial”. Cabe destacar que la información en sí misma no se traduce en mayor transparencia, sino en el derecho de la información, la transparencia activa y los principios del régimen de acceso a la información que propicien la participación ciudadana,

⁷⁸ Esta matriz se creó con base en la revisión de diversa bibliografía y tomando como referencia el estudio Métrica de la Transparencia 2010, realizado por el CIDE (Fernández de Lara, 2014)

⁷⁹ Fernández de Lara reconoce en su trabajo de investigación que dicha ponderación puede no estar exenta de sesgos valorativos, pero su utilización se ha considerado pertinente a fin de dar un mayor sustento a esta investigación. Los detalles de la operatividad se encuentran disponibles en el anexo metodológico al final del documento (Fernández de Lara, 2014, pág. 154).

incentiven la transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones obligadas, generando información accesible, relevante, de calidad y confiable.

En esta primera dimensión denominada “régimen de acceso a la información” (con una valoración total de 15) se incorporaron tres categorías que realizan una valoración altamente normativa:

- 1.1 Información Pública como derecho humano garantizado en la Constitución
- 1.2 Transparencia Activa: que se incentiva a través de los sujetos obligados en brindar información mínima de manera activa
- 1.3. Legislación principista del derecho de acceso a la información pública: en base a la ley modelo de la OEA.

En la variable (1.1.1) en Chile la información pública como derecho humano se encuentra en la Constitución incorporado en el artículo 8, donde establece “los actos del Estado son públicos”, sin embargo, no señala explícitamente el acceso a la información como derecho humano.

Al igual en la Constitución hondureña, no aparece específicamente el artículo que garantice el acceso a la información, actos públicos, incentivo a la transparencia. Sin embargo, reconoce en su artículo 72 la “libre emisión de pensamiento (...) sin previa censura” y el artículo 74 que establece “no se puede restringir el derecho de emisión del pensamiento (...) controles oficiales o particulares (...) para difundir la información”.

En lo que se refiere a la variable (1.1.2), ambas legislaciones estipulan en sus leyes de acceso a la información pública la publicación mínima activa de parte de los sujetos obligados. En el caso chileno a través del artículo 6 y el Título III nombrado Transparencia Activa, por otro lado, la legislación hondureña aplica este principio en su artículo 4 y 13 respectivamente, sumado a esto el gobierno hondureño crea un sitio web de transparencia, el Portal Único de Transparencia, que contiene información sobre 206 instituciones.

En cuanto a la variable (1.1.3) que refiere a los principios reconocidos dentro de la misma legislación, el autor toma como referente los principios enunciados por la OEA en su artículo 19 y a “Los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”⁸⁰ (ver *anexo 13*).

En esta variable, la legislación chilena se caracteriza por ser principista, se refleja explícitamente y descriptiva los principios que acuerpan el derecho de información. Al igual la legislación hondureña en el artículo 5 del reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información pública expresa una serie de principios para aplicación de la ley de parte de las instituciones obligadas.

⁸⁰ Comité Jurídico Interamericano Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. CJI/RES.147 (LXXIII-- 0/08) 7 de agosto de 2008. Río de Janeiro, Brasil. Ver más: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

Según los resultados obtenidos de la ponderación de la dimensión, ambos países reciben la misma puntuación debido a que no incorporan dentro de su Constitución el acceso a la información como derecho humano (ver *anexo 14 para Dimensión 1: Régimen de acceso a la información*)

6.1.2 Dimensión 2: Sujetos obligados en el régimen de acceso a la información pública

En esta segunda dimensión denominada “Sujetos Obligados” (con una valoración total de 15), conformada por una categoría y seis variables. En este apartado se identifican los sujetos o instituciones obligadas, aquellas instancias encargadas de brindar la información a quienes la soliciten.

La ley modelo establece obligación de brindar información a quien la solicite de parte de los sujetos obligados como los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial), todos los niveles de estructura gubernamental interna (central, federal, regional, provincial o municipal), órganos, organismos o entidades independientes o autónomos o propiedad del Gobierno o controlados por éste, organizaciones privadas que reciben beneficios públicos. Por ello se hace la distinción de las definiciones de información y los sujetos obligados en cada una de las leyes para profundizar en el análisis comparativo (ver *anexo 15*)

Las leyes de acceso a la información en Chile y Honduras indican explícitamente las instituciones que se encuentran obligadas por la respectiva ley y cuentan con una visión amplia de sujeto activos, estableciendo que cualquier persona puede solicitar información. En lo que se refiere a los sujetos obligados, en el caso de Chile se incorporan los órganos constitucionales, autónomos y electorales, lo cual establece un amplio repertorio de instituciones obligadas.

En contraste, la legislación hondureña no incorpora explícitamente en la ley a los partidos políticos, sin embargo, a través del Proyecto de Política Limpia en 2017, se encarga de vigilar el cumplimiento de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de los Partidos Políticos⁸¹, con el objetivo de establecer las normas relativas al sistema de los ingresos y egresos de los recursos de los Partidos Políticos, movimientos internos de los Partidos Políticos, sus candidatos, alianzas entre los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes.

En base a este precepto, la misma Ley se establece la creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos como una Unidad adscrita al TSE encargada de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados de los Sujetos Obligados, su fiscalización y sus sanciones (Política Limpia, 2018) publicados a través del Portal Único de Transparencia del IAIP.

⁸¹ Mediante Decreto N° 137-2016 de fecha 17 de enero de 2017, publicado en la gaceta el 18 de enero de 2017. Ver más: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/693-ley-de-financiamiento-transparencia-y-fiscalizacion-a-partidos-politicos-y-candidatos>

En términos generales, las dos legislaciones especifican los sujetos obligados, sin embargo, Chile contiene una amplia gama de instituciones obligadas lo cual le genera un puntaje total de 15, mientras que Honduras con 13.5 por no contemplar explícitamente en los órganos electorales (ver *anexo 16 para Dimensión 2: Sujetos Obligados*).

6.1.3 Dimensión 3: Régimen restringido de excepciones de acceso a la información pública

En esta tercera dimensión denominada “Régimen restringido de excepciones” (con una valoración total de 25) se encuentra conformada por cuatro categorías y catorce variables. En este apartado se analizan las excepciones de la entrega de información pública o consideraciones acerca de ser clasificada como reservada.

Según el artículo 40 de la ley modelo de la OEA, se establece una serie de estándares y jurisprudencia en lo que se refiere a las excepciones de divulgación de información:

- a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados
- b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo
- c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada (ver *anexo 17*).

En la categoría (3.1) ambas legislaciones contienen la consideración de excepción a la divulgación de la información cuando se dañan los intereses privados, ya que se garantiza el derecho a la privacidad relacionado a la vida, salud y seguridad. Sin embargo, en Honduras no declara explícitamente las variables (3.1.2 y 3.1.3).

En la categoría (3.2), siendo el segundo eje de las excepciones, ambas legislaciones incorporan dichos elementos, aunque con menor a mayor amplitud. La legislación chilena incorpora como parte de la información susceptible de reserva la relacionada con la seguridad pública, la seguridad y la defensa nacional, aunado con conceptos ambiguos como “orden público” e “interés general”, reflejando la herencia de los regímenes castrenses de los años anteriores. Evidencia de ello es la visión estratégica y la doctrina de seguridad nacional chilena en el artículo 22º de la Ley 20.285, el cual establece que el “carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar la integridad nacional”.

Caso similar ocurre en la legislación hondureña, si bien el IAIP se le faculta de aceptar o negar peticiones de información como reservada de los órganos públicos como lo especifica el artículo 18 de la ley de transparencia. Fue en 2014 con la aprobación de la “Ley para la Clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional”⁸², que, a través del CNDS puede clasificar la información pública como

⁸² Creado mediante Decreto Legislativo N°418-2013 de fecha de 20 enero de 2014, publicado en la gaceta el 7 de marzo de 2014. Ver más: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley%20para%20la%20Clasificaci%C3%B3n%20de%20Documentos%20P%C3%BAblicos%20relacionados%20con%20la%20Seguridad%20y%20Defensa%20Nacional.pdf>

“reservado”, “confidencial”, “secreto” y “ultrasecreto”⁸³, cuando ésta atente contra la seguridad nacional con vigencia de hasta 25 años como información reservada.

Chile a través de su artículo 21 y múltiples numerales expresan el cumplimiento con claridad y precisión con excepción a las variables (3.2.3, 3.2.8, 3.4.1 y 3.4.2), por tanto, presenta una calificación de 17 puntos. Y Honduras a través de su artículo 17 no indica con precisión las variables (3.1.2, 3.1.3, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.8, 3.3.1, 3.4.1 y 3.4.2) generando una puntuación baja de 9 (ver *anexo 18 para Dimensión 3: Régimen restringido de excepciones*).

6.1.4 Dimensión 4: Garantía del derecho a la información, apelación interna, externa y vía judicial

En esta cuarta dimensión denominada “Garantía del derecho a la información: apelaciones” (con una valoración total de 20) se encuentra conformada por tres categorías y seis variables. En este apartado se analizan los recursos jurídicos en contra de una negativa de acceso a la información.

En base a la ley modelo de la OEA (2012, págs. 28-30) contempla tres tipos de recursos jurídicos en contra de una negativa de acceso a la información: a) apelación interna (ante el organismo que se solicita la información), b) apelación externa (frente a la Comisión de Información) y c) revisión Judicial (ante los Tribunales para impugnar una decisión de la Comisión de Información).

En el caso chileno y hondureño, la vía judicial es el último recurso al cual se apela luego de haber agotado todas las instancias administrativas. Ninguna presenta instancias de interponer una queja directamente a la institución obligada, sino con la intervención de la institución garante del derecho, por tanto, en la categoría (4.1) no genera puntaje porque no se considera en el procedimiento en la legislación.

Con respecto a la categoría (4.2) se encuentra perfectamente establecida y explicitada en cuanto a la garantía y la forma de ejercerla en las leyes de acceso a la información y transparencia de Honduras y Chile.

Sin embargo, en la categoría (4.3) hay una diferencia notable en la legislación hondureña, por ende, recibe una puntuación inferior a la de chilena debido a la falta de claridad y especificidad con respecto a la “brevidad” que tendrá el tribunal, en este caso el artículo 26 solo menciona “(...) Contra esta resolución solo procederá el recurso de amparo en los términos de la Ley de Justicia Constitucional”, mediante esta ley en base a su artículo 41 no establece un procedimiento en la legislación, lo que genera una ambigüedad la vía judicial en caso de denegación de información pública.

La ley de acceso a la información chilena contempla la vía judicial (Artículos 28, 29 y 30) en caso de que las resoluciones del Consejo para la Transparencia no sean aceptadas por el solicitante. En contra de las resoluciones del Consejo procede el reclamo de

⁸³ Ver artículo 4 y nota de pie de página anterior número 29.

ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante (ver *anexo 19 para Dimensión 4: Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial*).

6.1.5 Dimensión 5: Comisión de información garante del derecho de acceso a la información

En esta quinta y última dimensión denominada “Comisión de Información garante de derechos de acceso a la información” (con una valoración total de 25) se encuentra conformada por tres categorías y dieciséis variables. En este apartado se analiza la existencia de una Comisión de Información es fundamental para promover y garantizar el derecho de acceso a la información, tanto entre las organizaciones gubernamentales como entre la sociedad.

El artículo 53º de la ley modelo de la OEA establece la creación de una Comisión de Información encargada de la implementación de la Ley. Dicha Comisión debe tener personalidad jurídica completa, con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión para cumplir con sus facultades de manera adecuada (OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012, pág. 30).

En esta dimensión ambas legislaciones, Chile y Honduras, cumplen con la incorporación de un organismo de control autónomo. En la selección de los comisionados en la legislación chilena son muy específicos en el nombramiento al señalar los cargos que excluyen el poder ser Comisionado como miembros del Tribunal Constitucional, de la Suprema Corte de Justicia, consejeros del Banco Central o del Tribunal Calificador de Elecciones, altos mandos de las Fuerzas Armadas, de las fuerzas del orden y seguridad pública desincentivando a posibles conflictos de interés.

Ambas legislaciones establecen consensos entre dos poderes del Estado en la selección de los comisionados, sin embargo, en Chile está en consonancia con la forma de designación establecida por la ley modelo de la OEA en su artículo 56 (OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012, pág. 31). Por otro lado, en la legislación hondureña son mayores los participantes que pueden nominar a los comisionados según el artículo 9, no obstante, la elección del Comisionado presidente es designado por el Congreso Nacional y no entre los mismos comisionados. Y en ambos casos no contempla la consulta ciudadana para la selección de éstos.

En Honduras, los comisionados ocupan su lugar por 5 años sin posibilidad de ser reelectos, mientras que en Chile el cargo es de 6 años con posibilidad de reelegirse para un periodo más. En términos de diseño institucional se considera que permitir la reelección generaría incentivos para una mayor profesionalización de los Consejeros o Comisionados y un mejor desempeño de sus facultades, pues cuentan con la posibilidad de mantenerse en el cargo por un período total de 12 años, lo cual también contribuye al fortalecimiento de la autonomía decisional del órgano en su conjunto (Fernández de Lara, 2014, pág. 107).

Por tanto, en esta última dimensión Honduras alcanza mayor puntuación que la legislación chilena, debido a la incorporación de los informes al poder legislativo en el

artículo 11, numeral 8 con respecto a la variable (5.1). En ese mismo orden de ideas, la variable (5.2), la selección del director comisionado o consejero en Chile es designado entre los cuatro consejeros, mientras que en Honduras es designado directamente por el Congreso Nacional, lo cual baja la calificación en esta categoría. Y, por último, la variable (5.3) están claramente definidas las funciones y atribuciones que deben cumplir el órgano garante en Chile a través del artículo 33 y en Honduras en el artículo 12 del reglamento de la ley (ver *anexo 20 para Dimensión 5: Comisión de información garante del derecho de acceso a la información*)

6.1.6 Comentarios finales

Durante esta investigación se ha analizado y comparado con detalle el diseño normativo e institucional del derecho de acceso a la información en Chile y Honduras, encontrando similitudes y diferencias entre estos casos que hacen que la calidad normativa de las legislaciones de acceso a la información presente variaciones. A continuación, se presentan hallazgos de las dos legislaciones, ver *tabla 4*.

Tabla 4. Resumen de la ponderación⁸⁴ según la Ley Modelo de la OEA con respecto a las legislaciones de transparencia en Chile y Honduras

Dimensión	Ponderación	Chile	Honduras
1. Régimen de Acceso a la información	15	10	10
2. Sujetos Obligados	15	15	13.5
3. Régimen restringido de excepciones	25	17	9
4. Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial	20	14	9
5. Comisión de Información del derecho	25	21.1	24.2
Total	100	77.1	65.7

Fuente: Elaboración propia en base a los resultados obtenidos del análisis comparativo en base a la Ley Modelo de la OEA, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012).

En los resultados de la comparación realizada entre el marco normativo ideal propuesto por la OEA y la legislación de Chile y Honduras. A partir de las cinco dimensiones consideradas, los resultados fueron los siguientes: Chile 77.1/100 y Honduras 65.7/100. Por tanto, Chile tiene el diseño normativo e institucional más cercano a la ley modelo de la OEA, corroborando que una buena ley y una Comisión de Información con garantías incrementan el ejercicio del derecho y garantizan o se hace más accesible y transparente el uso de éstos.

⁸⁴ Distribución de los Contenidos de la Ley de Transparencia, de acuerdo con la Ley Modelo y su grado de inclusión en las leyes nacionales efectivamente vigentes.

Sin embargo, existen condiciones institucionales proclives a la cultura de la opacidad como lo refleja Honduras en la tercera dimensión, a pesar de los incentivos normativos, mantienen una racionalidad a maximizar la dificultad del acceso a la información, lo cual incide en que este derecho no encuentre un equilibrio adecuado entre la parte normativa y el ejercicio del mismo, corriendo el riesgo de volverse un adorno democrático, en lugar de cumplir con ser una herramienta para la gobernanza democrática.

A través del CNDS que busca suplantar y limitar la función del IAIP, declarando que cualquier información, documentación o material relacionado con el marco estratégico interno de las agencias estatales y cuya revelación, si se pone a disposición del público, podría producir efectos institucionales indeseables en el desarrollo efectivo de las políticas estatales o el funcionamiento normal de las entidades del sector público, está restringido. El poder de imponer esta clasificación recae en el representante de cada entidad estatal.

Esto pone en riesgo la gobernanza en Honduras, colocando el incentivo hacia la cultura de secretismo, aplicando inadecuadamente una regulación legal como lo es la ley de secretos. Un principio de derecho público lo establece Kant (Kant & Muñoz, 1999, págs. 127-128) a través de su obra donde declara, “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soporten ser hechos públicos. Lo anterior supone que no sólo es una mera regla ética, sino que ante todo un mandato jurídico para el Estado”, estableciendo la publicidad como un imperativo de intervención de la función estatal.

Honduras presenta flaquezas en su tercera y cuarta dimensión, con respecto a la última, la legislación hondureña no establece procedimiento judicial claro, dado que los recursos de revisión que se interpone cuando se niega una información se resuelven tardíamente y el caso se dilata más cuando se interponen recursos de amparo, que podría tardar hasta tres años. El vacío que tiene la legislación es al realizar diligencias investigativas para resolver un recurso de revisión, el plazo de 10 días que fija la norma para que se emita un fallo se suspende indefinidamente, por tanto, la vía judicial no garantiza la obtención de la información en tiempo.

Por otro lado, en Chile se ha establecido un marco jurídico de calidad en combinación con una estructura institucional encargada de la promoción, implementación y garantía de este derecho se genera una mayor socialización, institucionalización e incremento en el uso efectivo de este derecho por parte de las personas (Fernández de Lara, 2014), es decir, que el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental se han vuelto parte del repertorio de procedimientos que tienen las organizaciones públicas, aunque falte camino por andar para vencer la opacidad y la cultura del secreto, el tener instituciones como el Consejo para la Transparencia han contribuido al cambio institucional mediante el establecimiento de desincentivos para mantener la opacidad.

La legislación chilena no ha recibido ninguna modificación desde que entró en vigor en 2008. Se destaca como punto fuerte la cuarta dimensión, “garantía del régimen de derecho a la información: apelación o vía judicial” y también en la tercera dimensión “Régimen restringido de excepciones”, debido al grado de detalle que contiene la ley reserva legal sobre causales de secreto mediante su artículo 21. Además, se fortalece la

presunción de publicidad en el artículo 8 de su Carta Fundamental lo que responde al propósito de la legislación chilena de fortalecer los procedimientos de transparencia y probidad en la administración pública.

Con lo que respecta su infraestructura institucional, la legislación chilena presenta una diferencia sustancial al caso hondureño, en Chile coexiste y cooperan dos organismos, uno autónomo siendo el Consejo para la Transparencia conformado por 4 consejeros con posibilidad de reelegirse un período más, tiene como objetivo la fiscalización y supervisión del cumplimiento la ley de transparencia, y otro que depende del Ejecutivo siendo la Comisión de Probidad y Transparencia que vela por la implementación de la ley. En contraste, en Honduras el órgano garante de derecho es el IAIP conformado por 3 comisionados y sin posibilidad de reelegirse.

Los contextos nacionales en que surgieron ambas legislaciones obedecen a diferentes circunstancias en cuanto a su impulso desde el Estado, si bien ambas responden a incentivar la transparencia en el quehacer público, sin embargo, ambas no contemplan explícitamente el derecho de acceso a la información en sus constituciones. En Chile se ha traducido en el fortalecimiento de la democracia y reforzar los procedimientos para cumplir con estándares legales y éticos en la actividad pública, mientras que en Honduras se ha instalado como mecanismo de derecho de acceso a la información, para incentivar la transparencia y medida para combatir la corrupción en las agencias estatales.

Si bien ambas legislaciones han sido impulsadas desde la sociedad civil, el caso chileno fue a través de una demanda civil, a la presión de los organismos internacionales y el principio reactivo institucional que caracteriza al Estado chileno. Un detalle para destacar es que ambas legislaciones contemplan la instancia administrativa de supervisión independiente para la revisión de negación de información, a través de la tercera vía siendo la judicial.

El diseño institucional chileno se presenta como uno de los más consolidados en materia de acceso a la información en la región Latinoamericana, tanto su diseño institucional como en su implementación práctica. El caso chileno, con el Consejo para la Transparencia, evidencia una institución autónoma de control fuerte y estable que opera en un contexto nacional donde los niveles de percepción de la corrupción y los casos públicos de corrupción son menos constantes y notablemente menores en cantidad con respecto al caso hondureño (Fernández de Lara, 2014, pág. 153).

6.2 Comparativo del Modelo Institucional de los órganos garantes del Acceso a la Información

En este subcapítulo se examinan las características que se conforma la infraestructura institucional encargada del acceso a la información pública en ambos países. También se analiza las particularidades del diseño institucional de las Comisiones de Información de Chile y Honduras, siendo el Consejo para la Transparencia y el Instituto de Acceso a la Información Pública respectivamente. A través de este aparatado se busca demostrar la importancia de una Comisión de Información como aspecto clave para la implementación de la ley de transparencia.

Fernández de Lara (2014, pág. 61) señala que “la eficacia de las políticas de transparencia depende de la interacción entre el marco normativo y regulatorio, la arquitectura institucional, y las prácticas reales de las agencias públicas”. Por tanto, la información pública no precisamente se traduce a mayor transparencia, ni un marco normativo sólido como lucha efectiva contra la corrupción, ya que lo ratificado puede variar en su aplicación, sino también entra a la discusión la importancia de una cultura de apertura de parte de la administración del Estado.

Se debe tomar en cuenta que el acceso a la información se establece como un derecho en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19, declarando que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Naciones Unidas, 1948).

La importancia de disponer de una ley específica de acceso a información significa avances significativos en transparencia y probidad pública. Una normativa de transparencia obliga a los gobiernos a entregar información, lo cual logra incomodar al aparato estatal en ciertas ocasiones, sin embargo, una buena ley erradica en colocar el interés público por sobre el Estado. Además, establece lineamientos claros para la administración pública de la publicación automática de la información y la importancia de los órganos que garantice este derecho.

A partir de lo anterior, este subcapítulo analiza la importancia de los órganos que promueven y garantizan el ejercicio del acceso a la información pública y transparencia. El rol clave de una Comisión de Información es ser el articulador entre la institución obligada y el solicitante de la información. Por ejemplo, de asegurar que el derecho de información no sea violentado por ninguna de las partes, de ser el caso, las comisiones fungen un segundo rol de apoyar a que las apelaciones sean más accesibles, ya que no hay necesidad de representación legal, no presenta costos de litigio y actúan de manera independiente (Fernández de Lara, 2014).

De ahí la importancia de los organismos que promueven y garantizan el ejercicio del acceso a la información pública y la transparencia. No obstante, la literatura especializada no se ha ocupado ampliamente de esta temática, y existe todavía muy poca información y estudios académicos sobre el papel que desempeñan los órganos garantes en la efectiva implementación (Guillán, 2013, pág. 14).

6.2.1 Modelo Institucional del órgano garante en Chile: Consejo para la Transparencia (CPLT)

El Consejo para la Transparencia fue creado por la Ley N°20.285 en 2008, según el artículo 31, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información según su artículo 32.

A diferencia de Honduras, el diseño institucional del Consejo sigue un modelo integrado, ya que cooperan dos organismos para que la ley funcione. Por un lado, está el Consejo para la Transparencia, un organismo autónomo que tiene como objetivo la supervisión del cumplimiento de la ley, y por otro lado la Comisión de Probidad y Transparencia que depende del Ejecutivo y vela por la implementación de la ley.

La ley de transparencia entrega al Consejo para la Transparencia atributos relevantes y propios de un órgano autónomo. Es decir, es autónomo en su marco de competencia hacia la relación con el Ejecutivo, por lo que no está sometida en el ejercicio de sus funciones propias al mando del gobierno de turno (Contreras, 2014).

6.2.1.1 Integración del CPLT

El CPLT está encabezado por un Consejo Directivo, formado por 4 consejeros, quienes son designados por el presidente de la República, previo acuerdo con el Senado, con la aprobación de 2/3 de sus integrantes en ejercicio. El periodo de quienes sean designados consejeros tendrá una duración de 6 años con opción de ser reelectos para un nuevo período, éstos son renovados por parcialidades de tres años. La dirección del Consejo Directivo se dará mediante elección de quienes lo integran.

Los consejeros pueden ser removidos por la Corte Suprema, mediante el voto de la mayoría de sus miembros, a requerimiento del presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría o a petición de 10 diputados. Las causales que se pueden invocar son: incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Cabe mencionar, que, el artículo 37 establece las figuras públicas que no pueden ser designados consejeros como diputados y los senadores, los miembros del Tribunal Constitucional, los ministros de la Corte Suprema, consejeros del Banco Central, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, ni las personas que conforman el alto mando de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Lo que busca la ley es desincentivar las malas prácticas en la gestión pública como el conflicto de interés que puede surgir.

6.2.1.2 Funciones y Atribuciones del CPLT

La propia ley de transparencia define las funciones y atribuciones⁸⁵ que actualmente forman parte de la estructura institucional del Consejo. En este sentido, la ley mandata al Consejo a:

⁸⁵ Artículo 32 de la Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública

“promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información”.

Al revisar el artículo se identifican tres atribuciones establecidas por ley al CPLT: promover, fiscalizar y garantizar. En este apartado se expone las funciones y avances que ha tenido este órgano garante en función de sus tres principales obligaciones.

Las atribuciones otorgadas al CPLT (ver *anexo 10*), significaron grandes desafíos para las distintas instituciones obligadas, frente a lo cual el Consejo asume en primera instancia el rol de acompañamiento, estableciendo un procedimiento primero de capacitación, luego de apoyo y por último de evaluación en cuanto a cumplimiento de la ley de transparencia (Consejo para la Transparencia, 2019).

Sobre el ámbito de promoción de transparencia, se crea en 2011 la plataforma EducaTransparencia⁸⁶, cuyo objetivo es entregar un espacio de formación, generando instancias capaces de promover la construcción de conocimientos, cultura y valores en materia de transparencia, fortaleciendo continuamente el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales. Para 2018, el portal contaba con 18 cursos de formación dirigidos a todo público y en diversas áreas de interés ciudadano.

La segunda atribución del CPLT es la fiscalización sobre los órganos de la administración del Estado incluyendo servicios públicos, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y universidades estatales. Además de la obligación de fiscalizar, tiene la facultad el de sancionar cuando la institución obligada no entrega respuesta a las solicitudes ciudadanas. Para ello el CPLT crea, en 2010, la Dirección de Fiscalización, cuya función es verificar el cumplimiento sobre Transparencia Activa (TA) y el derecho de acceso a la información pública.

Para facilitar la fiscalización se crea un modelo elaborado por la Dirección de Estudios del Consejo y el Centro de Investigación, desarrollo y servicios de la Universidad Católica de Chile, quienes recopilaron antecedentes para generar pautas de cumplimiento en materia de transparencia activa y pasiva, dando paso al Instructivo General referido a Transparencia Activa.

Con la entrada de vigencia de la Dirección de Fiscalización se llevan a cabo las primeras evaluaciones de TA sobre organismos de la administración central, con esto el Consejo genera una pauta de evaluación referente al cumplimiento en materia de TA a partir de un ponderador ciudadano, con el fin de operacionalizar las demandas ciudadanas entorno a las herramientas de fiscalización.

Las facultades fiscalizadoras del Consejo en materia de Transparencia Activa continuaron ampliándose. Fue así como en 2010 se elabora el Instructivo General para

⁸⁶ Ver más: <https://www.educatransparencia.cl/>

Empresas Públicas, Empresas del Estado y Sociedades del Estado⁸⁷ y, por otro lado, en 2016 sobre Transparencia Activa en Partidos Políticos.

Estos arreglos institucionales corresponden a un proceso de consolidación de las capacidades institucionales del Consejo de entregar nuevos productos y servicios que contribuyen con la generación de cultura de la transparencia, al derecho de apropiación de la información mediante procedimientos que van desde la prevención hasta la sanción.

Otro ejemplo de ello es el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI), se origina en 2012 con la intención de medir los avances de la Política Pública de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública. Sus objetivos son medir el estado de implementación de esta política pública para poder perfeccionarla e ir estableciendo líneas estratégicas de acción institucional del CPLT (Consejo para la Transparencia, 2019, pág. 100). Construido en base a dos dimensiones, ciudadana e institucional, el ITAI nos muestra las reales posibilidades de ejercer el derecho de acceso a la información pública, lo cual se profundiza más adelante en este trabajo.

Si bien el Consejo es una corporación autónoma esto genera ciertas diferencias de la legislación hondureña en cuanto a su injerencia con la administración pública. El CPLT tiene facultad de dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.

Y, velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado. A diferencia del IAIP, el CPLT no clasifica la información como secreta, esto lo establece la ley por medio del artículo 8 de la Carta Fundamental chilena, por tanto, no existe el incentivo de las instituciones obligadas de declarar la información como reservada, ni de una institución del Estado que se le faculte a declarar la información del Estado como reservada como es el caso hondureño

Con respecto a la tercera atribución sobre la función garante se explica en el siguiente apartado.

6.2.1.3 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y resoluciones del CPLT

En la práctica, para solicitar información, el usuario lo puede realizar a través de los sitios web en la sección de TA o mediante de solicitudes de acceso a la información realizadas por la ciudadanía. Otro de los espacios de gestión del Consejo es resolver los amparos y reclamos formulados por la ciudadanía, ya sea por ausencia de una respuesta

⁸⁷ En 2010 consagró que empresas como TVN, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la Corporación Nacional del Cobre y/o Banco Estado, deberán mantener a disposición del público a través de sus sitios web, información detallada de la empresa, tanto de forma global como desglosada (Consejo para la Transparencia, 2019, pág. 61).

satisfactoria por parte del organismo público solicitado o por incumplimiento de las publicaciones que la ley obliga en la sección de TA.

El Consejo realiza seguimiento de las decisiones que se adopten sobre reclamos o amparos recibidos, con el objetivo de asegurar al solicitante que la institución acusada cumpla con la obligación de entregar la información cuando su reclamo y/o amparo haya sido acogido por el Consejo, para asegurar que este proceso interno sea efectivo, se crea en 2011 la Unidad de Seguimiento y Sumario, un hito importante para la modernización de la gestión del Consejo.

Con respecto a las garantías de derecho a la información pública, Chile ha generado un proceso de elaboración de estándares, levantamiento de procesos y colaboración en la gestión institucional de tramitación de amparos. A través de la Solicitud Anticipada de Resolución de Amparos (SARA) en 2010 que luego fue reestructurada por el Sistema Anticipado de Resolución de Controversias (SARC) en 2015. Se logra tener resultados positivos en la gestión de amparos, aumentando la cantidad de casos resueltos, reduciendo los tiempos de trámite e incrementando la satisfacción de los solicitantes.

La ley de acceso a la información establece cada paso desde la solicitud de información hasta los diseños institucionales en caso de que sea negada la información. El plazo para responder a la solicitud de información es de 20 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud debidamente integrada. El plazo para la entrega de la información puede ser prorrogado excepcionalmente por 10 días hábiles más, cuando se presenten circunstancias que dificulten reunir la información solicitada, previa notificación al solicitante antes del vencimiento del plazo, informando sobre la necesidad de la prórroga y sus fundamentos.

Cuando la información sea negada la autoridad o jefe superior del órgano o servicio de la administración del Estado debe formularse por escrito. Esta negativa deberá ser fundada, estableciendo de manera específica la causa legal invocada y las razones que motiven dicha decisión. En caso de que solicitante esté en contra de la resolución del Consejo se procede al reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio del reclamante, esto se contempla la vía judicial de los artículos 28, 29 y 30.

6.2.1.4 Restricción del acceso a la información en Chile

Durante la transición democrática, la Constitución chilena no contemplaba en sus artículos el derecho de publicidad o acceso a la información. Fue la reforma constitucional que subsana el déficit a nivel de normas positivas al establecer un nuevo artículo 8 que consagra el principio de transparencia y probidad de la función pública (García & Contreras, 2009, pág. 140). Su segundo inciso señala:

“son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Esta reforma establece un paso decisivo en 2005 a darle rango constitucional al derecho de acceso a la información. Si bien se reconoce como derecho fundamental, “el secreto o reserva opera como autentica garantía institucional del funcionamiento sobre los aspectos que de ser conocidos pondrían en serio riesgo el funcionamiento del sector y, de paso, la garantía de la propia permanencia del Estado y la salvaguarda de sus intereses públicos más esenciales” (García & Contreras, 2009, pág. 147).

Por otro lado, surge la inquietud de si la desclasificación es una garantía institucional, se reconoce que la desclasificación se realiza mediante una ley de quorum calificado para establecer un secreto o reserva. Sin embargo, la lógica de la ley de transparencia es que la Administración puede desclasificar la información que ha declarado reservada o secreta una vez que los fundamentos que motivaron la calificación de dicho estatus cese en el tiempo. Evidentemente, aquí se aplican en general los principios contenidos en el artículo 11 (García & Contreras, 2009, pág. 148) de la ley, en lo referido a la divisibilidad de la información.

El nuevo régimen de acceso a la información pública consiste en pasar de la denominada “cultura del secretismo” a la transparencia y apertura hacia la ciudadanía, trasladándose desde el deseo ciudadano a la obligación de la Administración. El país ha experimentado avances desde la promulgación de la ley como el acceso a la Ley Reservada del Cobre, las actas de COSENA, la nueva ley de financiamiento de las Fuerzas Armadas, han cambiado de forma permanente las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.

6.2.2 Modelo Institucional del órgano garante en Honduras: Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)

En materia de institucionalidad, el artículo 8 de la ley de transparencia da vida a la creación del IAIP, el cual es definido como un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

A diferencia de la legislación chilena donde coexisten dos órganos para la aplicación de la ley, en Honduras recae la responsabilidad en IAIP, sin embargo, se designan órganos de apoyo como el CNA, órgano de vigilancia encargado de velar por la correcta aplicación de la ley, y el cual tendrá acceso a las instituciones y a la información que no sea clasificada como reservada, confidencial, datos personales confidenciales o secreta.

A su vez la ley faculta al Congreso Nacional a constituir una Comisión Especial de Seguimiento de la ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual recibe informes trimestrales por parte de las instituciones públicas y formula recomendaciones.

El LTAIP es el instrumento que regula los objetivos de derecho de acceso a información; define las instituciones obligadas a brindar información, incluyendo la obligación de proveerla de oficio; crea un instituto independiente, así como un sistema nacional de información y un sistema nacional de archivos; y regula todo lo concerniente al ejercicio y procedimientos para ejercer este derecho, la protección de los datos personales y el derecho de habeas data; determina las restricciones, clasificación y reserva de información, las infracciones y sanciones y la creación de un órgano de vigilancia.

6.2.2.1 Integración del IAIP

En base al artículo 9, el IAIP está integrado por 3 comisionados, electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de la totalidad de sus miembros, escogidos de entre candidatos que se propongan⁸⁸. Éstos durarán en sus cargos por 5 años, sin posibilidad de reelección y sólo podrán ser sustituidos por imposibilidad legal o natural, cuando sus actuaciones entren en conflictos con la naturaleza de las funciones del Instituto

La presidencia del IAIP ostentará Representación Legal y la designación del presidente comisionado es establecido por el Congreso Nacional. Los comisionados resolverán colegiadamente todos sus asuntos. Un detalle que destacar, la ley no especifica el procedimiento legal de ser sustituidos los comisionados, como lo establece la legislación chilena a través de la Corte Suprema por solicitud del Presidente o Cámara de Diputados.

6.2.2.2 Funciones y Atribuciones del IAIP

La legislación hondureña establece en el artículo 11 (ver *anexo 11*), las funciones y atribuciones del IAIP, sin embargo, es en el reglamento de la ley que expresa con mayor detalle las funciones, donde se destaca en el primer numeral el establecer y revisar los criterios de clasificación y desclasificación, custodia y depuración de la información reservada y confidencial.

Esta es una las diferencias más notables entre las legislaciones ya que la ley otorga la atribución al IAIP de indicar que información es de carácter público o reservado. Al igual que su numeral décimo cuarto en instruir a las instituciones obligadas sobre los procesos para la debida clasificación de la información, su desclasificación o la procedencia de otorgar acceso a la misma.

Cabe mencionar, que la ley no especifica al IAIP como un órgano autónomo sino más bien como desconcentrado, que, por definición significa que está subordinada a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley.

6.2.2.3 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y resoluciones del IAIP.

La solicitud de acceso a información puede presentarse por escrito o por medios electrónicos ante la institución obligada. Las solicitudes de información deben resolverse en un plazo no mayor de 10 días, y en casos justificados, el plazo puede prorrogarse por una sola vez y por igual tiempo. La resolución debe declarar con o sin lugar la petición de

⁸⁸ 2 candidatos por el presidente de la República, 2 de la Procuraduría General de la República, 2 del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2 del Foro Nacional de Convergencia, y 2 por el Tribunal Superior de Cuentas según artículo 9.

acceso. En caso de denegatoria de la información solicitada, se debe indicar por escrito al solicitante los fundamentos de ésta.

Para facilitar el derecho de acceso, el IAIP en el año 2014 puso a disposición de la ciudadanía una plataforma en internet denominada Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO), un mecanismo orientado para el manejo de las solicitudes de información e interponer recursos de revisión en línea. El sistema se encarga de redireccionar las solicitudes de información a cada institución pública obligada, organizando de manera virtual, el proceso y evolución que tiene la solicitud presentada; a su vez se establece una retroalimentación hacia el solicitante respecto al estado actual en que se encuentra la petición y de la cual, cualquier persona tanto natural como jurídica, puede solicitar información de las distintas instituciones públicas obligadas a brindar dicha información.

El sistema no está automatizado y por lo tanto no arroja estadísticas de manera directa, ni ningún otro cruce para analizar la demanda de TP. Desde los informes anuales del IAIP, en el 2016 y 2017 se presentaron un total de 5,751 solicitudes de acceso a información pública ante las instituciones directamente obligadas, no obstante, no se tienen datos desagregados para las carteras de defensa y seguridad (Central America Monitor, 2019).

La información que se entregue, según el artículo 4 de la LTAIP, debe reunir las características de ser “información completa, veraz, adecuada y oportuna” en los límites y las condiciones establecidos en la ley. Los solicitantes no pueden exigir a las instituciones obligadas que efectúen evaluaciones o análisis de la información

Contra una resolución negativa o incompleta los solicitantes pueden interponer los recursos de revisión y el recurso de amparo. El recurso de revisión es el primer medio de impugnación que se ejerce directamente ante el IAIP contra la decisión de una institución obligada, según los artículos 51 y 52 de la ley.

El Recurso de Revisión se interpone por escrito o por vía electrónica ante el Instituto dentro de diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación o, en su defecto, del acaecimiento de las otras causales antes indicadas. La persona solicitante podrá pedir, en su escrito, la aplicación de sanciones que contempla la Ley a los servidores públicos o particulares que actuaren en contravención a la misma. Si el IAIP concede la Revisión sus decisiones tienen efectos vinculantes y definitivos para la institución obligada; es decir si el IAIP resuelve a favor del solicitante, la dependencia correspondiente tendrá la obligación de entregar de inmediato la información requerida. Contra la denegación de revisión de parte del IAIP la legislación nacional habilita el recurso de Amparo ante órganos jurisdiccionales lo cual la ley no especifica un procedimiento para esto último.

El IAIP ha desarrollado una metodología contenida en los lineamientos para verificar información pública en portales de transparencia de la administración pública centralizada y descentralizada que le permite evaluar el cumplimiento de la información requerida de oficio por la LTAIP. Igualmente, la metodología evalúa la calidad de la información publicada con relación a los requerimientos de la Ley que se trate de información completa, veraz, adecuada y oportuna.

6.2.2.4 Restricción del acceso a la información en Honduras

La LTAIP es el instrumento nacional que define lo concerniente a las restricciones del derecho de acceso a información y ha desarrollado políticas y estándares a través del IAIP para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

En los últimos años la Administración del Estado ha dictado contrarreformas normativas de secretismo de la información a través de la aprobación de la ley de secretos y clasificación de documentos para las carteras del sector defensa y seguridad (incluyendo la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas) y que ha ido extendiendo a otras áreas no relacionadas en 16 instituciones civiles⁸⁹, las que guardan poca relación directa y evidente con la seguridad nacional.

El IAIP ha emitido dos respuestas relacionadas con la ley de secretos al igual que la sociedad civil, sin embargo, las mociones no han sido resueltas, ni negadas. Algunas de las leyes restrictivas son la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, Ley de Inteligencia Nacional, Ley de Seguridad Poblacional y la Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional.

Este reconocimiento superlativo del constituyente se realiza a cambio que sea solamente el legislador quien defina tales secretos y reservas. Si lo ejecuta el propio Ejecutivo a través de su potestad reglamentaria nos encontramos frente a una ausencia de garantía institucional y ante un riesgo evidente de extender esta dimensión más allá sin límite preciso (García & Contreras, 2009).

6.2.3 Comentarios finales

Si bien el Consejo para la Transparencia se ha enfocado en la promoción e instalación de una cultura para la transparencia a través de la garantía del derecho de acceso a la información pública entre las personas, a través de su reestructuración institucional transitando desde organismo promotor a uno incidente, convocante y republicano, capaz de disminuir los espacios de corrupción, fortaleciendo la integridad en la función pública y, promoviendo con ello la recuperación de la confianza ciudadana en los órganos del Estado

Una de las principales atribuciones con las que cuenta el Consejo y que ha significado importantes avances en lo que refiere a control social y rendición de cuenta, es la de fiscalizar a los sujetos obligados en cuanto al cumplimiento de la ley de transparencia, ya

⁸⁹ Entre las cuales se cuentan la Dirección Ejecutiva de Ingresos (ahora Servicio de Administración de Rentas), el Registro Nacional de las Personas, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto de la Propiedad, la Dirección de la Marina Mercante, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (OEA, 2015, pág. 17).

sea por TA o solicitudes de acceso a la información bajo el esquema de autonomía institucional.

El Consejo ha constatado que el derecho de acceso a la información pública se ha constituido como un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia, a través del control ciudadano sobre las acciones de los organismos públicos. Así, se ha dispuesto de herramientas como la rendición de cuentas del sector público como el fortalecimiento de la Probidad, contribuyendo con ello a la disminución de los espacios de corrupción y a la promoción de la confianza en las instituciones públicas (Consejo para la Transparencia, 2019).

Esto se debe al Estudio Nacional de Transparencia⁹⁰ realizada por el Consejo en 2018, la valoración de la Transparencia en términos de percepción ciudadana aumentó 10 puntos porcentuales en comparación con el año 2017, pasando de 49% a 59% en 2018. Este incremento sustantivo, refleja el importante posicionamiento de la Transparencia y del Acceso a la Información Pública como derechos instalados en la ciudadanía chilena.

Sin embargo, debido a los escándalos de corrupción y faltas a la probidad, es posible constatar la existencia de un Estado más abierto al control social, que ha generado mayor conciencia de su rol como ente protector de los derechos de la ciudadanía tanto en materia de acceso a la información pública, hoy en día Chile apunta a una transparencia 2.0 a través de su órgano garante de derecho.

Por otro lado, el IAIP enfrenta grandes desafíos ante su función como órgano que lidera la política de transparencia en Honduras. Sus falencias se encuentran a nivel normativo e institucional, por un lado, la misma ley limita el horizonte de acción del Instituto al no otorgar las garantías de autonomía, por tanto, la incidencia de este órgano en la administración del Estado se restringe a ser un articulador que vela por el cumplimiento de TA, la calidad de la información que se carga a la plataforma de SIELHO, evaluación de información por institución obligada, solicitudes de información y clasificación de información secreta o pública. Las contrarreformas en materia de acceso a información tienen la característica de estar centralizadas en el poder ejecutivo y el CNDS, los cuales asumen las facultades del IAIP de clasificación y desclasificación de información.

Institucionalmente el IAIP presenta en su concepción jurídica la potestad del legislador en definir qué información es secreta o reservada, esto presenta un riesgo en colocar los incorrectos incentivos en la ley de transparencia hondureña, esto representa una situación similar en Chile que se supera en 2005 al elevar a rango constitucional la transparencia y probidad pública.

Por tanto, el IAIP no tiene las facultades, garantías de fiscalización, herramientas de gestión adecuadas para evaluar el nivel de transparencia e incidencia del derecho de acceso a la información pública debido a que no todas las instituciones están sujetas obligatoriamente a entregar la información, se han creado leyes que obstaculizan el ejercicio de transparencia y reemplazan la función de clasificación de la información. Para

⁹⁰Ver más: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2019/05/Estudio-Nacional-de-Transparencia-2018.pdf>

evidenciar lo anterior, se realiza un cuadro comparativo de la normativa e institucionalidad de las Comisiones de Información (ver *anexo 12*).

Por otro lado, no hay una garantía institucional ejercido por otro poder del Estado que vele por la información reservada, sino que es ejecutada por el mismo Estado lo cual deja ventana de oportunidad a acciones corruptas e ímprobas.

6.3 Comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior

Las consolidaciones de las democracias modernas se conciben como uno de sus principios esenciales el hecho de que “los políticos deben rendir cuentas por sus decisiones y acciones a través de procedimientos y mecanismos muy diversos”⁹¹ (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 12). En materia de rendición de cuentas importantes aportes han sido realizado por autores como Guillermo O'Donnell, José Sosa y Arturo García, entre otros que destacan la relevancia de la rendición en cuentas para el desarrollo y mejoramiento de la democracia.

La nueva interpretación de la rendición de cuentas desde la perspectiva del control institucional externo ejercido por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) parte de un “proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos” (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 15).

Recordando los tres tipos de rendición de cuentas (vertical, horizontal y diagonal, ver *esquema 2*, pág. 30), se aborda la rendición de cuentas horizontal desde la perspectiva de las EFS, que establecen el control externo de la administración pública.

Dicho lo anterior, para el caso chileno se estudia su EFS, la Contraloría General de la República⁹², que ha tenido un protagonismo en la política de transparencia y probidad administrativa desde sus inicios. Por otro lado, su homólogo en el caso hondureño es el Tribunal Superior de Cuentas⁹³, para efectos de este trabajo y desarrollo de sus características, se toma el Informe de OLACEFS acerca de las “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas” (Insausti & Velásquez, 2014).

⁹¹ Mikel Barreda “La calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política -2011. Página 3. 2011.

⁹² Cabe recalcar que existen otras instancias e instituciones de fiscalización en Chile (Ministerio Público, Poder Judicial, Consejo de Defensa del Estado, Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno, Fiscalía Nacional Económica, Unidad de análisis financiera, Consejo para la Transparencia y controles ciudadanos como el capítulo de transparencia en Chile y ONGs en materia de transparencia, probidad, acceso a la información pública y libertad de expresión), sin embargo, para efecto de este trabajo de investigación la CGR es una de las instituciones con mayor antigüedad en la gestión pública reconocido por su papel fundamental como vigilante de la función pública.

⁹³ Para efectos de esta sección se utiliza el Informe de Veeduría Ciudadana del TSC hecho por el capítulo de Transparencia en Honduras en 2017, dado a la poca información encontrada para la investigación, ver más: <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/fti4z240p/fti4z240p.pdf?v=1590691770>.

Dado al objeto de estudio de una agenda en materia de transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad, se abarca en el análisis comparativo la caracterización de los factores que determinan la rendición de cuentas: (a) Estructura, organización, naturaleza de las EFS y competencias para la fiscalización de los recursos; (b) Capacidad de sanción; (c) Competencia del control externo sobre las políticas públicas y el presupuesto, que, para efectos de investigación no se aborda este último (Insausti & Velásquez, 2014).

Es importante tener presente el consenso sobre las dimensiones insustituibles de la rendición de cuentas, en primer lugar, informativa; en segundo lugar, explicativa; en tercer lugar, establece sanciones y un cuarto elemento, receptividad (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 12). Por tanto, en el ámbito institucional e integrando las dimensiones, la rendición de cuentas implica en “la obligación de informar, justificar la acción gubernamental e imponer las consecuentes sanciones a los funcionarios y representantes que violenten la institucionalidad” (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 12).

Estos aspectos de análisis son el resultado de un proceso investigativo realizado en 2013 por la Comisión Técnica de Prácticas de Buenas Gobernanza, que destaca los *Alcances del control institucional y la rendición cuentas en América Latina*, con el propósito de brindar una nueva perspectiva de la rendición de cuentas, desde el análisis de su alcance, sus elementos constitutivos, las dimensiones y los ámbitos de competencia, a partir de los desarrollos, aprendizajes y desafíos que enfrentan las EFS (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 9), ver *esquema 11*.

Esquema 11. Aspectos de análisis de las Entidades de Fiscalización Superior según dimensiones.



Fuente: Elaboración propia en base a “La Contraloría General de la República y Transparencia” (Camacho, La Contraloría General de la República y Transparencia, 2013), “Política de Transparencia de la Contraloría General de la República Chile” (Castillo & Sandoval, S/A), Informe de “Veeduría Ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas” (ASJ, Informe Veeduría Ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas, 2017) e Informe de OLACEFS acerca de las “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas” (Insausti & Velásquez, 2014).

6.3.1 Contraloría General de la República y su rol clave en la probidad administrativa chilena

La Contraloría General de la República (CGR de ahora en adelante) es un órgano autónomo constitucional⁹⁴ y superior de fiscalización de la Administración del Estado⁹⁵, regulado en la Constitución, en su artículo 98, para ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevar la contabilidad general de la Nación, y desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

Su ley orgánica constitucional, precisa sus atribuciones, explicando las funciones de fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios de la Administración Pública que determinen las leyes, así como examinar las cuentas de las personas que tienen a cargo bienes de esas entidades (Camacho, 2013, pág. 28). Una de sus funciones es velar por el cumplimiento y resguardo de la probidad administrativa, como una de las manifestaciones de su potestad general de controlar jurídicamente a la administración, ver *tabla 5*.

Tabla 5. Estructura, organización, naturaleza de la EFS en Chile, competencia para la fiscalización de los recursos y capacidad de sanción

Categorías de EFS	Contraloría General
Competencias legales de control previo y vigilan la efectividad del control interno	
Organización de Autoridades	Autoridad única
<ul style="list-style-type: none"> • El Contralor General es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado • Electo por 8 años, sin poder ser electo el siguiente período 	
Tipos de recursos fiscalizables	Nacional, Departamental, Municipal, Otros
Comparten Responsabilidad de fiscalización	Sí
Comparten responsabilidad con entidades a niveles nacionales debido a la estructura administrativa del Estado a niveles municipales, ministerios, superintendencias o autoridades para vigilar y verificar las cuentas	

⁹⁴ De acuerdo con Cordero Vega, la autonomía constitucional en Chile como principal característica tienen que “efecto desvincular al órgano de un centro de decisiones que condicione, dirija o planifique las funciones. Estas últimas sólo las deciden ellas mismas.”, por lo tanto, no recibirían ordenes jerárquicas del Presidente de la República, aun cuando las instituciones formen parte de la Administración, y el Presidente sea el jefe de la Administración, la Contraloría solo se rige por la Constitución, las Leyes y lo designado por el Contralor General de la República en el marco de sus potestades (Cordero, 2001).

⁹⁵ Creada el 1927 y liderada por 17 contralores hasta la actualidad, regulada actualmente por la Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de 1952 y por el Capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Facultades sancionatorias	Sí
Tipo de sanciones impuestas	Disciplinarias Económicas
Incorre en ambas sanciones tanto disciplinarias como económicas	

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento “Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina”. 2013 e Informe de “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas” 2014.

A pesar de que la CGR aplica sanciones disciplinarias y económicas, cabe señalar que no ejerce acción penal, sino la práctica en virtud de la normativa chilena pone en conocimiento de cualquier delito al Ministerio Público o las policías a la brevedad⁹⁶.

Por su parte, la figura de la Subcontraloría ejerce el juicio de cuentas en virtud del Título I de la Ley Orgánica. Por último, la CGR tiene facultades disciplinarias directas sobre los funcionarios y funcionarias públicas o puede obligar a que el jefe respectivo de la institución ejerza acciones disciplinarias⁹⁷.

6.3.1.1 Alcance de la Contraloría General de la República y su rol como EFS en Chile

Desde la promulgación de la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa, la CGR incorpora en su misión institucional el fortalecimiento de la probidad administrativa constituyéndose ella misma como una institución pública que cumple con el principio de transparencia. “Ha de reconocerse que este cambio se explica en gran parte por la naturaleza jerarquizada y monocrática de la entidad, en la cual la máxima autoridad –el Contralor General– imprimió en toda la organización su impronta por la transparencia” (Camacho, 2013, pág. 32; Castillo & Sandoval, S/A).

Liderazgo Institucional:

Según Camacho (2013), a partir de estas reformas institucionales⁹⁸, la CGR puso en marcha de manera temprana una serie de procesos para hacer transparentes su

⁹⁶ Artículo 139 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, ver más: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_chl_ley10336.pdf

⁹⁷ Artículo 11 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, ver más: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_chl_ley10336.pdf

⁹⁸ (1) Establecer mecanismos concursales, transparentes y objetivos para el nombramiento de los altos funcionarios públicos –desde las Jefaturas de Servicio hasta las Jefaturas de Departamento– y la promoción de los funcionarios de planta (Ley N° 19.882, de 2003); (2) Mejorar la transparencia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público (Leyes Nos. 19.875 y 19.896, de 2003); (3) Transparentar el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos (Leyes Nos. 19.884 y 19.885, de 2003; Leyes Nos. 19.963 y 19.964, de 2004, y Ley N° 20.053, de 2005); (4) Aprobar una Ley de Bases de Procedimiento Administrativa (Ley N° 19.880, de 2003); (5) Aprobar una Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N° 19.886, de 2003); (6) Regular los gastos reservados y crear nuevas asignaciones para las altas autoridades y los funcionarios que desempeñan funciones críticas (Ley N° 19.863, de 2003), y 7) Exigir una Declaración de Patrimonio a las autoridades y altos funcionarios, que se sumó a la Declaración de Intereses introducida en 1999 (Ley N° 20.088, de 2006), (Castillo & Sandoval, S/A, pág. 8; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019)

quehacer cotidiano y sus actuaciones, comenzado el 04 mayo de 2007 por la agenda del Contralor⁹⁹ hasta llegar a la plena disponibilidad de los dictámenes a la ciudadanía (Mendoza, 2010, pág. 33; Camacho, 2013, pág. 33; Castillo & Sandoval, S/A, pág. 9). Donde el “liderazgo institucional fue un factor gravitante en su desarrollo” (Castillo & Sandoval, S/A, pág. 16).

Junto con ello, también se publica la agenda de altas autoridades de la Contraloría General, lo que incluye al Sub contralor, Secretario General, Jefes de División, Fiscal y las agendas de los 14 Contralores Regionales¹⁰⁰ (Camacho, 2013, pág. 33), este fue el primer acto de transparencia.

La voluntad del Contralor es un factor clave para la innovación y modernización del servicio, y en particular, de la instalación de los procedimientos de transparencia y probidad pública. Dado que la información de alta relevancia es pública y de fácil acceso a través del sitio de la Contraloría, esto se concibe una acción para transparentar la acción institucional.

Fiscalización:

En julio 2007, el Contralor decide hacer públicas las dos bases de datos más importantes: los dictámenes e informes de auditorías¹⁰¹ (Mendoza, 2010). En abril 2010 los informes de auditorías se encontraban disponibles en el portal institucional, al igual la publicación de las cuentas públicas anuales, así como los discursos de presentación en texto y videos descargables en el sitio de la Contraloría.

La CGR se constituye en la primera entidad pública que emplea su portal web como un medio para la publicidad de importante y abundante información para la ciudadanía. La EFS “reconoce que la información que produce, utiliza y distribuye en la construcción de sus dictámenes y en el cumplimiento de sus funciones institucionales es un recurso público estratégico que debe estar a disposición de la ciudadanía” (Camacho, 2013, pág. 33), como una forma de rendición de cuentas (Camacho, 2013, pág. 32; Castillo & Sandoval, S/A, pág. 12), con el objetivo de hacer pública la jurisprudencia de la Contraloría, particularmente en sus dictámenes (Castillo & Sandoval, S/A, pág. 12).

La CGR establece una distinción según la complejidad de las observaciones o hallazgos: el informe de final auditoría, califica las observaciones entre Altamente Complejas (AC) o Complejas (C)¹⁰² y serán Medianamente Complejas (MC) o Levemente Complejas

⁹⁹ Es importante destacar que las prácticas observadas en la Contraloría de Chile responden a una convicción personal del Contralor, más que a la necesidad de responder a obligaciones legales, este funcionario público era Ramiro Mendoza Zúñiga que fungía como Contralor General de la República 2007-2015.

¹⁰⁰ En esta agenda se consignan datos sobre reuniones, audiencias, visitas a diversos lugares y saludos protocolares, etc., instrumento cuyo estándar de actualización es exigente, debiendo permanentemente actualizarse diariamente (Camacho, 2013, pág. 33)

¹⁰¹ Anteriormente, había que pagar para acceder a las bases de datos e informes, o concurrir personalmente a la Contraloría y solicitar copias de los expedientes (Castillo & Sandoval, S/A, pág. 11)

¹⁰² Si de acuerdo con su magnitud, reiteración, detrimento patrimonial, eventuales responsabilidades funcionarias comprometidas, entre otros aspectos, son consideradas de especial relevancia por ente contralor.

(LC)¹⁰³, lo que infiere en un criterio estratégico de fiscalización que contempla los costos de la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, las contralorías regionales reflejan deficiencias de reporte de información por no tener un sistema nacional que permita reunir en una sola plataforma tecnológica debido al alcance de los recursos asignados por parte de algunas municipalidades (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 42).

En materia de fiscalización se debe reconocer que el control de la EFS es de legalidad (jurídica, contable y financiera) de los actos de la Administración del Estado, que éstos actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y sujetos a los procedimientos contemplados por ley. En el esquema 12 señala las instituciones de fiscalización de la CGR al igual las que no fiscaliza según su ley orgánica, ver *esquema 12*.

Esquema 12. Objetos de fiscalización según la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República

Fiscaliza	No fiscaliza
<p>Servicios Públicos centralizados:</p> <p><input type="checkbox"/> Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Tesorería General, FFAA y de Orden y Seguridad</p> <p><input type="checkbox"/> Servicios público descentralizados</p> <p><input type="checkbox"/> Municipalidades</p> <p><input type="checkbox"/> Empresas públicas creadas por ley</p> <p><input type="checkbox"/> Empresas, sociedades o entidades públicas y privada que tengan aporte de capital</p>	<p><input type="checkbox"/> Poder Legislativo</p> <p><input type="checkbox"/> Poder Judicial</p> <p><input type="checkbox"/> Banco Central</p> <p><input type="checkbox"/> Ministerio Público</p> <p><input type="checkbox"/> Entidades comerciales: multitiendas, bancos, empresas de telefonía, clínicas privadas, ISAPRES, AFP</p>

Fuente: Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

Participación ciudadana:

Siguiendo el principio de Kant sobre publicidad, al transformar las prácticas en actos públicos, se legitima la labor de un órgano del Estado frente a la sociedad, lo que crea una mayor legitimación de sus actos cuando demanda una presencia institucionalizada de actores sociales en el conocimiento de los procesos de elaboración de políticas y acciones públicas por parte de la entidad.

¹⁰³ Aquellas que causen un menor impacto en los criterios señalados anteriormente, esto genera un mejor mecanismo de respuesta y resolución de los casos o denuncias.

Para ejemplificar lo anterior, el Órgano Contralor en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, acceso a la información y la participación ciudadana ha generado vínculos con la sociedad civil, impulsando la activa participación ciudadana como fiscalizadores cívicos. Bajo este esquema se incorpora el 28 de septiembre de 2012 el Portal Contraloría y Ciudadana, cuyo objetivo es recibir sugerencias de fiscalización y denuncias a través de los formularios online especialmente diseñados para estos propósitos (Camacho, 2013, pág. 40), además la coordinación institucional con las Unidades de Auditorías y Control Interno de los Ministerios y Servicios Públicos (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 47).

Autonomía:

La CGR goza de autonomía reconocida en la Constitución vigente, lo que le permite ejercer sus funciones sin injerencia de otra autoridad externa la institución, sometiendo su ejercicio solamente a la Constitución y las leyes, como se ha explicado anteriormente (Cordero, 2001).

Se ha dicho que esta autonomía se establece constitucionalmente debido a sus atribuciones señaladas de modo general, en el artículo 98 de la Constitución Política de la República y, en forma específica, en su respectiva Ley Orgánica Constitucional. Esta autonomía tiene sentido, dado que un órgano que controle la Administración ha de tener por lógica la independencia necesaria de ésta para poder llevar a cabo el control en forma efectiva, pues no es razonable que quien controle o vigile la legalidad de un acto sea el mismo sujeto que lo dicte (Reyes & Vallet, 2016, pág. 26).

Cultura institucional:

Respecto del proceder frente a lo normado o declarado es un factor relevante a la hora de la implementación de prácticas de transparencia. En el caso de la CGR, impera el apego a lo normado más que a lo declarado. A partir de noviembre de 2008 se crea la Unidad de Acceso a la Información, que asesora al Contralor en el cumplimiento de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Si bien la adopción de estas prácticas ha sido a través del Contralor, esto ha sido un factor relevante en la Contraloría, lo cual hace necesario contar con una inequívoca voluntad de cambio, una visión estratégica de los resultados esperados, planificación de los procesos, donde el conjunto de unidades institucionales comprendan y ejecuten los procedimientos de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad superior del servicio (Castillo & Sandoval, S/A, pág. 16).

En síntesis, “la intervención de la CGR en asuntos de especial significación pública vinculados a temas de corrupción ha ayudado a que sea reconocida como un actor importante en la persecución y castigo de los actos de corrupción. En esta línea, el Órgano Contralor viene impulsando una cultura organizacional de prevención de la corrupción, como parte relevante de su misión institucional, la que se define por estar orientada a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, resguardando la protección y el debido uso del patrimonio público, para preservar y fortalecer la probidad,

fidelidad y transparencia de la gestión financiera en la Administración del Estado” (Camacho, 2013, pág. 40).

6.3.2 Tribunal Superior de Cuentas en Honduras

Si bien el Tribunal Superior de Cuentas (ahora en adelante TSC), es creado en la Constitución de Honduras de 1839 en su artículo 99, donde señala que "habrá un Tribunal Superior de Cuentas, cuyos individuos serán nombrados por el Gobierno y se reglamentarán sus atribuciones en una ley especial" (Tribunal Superior de Cuentas , 2019). Este ente fiscal ha tenido transformaciones institucionales de nombrarse Contraloría General de la República en tiempos de regímenes militares hondureños de control fiscal financiero y operativo a ser parte de dos órganos auxiliares del Congreso Nacional junto con la Dirección de Probidad Administrativa.

Fue el 16 de enero de 2001 que tres partidos políticos de Honduras¹⁰⁴ firman el Acuerdo de Consolidación Democrática, en el cual convienen Integrar las funciones de la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa en un sola institución denominada Tribunal Superior de Cuentas, dirigido en forma colegiado por tres miembros electos por mayoría calificado por el Congreso Nacional (Tribunal Superior de Cuentas , 2019), con el fin de ser el ente rector del sistema de control y función constitucional la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, ver *tabla 6*.

Tabla 6. Estructura, organización, naturaleza de la EFS en Honduras, competencia para la fiscalización de los recursos y capacidad de sanción

Categorías de EFS	Tribunal de Cuentas
A pesar de su denominación, no posee facultades legales jurisdiccionales para juzgar, ni sentenciar los daños al patrimonio legal	
Organización de Autoridades	Cuerpo Colegiado
<ul style="list-style-type: none"> • Elección de las autoridades a cargo del Poder Legislativo • Electos por 7 años sin reelección • Cuyos miembros son denominados magistrados, el presidente hace las veces de representante legal y reúne a sus integrantes para tomar decisiones misionales y legales con la función legal de control y vigilancia 	
Tipos de recursos fiscalizables	Nacional y Municipal
Comparten Responsabilidad de fiscalización	No
Todo se centraliza a través Tribunal Superior de Cuentas	

¹⁰⁴ Partido Nacional de Honduras, el Partido Liberal de Honduras y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras.

Facultades sancionatorias	Sí
Tipo de sanciones impuestas	Económicas
La sanción implica multas económicas al funcionario público que violente la institucionalidad sin medidas disciplinarias	

Fuente: OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza. Información procesada a partir de los resultados del instrumento “Alcances del control institucional y la rendición de cuentas en América Latina”. 2013 e Informe de “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas” 2014.

Según su Ley Orgánica, el TSC no tiene como función la acción penal, administrativa ni la de juzgar y condenar a los funcionarios públicos que cometen delitos por enriquecimiento ilícito o incurren en responsabilidades administrativas, esas son atribuciones propias y exclusivas del Ministerio Público, de la Procuraduría General de la República y del Poder Judicial (FOPRIDEH, 2007, pág. 41). Por su parte, aun cuando la EFS se tipifique como “Tribunal”, en base a la ley ejercen atribuciones preventivas a través del control financiero de la gestión y resultados fundados en la eficacia, eficiencia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Además, le corresponde el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado¹⁰⁵.

En base al esquema planteado al inicio, se realiza análisis de los cinco aspectos fundamentales, que, más allá de describirlos se busca una reflexión de las debilidades estudiadas en este apartado por la información limitada.

6.3.2.1 Alcance del Tribunal Superior de Cuentas y su rol como EFS en Honduras

Liderazgo institucional:

La fusión de la Contraloría General de la República con la Dirección de Probidad Administrativa en el año 2002, que vino a crear el TSC y una nueva forma de toma de decisiones a través de un pleno de tres magistrados, tuvo como sello final el arreglo “tripartidista” entre los partidos con mayor representación política en el país (ASJ, 2017, pág. 26)

En consecuencia, esto ha hecho que las prioridades institucionales del TSC se definan fundamentalmente según las viejas prácticas políticas que mantienen la endeble gobernabilidad en el país. La presidencia del Tribunal será ejercida de manera rotativa por períodos de 1 año entre los miembros que la integran, en el orden de su elección lo cual limita la función del Contralor en su gestión.

¹⁰⁵ Artículo 3 en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas. Ver más: https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC_7.pdf

Fiscalización:

Se ha institucionalizado una cultura mayoritariamente de fiscalización a posteriori, principalmente que no permite detectar o corregir malas actuaciones o anomalías administrativas en su debido momento antes que incurran en escándalos de gran magnitud (ASJ, 2017, pág. 87). Esta cultura está reforzada por el mandato explícito de la Ley Orgánica en su artículo 3 de las atribuciones, centra la labor del tribunal como “a posteriori”.

Una característica de esta EFS, son las intervenciones y auditorías se realizan después que los procesos investigados han concluido, esto es, una modalidad de trabajo *ex post*. En tales condiciones la función preventiva es remota y la función de sanción económica es poco efectiva, teniendo una acción contralora muy limitada debido a los procesos administrativos (ASJ, 2017, pág. 65).

Cabe señalar que Honduras es el único país con un ente administrativo que determina el enriquecimiento ilícito¹⁰⁶, “siendo el acto de corrupción más controversial por su impacto mediático, pero a la vez, es en el que menos se ha tenido resultados en términos de su investigación, judicialización y castigo (solamente 10 casos judicializados desde el 2009 y ninguna sentencia de prisión)” (ASJ, 2017, pág. 89). Según el informe realizado por OLACEFS (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 43), establece que la calidad de la rendición de cuentas es imposibilitada de verificar la totalidad de la información relacionada con las ejecuciones presupuestarias¹⁰⁷.

Los resultados que tiene el TSC son lentos, producto de su capacidad de investigación al no tener un criterio establecido basado en la complejidad del hallazgo lo que implica un problema en las atribuciones del TSC al no poder priorizar aquellas que son indispensables atender y ejecutar. Por tanto, entre la investigación que realiza la TSC y la judicialización por el Ministerio Público se tarda en promedio de 6,6 años judicializar un caso (ASJ, 2017, pág. 80). Además, la descoordinación existente entre instituciones anticorrupción y falta de metodologías de investigación uniformes¹⁰⁸.

Según su Ley Orgánica en su artículo 5 establece los sujetos pasivos a las disposiciones de la ley, ver *esquema 13*.

¹⁰⁶ Honduras es el único país que la investigación del delito la realiza una entidad administrativa. (ASJ, 2017, pág. 89).

¹⁰⁷ La evaluación se basa en documentación certificada por las Secretarías Generales de cada entidad, donde prima el principio de buena fe (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 44).

¹⁰⁸ Disparidad de información y pliegos de responsabilidad del TSC al Ministerio Público (ASJ, 2017, pág. 84), ver más: <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/fti4z240p/fti4z240p.pdf?v=1590691770>

Esquema 13. Sujetos pasivos según la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas

Fiscaliza	No fiscaliza
<input type="checkbox"/> Poder Legislativo y Judicial (órganos y dependencias)	<input type="checkbox"/> Alianzas Públicas Privadas
<input type="checkbox"/> Servidores públicos que perciban recursos o bienes del Estado FFAA	
<input type="checkbox"/> Administración pública central	
<input type="checkbox"/> Insituciones desconcentradas	
<input type="checkbox"/> Ministerio Público	
<input type="checkbox"/> Procuraduría General de la República	
<input type="checkbox"/> Tribunal Nacional de Elecciones	
<input type="checkbox"/> Organismos creados mediante ley, decreto o acuerdo ejecutivo.	

Fuente: Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Biblioteca Virtual del Tribunal Superior de Cuentas, 2020).

Por otro lado, los funcionarios públicos deben presentar por ley una declaración anual de ingresos, activos y pasivos; sin embargo, esta no se publica¹⁰⁹ lo cual es incompatible con el requerimiento de la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos.

Participación ciudadana:

La participación ciudadana resulta limitada desde el momento de la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal, cuando los congresistas suprimieron la propuesta relacionada con la presencia de un miembro de la Sociedad Civil Organizada en la Dirección de este. La experiencia muestra que la participación ciudadana en el TSC constituye un enorme desincentivo político, por el costo de la transparencia y la falta de sistematización en la rendición de cuentas institucional (ASJ, 2017, pág. 88).

Si bien el TSC publica los informes de auditoría, unas de las grandes deudas que tiene el TSC es la de establecer un sistema de transparencia. En su sitio oficial no se publican las resoluciones (decisiones oficiales) del Pleno, especialmente las definitivas

¹⁰⁹ En Informe de Veeduría Ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas 2009-2016 (ASJ, 2017, pág. 84), ver más: <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/fti4z240p/fti4z240p.pdf?v=1590691770>

relacionadas a informes especiales, pliegos de responsabilidad o sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos (ASJ, 2017, pág. 88).

En el Informe de Resultado 2010-2016 del TSC¹¹⁰, señala en sus retos el fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas del Estado hacia la sociedad y sus ciudadanos, si bien han instalado medidas de Denuncias en línea, Manual de Guías para la Vinculación de la Ciudadanía y una Agenda Nacional de Rendición de Cuentas, aún los esfuerzos en generar los diálogos, alianzas e iniciativas de colaboración han sido escasos de las entidades públicas vinculadas con el control.

Autonomía:

En la normativa vigente se establece una autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido únicamente a la Constitución de la República, a su ley orgánica y a sus reglamentos. El TSC como EFS es la única institución del Estado que puede prevenir, detectar, investigar, controlar, aportar en la judicialización penal y el resarcimiento civil de los actos de corrupción, a través del mandato constitucional (ASJ, 2017, pág. 88), destacado en su artículo 37 numeral 6 de su Ley Orgánica.

Sin embargo, al ser una institución instalada a través de acuerdos partidistas, esto ha creado la percepción en la ciudadanía de ser una entidad politizada (ASJ, 2017, pág. 16). La MACCIH en su Reporte N°3 con respecto a “La elección de los Magistrados del Tribunal Superior de Cuenta” señala, el “copamiento político” del TSC, lo que puede afectar la funcionalidad en las tareas del control, se ha demostrado que integrar a las instituciones con cuotas de partidos políticos no es óptimo, “ya que no contribuye a la construcción de mejores instituciones o (...) fortalecer la autonomía funcional y la independencia técnica necesaria para el cumplimiento objetivo de sus funciones” (OEA | MACCIH, 2016, pág. 11).

Cultura institucional:

Esta trayectoria que nace con su inceptión “tripartidista”, en gran medida, ha definido su cultura organizacional, los valores institucionales e incentivos de los tomadores de decisiones; es decir, su independencia como ente contralor y fiscalizador. El enfoque organizacional, hace uso de diversos insumos (normativa, presupuestos, recursos humanos, tecnología) y procesos (auditorias, investigaciones, control interno) para producir productos y resultados (recomendaciones, pliegos de responsabilidad, multas) (ASJ, 2017, pág. 16).

Según el informe de ASJ establece que las limitaciones presupuestarias del TSC, hace que se contrate al personal técnico de manera interina, lo que genera una serie de riesgos, de no poder demostrar el procedimiento de contratación realizado, genera suspicacias en torno a los criterios de selección utilizados. Al igual que un riesgo de corrupción, al no aplicarse filtros de contratación de personal, se desconoce la idoneidad

¹¹⁰En informe de Resultados 2010-2016 (TSC, 2016, pág. 40), ver más: https://www.tsc.gob.hn/web/Informe_resultados/Informe_resultados_2010-2016.pdf.

moral del personal auditor, por tanto, se vulneran las prácticas indebidas en los niveles más bajos de organización estatal, como las municipalidades.

6.3.3 Comentarios finales

Las finanzas públicas sanas de un gobierno descansan en la transparencia y la rendición de cuentas. Al no existir transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos lo que se tiene son altos índices de corrupción. Por consiguiente, las tareas de las EFS no son sencillas; demandan capacidad en convertirse en promotores de la modernización administrativas y la probidad como incondicional apego a derecho. Por tanto, es fundamental la participación de la sociedad para denunciar actos que promuevan la falta de transparencia y la corrupción de los funcionarios públicos (Priego, Ramírez, & García, 2018, pág. 154).

Es un hecho constatado que la ausencia de participación ciudadana contribuye a la mantención de espacios de opacidad en la gestión del Estado. Las diferencias son altamente notables con respecto a cada uno de los entes contralores. Por un lado, la CGR de Chile manifiesta que la transparencia es un valor institucional y presente en la actuación organizacional, que reconoce que la información que produce utiliza y distribuye en la publicación de sus dictámenes y en el cumplimiento de sus funciones institucionales es un recurso público estratégico que debe estar a disposición de la ciudadanía.

El fundamento angular sobre el que reposa esta decisión del legislador es el respeto a la autonomía y al principio de separación de poderes que podría verse afectado si el control de la transparencia por parte de los órganos autónomos constitucionales u otros poderes del Estado se hacen reposar en un órgano externo a ellos de carácter administrativo. Es importante reconocer que cuando entra en vigor la ley 20.285, la CGR contaba ya con una serie de herramientas de transparencia y acceso a la información pública, sin embargo, se fortalecen en 2008 cuando se crea la Unidad de Acceso a la Información en cumplimiento a la ley de transparencia.

A través de la CGR se analizan las características propias del modelo chileno: monocrático, que opera con total independencia de las demás instituciones y a cargo de llevar una política de transparencia y probidad pública desde su autoridad institucional, el cual se ha manifestado en las iniciativas que tuvo el Contralor Ramiro Mendoza y se han convertido en tradición dentro de la institucionalidad. Paralelamente la CGR a través de su liderazgo institucional por tradición ha introducido una política transversal de transparencia en su cultura organizacional, adoptando medidas de apertura de información hacia la ciudadanía.

Además, se caracteriza por su autonomía con total independencia de las demás instituciones y a cargo de llevar una política de transparencia y probidad pública desde su autoridad institucional, sin injerencia de otra autoridad externa la institución, sometiendo su ejercicio solamente a la Constitución y las leyes (Cordero, 2001). A su vez el control ejercido es de legalidad (jurídica, contable y financiera) de los actos de la Administración del Estado donde se aplican sanciones disciplinarias y económicas.

Bajo este contexto la CGR abona y logra incidir en la política de transparencia, si bien no fiscaliza a ciertos poderes del Estado, la CGR es un brazo fortalecido con capacidad de agencia en la administración chilena a través de la colaboración de las denuncias de los ciudadanos y su participación en la rendición de cuentas.

Por otra parte, el TSC es el primer eslabón en el combate a la corrupción, al tener un mandato muy particular que lo diferencia de las demás instituciones anticorrupción. Con menos 20 años desde su creación “tripartidista” conformándose como un colegiado por tres miembros, quienes ejercen atribuciones preventivas a través del control financiero de la gestión y resultados fundados en la eficacia, eficiencia, economía, equidad, veracidad y legalidad. institucionalizándose como una cultura mayoritariamente de fiscalización a posteriori, principalmente que no permite detectar o corregir malas actuaciones o anomalías administrativas en su debido momento antes que incurran en escándalos de gran magnitud (ASJ, 2017).

Según su Ley Orgánica, el TSC tiene facultades sancionatorias a través de multas al funcionario público que violente la institucionalidad. Sin embargo, no tiene como función la acción penal, administrativa ni la de juzgar y condenar a los funcionarios públicos que cometen delitos por enriquecimiento ilícito o incurren en responsabilidades administrativas, esas son atribuciones de otras entidades públicas.

Abonado a esto, la experiencia muestra que la participación ciudadana en el TSC constituye un enorme desincentivo político, por el costo de la transparencia y la falta de sistematización en la rendición de cuentas institucional (ASJ, 2017).

Con respecto al rol del TSC, primero, la ciudadanía equivocadamente cree que el Tribunal tiene poderes de tipo penal para sancionar; segundo, el Tribunal sólo investiga el enriquecimiento ilícito, es al Ministerio Público a quien corresponde la acción penal; y tercero, el Tribunal tiene limitaciones presupuestarias¹¹¹. Este problema se agudiza al tener una ciudadanía que no cree en las instituciones del Estado, lo cual se estudia en el siguiente apartado.

Para terminar, Sosa profundiza en cada modelo de gobernanza con respecto a los grados de transparencia y rendición de cuentas, lo cual concluye que:

“el estrecho margen de maniobra que queda para establecer la ruta de acción para trasladar a nuestras sociedades de la gobernanza que tenemos a la que deseamos, demanda una conducción gubernamental firme y convencida que considere a la transparencia y a la rendición de cuentas como herramientas indispensables” (Sosa, 2011, pág. 44).

¹¹¹ “Actualmente el bajo presupuesto afecta directa y drásticamente la capacidad funcional del TSC, imposibilita en algunas ocasiones cumplir con su mandato Constitucional; disminuyendo el efecto persuasivo y preventivo que ejerce el TSC en su función fiscalizadora, al privar a las entidades públicas del beneficio que se genera mediante las recomendaciones emitidas, producto de las auditorías realizadas y orientadas a lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión transparente de los recursos públicos. Además, impide ofrecer respuestas oportunas de las auditorías realizadas y de las denuncias interpuestas por la ciudadanía” (TSC, 2016, pág. 40).

Por tanto, se puede concluir que en Honduras impera una gobernanza débil (con predominio de las instituciones públicas, sin sanciones efectivas) porque presenta una transparencia opaca y rendición de cuentas limitada, con una participación ciudadana baja, donde se adoptan formas de hacer ejercicios individuales que no logran tener impactos generales, no existen indicadores de gestión, de desempeño, de publicación por tanto el modo de operar de esta institución es fragmentario.

Mientras que en Chile se observa una gobernanza plena (con participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados), con rendición dura y transparencia clara a partir del liderazgo institucional en la instalación de una agenda transparente y prueba donde se recoge una articulación socio institucional sólida en la que todos los contextos relacionados con la transparencia y rendición de cuentas son valores institucionales. Al igual se evidencia que hay una estructura socialmente aceptada de estímulos y sanciones para quienes ejercen el poder y autoridad. Sin embargo, el modelo de Contraloría General de la República puede ser objeto de mejoras futuras, sin embargo, los beneficios actuales de la institución son patentes en la cultura institucional que existe por el actuar de la Contraloría, ver *tabla 7*.

Tabla 7. Modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas en Honduras y Chile

		Rendición de Cuentas	
		Suave	Dura
Transparencia	Opaca	<i>Gobernanza débil Honduras</i>	<i>Gobernanza fortalecida</i>
	Clara	<i>Gobernanza limitada</i>	<i>Gobernanza plena Chile</i>

Fuente: Elaboración propia con la Recopilación de Transparencia y Rendición de Cuentas por José Sosa (2011, pág. 43).

En síntesis, las finanzas públicas sanas de un gobierno descansan en la transparencia y la rendición de cuentas. Al no existir transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos lo que se tiene son altos índices de corrupción (Priego, Ramírez, & García, 2018, pág. 154)

Además, la efectividad de la rendición institucional de cuentas depende de los marcos constitucionales y legales, la disponibilidad de herramientas, métodos e instrumentos para el control, además de la vocación de los agentes gubernamentales por cumplir con las obligaciones contenidas en la normativa (Insausti & Velásquez, 2014, pág. 18).

6.4 Análisis comparativo de los niveles de tolerancia y percepción de la corrupción en la ciudadanía hondureña y chilena

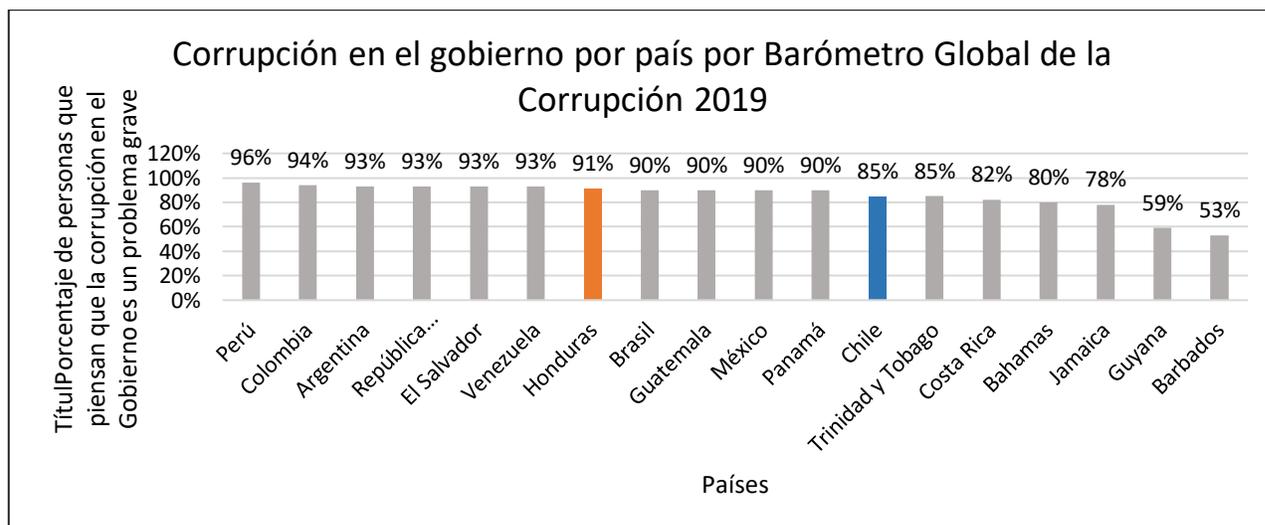
Por un lado, algunos estudios estudian los determinantes de la corrupción y por otro, los efectos que tiene la corrupción en el apoyo de la democracia, uno de los argumentos

centrales es que la corrupción daña la legitimidad de la democracia y la confianza en las instituciones (Kaufmann, 1998; Seligson, 2002). teóricamente, existe un vínculo entre confianza institucional y desempeño de los gobiernos, es decir, que cuando los encuestados perciben un mejor desempeño, aumenta la confianza en las instituciones (Morales, 2008; Cantillana & Morales, 2008) y viceversa.

En este apartado se rescata resultados de informes de percepción por el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Índice de Percepción de Corrupción, estudios nacionales de Transparencia y Latinobarómetro luego de la instalación de la ley de transparencia en ambos países.

Dicho lo anterior y luego de una década de la ley de transparencia, el informe del Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe 2019, “revela que la mayoría de los ciudadanos sostienen que sus Gobiernos no hacen lo suficiente para abordar la corrupción y que los niveles (...) han aumentado en los últimos 12 meses en toda la región” (Transparencia Internacional, 2019, pág. 3). En Honduras y Chile más del 80% de la población coincide que la corrupción es un problema grave, ambos países demuestran niveles alarmantes de percepciones negativas, ver *gráfico 6*.

Gráfico 6. Corrupción en el gobierno por país, por el Barómetro Global de la Corrupción 2019.



Fuente: Informe “Barómetro Global de la Corrupción, Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción” (2019, pág. 10).

Se ha hecho mención anteriormente que la corrupción contribuye al debilitamiento de la confianza de los ciudadanos en su Gobierno, los resultados de este informe demuestran que la confianza en el Gobierno, parlamentos, y los tribunales es muy baja en ambos países (Transparencia Internacional, 2019).

La corrupción se ha convertido en el mayor peligro para la calidad de la gobernanza y amenaza gravemente los fundamentos de la sociedad y el Estado. La relación ciudadanía-Estado ha ido deteriorándose, ante los constantes escándalos de corrupción

creando mayor desconfianza hacia el gobierno, partidos políticos, funcionarios públicos (Pharr y Putnam, 2000).

La probidad y la transparencia son principios fundamentales en el Estado, para los funcionarios públicos y la ciudadanía, su aplicación efectiva puede significar la contención de la corrupción y un sistema más justo (Ravest, 2015). No hay duda de que la probidad en la gobernanza no solo es un componente esencial, sino también un requisito vital para garantizar un sistema de gobernanza eficiente y eficaz. Al mismo tiempo, debe entenderse que la probidad en la gobernanza está íntimamente relacionada con la ausencia de corrupción.

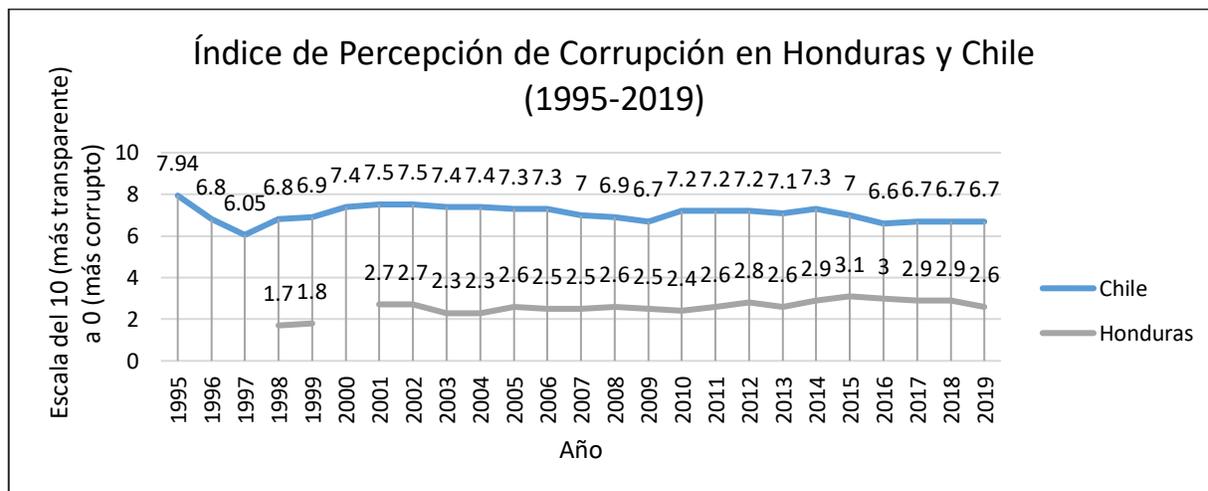
La probidad y un entorno libre de corrupción se pueden lograr a través de leyes, institucionalidad y regulaciones efectivas que rijan todos los aspectos de la vida pública como se discute en los apartados anteriores. Sin embargo, las leyes por sí solas no son suficientes, deben ser aplicadas efectivamente bajo condiciones de probidad administrativa y mecanismos de control autónomos que velen por la adecuada conducta de las autoridades (Ravest, 2015).

En este último apartado, se analiza la trayectoria de probidad que ha tenido Chile, caracterizándose como una —república virtuosa— (Silva, 2018), sin embargo, luego del régimen militar esta costumbre se ha ido fragmentando ante la publicación de los escándalos de corrupción en el Gobierno. Sin embargo, Chile sigue manteniéndose según el IPC como el segundo país a nivel latinoamericano más transparente¹¹², en este apartado se busca explicar cómo a pesar del que el país presenta niveles altos de desconfianza y percepción de corrupción se destaca a nivel internacional como un país con menor corrupción, el cual tiene una explicación más profunda y bajo un contexto distinto al de Honduras.

Por otro lado, Honduras se ha ubicado en los últimos escaños del IPC con avances lentos en la mejora del posicionamiento en el ranking, ver *gráfico 7*. Por tanto, se busca explicar cómo a través del quebrantamiento institucional, altos niveles de desconfianza y tolerancia de la ciudadanía hacia comportamientos ímprobos en la gestión pública se reflejan en los resultados minúsculos en la contención de la corrupción desde su transición democrática.

¹¹² Ver más: https://www.cnnchile.com/pais/chile-segundo-pais-menos-corrupto-america-latina_20200123/

Gráfico 7. Comparativo de los Índices de Percepción de la Corrupción en Honduras y Chile (1995 – 2019)



*A partir del año 2012 a 2019 se realiza el análisis en base a escala de 10 para efectos ilustrativos.

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Percepción de Corrupción desde 1995 a 2019 (Transparency International, CPI Transparency International, 2020).

En esta sección se pretende analizar los rasgos históricos antes de la implementación de la ley de transparencia de cada caso de estudio, logrando identificar características esenciales que ayudan explicar la perspectiva de Chile como un país más transparente que Honduras.

6.4.1 La República Virtuosa de Chile

Desde los albores de la independencia en América Latina, ésta se ha caracterizado por ser una región en el cual la corrupción se transformó en un mal endémico¹¹³. Sin embargo, en Chile, la mayor parte de su vida republicana ha estado ajeno a este problema, desde el siglo XIX hubo pensadores y políticos chilenos que propagaron y defendieron rigurosos principios éticos, lo que permitió que la ética siempre estuviese en primera línea de la agenda política (Orellana, 2004; Silva, 2018).

A diferencia de los gobiernos latinoamericanos, en Chile no hubo populismo de los partidos políticos como palanca política ya que la pugna ética entre conservadores y liberales permitió que el tema ético siempre estuviera en la palestra política, conteniendo un fuerte contenido ideológico forjado en base a un alto contenido filosófico y ético (Orellana, 2004, pág. 8). Lo que ha generado el orgullo de los chilenos en destacar que en Chile ningún presidente se ha enriquecido en el poder¹¹⁴.

¹¹³ Ver más: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43930080>

¹¹⁴ El único caso conocido de enriquecimiento ilícito en el poder es el del general Augusto Pinochet, que no sólo construyó una gran fortuna personal, sino que también enriqueció a los miembros de su familia. Además, muchos de sus colaboradores también se hicieron ricos, especialmente después del proceso de privatizaciones de las empresas públicas, pues los privatizadores las privatizaron (los compradores eran los mismos que las vendían) (Orellana, 2004, pág. 8)

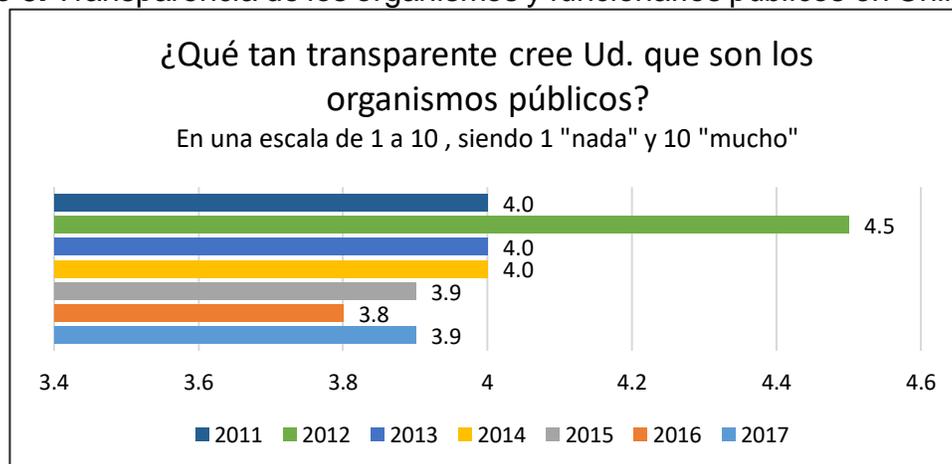
La visión ética de los gobernantes, los sólidos principios filosóficos y valóricos de los partidos políticos, convirtieron a Chile en un país con altos estándares éticos. Sin embargo, a partir del retorno a la democracia en los años noventa, se destapa una serie de casos de corrupción donde los funcionarios públicos fueron mandatados a cumplir una determinada función, antepusieron sus intereses privados sobre el interés general, tuvieron una repercusión pública tal, que obligaron a los gobiernos a impulsar medidas de control e implementar reformas para disminuir la corrupción.

Reconociendo que Chile se caracteriza por sus medidas reactivas político-institucional (Silva, 2018). Desde los gobiernos de la Concertación se comienza a trazar cambios progresivos hacia una agenda transparente, proba con mecanismos de rendición de cuentas, que comienza en 1994 con la Comisión Nacional de Ética Pública, alcanzado en 2008 con la promulgación de la Ley de Transparencia y la Comisión Engel en 2015 respectivamente.

En las últimas décadas la relación de la ciudadanía con el Estado ha ido deteriorándose con altos índices de desconfianza hacia las figuras públicas e instituciones (Consejo para la Transparencia, 2019). Fue en 2014, que según el IPC refleja uno de los índices más bajos que ha tenido Chile develando una cierta fragilidad de las instituciones democráticas, el cual se termina de detonar en 2017 por uno de los escándalos más grandes de corrupción en la historia de la policía (Transparencia Internacional, 2019, pág. 18). A partir de ese momento, el escándalo deja al descubierto graves fallas institucionales que termina socavando la confianza de los ciudadanos.

El Consejo Nacional para la Transparencia en su Informe Nacional de Transparencia en 2017, revela en el *gráfico 8*, la baja percepción de la transparencia en los organismos y funcionarios públicos entre 2011 a 2017, calificándolo con un 3.9 (siendo 10 total mucha transparencia).

Gráfico 8. Transparencia de los organismos y funcionarios públicos en Chile (2011-2017)

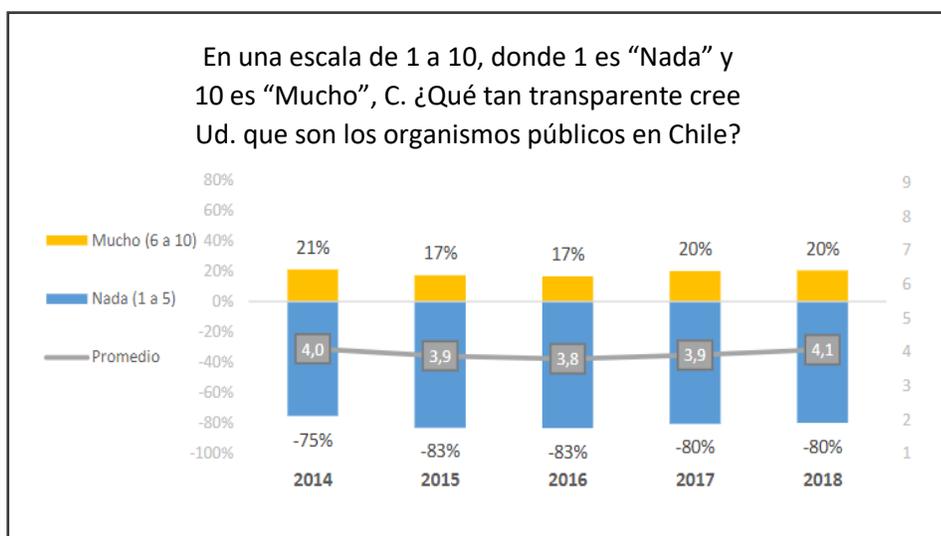


Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2017, pág. 23).

En 2018, se publica la Encuesta Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 35), donde se mantienen las perspectivas negativas sobre la transparencia de los organismos y los funcionarios públicos en el país. El 80% de los

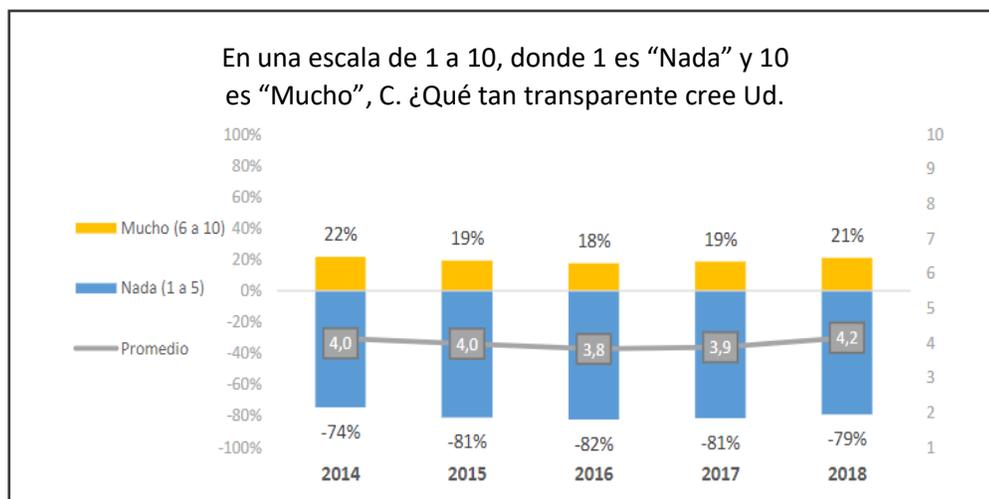
encuestados afirman que las instituciones son nada transparentes (1 a 5 en escala), ver *gráfico 9*, al igual que los funcionarios públicos con un 79%, ver *gráfico 10*.

Gráfico 9. Transparencia organismos públicos en Chile



Fuente: Informe "Estudio Nacional de Transparencia año 2018" (*Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 35*).

Gráfico 10. Transparencia funcionarios públicos en Chile



Fuente: Informe "Estudio Nacional de Transparencia año 2018" (*Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 35*).

La corrupción no es exclusiva de las dictaduras militares, los gobiernos democráticos la han seguido padeciendo¹¹⁵, en Chile existe consenso de la alta percepción de esa práctica. Sin embargo, esa percepción no responde a que ahora sea mayor que antes,

¹¹⁵ Sin embargo, la corrupción no ha sido una característica esencial de la historia de Chile. Si se revisan las obras de los principales historiadores, este fenómeno es excepcional y más aún existe el convencimiento de que la probidad pública fue una característica de la historia republicana de Chile (Orellana, 2007, pág. 258).

sino la mejora de las condiciones institucionales para detectar los casos. "Existen mecanismos de transparencia y el proceso de la modernización de la justicia, no es que no haya existido antes, sino que ahora se hace explícito. Antes existía, y si no variaban los indicadores era porque no había la información" (Fuentes, 2019).

Fuentes establece que los casos “se detectan y se conocen más”, por otro lado, Alberto Precht¹¹⁶ aclara que “Chile no tiene un problema de corrupción fuera de control” (Precht, 2019), al no tener antecedentes de crímenes organizados, pago de sobornos por cada cosa que se hace, sin embargo afirma que existen problemas en sectores donde aplica la falta de control, las cuales son señales de alerta.

En el Informe Nacional de Transparencia 2018 (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 42) indica que la gran mayoría de encuestados considera que es más fácil detectar los casos de corrupción que hace diez años atrás, así lo señala el 59% que reconoce que los actos de corrupción son más visibles y por ende detectables en la actualidad, ver *gráfico 11*.

Gráfico 11. Dificultad para detectar casos de corrupción en Chile



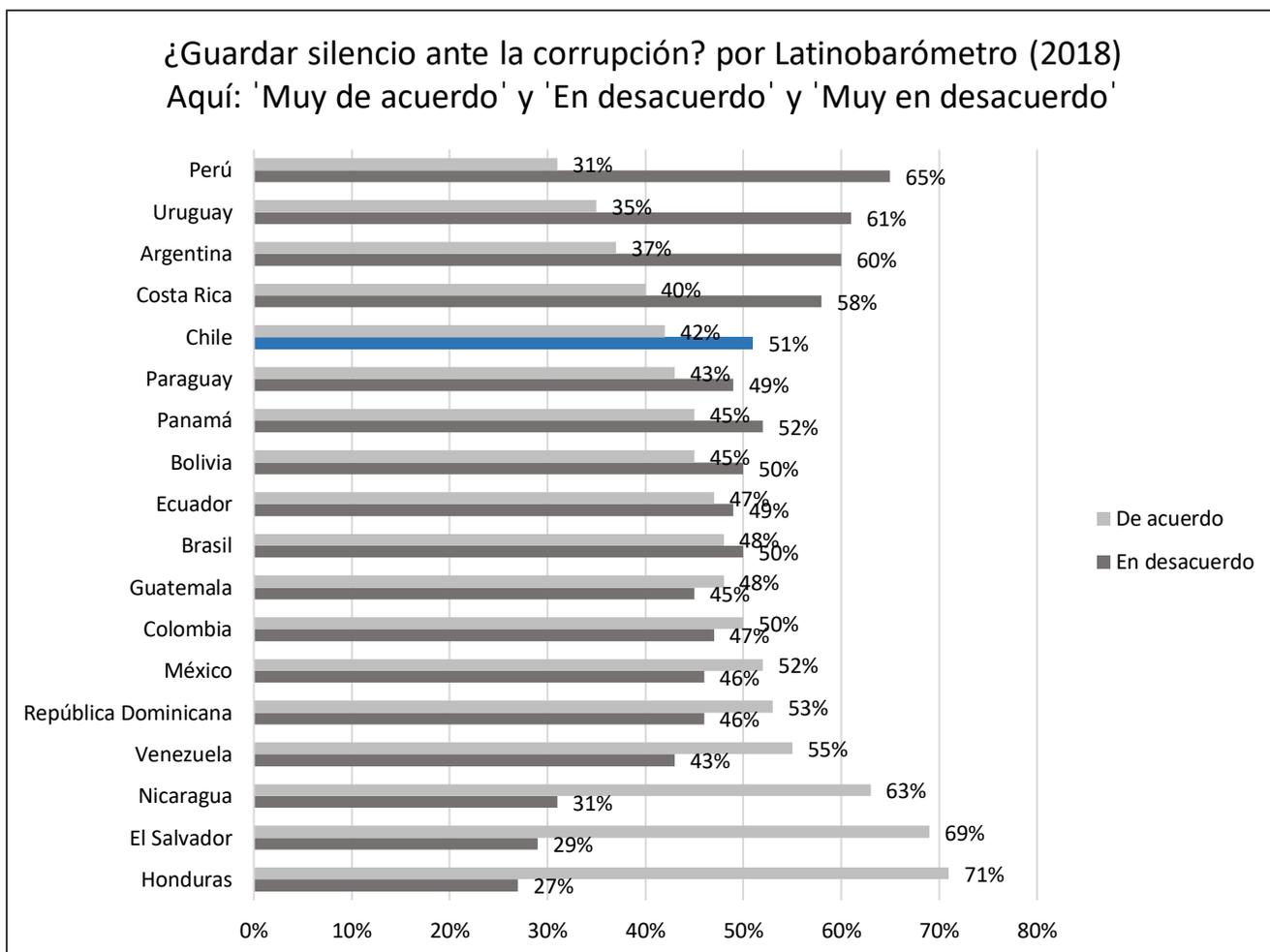
Fuente: Informe “Estudio Nacional de Transparencia año 2018” (Consejo para la Transparencia, 2018b).

Para la directora de Incidencia de Espacio Público, María Jaraquemada afirma “que sepamos más esos hechos, no necesariamente nos hace más corruptos que antes o que otros países (...), Chile no es un país mucho más corrupto que hace 10 años, sino que ahora sabemos más e incluso toleramos menos ciertas prácticas que antes podían no haberse considerado corruptas” (Jaraquemada, 2019).

Según el Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2003 - 2018, pág. 63), ante la pregunta si está de acuerdo o en desacuerdo con la frase “Cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado”, donde Chile con un 51% está en desacuerdo, ver *gráfico 12*,

¹¹⁶ Director Ejecutivo de Chile Transparente (2014 – actualidad).

Gráfico 12. ¿Guardar silencio ante la corrupción? En Chile por Latinobarómetro 2018.

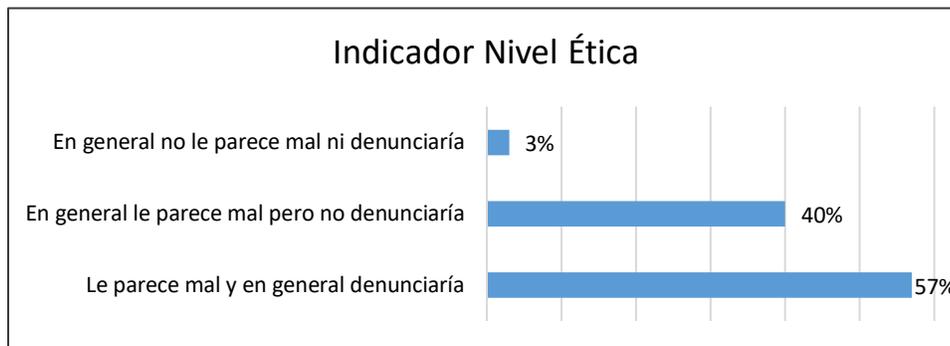


Fuente: Informe Latinobarómetro (2018, pág. 63).

Esto lleva al siguiente punto a nivel de la cultura política en Chile, donde se destaca altos índices de posturas éticas, bajos niveles de tolerancia respecto a soportar actos indebidos y cultura de denuncia. En el Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b) se abordan estas perspectivas, por un lado se consideran las opiniones acerca de enfrentarse a actos indebidos en lugares públicos, y a la pregunta sobre si denunciaría cada uno de estos actos, lo que demuestra la baja tolerancia que tiene la ciudadanía chilena con respecto a escenarios de corrupción (PNUD, 2014, pág. 424),

En el gráfico 13 refleja que la mayoría con un 57% de los encuestados les parece mal ver a alguien que no paga la micro, se salta la fila, paga menos de lo que corresponde por un producto/servicio, saber si alguien más cobra de más por un producto/servicio, saber de alguien que consigue lo que quiere usando referencias políticas (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 17)

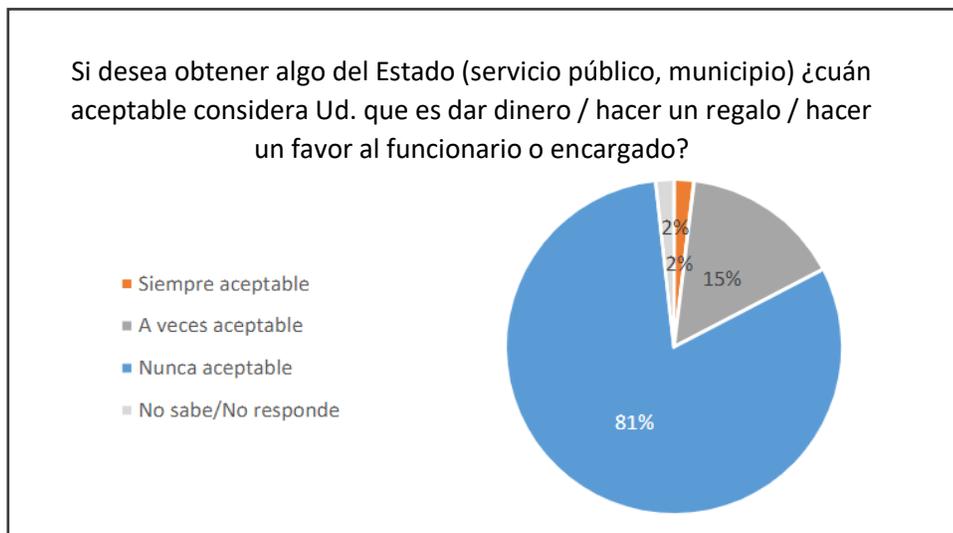
Gráfico 13. Indicar de Nivel de Ética en la ciudadanía chilena



Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 18).

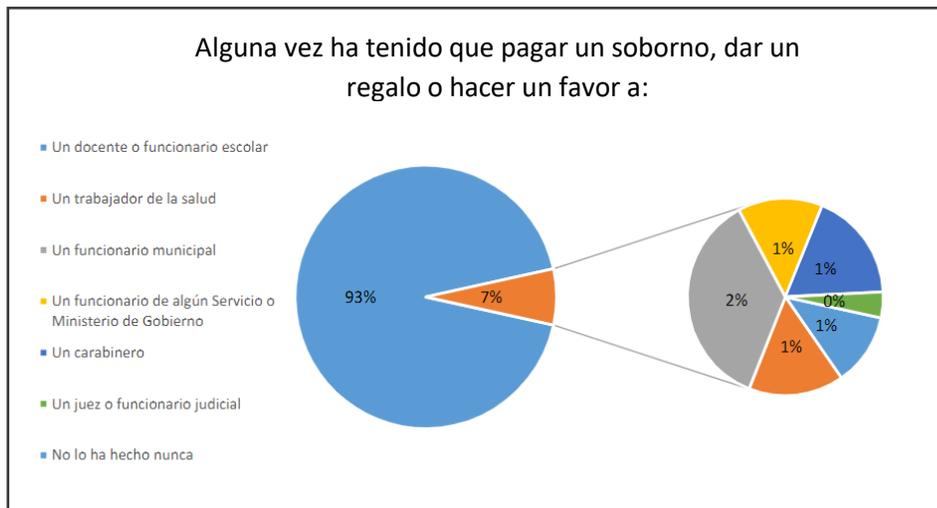
Los resultados indican una baja tolerancia a la corrupción, pues son marginales quienes consideran aceptable dar sobornos o lo han hecho. Su vez, en su gran mayoría consideran esperable que cualquier ciudadano denunciaría un acto de corrupción, considerando además que existen las garantías institucionales para realizar tal tipo de denuncias. Con un 81% de los encuestados, el *gráfico 14* establece que es inaceptable dar dinero, hacer un regalo o un favor a cambio de tener algo del Estado, es decir, que la población considera inaceptable la necesidad de sobornar a cambio de servicios estatales y un 93% no ha hecho nunca un pago de un soborno, ver *gráfico 15*.

Gráfico 14. Tolerancia al soborno en la ciudadanía chilena



Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 43).

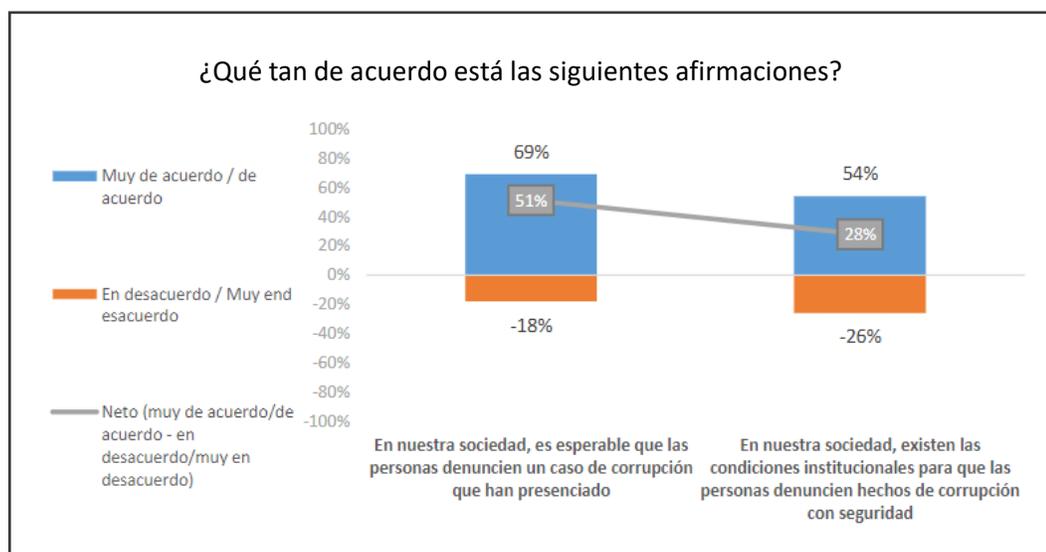
Gráfico 15. Pago de sobornos en la ciudadanía chilena



Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 45).

Esto se debe a que la ciudadanía chilena tiene altos índices y cultura de denuncia, en el gráfico 16 se presenta un 69% donde la mayor expectativa se pronuncia en la denuncia de un caso de corrupción y un 54% que respecta a las condiciones institucionales para denunciar estos hechos.

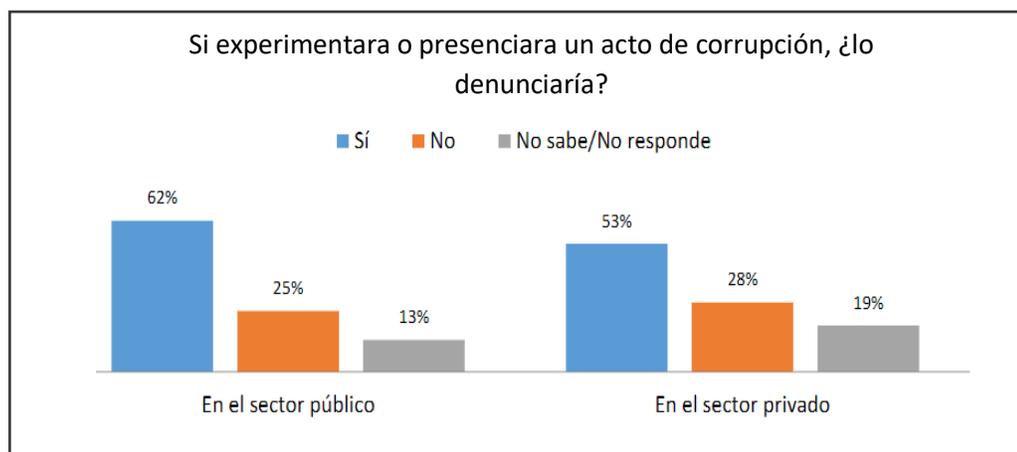
Gráfico 16. Expectativas sobre denuncias de los demás y garantías institucionales para denunciar en Chile



Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 46).

Consistentemente con las expectativas de denuncia, el 62% de los encuestados reconoce que denunciaría un acto de corrupción en el sector público, mientras del sector privado esta alcanza un 53%, ver gráfico 17.

Gráfico 17. Si experimentara o presenciara un acto de corrupción, ¿lo denunciaría? en la ciudadanía chilena



Fuente: Informe de Estudio Nacional de Transparencia (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 46).

El informe establece que “la razón principal para denunciar un acto de corrupción en el sector público es la falta de ética que implica la corrupción” (Consejo para la Transparencia, 2018b, pág. 46). A pesar de estas valoraciones, se mantienen optimistas en la institucionalidad chilena:

"El sistema político ha sido capaz de reaccionar con reformas institucionales, se creó una comisión y un proyecto de ley, hubo reformas en el Congreso para mejorar el sistema (...). La buena noticia de Chile es que todavía el sistema político reacciona a reformar, y eso es positivo" (Fuentes, 2019).

Por último, Precht (2019) expresa que el tema de la corrupción “preocupe y moleste” es positivo, “mientras la reacción sea de enojo y de molestia, es positivo. Cuando es desazón o de normalización, es cuando el riesgo aumenta. En nuestro caso la ciudadanía reacciona fuertemente, siempre generan escándalo”, lo cual no es siempre el caso para Honduras.

6.4.2 Corrupción Histórica en Honduras

Cuando las conductas se normalizan y empiezan a existir riesgos más sistemáticos (Precht, 2019). En Honduras, dado al contexto de la herencia castrense en la gestión pública que hoy se conoce, la corrupción es el principal desafío que enfrenta el país. Durante el proceso de transición política desde el autoritarismo de los regímenes militares hacia un sistema política democrático y plural, la corrupción se ha hecho cada vez más visible.

En el largo periodo que va desde el golpe de Estado de 1963 a 1980, las Fuerzas Armadas rigieron los destinos del país, impregnando con su estilo y autoritarismo todas las instancias de la vida pública, la institucionalidad y la cultura política de Honduras (Meza, 2002, pág. 9)

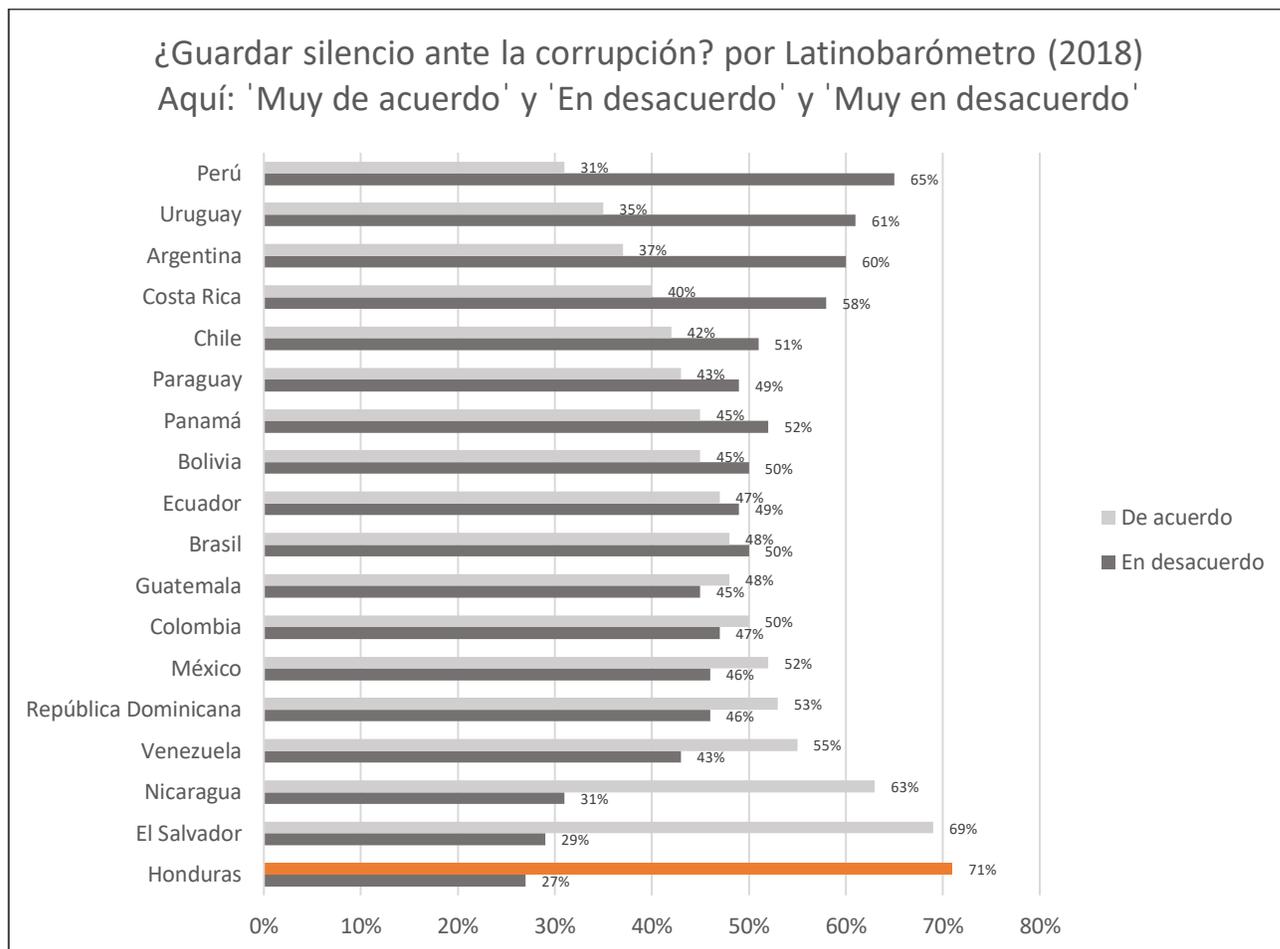
La ausencia de los mecanismos contralores sobre la administración pública, la amplia discrecionalidad de los jefes militares en el manejo de los recursos públicos, favorecían a un clima de corrupción que facilitaba su proliferación e impunidad. En transición democrática, el retorno de los partidos políticos al control y manejo del aparato estatal abre nuevas posibilidades y aumento de números de protagonistas en la corrupción (Meza, 2002, pág. 13). En el momento en que la corrupción empieza a ser consecutiva y diversificarse, se identifica como una corrupción estructural, donde paralelamente se genera una especie de actitud de tolerancia a ella y hacia quien lo perpetra.

Luego del desastre natural conocido como el Huracán Mitch¹¹⁷, éste “no sólo destruye la infraestructura física y productiva del país (...), debilita los mecanismos contralores del Estado y crea nuevos espacios para la discrecionalidad administrativa de los funcionarios” (Meza, 2002, pág. 17). Lo cual lleva que los niveles de tolerancia aumenten en la ciudadanía hondureña en “aceptar” la corrupción a cambio de que los gobiernos logren solucionar los problemas del país. Un ejemplo de lo anterior se refleja en los resultados del Latinobarómetro de 2018, donde un 56% de los encuestados están de acuerdo en pagar el precio de la corrupción (*ver gráfico 3, pág. 65*).

En este mismo informe, ante la pregunta de estar de acuerdo o en desacuerdo con la frase “cuando se sabe del algo corrupto es mejor quedarse callado”, Honduras responde con un 71% en estar de acuerdo con guardar silencio ante un hecho de corrupción, *ver gráfico 18*.

¹¹⁷ 22 de octubre de 1998 – 9 de noviembre de 1998.

Gráfico 18. ¿Guardar silencio ante la corrupción? En Honduras por Latinobarómetro 2018.



Fuente: Informe Latinobarómetro (2018, pág. 63).

Esto deja en evidencia que las actitudes y comportamientos de la población no son propicios para el combate contra la corrupción, hay mucha tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos (Latinobarómetro, 2018, pág. 68). Esto tiene relación con respecto a las represalias y la cultura de no denuncia que existe en Honduras, más del 80% de los encuestados¹¹⁸ en el Barómetro Global de la Corrupción en 2019 afirman que los canales de denuncia son ineficaces y existen represalias físicas y económicas hacia el denunciante (Transparencia Internacional, 2019, pág. 30).

Para sustentar lo anterior, en el informe de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización en Honduras de 2016¹¹⁹ amplía: “en Honduras, la cultura de denuncia sigue

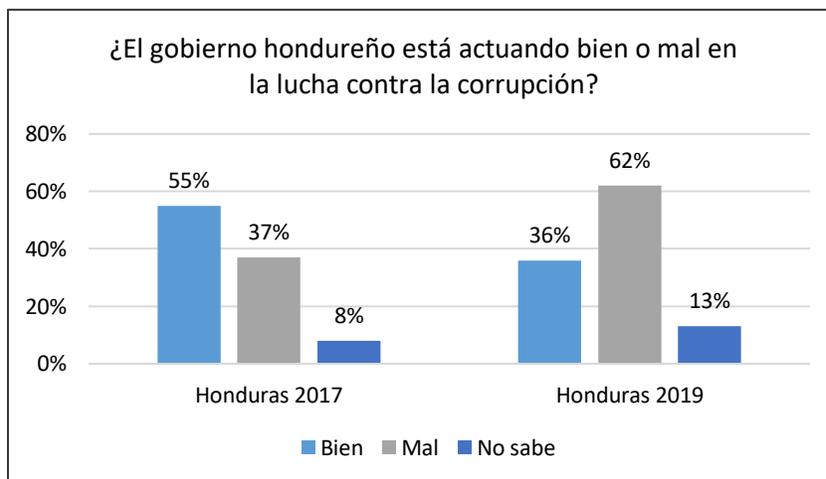
¹¹⁸ Respuestas agrupadas. P: En este país, ¿las personas comunes pueden denunciar hechos de corrupción sin miedo o se arriesgan a recibir represalias u otras consecuencias negativas si hablan? Opciones de respuesta: pueden denunciar sin miedo; temen represalias; no sabe. Base: todas las personas encuestadas menos las que faltan (Transparencia Internacional, 2019, pág. 56)

¹¹⁹ La Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), a través del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) hace público el estudio de “Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización en

siendo un tema pendiente, tres de 10 personas que fueron víctimas de delito denunciaron el hecho¹²⁰, quienes no lo hicieron argumentan la inoperancia de las autoridades responsables de perseguir y sancionarlo, lo que contribuye a explicar los bajos niveles de credibilidad pública” (IUDPAS-UNAH, 2016, pág. 32).

El Barómetro Global de la Corrupción indica con un 62% de los encuestados están de acuerdo que el gobierno hondureño está actuando mal sobre la lucha contra la corrupción, ver *gráfico 19*.

Gráfico 19. ¿El gobierno hondureño está actuando bien o mal en la lucha contra la corrupción?



Fuente: Informe “Barómetro Global de la Corrupción, Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción” (2019, pág. 44).

Lo que se logra inferir es, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y las exigencias de la ciudadanía, el impacto que ha tenido los mecanismos de lucha contra la corrupción ha sido graduales y lentos. Esto se debe al quebrantamiento institucional que tiene el país, a pesar de gozar de marco legales estructurados, la práctica indica lo contrario. Honduras se enfrenta a leyes e instituciones que no ofrecen las garantías adecuadas a la ciudadanía y a la misma administración pública (ver *anexo 21*), al mismo tiempo hay una débil conciencia pública manifestada en una escasa cultura de integridad y ética en todos los niveles de la administración pública (Pineda, 2019), demostrando niveles de opacidad en la información de la gestión pública.

6.4.3 Comentarios finales

A manera de concluir, en Chile ha habido bajos niveles comparativos de corrupción: en parte se explica por las bases establecidas para la consolidación de instituciones democráticas, que, ayudaron al país a mantenerse al margen de la corrupción que

Honduras” (2014,2016,2018), con el propósito de aportar al debate nacional sobre la crisis de inseguridad, considerado uno de los mayores problemas de la población hondureña.

¹²⁰ Si bien esto no forma parte del objeto de estudio, es valioso considerar esta variable como explicativa de las conductas de no denuncia que tiene la ciudadanía hondureña hacia los escándalos de corrupción.

asolaba a otros países de la región, además de fortalecer las garantías institucionales¹²¹ ante las denuncias de estos actos indebidos.

A través de su mecanismo reactivo institucional ha contenido la corrupción, lo que conlleva que Chile no es un país corrupto (a pesar de sus niveles de desconfianza institucional), sino con alto índices de percepción de poca transparencia en sus instituciones y funcionarios públicos, esto se debe por su trayectoria histórica luego del golpe de estado de 1973 que socavó la confianza de su ciudadanía. Aunado a esto, la percepción de mayor corrupción se debe a mayor denuncia y visibilidad de los casos de corrupción por lo que lleva a Chile a caracterizarse con altos índices de ética, bajos niveles de tolerancia respecto a soportar actos indebidos y altas garantías institucionales que permiten la denuncia y represalias a aquellos que perpetúan actos de corrupción.

Mientras que Honduras, a pesar de la instalación temprana de la ley de transparencia, se reafirma a través de los informes de percepción concluyen que el país no ha logrado avanzar en la contención de la corrupción por fallas en la democracia, debido a que la corrupción es mucho más probable que florezca en las bases democráticas débiles (ASJ, 2019), al no generarse las garantías adecuadas que permiten la protección del denunciante o *whistleblower* y la represalia sobre el acusado, el fenómeno continuara imperando en la gestión pública. Además, que los niveles de tolerancia de la corrupción son altísimos en la región, lo que lleva a una aceptación de las conductas ilegales sigan siendo recurrentes sin ser castigadas, abonado a la escasa protección estatal ante mecanismos seguros de denuncia ciudadanía.

Sobre esto Honduras debe extraer como buena práctica del caso chileno la generación de mecanismos de control adecuados que puedan velar, controlar y castigar la conducta de las autoridades.

¹²¹ Mecanismos de denuncia, Ley 19.653: Sobre Probidad Administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado, Ley 20.285: Sobre Acceso a la Información Pública, Ley 20.730: Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, Ley 20.880: Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019).

VII. Conclusiones

El presente estudio tiene como objetivo general explicar a partir de los esquemas de la gobernanza pública, cómo la transparencia, rendición de cuentas e institucionalidad juegan un rol central en la contención y reducción de la corrupción en Chile, que en Honduras. La hipótesis central parte desde el concepto de gobernanza pública, tomando como variables independientes, elementos que se desprenden de éste como análisis de estudio: La Transparencia, Rendición de Cuentas e Institucionalidad (Formal e Informal) y analizando como en una agenda común, abordan e inciden en la contención y disminución de la corrupción en un país. Será estudiada como una variable dependiente la percepción de la corrupción de un país. Por otro lado, se detallan las lecciones que se adquieren a partir de la experiencia chilena en materia de políticas de transparencia para Honduras, lo cual brinda un análisis y aporte orientado hacia recomendaciones al Estado hondureño.

Estas variables independientes se abordaron a través un análisis comparativa entre Honduras y Chile según: (1) Los antecedentes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IAIP) a través del recorrido de mecanismos formales en materia de transparencia, los hitos históricos y actores relevantes; (2) El diseño y contenido de la LTAIP comparada con la Ley Modelo de la OEA; (3) El Modelo Institucional de los Órganos Garantes de la LTAIP; (4) Estructura y competencias de las Entidades de Fiscalización Superior y; (5) Los niveles percepción de la corrupción con respecto niveles de tolerancia y denuncia por la ciudadanía chilena y hondureña.

En su primer momento, se expuso que la instalación de la LTAIP en Chile fue de con una modalidad de “arriba hacia abajo”, a partir de la institucionalidad chilena (Sousa Oliva, 2010). Ante las revelaciones de los casos de corrupción en Chile, reformas constitucionales y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el caso de “Claude-Reyes” se generan ventanas de oportunidades que permitieron el desarrollo de una amplia batería de iniciativas legales y administrativas dirigidas a contener la corrupción en el país, reconociendo que Chile se caracteriza por sus medidas reactivas político-institucional (Silva, 2018).

Si bien Chile ha tenido un quiebre en su trayectoria de probidad administrativa (Orellana, 2004), cabe mencionar que los actos de corrupción en Chile se caracterizan por el mal uso público del poder político y económico por parte del Estado chileno e instituciones privadas para lograr una ventaja indebida. Si bien el IPC en Chile ha sido reconocido como uno de los más altos de la región latinoamericana, igualmente existen prácticas que han sido calificadas como corrupción entre la administración pública y la empresa privada.

Los casos de corrupción en Chile no suelen ser explícitos ni estar relacionados con el cohecho como en otros países (Transparencia Internacional, 2019), sino que suelen tomar formas más intrincadas como conflictos de interés, fraude y uso de información privilegiada, malversación de fondos públicos, abuso de poder, financiamiento irregular de partidos políticos y otros. Por tanto, en Chile según la magnitud de sus casos de corrupción se caracteriza como una corrupción a gran escala debido al involucramiento de altos directivos públicos en los casos de corrupción.

Por otro lado, la LTAIP en Honduras se instala desde el mecanismo de “abajo hacia arriba”, teniendo mayor participación de las organizaciones sociales para impulsar la agenda de transparencia. Por tanto, el rol de la prensa como “agenda setter” y la gestación de coaliciones entre gremios periodísticos, organismos internacionales y ONGs han sido sumamente relevantes en la promoción e instalación de una política de transparencia.

La instalación de la LTAIP surge por las presiones internas de los gremios periodísticos acompañado de los organismos internacionales que subrayan las constantes violaciones, amenazas y censuras a los medios de comunicación que impiden la libertad de expresión, al libre ejercicio del periodismo (Saavedra & Piazza, 2016, pág. 16). Aunado a esto, se logra evidenciar la cultura del secreto que impera en las entidades públicas y se lustra los grandes vacíos y deficiencias a nivel de infraestructura, recurso humano, archivos y procedimientos que caracteriza a muchas de las instituciones públicas (C-Libre, 2010, pág. 12).

Cabe mencionar que la corrupción en Honduras se ha ido incrementado desde la vuelta a la democracia en los años ochenta (Meza, 2002; Castellanos, 2002; Latinobarómetro, 2005; Central America Monitor, 2019; Transparencia Internacional, 2019; Transparency International, 2020), caracterizándose como una pequeña pero también una gran corrupción por parte del Estado hondureño que se refleja desde los puestos públicos de interacción con la ciudadanía hasta altos rangos ministeriales de la administración pública junto con la empresa privada. Se puede concluir que Honduras se caracteriza como una corrupción estructural donde “predomina el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía” (Sandoval, 2016, pág. 123).

Las instituciones castrenses rigieron los destinos de Chile en 1973-1990 y Honduras en 1963-1980¹²², impregnando con su estilo y autoritarismo todas las instancias de la vida pública, la institucionalidad y la cultura política (Meza, 2002, pág. 9). Luego de sus procesos de democratización, se evidencia las medidas tomadas por cada Estado para contrarrestar las conductas ímprobos. Por un lado, Chile implementa iniciativas legales y administrativas dirigidas a frenar el aumento de la corrupción de manera muy temprana en los noventa y, por otro lado, Honduras dejará un vacío por dos décadas hasta el comienzo del S.XXI con medidas de contención de corrupción, debido a que la clase política continuó con la forma de hacer gestión pública de las instituciones castrenses: opacidad de la información y falta de capacidad de agencia de instituciones transparentes.

En un segundo momento, se evaluó el diseño y contenido normativo e institucional del derecho de acceso a la información de la LTAIP en cada país, tomando como referente la Ley Modelo Interamericana de la OEA sobre Acceso a la Información donde se analizaron cinco dimensiones: (1) Características del régimen de acceso a la información; (2) Sujetos obligados; (3) Régimen restringido de excepciones; (4) Garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial; y (5) Comisión de Información garante del derecho. Como resultado Chile tiene el diseño normativo e institucional más cercano a la ley modelo de la OEA, corroborando que una buena ley y una Comisión de Información

¹²² Con la excepción del mandato de Ramón Ernest Cruz (1971-1972).

con garantías incrementan el ejercicio del derecho y garantizan o se hace más accesible y transparente el uso de éstos.

La legislación chilena no ha recibido ninguna modificación desde que entró en vigor en 2008 y se presenta como uno de los más consolidados en la región Latinoamericana, tanto su diseño institucional como en su implementación práctica. Se destaca en la cuarta y tercera dimensión debido al grado de detalle que contiene la ley reserva legal sobre causales de secreto mediante su artículo 21. Además, se fortalece la presunción de publicidad en el artículo 8 de su Carta Fundamental lo que responde al propósito de la legislación chilena de fortalecer los procedimientos de transparencia y probidad en la administración pública.

En la legislación hondureña no ha recibido modificación desde su vigencia en 2008, sin embargo, existen condiciones proclives a la cultura de la opacidad como lo refleja Honduras en la tercera dimensión, a pesar de los incentivos normativos, mantienen una racionalidad a maximizar la dificultad del acceso a la información, lo cual incide en que este derecho no encuentre un equilibrio adecuado entre la parte normativa y en el ejercicio de este, lo que lleva al tercer momento de la investigación.

En su tercer momento, se analizaron los órganos garantes de la LTAIP siendo la Comisión de Información del derecho, sus alcances y limitaciones desde su concepción jurídica. En Chile existe el Consejo para la Transparencia (CPLT), una corporación autónoma que sigue un modelo integrado en la que cooperan dos organismos para que la ley funcione, por un lado, está el Consejo para la Transparencia que supervisa y ampara el cumplimiento de la ley, y por otro lado la Comisión de Probidad y Transparencia que depende del Ejecutivo y vela por la implementación de la ley y el aumento de los niveles de publicidad en el Estado.

Con respecto a la garantía del derecho a la información a través de los amparos y reclamaciones, la legislación chilena establece una vía administrativa y luego una instancia judicial para exigir la información, teniéndose claramente establecido en la ley, el órgano competente y el tribunal basado en el domicilio del reclamante, esto quiere decir que el proceso está regulado de principio a fin. Chile se ha establecido un marco jurídico de calidad en combinación con una estructura institucional encargada de la promoción, implementación y garantía del derecho de acceso a la información pública (Fernández de Lara, 2014).

La transparencia y acceso a la información pública se han vuelto parte del repertorio de procedimientos que tienen las organizaciones públicas, aunque falte camino por andar para vencer la opacidad y la cultura del secreto, el CPLT ha contribuido al cambio institucional mediante el establecimiento de desincentivos para mantener la opacidad, a través de sanciones y acciones preventivas.

Mientras que Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), siendo un órgano desconcentrado enfrenta grandes desafíos ante su función como órgano que lidera la política de transparencia en Honduras. En un principio el órgano cumple con los mismos estándares que la legislación chilena, con una excepción, el IAIP tiene la facultad por ley en definir qué información es reservada, lo que presenta un riesgo en colocar incentivos

incorrectos en la ley de transparencia hondureña “en el Estado ser fiscalizador del mismo Estado”, esto representa una situación similar en Chile antes del 2005 cuando se estableció en la Constitución que solo una ley de quórum calificado, o sea con mayor votación que mayoría simple, puede establecer el secreto de la información, y solo cuando se persiguen ciertos objetivos compatibles con un Estado Democrático.

Aunado a esto, en Honduras con la aprobación de “Ley para la Clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional”, donde el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS) se le entrega la facultad por ley de clasificar la información pública como “reservado”, “confidencial”, “secreto” y “ultrasecreto”, cuando ésta atente contra la seguridad nacional, dejando un gran espacio de discrecionalidad con riesgo de decisiones arbitrarias. A corto plazo, estas contrarreformas debilitan el ejercicio de la transparencia, por ende, el rol del IAIP, generando duplicidad en la institucionalidad e insertando incentivos incorrectos hacia la opacidad de la información, además de amplia discrecionalidad sin límites estrictos.

Estas inconsistencias encontradas en la ley de transparencia hondureña son a nivel normativo e institucional, por un lado, la misma ley limita el horizonte de acción del Instituto al no otorgar las garantías de autonomía, por tanto, la incidencia de este órgano en la administración del Estado se restringe a ser un articulador que vela por el cumplimiento de la transparencia activa. Además, desde el punto de vista de la garantía del derecho a la información en las reclamaciones judiciales. La LTAIP no establece un procedimiento judicial especial, solo aclara que la vía jurisdiccional se reconduce a través del recurso ordinario de amparo, en los términos de la Ley de Justicia Constitucional.

En su cuarto momento, se analizaron las características, alcances y limitaciones que tienen las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) como mecanismos de rendición de cuentas horizontal a través de valoraciones como su: (1) Liderazgo Institucional; (2) Fiscalización; (3) Participación Ciudadana; (4) Autonomía y; (5) Cultura Institucional. En Chile se adopta la figura de la Contraloría General de la República (CGR) desde hace más de 90 años, siendo un modelo monocrático con total independencia de las demás instituciones y a cargo de llevar una política de transparencia y probidad pública desde su autoridad institucional, sin injerencia de otra autoridad externa la institución, sometiendo su ejercicio solamente a la Constitución y las leyes (Cordero, 2001).

A su vez las competencias por la CGR son mayor que otras EFS, ya que además de ser un tribunal de cuentas, detenta el control de legalidad (incluyendo la probidad y transparencia) y de los aspectos (contables y financieros) de la Administración del Estado, preventiva y represivamente, pudiendo aplicar obligatoriedad en sus decisiones jurídicas más importantes. Paralelamente la CGR a través de su liderazgo institucional ha introducido una política transversal de transparencia en su cultura organizacional, adoptando medidas de apertura de información constituyéndose en la primera entidad pública que emplea su portal web como un medio de publicidad y abundante información para la ciudadanía.

Bajo este contexto la CGR abona y logra incidir en la política de transparencia, complementando la institucionalidad especial que se creó desde 2008. Si bien la CGR, no fiscaliza a ciertos poderes del Estado, como el Poder Legislativo o ciertos organismos

autónomos constitucionales, la CGR es un brazo fortalecido con capacidad de agencia en la administración chilena desde su creación, la entidad ha desarrollado una encomiable labor que ha contribuido a tener a Chile en los sitios más elevados de control de corrupción (Waissbluth & Von Wolfersdorff, 2018).

En el caso de Honduras, la fiscalización superior se radica en el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) con menos 20 años desde su creación que tuvo como sello el arreglo “tripartidista” entre los partidos con mayor representación política en el país conformándose como un colegiado por tres miembros, quienes ejercen atribuciones preventivas a través del control financiero de la gestión y resultados fundados en la eficacia, eficiencia, economía, equidad, veracidad y legalidad.

Según su Ley Orgánica, el TSC no tiene como función la acción penal, administrativa ni la de juzgar y condenar a los funcionarios públicos que cometen delitos por enriquecimiento ilícito o incurren en responsabilidades administrativas, esas son atribuciones de otras entidades públicas, sin embargo, no tiene medidas disciplinarias, pero sí facultades sancionatorias que implican en multas al funcionario público que violente la institucionalidad.

Además, se ha institucionalizado una cultura mayoritariamente de fiscalización a posteriori, principalmente que no permite detectar o corregir malas actuaciones o anomalías administrativas en su debido momento antes que incurran en escándalos de gran magnitud (ASJ, 2017). Por un lado, el TSC tiene mayor rango de fiscalización que la chilena sobre las instituciones públicas, abarcando los poderes del Estado y sus dependencias. Sin embargo,

los resultados que tiene el TSC son lentos, producto de su capacidad de investigación al no tener un criterio establecido basado en la complejidad del hallazgo lo que implica un problema en las atribuciones del TSC al no poder priorizar aquellas que son indispensables atender y ejecutar.

Abonado a esto, la participación ciudadana resulta limitada desde el momento de la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal, cuando los congresistas suprimieron la propuesta relacionada con la presencia de un miembro de la Sociedad Civil Organizada en la Dirección de este. La experiencia muestra que la participación ciudadana en el TSC constituye un enorme desincentivo político, por el costo de la transparencia y la falta de sistematización en la rendición de cuentas institucional (ASJ, 2017). el TSC es el primer eslabón en el combate a la corrupción, al tener un mandato muy particular que lo diferencia de las demás instituciones anticorrupción, las garantías otorgadas como Tribunal limitan el objetivo de contrarrestar la corrupción.

Como último momento se estudiaron informes de percepción de la corrupción, logrando identificar sistema de creencias y percepción ciudadana ante la gestión de la administración pública y conductas de quienes lo dirigen. De acuerdo con el World Governance Institute, la posición de Chile en el ranking mundial del indicador de control de la corrupción ha ido descendiendo, sin embargo, es comparable a los países OCDE de alto ingreso. Parte del mérito se debe al rol que ha ejercido la CGR por su estabilidad

y antigüedad así también por la tradición republicana que proviene desde O'Higgins y Portales, quienes cuidaron de la probidad del Estado (Orellana, 2004; Silva, 2018).

Dicho lo anterior, la cultura política de Chile se caracteriza por tener una trayectoria proba desde sus inicios hasta el quiebre de ella durante la dictadura cívico-militar. La corrupción no es exclusiva de las dictaduras militares, los gobiernos democráticos la han seguido padeciendo¹²³, en Chile existe consenso de la alta percepción de esa práctica. Sin embargo, esa percepción no responde a que ahora sea mayor que antes, sino la mejora de las condiciones institucionales para detectar los casos (Fuentes; Precht; Jaraquemada, 2019).

A través de su mecanismo reactivo institucional ha logrado contener la corrupción, lo que conlleva que Chile no es un país corrupto (a pesar de sus niveles de desconfianza institucional), sino con alto índices de percepción de poca transparencia en sus instituciones y funcionarios públicos, que responden al contexto histórico chileno luego del Golpe de Estado de 1973 que socavó la confianza de su ciudadanía (Orellana, 2007; Silva, 2018). Aunado a esto, la percepción de mayor corrupción tiene relación con la cultura de denuncia de la ciudadanía y la visibilidad que se generan de los casos de corrupción, es decir, que los casos se detectan y se conocen más.

Por otro lado, Chile no se presenta con una corrupción fuera de control de gran escala en materia de crímenes organizados o sobornos. Lo que se logra inferir en esta investigación que a Chile se le reconoce como un país con altos índices de ética, acompañado de bajos niveles de tolerancia respecto a soportar actos indebidos y altas garantías institucionales que permiten la denuncia y represalias a aquellos que perpetúan actos de corrupción (Consejo para la Transparencia, 2017; Consejo para la Transparencia, 2018b; Latinobarómetro, 2003 - 2018; Transparencia Internacional, 2019).

En Honduras se genera un distinto ecosistema, por un lado, se adopta el estilo clientelista de las instituciones castrenses en democracia. Lo que genera una fisura en la institucionalidad, que, a pesar de gozar de marcos legales estructurados, las percepciones demuestran lo contrario. Honduras se enfrenta a leyes e instituciones que no ofrecen las garantías adecuadas a la ciudadanía, al mismo tiempo hay una debilidad en el consciente público que se manifiesta en una escasa cultura de integridad y ética en todos los niveles de la administración pública (Pineda, 2019) y social.

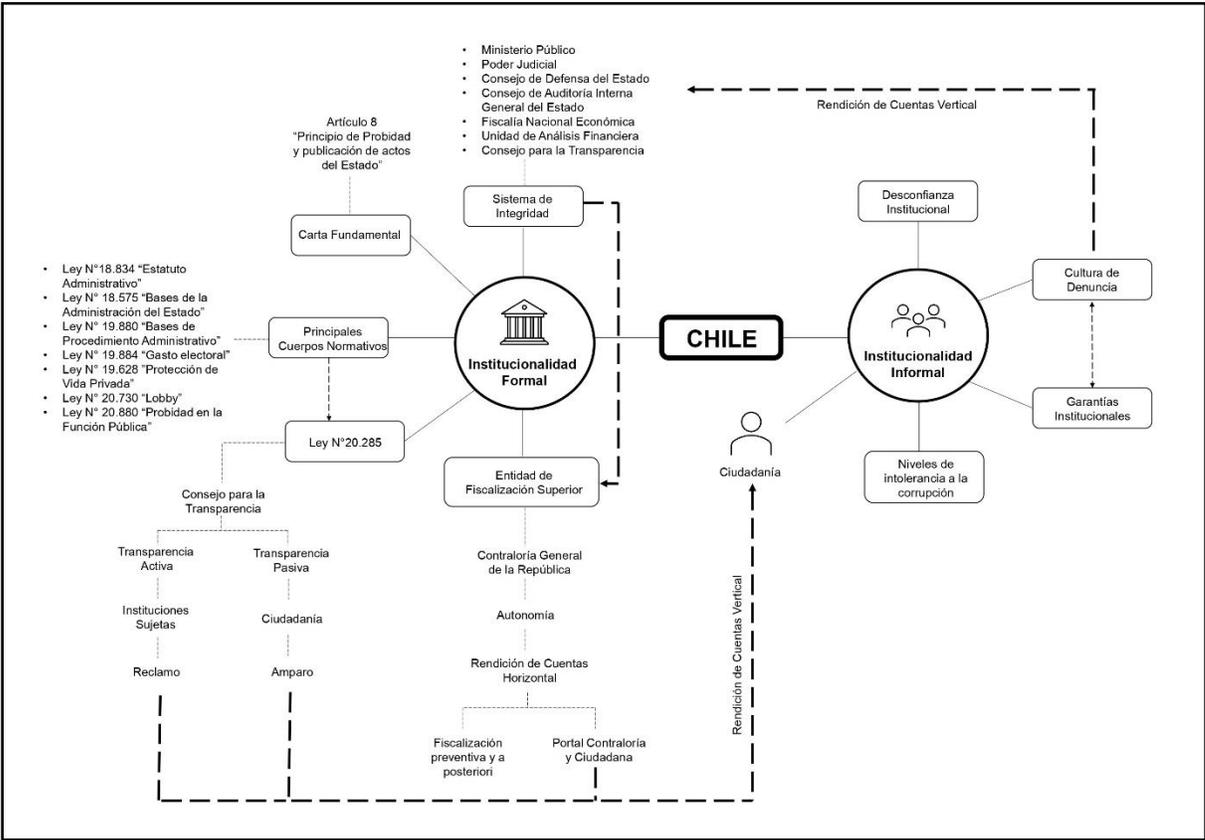
La ciudadanía hondureña demuestra un alto nivel de tolerancia y disposición de asumir el costo para que el Estado funcione, o sea, entendiendo que la corrupción es el precio para pagar por el funcionamiento de las instituciones públicas. Las actitudes y comportamientos de la ciudadanía no son propicios para el combate contra la corrupción, existe tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos (Latinobarómetro, 2018). Esto tiene relación con respecto a las represalias y la cultura de no denuncia que existe en el país.

¹²³ Sin embargo, la corrupción no ha sido una característica esencial de la historia de Chile. Si se revisan las obras de los principales historiadores, este fenómeno es excepcional y más aún existe el convencimiento de que la probidad pública fue una característica de la historia republicana de Chile (Orellana, 2007, pág. 258).

Retomando que la gobernanza es el conjunto de tradiciones, redes e instituciones que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y de proporcionar los servicios, y a asegurar su legitimidad (Le Galès, 2016). La buena gobernanza en un Estado no es el equivalente a la ausencia de los escándalos o desafíos, sino lo que ve la ciudadanía: la capacidad de las instituciones para ejercer el liderazgo de las reacciones ante un escándalo.

A continuación, se presenta un resumen esquemático de la investigación a partir del enfoque institucional de acorde a la estructura estatal de cada país, lo que refleja es una fotografía del abordaje de la corrupción y fortalecimiento de la transparencia en el actuar público.

Sistema de Transparencia en Chile desde el enfoque de la Institucionalidad



Fuente: elaboración propia

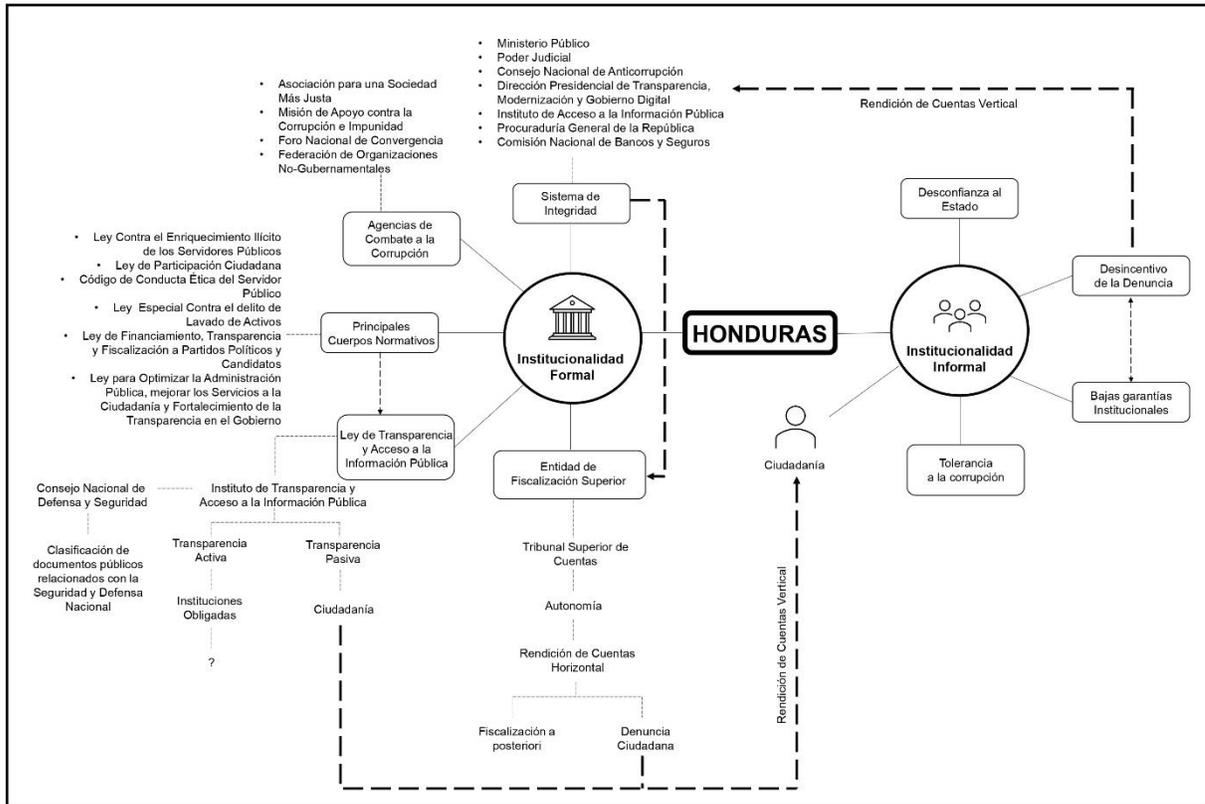
De acuerdo con lo debatido en este trabajo, es posible apreciar que los valores de probidad y combate contra la corrupción se ven reforzados en Chile con una adecuada normativa de transparencia, cautelada por un órgano autónomo como es el CPLT que durante su funcionamiento ha llevado medidas de transparencia activa y pasiva preventiva que han permitido eliminar espacios de oscuridad en el Estado.

A su vez la labor preventiva y de control de la CGR que engrana varios elementos hace de esta institución un brazo sólido en la contribución de la contención de la corrupción.

Además de la incidencia de la ciudadanía en asuntos públicos se logra una interacción con el Estado a través de los incentivos de denuncia de los actos irregulares de la administración pública.

La probidad administrativa es un principio ampliamente reforzado y legitimado en la sociedad y por los poderes del Estado, lo que ha caracterizado a la ciudadanía chilena por ser una sociedad que no tolera la corrupción.

Sistema de Transparencia en Honduras desde el enfoque de la Institucionalidad



Fuente: elaboración propia

La sinergia desarrollada en Honduras establece una escasa rendición de cuentas vertical, donde la ciudadanía no tiene mecanismos directo que pueda ejercer cuestionamientos al quehacer público, y si los denuncia existen bajas garantías institucionales de protección lo que inhabilita al ciudadano hacerlo. Si bien los esquemas jurídicos y legales están establecidos en la administración hondureña, existen vacíos legales que generan espacios de opacidad de la información y bajo escrutinio social lo que habilita actuaciones irregulares en la gestión pública, por tanto, altos índices de corrupción.

Existen delimitaciones a las facultades instaladas al IAIP y al TSC, donde los incentivos de transparencia son bajos, por lo que el rol de las agencias de anticorrupción es sustancial porque informan e involucran a la ciudadanía, sin embargo, éstas carecen de poder e incidencia en el aparato estatal.

Por tanto, retomando a José Sosa (2011) y el modelo de gobernanza con respecto a los grados de transparencia y rendición de cuentas se concluye:

CHILE <i>Gobernanza Plena</i>	HONDURAS <i>Gobernanza Débil</i>
<i>Con participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados</i>	<i>Con predominio de las instituciones públicas, sin sanciones efectivas</i>
Con rendición dura y transparencia clara a partir del liderazgo institucional en la instalación de una agenda transparente y proba donde se recoge una articulación socio institucional sólida en la que todos los contextos relacionados con la transparencia y rendición de cuentas son valores institucionales. Al igual se evidencia que hay una estructura socialmente aceptada de estímulos y sanciones para quienes ejercen el poder y autoridad ¹²⁴	Presenta una transparencia opaca y rendición de cuentas limitada, con una participación ciudadana baja, donde se adoptan formas de hacer ejercicios individuales que no logran tener impactos generales, no existen indicadores de gestión, de desempeño, de publicación por tanto el modo de operar de esta institución es fragmentario.

Fuente: Elaboración propia con la Recopilación de Transparencia y Rendición de Cuentas por José Sosa (2011, pág. 43).

Para concluir, según la Presidente de Transparencia Internacional Delia Ferreira Rubio “la corrupción es mucho más probable que florezca cuando las bases democráticas son débiles”. Por tanto, la pregunta de investigación se contesta afirmando que el factor medular para el desarrollo de la corrupción es la opacidad de la información y falta de mecanismos de control sobre la administración pública y quienes la ejercen.

A través de bases democráticas fortalecidas se logra contener la corrupción: (1) El fortalecimiento de las instituciones de fiscalización y prevención es uno de los factores más determinantes para mayores o menores índices de corrupción, pero no es el único; (2) La transparencia se erige como un valor democrático y es la base para la confianza del Estado, junto con la rendición de cuentas son esenciales para la lucha contra este flagelo, sin embargo, dependen de la capacidad y calidad institucional; (3) El derecho de acceso a la información se convierte en un apoyo relevante para dar a conocer a la ciudadanía las acciones del Estado, facilitando su rol de control y de exigencia hacia la rendición de cuentas, fiscalización y sanción, y con ello, se constituya finalmente como un medio que permita prevenir la corrupción y mejorar la probidad del sector público

Uno de los principales desafíos que importa esta nueva fase de profundización y ampliación en materias de Transparencia, Derecho de Acceso a la Información, Rendición de Cuentas e Institucionalidad, está directamente relacionada con la necesidad

¹²⁴ Sin embargo, el modelo de Contraloría General de la República puede ser objeto de mejoras futuras, sin embargo, los beneficios actuales de la institución son patentes en la cultura institucional que existe por el actuar de la Contraloría.

de transitar hacia una nueva institucionalidad que permita profundizar a una ley de transparencia 2.0 para futuras líneas de investigación, y en el cual se propone la creación de diversas agencias de transparencia al interior de otros organismos del Estado, ampliando, con ello, sus obligaciones en materia de transparencia.

VIII. Propuesta de Agenda Común para abordar la Corrupción en Honduras

En este apartado se detallan las lecciones que se adquieren a partir de la experiencia chilena en materia de políticas de transparencia para Honduras, lo cual brinda un análisis y aporte orientado hacia recomendaciones al Estado hondureño.

Las propuestas o recomendaciones que se desprenden tienen por finalidad analizar las limitantes y debilidades de la actual política de transparencia en Honduras, sobre ello presentar propuestas de mejora a nivel de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Tribunal Superior de Cuentas y la participación ciudadana en asuntos públicos.

Tras la aprobación de las numerosas iniciativas y legislaciones en materia de transparencia: Dirección de Transparencia, Instituto de Acceso a la Información Pública, Unidad Fiscal Especializada Contra Redes de Corrupción, Prevención de Lavado de Activos y Fiscalización de Campañas Políticas entre otras, se ha generalizado la percepción de que existen muchos órganos pero que son poco eficaces. Por tanto, se ofrece una propuesta de una agenda de fortalecimiento institucional e inclusión de la ciudadanía en las reformas: (1) Reforzar y alinear la Entidad de Fiscalización Superior; (2) Elevar a la agenda pública el Gobierno Abierto y Digital; (3) Reconocimiento del Derecho de Acceso de la Información Pública como un Derecho Fundamental; (4) Deslindar el ámbito de administración del ámbito de gobierno; (5) Incorporar Big Data; (6) Aumento del Control Ciudadano.

1. Reforzar y alinear la Entidad de Fiscalización Superior: Tribunal Superior de Cuentas

- Se recomienda incorporar a la ley orgánica del Tribunal Superior de Cuentas en su artículo 3 su función fiscal preventiva. Además, en su artículo 54, numeral 6 se sugiere esclarecer que las sanciones pueden ser de carácter económico y disciplinario con remoción del cargo.
- Por otro lado, generar concursos públicos de contratación con requerimientos especiales para tener capital humano capacitado, al igual invertir en portales digitales para tecnificar las medidas de control civil, ya que un tercio del presupuesto se va directamente a pago de planilla de empleados.
- Incorporar un sistema de audiencia pública sobre el nombramiento de los magistrados acompañado de un proceso abierto, transparente y participativo donde se logre exponer su visión y estrategias.
- Fortalecimiento de la política integral con el Ministerio Público y Código Penal para la protección del denunciante donde: (1) se adopten leyes efectivas de protección

acompañada de lineamientos internacionales; (2) hacer cumplir la ley y la sancionar a quienes toman represalias contra los denunciantes; (3) implementar canales de denuncia que sean seguros y accesibles.

2. Elevar a la agenda pública el Gobierno Abierto y Digital:

La participación y colaboración de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas constituye un gran valor para prevenir y luchar contra la corrupción, la sociedad constituida en un agente más de lucha contra la corrupción es una gran aportación que exige el compromiso de la administración para facilitar esta colaboración.

- A través de la LTAIP crear incentivos a los Sujetos Obligados la transparencia activa en sus portales web para cumplir con los requisitos que establece el artículo 13.
- Crear la instancia a través de la Dirección de Transparencia de un Laboratorio de Gobierno que logre la cocreación y la participación de los actores de la sociedad, públicos y privados para encontrar soluciones colectivas.
- Mejorar la instancia de participación ciudadana a través de un Portal Tribunal Superior de Cuentas y Ciudadanía donde se logre un canal de comunicación más fluido que brinde la protección de información de datos personales del denunciante.
- Publicar las auditorías externas realizadas por el Tribunal Superior de Cuentas a través del portal web.
- Reformar el artículo 56 del Tribunal Superior de Cuentas donde se deba transparentar y digitalizar la declaración de patrimonio de los empleados públicos, de su cónyuge e indicación de los parientes hasta el cuarto grado colateral.

3. Reconocimiento del Derecho de Acceso de la Información Pública como un Derecho Fundamental:

El anclaje constitucional del derecho de acceso a la información es fundamental para el debido respaldo y ejecución de la LTAIP, el derecho de acceso forma parte de ese derecho a una buena administración que reconoce el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, y su reconocimiento como derecho fundamental supondría no afecta únicamente a su naturaleza, sino también a su protección y posición en el ordenamiento jurídico, para evitar que los numerosos límites, causas de inadmisión y otras prescripciones legales se configuren como el mayor obstáculo en su ejercicio y se brinde el principio de divisibilidad, que siempre prevalezca el interés público.

4. Deslindar el ámbito de administración del ámbito de gobierno:

- Es preciso establecer mecanismos como la Gerencia Alta Pública que garanticen la independencia e imparcialidad de los empleados públicos, y que eviten que

puedan situarse en el punto de mira de objetivos políticos, pero también modificar la fuerte penetración de los intereses políticos en los ámbitos puros de administración.

- La creación de un proyecto de ley que vele por la probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés, la prevención de los conflictos de interés no implica que autoridades y funcionarios deban despojarse de sus intereses o patrimonio, sino que éstos sean debidamente transparentados y manejados para asegurar que sus decisiones y acciones no persigan beneficio propio o de su entorno.
- Unificar en el IAIP todas las decisiones sobre transparencia o reservas a la información pública incluidas materia de defensa nacional, eliminando la competencia que hoy tiene el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.

5. Incorporar el Big Data

Una adecuada gestión institucional de los datos puede ofrecer relevante información en un sistema de banderas rojas que evite la comisión de irregularidades públicas. Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación suponen un gran aliado en la lucha y prevención contra la corrupción, los datos abiertos, la reutilización de la información.

- Facultar al IAIP en generar estadísticas de información para analizar las cantidades de solicitudes recibidas, contestadas, apeladas, las instituciones con mayor cantidad de peticiones, perfiles de personas que solicitan la información, con esta infraestructura digital sirve de apoyo para analizar el alcance de la ley con el usuario, y sobre esto generar estrategias.
- Establecer una Unidad de Análisis Financiero, un servicio público que previene e impide la utilización del sistema financiero u otros sectores económicos para la comisión de los delitos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo.
- Se recomienda que el IAIP genere estudios de percepción de la corrupción para evaluar la opinión pública con respecto a la gestión de la administración pública.

6. Aumento del Control Ciudadano:

Los bajos porcentajes de solicitudes de acceso a la información, las dificultades en localizar la información de publicidad activa en los portales de transparencia, las resistencias a abrir procesos para la participación ciudadana no contribuyen a que la sociedad perciba la transparencia.

- Rendición de cuentas públicas anuales a través de las tecnologías de información y conocimiento, con el propósito de comunicar a la ciudadanía los logros del servicio en un periodo determinado para incentivar el escrutinio ciudadano.

- En la LTAIP se sugiere en su artículo 26, perfeccionar una revisión judicial especial para asuntos de transparencia y no reconducirlo por la Justicia Constitucional.
- Establecer medidas de protección al denunciante de casos de corrupción que permitan incentivar la denuncia sin miedo a represalias.
- Generar estrategia de educación ciudadana que permita identificar prácticas corruptas y promover su rechazo.

IX. Bibliografía

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Recuperado de <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/agUILAR-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Recuperado de https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=SZISDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&ots=m_hEDTWUho&sig=MZW02l_ZgYr_Gkmv1m2vleJzS8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Aguilar, L. (2014a). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36. Doi: 10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156
- Aguilar, L. (marzo de 2014b). La Nueva Gobernanza Pública. En *La Gobernanza de los Asuntos Públicos*. Cátedra Magistral llevada a cabo en Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Universidad del Turabo, Guadalajara, México. Recuperado de <http://www.cesjal.org/MDPP/Gobernanza%202015.pdf>
- Aguilera, E. (2015). *Análisis de la acción del consejo para la transparencia en el proceso de implementación de la política de acceso a la información pública: Un estudio de caso de modernización de la gestión pública* (Tesis de Maestría). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/133454/Analisis-de-la-accion-del-consejo-para-la-transparencia-en-el-proceso-de....pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aguirre, J. (2016). Transformando la nación por twitter en el modelo de la democracia líquida. *Transparencia & Sociedad*, 4, 13-38. Recuperado de http://archives.cplt.cl/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t_s_n4_web.pdf
- Aliaga, V. (2015). *Acto administrativo, procedimiento administrativo, información pública y causales de secreto o reserva de la información: Los criterios del Consejo de Transparencia* (Memoria de Título). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113807/de-aliaga_v.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arancibia, J. (2018). La Contraloría General de la República como parte en juicio: capacidad, legitimación y representación. *Lus et Praxis*, 24(1), 593-622. Doi: 10.4067/S0718-00122018000100593
- Arenas, R. M. (2016). Transparencia, acceso a la información pública y democracia: Elementos inseparables. *Transparencia & Sociedad*, 4, 113-131. Recuperado de http://archives.cplt.cl/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t_s_n4_web.pdf

- Arroyo, A., Martínez, M., López, J., & Tornos, J. (2012). *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Recuperado de <https://www1.diba.cat/liblioteca/pdf/52249.pdf>
- Asociación para una Sociedad más Justa. (2017). Informe Veeduría Ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas 2009-2016. Recuperado de <http://asjhonduras.com/webhn/veeduria-social-al-tribunal-superior-cuentas-honduras/>
- Bellver, A., Mendiburu, M., & Polo, M. (2008). Let the sunshine in: The making of the transparency and access to information law in Honduras. *The World Bank*, 118. Recuperado de <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/807531468255537748/let-the-sunshine-in-the-making-of-the-transparency-and-access-to-information-law-in-honduras>
- Bertoni, E. (2011). Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa. *The World Bank*. Recuperado de <https://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). *Buscador de Leyes*. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Consulta/homebasico>
- Bolaños, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1(1), 109-138. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3698542.pdf>
- Cantillana, C. & Morales, M. (2008). Algunos determinantes de la percepción de corrupción en Chile, *Chile 2008: Percepciones y Actitudes Sociales "4to Informe de Encuesta Nacional ICSO-UDP* (pp. 67-75). Recuperado de <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2008/Chile%202008%20Percepciones%20y%20Actitudes%20Sociales.pdf>
- Camacho, G. (2013). La Contraloría General de la República y transparencia. *Revista de Derecho Público*, 78, 27-50. Doi: 10.5354/0719-5249.2014.30944
- Carpizo, J. (2011). Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma. *Pensamiento Constitucional*, 27-50. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3059/2906>
- Castellanos, J. (2002). La institucionalidad democrática y la corrupción. En Centro de Documentación de Honduras, *Corrupción y Transparencia en Honduras* (pp. 23-56). Tegucigalpa, MX: Centro de Documentación de Honduras CEDOH.
- Castillo, I.-C. (2007). Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal. *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 6, 231-254. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2670512>

- Castillo, A. & Sandoval, M. (s.f.). *Política de Transparencia de la Contraloría General de la República, Chile* (Informe Preliminar, Corporación Libertades Ciudadanas). Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/03/informe-chile-polc3adtica-de-transparencia.pdf>
- Central America Monitor. (2019). Transparency in Honduras: Assesing access to public information. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/12/Transparencia-HN-ENG-11.27.pdf>
- CEPAL, CAF, & OCDE. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. Doi: 10.1787/leo-2018-es
- Chile Transparente. (2016). Chile pierde primer lugar en índice de Percepción de la Corrupción en LATAM. Recuperado de <http://www.chiletransparente.cl/noticias-nacionales/chile-pierde-primer-lugar-en-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-en-latam/>
- C-Libre. (2010). Gestión en monitoreo para incidencia en acceso a la información pública: Ejercicio abril 2009 - abril 2010. Recuperado de <http://www.revistazo.biz/web2/docs/GESTION%20EN%20MONITOREO.pdf>
- C-Libre. (2019) ¿Quiénes somos? Recuperado de <http://www.clibrehonduras.com/index.php/conocenos2>
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405. Doi: 10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x
- Cobo, N. (2015). *Problemas contemporáneos de la transparencia y la exigencia de mayor transparencia en Chile* (Tesis Doctoral). Universidad de Salamanca, España. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/340821828/Problemas-Contemporaneos-de-La-Transparencia-y-La-Exigencia-de-Mayor-Transparencia-en-Chile>
- Commons, J. R. (1950). *The economics of collective action*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Consejo Nacional de Anticorrupción. (2017). *100 años de corrupción e impunidad en Honduras, desde una percepción ciudadana*. Recuperado de <https://www.cna.hn/wp-content/uploads/2019/06/100-a%C3%B1os-de-Corrupci%C3%B3n-e-impunidad-CNA-WEB.pdf>
- Consejo para la Transparencia. (2012). *Compendio de normativa chilena sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*. Recuperado de https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/compendio_normativa_transparencia_datos.pdf
- Consejo para la Transparencia. (2017). *Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago: Ediciones Consejo para la Transparencia.

- Consejo para la Transparencia. (2018a). *Diez Años, Diez Casos*. Santiago: Ediciones Consejo para la Transparencia.
- Consejo para la Transparencia. (2018b). *Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago: Ediciones Consejo para la Transparencia. Recuperado de <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/ftm2haa3x/ftm2haa3x.pdf?v=1590351060>
- Consejo para la Transparencia. (s.f.). *Historia de la Ley de Transparencia*. Recuperado de <https://www.consejotransparencia.cl/historia-de-la-ley-de-transparencia/>
- Consejo para la Transparencia. (abril de 2019). Fortaleciendo la democracia y la rendición de cuentas y el control social: 10 años Consejo para la Transparencia. Recuperado el 2020 de enero de 16, de <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Fortaleciendo-la-Democracia-16x24cm.pdf>
- Contreras, M. (2014). *Autonomía para la garantía del derecho de acceso a la información pública en Chile* (Tesis de Maestría). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/117096/cf-contreras_mr.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Coralie, P. & Vrushi, J. (2019). Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y El Caribe 2019. Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en Materia de Corrupción. Recuperado de https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf
- Cordero, L. (2001). La Autonomía Constitucional. *La Semana Jurídica*. N°34. Legal Publishing. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/2/material_docente/bajar?id_material=163241
- Cordero, L. (2006). Vida, obra y muerte del acceso a la información administrativa o cómo implementar inadecuadamente una regulación legal. *Gaceta Jurídica* 309, 1-10. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/2/material_docente/bajar?id_material=162858
- Corte IDH. (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Corte Suprema. (2016). Caso con Peña Veliz Hector, Cortes Castro Sergio, Quiroz Astorga Hector, Luraschi Pandolfi Marco, Silva Amestica Ramon, Rey Pozo Victor, Echeñique Larrain Jorge, Arrau Del Canto Luis Y otros. Caso Sentencia de Reemplazo. Causa Rol N° 25.378-2014. 28 de junio de 2016. Recuperado de <https://www.pjud.cl/documents/396729/0/MOPGATE+PRINCIPAL+SUPREMA.pdf/2a042952-c2d3-4d7f-85a4-2382b6f20976>

- Egaña, R. (noviembre de 2016). *Línea de tiempo: transparencia y probidad pública. Síntesis de un camino*. En XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=f28331d-b01a-4d66-bb3d-f745ecfe5e27>
- Expósito, E. (2016). Mayorías en el estado constitucional. En I. Gutiérrez (Ed.), *Decidir por mayoría* (pp. 67-100). Madrid, ES: Marcial Pons.
- Fernández de Lara, A. (2016). Acceso a la Información Pública en América Latina: Análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014). *Revista Debates*, 10(1), 111-140. Doi: 10.22456/1982-5269.62629
- Ferreiro, A. (octubre de 1999). Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, en Durban, South África. Recuperado de http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf
- Florini, A. (Abril de 1999). Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. *Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo*, en Washington DC, US. Recuperado de <http://chinhnghia.com/florini.pdf>
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman, Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho (págs. 174-198). Siglo XXI Editores. Recuperado de https://www.academia.edu/3614549/Transparencia_y_rendicion_de_cuentas
- Fuentes, C., Jaraquemada M., Precht A. (30 abril 2019). Entrevistados por Paulina Sepúlveda. ¿Es Chile un país corrupto?. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/chile-pais-corrupto/631022/>
- García, A. (1 de junio 2016). Importancia de la rendición de cuentas del Gobierno en la sociedad [Artículo web]. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/arturo-garcia/laguna-yo-te-quiero/importancia-de-la-rendicion-de-cuentas-del-gobierno-en-la-sociedad>
- García, G., & Contreras, P. (2009). Derecho de acceso a la información en Chile: Nueva regulación e implicancias para el sector de la Defensa Nacional. *Estudios Nacionales*, 7, 137-175. Doi: 10.4067/S0718-52002009000100005
- Gattoni, M. S. (2016). ¿Qué hay de nuevo en el debate sobre rendición de cuentas en América Latina?: Legitimidad, expertos y acceso a la información. *Transparencia & Sociedad*, 4, 63-87. Recuperado de http://archives.cplt.cl/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t_s_n4_web.pdf
- Gisselquist, R. M. (2012). Good governance as a concept, and why this matters for development policy. UNU-WIDER Working Paper No. 2012/30. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki.

- Guillán, A. (Ed.). (2013). *Los órganos garantes de la Transparencia y el acceso a la información en Chile y México*. Recuperado de https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf
- Gutiérrez, E. (2014). Derecho de acceso a la información pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 6, 186-196. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2206/1141>
- Gutiérrez, E. (2018). Corrupción: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. *Política Criminal*, 13(25), 104-143. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/politcrim/v13n25/0718-3399-politcrim-13-25-00104.pdf>
- Hermosa del Vasto, P., Alcaraz, F., & Urquia, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 4, 1-22. Recuperado de <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/9.-Paola-Hermosa-y-otros.pdf>
- Hill, B. (30 octubre, 2012). Transparencia y acceso a la información: ni es lo mismo ni es igual [Blog post]. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>
- Hodgson, G. (2006). ¿Qué son las instituciones? *Journal of Economic Issues*, 8, 17-53. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>
- Husata, R. G. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública*, 18, 1-18. Doi: 10.22201/fcpys.20071949e.2014.18.58374
- IAIP. (2020). Instituto de Acceso a la Información Pública. Recuperado de <https://web.iaip.gob.hn/>
- IFEX. (08 febrero, 2006). Alianza 72 entrega observaciones a Ley de Transparencia al Congreso Nacional [Artículo web]. Recuperado de <https://ifex.org/es/alianza-72-entrega-observaciones-a-ley-de-transparencia-al-congreso-nacional/>
- Insausti M., Velásquez L. (2014). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. OLACEFS. Recuperado de www.tsc.gob.hn/web/leyes/EFS_y_la_Rendicion_de_Cuentas.pdf
- IUDPAS-UNAH. (2016). Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización en Honduras – Informe Ejecutivo 2016. Recuperado de <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/1906-encuesta-de-percepcion-ciudadana-sobre-inseguridad-y-victimizacion-en-honduras-2016>

- Kant, I., & Muñoz, J. (1999). *Hacia la paz perpetua: un esbozo filosófico*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Kaufmann, D. (3 y 4 de abril 1998). Corruption Diagnostics: A New Technocratic Framework for the Analysis of Corruption and its Implications for the Design of Action Programs, Miami Anti-Corruption Summit, Florida.
- Kaufmann, D. (septiembre de 2015). La corrupción importa. *Finanzas & Desarrollo*, 20-23. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/kaufmann.pdf>
- Kaufmann, D. (mayo de 2019). Entrevista a Daniel Kaufmann – El País. Recuperado de https://elpais.com/politica/2019/05/04/actualidad/1556946350_925751.html
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policy* (2 ed.). New York: Harper Collins.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (2007). Citizen–politician linkages: An introduction. En *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 1-49). Doi: 10.1017/CBO9780511585869
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., & Parries, L. H. (1998). *A practical approach to dealing with municipal malfeasance* [Working Paper n° 7]. Recuperado de <http://www.oziveni.cz/documents/studie/klitgaard-parris-strategie-pro-mesta.pdf>
- Lagos, M. (2003). Public Opinion of Corruption in Latin America. *Global Corruption Report 2003*, Transparency Internacional (pp. 282-284). Recuperado de https://images.transparencycdn.org/images/2003_GCR_AccessInfo_EN.pdf
- Laporte, M. (2009). El Principio de Probidad y Publicidad de los actos de la Administración y su reconocimiento constitucional, Memoria de Prueba. Santiago de Chile: Departamento de Derecho Público, Facultad De Derecho, Universidad de Chile. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110867/de-laporte_m.pdf?sequence=1
- Larenas, C. (2010). Transparencia y Probidad en la Gestión Pública. En Konrad Adenaur Stiftung. *Teoría Política y Gestión Pública* (pp. 42-52). Recuperado de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c076804d-49a2-448d-45bc-06b9582793ad&groupId=252038
- Latinobarómetro. (1997). Encuesta Latinobarómetro. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_1_997.pdf
- Latinobarómetro. (2003). La Democracia y la Economía Latinobarómetro. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2_003.pdf

- Latinobarómetro. (2005). Informe 2005. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2005.pdf
- Latinobarómetro. (noviembre, 2008). Informe 2008. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
- Latinobarómetro. (noviembre, 2009). Informe 2009. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2009.pdf
- Latinobarómetro. (diciembre, 2010). Informe 2010. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf
- Latinobarómetro. (2015). Informe 1995-2005. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00004377-DC EVE 213 16-INFORME LB 2015.pdf>
- Latinobarómetro. (2016). Informe 2016. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe LB 2016.pdf>
- Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>
- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00008421-INFORME 2018 LATINOBAROMETRO.pdf>
- Le Clercq, J. A. & Rodriguez, G. (Coords). (2017). *Índice Global de Impunidad: Dimensiones de la impunidad global*. Recuperado de https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf
- Le Galès, P. (2016). Gobernanza. En Cuervo, J. I., Jolly, J. & Soto, D. (Eds.). *Diccionario de Políticas Públicas* (2° Ed.). (pp. 260-267). Bogotá: Universidad Externado De Colombia.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: The dilemmas of individuals in the public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lizcano, J. (2012). Transparencia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 3, 160-166. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2127/1058>

- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos: Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46. Recuperado de <https://www.esade.edu/itemsweb/idgp/longo.pdf>
- Manaud. M. (marzo de 2020). Declaración pública. Emol. *Existe más corrupción de la que se puede suponer*. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/06/978961/Manaud-ultima-cuenta-publica-CDE.html>
- Manzur, I., Neupert, B., & Torres, A. (2018). Probidad y transparencia: Agendas anticorrupción. *Revista Búsquedas Políticas, Universidad Alberto Hurtado*, 1-7. Recuperado de http://politicaygobierno.uahurtado.cl/wp-content/uploads/sites/8/2018/06/manzur_neupert_torres.pdf
- Mariscal, N. (2003). *Teorías políticas de la Integración Europea*. Madrid, ES: Tecnos.
- Marques, F. (2017). Buenas Prácticas en capacitación y desarrollo de Altos Directivos Públicos en Probidad, Transparencia Y Acceso a la Información en la Administración del Estado: Caso del Servicio Civil chileno. Santiago de Chile: Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/149560>
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). Policy Networks in British Government. *Journal of Theoretical Politics*, 293-317. Doi:10.1177/0951692890002003003
- Masera, G., Palma, R., & Calcagno, D. (2017). El institucionalismo económico: Identidad de un movimiento disidente (1899-1939). *Economía e Sociedade*, 26(2), 511-534. Doi: 10.1590/1982-3533.2017v26n2art9
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (Eds). (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt, DE: Campus
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7. Recuperado de https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fcv.uoc.edu%2FUOC%2Fa%2Fmoduls%2F90%2F90_426%2Fweb%2Fnwin%2Fm1%2Flecturaso%2Flectura7.doc
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21. Recuperado de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>
- Melucci, A. (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. *Estudios Sociológicos*, 19(55), 256-262. Recuperado de www.jstor.org/stable/40310411.

- Mendoza, R. (2010). "La importancia de la Transparencia: Una visión desde la Contraloría General de la República", en *Transparencia en el ámbito público y privado: balance y desafíos pendientes* (pp. 33-37). Chile Transparente. Santiago de Chile. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/chile-la-importancia-de-la-transparencia-art-escrito-por-el-contralor-rmz.pdf>
- Meza, V. (2002). Corrupción y Sociedad en Honduras. En CEDOH. *Corrupción y Transparencia en Honduras* (pp. 7-17). Tegucigalpa, HN: Centro de Documentación de Honduras CEDOH.
- Mill, J. (1878). *El Gobierno Representativo*. Recuperado de <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (03 Noviembre, 2019). Comisiones. Recuperado de <http://pdh.minjusticia.gob.cl/comisiones/>
- Mo, P. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29, 66-79. Doi: 10.1006/jcec.2000.1703
- Montesquieu, C. (1906). *El espíritu de las leyes*. (García del Mazo, S., Trad.) Madrid, ES: Librería General de Victoriano Suárez.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Estados Unidos: President and Fellows of Harvard College.
- Morales, M. (2008). Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista de Ciencia Política* 28 (3) (pp. 161-186).
- Muñoz, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. En Zalaquett, J. & Muñoz, A. (Eds.). *Transparencia y Probidad Pública: Estudios de Caso en América Latina* (pp. 113-129). Doi: [10.34720/pb9q-r957](https://doi.org/10.34720/pb9q-r957)
- Naciones Unidas. (10 diciembre, 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos [Documento PDF]. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Navarrete, C. (2016). Institucionalismo informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47), 283-306. Doi: 10.18504/pl2447-003-2016
- Navia, P. (2015). The Chilean transition from non-corrupt economic underperformer to most developed and least corrupt country in Latin America [Documento PDF]. Recuperado de https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/D3-Chile_Navia.pdf
- Nogueira, R. M. (2018). La Institucionalidad y Gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública? *Aportes para el Estado y la Administración Pública*, 18(30), 53-68.

Recuperado el 28 de agosto de 2019, de <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/Aportes30.pdf>

North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York, NY: Norton.

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Londres, UK: Editorial Fondo de Cultura Económica.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, MX: Fondo de Cultura Económica.

Nye, J. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 417-427. Doi: 10.2307/1953254

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. Doi: 10.1353/jod.1994.0010

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf

OEA. (2012). *Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf

OEA | MACCIH. (2015). Derecho de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: La búsqueda del balance en un estado democrático y constitucional de derecho (5). Recuperado de https://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/docs/20170705_MACCIH_5.pdf

OEA | MACCIH. (2016). La elección de los Magistrados del Tribunal Superior de Cuentas: Elemento clave de la política de prevención y combate a la corrupción en Honduras (3). Recuperado de <http://www.oas.org/fpdb/press/Reporte-3-MACCIH.pdf>

OLACEFS. (2014). Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas [Documento PDF]. Recuperado de <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/10/7.3.1.pdf>

Olavarría Gambi, M. (2012a). La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo para la Transparencia. Recuperado de https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww.consejotransparencia.cl%2Fwp-content%2Fuploads%2Festudios%2F2018%2F01%2Fla_institucionalizaci_n_y_gesti_n_estrat_gica_del_acceso_a_la_informaci_n_y_la_transparencia_activa_en_chile.pdf

- Olavarría Gambi, M. (29 febrero, 2012b). Ley de Transparencia dejó atrás secretismo en Chile. *Noticias USACH*. Recuperado de <https://www.usach.cl/news/dr-olavarría-ley-transparencia-dejo-atras-secretismo-chile>
- Olavarría Gambi, M., García, H., & Allende, C. (2014). Transparencia en funcionarios públicos chilenos. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal. Doi: 10.14409/da.v0i24.4766
- Orellana, P. (2004). Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre. *Polis Revista Latinoamericana*, 8, 1-39. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/6120>
- Orellana, P. (2007). Chile: Un caso de corrupción oculta. *Revista de Sociología* 21, 257-272. Recuperado de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27528/29196>
- Orellana, P. (16 Octubre, 2005). El marco ético de la información privilegiada. *Probidad en Chile*. Recuperado de <https://www.probidadenchile.cl/wp/informacion-privilegiada/>
- Orellana, P. (2007). Crisis de la ética pública en Chile. *Polis Revista Latinoamericana*, 16, 1-26. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/4817>
- Page, O. (2018). Corrupción institucional. *Veritas*, 41. Doi: 10.4067/S0718-92732018000300009
- Palacio, L. (01 Mayo, 2013). Limitaciones formales. *Racionalidad Ltda*. Recuperado de <https://racionalidadltda.wordpress.com/2013/05/01/limitaciones-formales/>
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3), 449-471. Doi: 10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Recuperado de http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Peruzzotti%2C%20Enrique%20y%20Catalina%20Smulovitz_Controlando%20la%20Política%20CC%81tica..pdf
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, ES: Gedisa.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2(39), 1-9. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>
- Pharr, S., Putnam, R. (eds.) (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton. Princeton University Press.
- Piñar, J. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia,

- acceso a la información y buen gobierno. *Revista catalana de dret públic*, 49, 1-19. Recuperado de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-es.pdf>
- PNUD. (2014). Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Recuperado de https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fchile%2Fdocs%2Fgovernabilidad%2Fundp_cl_governabilidad_Informe-Auditor%25C3%25ADa-a-la-Democracia_2014.pdf
- Powell, W., & DiMaggio, P. (Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, US: The University of Chicago Press.
- Prats, J. (2008). La búsqueda de las instituciones: Teoría del desarrollo desde la informalidad. Barcelona, ES: Fundación CIDOB.
- Precht, A. (2015). El derecho de acceso a la información en Chile: Historia e implementación (Memoria de Título). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139657/El-derecho-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-en-Chile.pdf?sequence=1>
- Priego, O. Ramírez, M. García, J. (2018). Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas en México. *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, 5(9), 145-155. Recuperado de <https://www.uv.mx/iic/files/2018/12/Num09-Art13-102.pdf>
- Rajevic, E. (03 septiembre, 2008). Una Nueva Vuelta de Tuerca en Materia de Acceso a la Información: La Ley 20.285. De Cive [Blog post]. Recuperado de <http://decive.blogspot.com/2008/09/una-nueva-vuelta-de-tuerca-en-materia.html>
- Ravest, M. (24 abril 2015). Probidad y Transparencia: Principios fundamentales del Estado. *Diario Constitucional de la Universidad Mayor en Chile*. Recuperado de <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/probidad-y-transparencia-principios-fundamentales-del-estado/>
- Reyes, I., & Vallet, C. (2016). Jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República: Breve análisis descriptivo (Memoria de Título). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado el 22 de enero de 2020, de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139344/Jurisprudencia-administrativa-de-la-Contralor%C3%ADa-General-de-la-Rep%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, reflexivity and accountability*. Philadelphia, US: Open University.
- Saavedra, L. & Piazza, G. (2016). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras (2006-2013): “La corrupción institucional y el secreto frente al cumplimiento de la ley” (Memoria de Título). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <http://comunicacion.socials.uba.ar/wp-content/uploads/sites/16/2018/03/Piazza2.pdf>

- Sánchez, A. & Castro, L. (2017). El Caso Claude Reyes y el derecho de acceso a la información. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas: RICSH*, 6(11), 73-87. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5849168>
- Sandoval, I. (2009). Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores.
- Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 119-152. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119&lng=es&tlng=es.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En Sosa, J. (Coord.) *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 77-106). Recuperado de http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_trc_eap.pdf
- Scott, W. (2001). *Institutions and organizations* (2 Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Seligson, M. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries, *Journal of Politics*. 64 (2). (pp. 408-433)
- Senado de la República de Chile. (2005). Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de <https://www.senado.cl/constitucion-politica-capitulo-i-bases-de-la-institucionalidad/senado/2012-01-16/093048.html>
- Serna de la Garza, J. (2010). El Concepto de Gobernanza. En: Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público (pp. 21-51). Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- Silva, P. (2018). *La república virtuosa: Probidad pública y corrupción en Chile*. Santiago, CL: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Solé, J. P. (2012). La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). En Fundación Democracia y Gobierno Local. *Anuario del Gobierno Local* (pp. 93-140). Recuperado de http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1432/03_PONCE_p_93_140_Anuario_2012.pdf?sequence=1
- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: Un ensayo introductorio. En Sosa, J. (Ed.). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 17-45). Recuperado de http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_trc_eap.pdf

- Sousa Oliva, J. (2010). *La experiencia de Chile en la transparencia y acceso a la información: El cambio institucional del gobierno central ante las nuevas disposiciones normativas* (Tesis de Maestría). Universidad de Chile, Santiago. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-sousa_jo/pdfAmont/cf-sousa_jo.pdf
- This is Chile (2014). Chile y Uruguay son los países más transparentes de Sudamérica. Recuperado de <https://www.thisischile.cl/chile-y-uruguay-son-los-paises-mas-transparentes-de-sudamerica/>
- Thoenig, J.C. (2003). Institutional theories and public institutions: Traditions and appropriateness. En Peters, G. & Pierre, J. (Eds). *The Handbook of Public Administration*. Doi:10.4135/9780857020970.n8
- Thompson, D. (2013). Two Concepts of Corruption (Working Paper No. 16). Recuperado de <http://www.law.uh.edu/assignments/fall2013/24767-1.pdf>
- Tornos, J., Arroyo, A., Martínez, M., & López, J. (2017). *Transparencia, rendición de cuentas y participación: Una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*. Recuperado de https://issuu.com/urbal3/docs/transparencia_rendicion_cuentas
- Torres, E., & Pratts, S. (2013). *Una nueva gobernanza para Puerto Rico*. San Juan, PR: Ediciones Puerto.
- Torres de Durand, E. (2019). Transparencia y rendición de cuentas para atender el dilema de la gobernabilidad [Documento PDF]. Recuperado de <http://www.puertoricotransparente.org/wp-content/uploads/2019/07/Transparencia-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-Revisado.pdf>
- Transparency International. (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción [Documento PDF]. Recuperado de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Transparencia Internacional. (2019). Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe “Opiniones y Experiencias de los Ciudadanos en materia de Corrupción”. [Documento PDF]. Recuperado de <https://d1dhn91mufybw1.cloudfront.net/downloads/pdfs/ftm2haa3x/ftm2haa3x.pdf?v=1590351060>
- Transparency International. (2020). *Corruption Perceptions Index 2019*. Recuperado de <https://www.transparency.org/research/cpi>
- Tribunal Superior Cuentas. (2016). *Biblioteca Virtual: Leyes*. Recuperado de <https://www.tsc.gov.hk/biblioteca/index.php/leyes/17-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica>

- Tribunal Superior de Cuentas. (noviembre, 2016). Informe de Resultados 2010-2016. Recuperado de https://www.tsc.gob.hn/web/Informe_resultados/Informe_resultados_2010-2016.pdf
- Tribunal Superior de Cuentas. (2019). *Nuestra Historia*. Recuperado de <https://www.tsc.gob.hn/web/historia.html>
- Tribunal Superior de Cuentas. (2020). *Biblioteca Virtual*. Recuperado de <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/1-ley-organica-del-tribunal-superior-de-cuentas>
- Trindade de Angelis, C. (2016). Gobernanza compartida y cambio cultural para combatir la corrupción. *Transparencia & Sociedad*, 4, 39-62. Recuperado de http://archives.cplt.cl/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t_s_n4_web.pdf
- U4. (2019). *Glossary: Anti-Corruption*. Recuperado de <https://www.u4.no/terms>
- Unidad de Política Limpia. (2018). Noticias. *Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización*. Recuperado de <https://utpoliticalimpia.hn/>
- Uvalle, R. (2008). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L(203), 97-116. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v50n203/0185-1918-rmcps-50-203-97.pdf>
- Uvalle, R. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 50, 1-13. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Uvalle.pdf>
- Vargas Hernández, J. (2008a). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 1, 47-58. Recuperado de <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vargas Hernández, J. (2008b). Teoría Institucional y Neoinstitucional en la Administración Internacional de las Organizaciones. *Visión de Futuro*, 10(2), Universidad Nacional de Misiones Argentina. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>
- Van Doeveren, V. (2011). Rethinking Good Governance. *Public Integrity*, 13(4), 301-318. doi:10.2753/PIN1099-9922130401
- Vergara, R. (2007). La transparencia como problema (05). Recuperado de <http://biblio.upmx.mx/textos/15927.pdf>

Villoria, M., & Izquierdo, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Recuperado de <https://books.google.cl/>

Waissbluth, M. & Von Wolfersdorff, J. (2018). Reestructuración de la Contraloría General de la República. Reflexiones de Valor Público. Recuperado de <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/10/RVP-Reestructuracio%CC%81n-Contralori%CC%81a-v8.0.pdf>

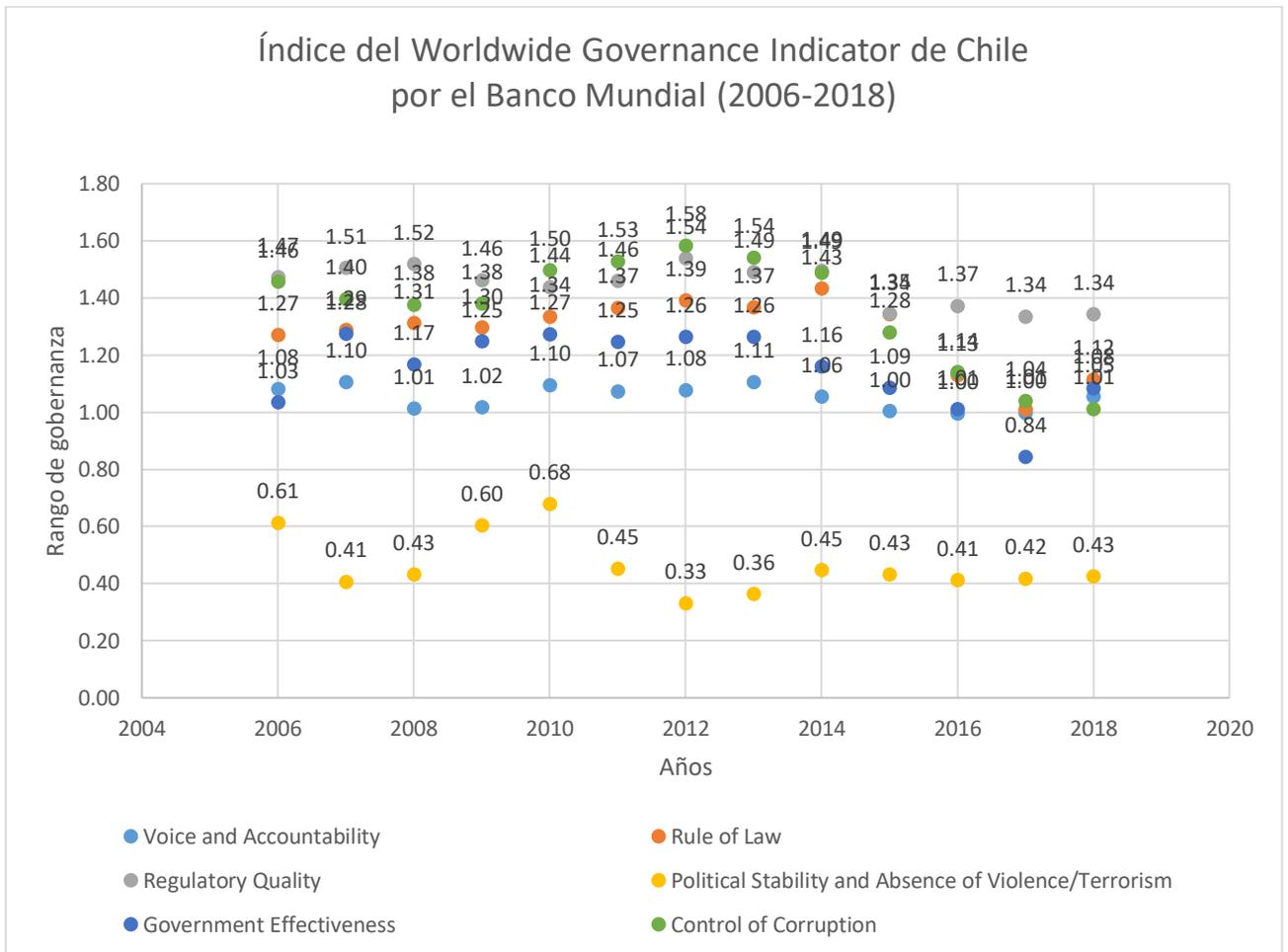
World Bank. (2008). Governance Matters 2008: Indicadores Mundiales de Buen Gobierno 1996-2007 [Documento PDF]. Recuperado de http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WBI_GovInd08-5a.pdf

World Justice Project. (2019). Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* 24(66), 181-209. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&nrm=iso

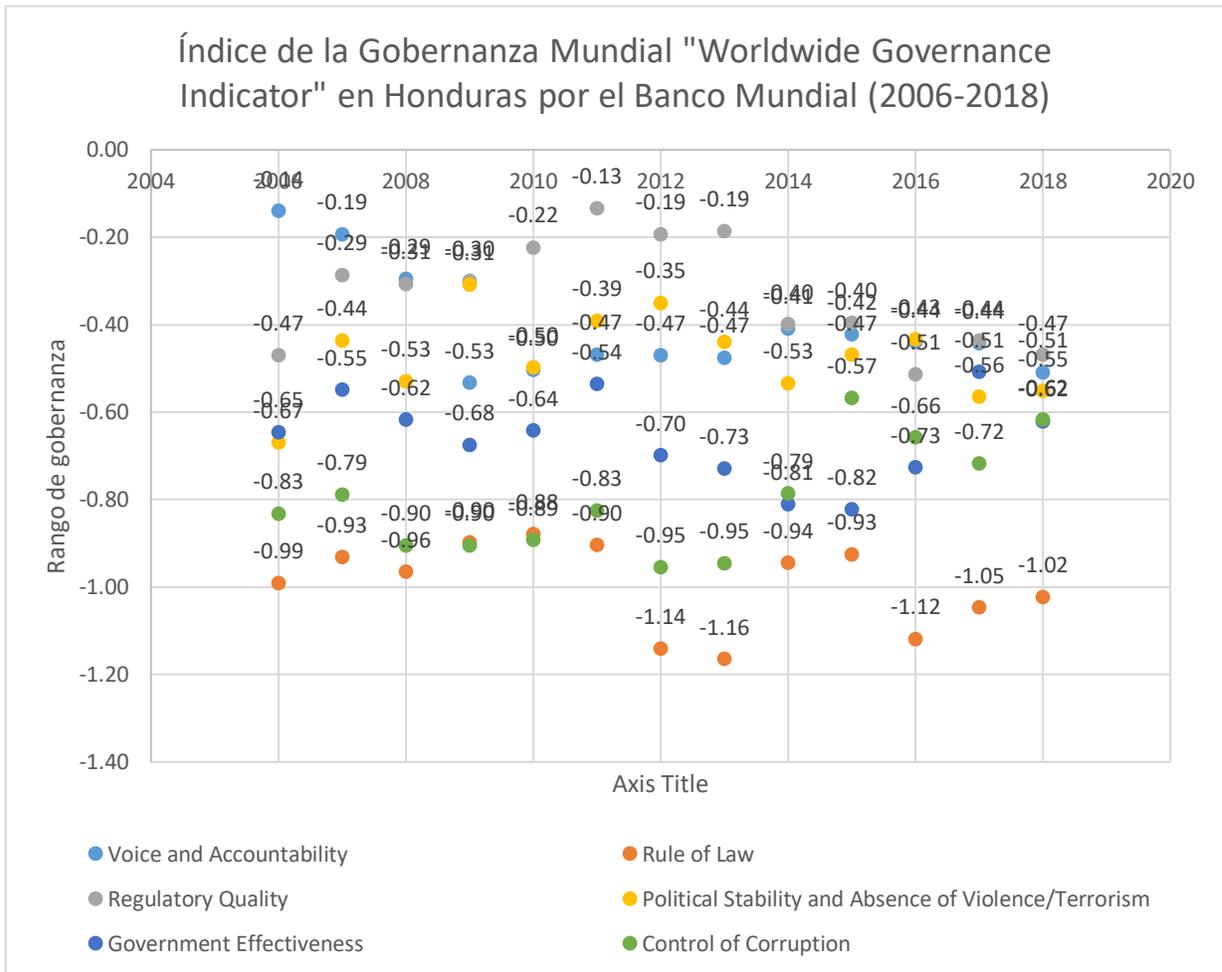
X. Anexos

Anexo 1. Índice del Worldwide Governance Indicator por el Banco Mundial en Chile (2006-2018).



Fuente: Elaboración propia en base Indicador de Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicator) del Data Bank del Banco Mundial (2019).

Índice del Worldwide Governance Indicator por el Banco Mundial en Honduras (2006-2018)



Fuente: Elaboración propia en base Indicador de Gobernanza Mundial (Worldwide Governance Indicator) del Data Bank del Banco Mundial (2019).

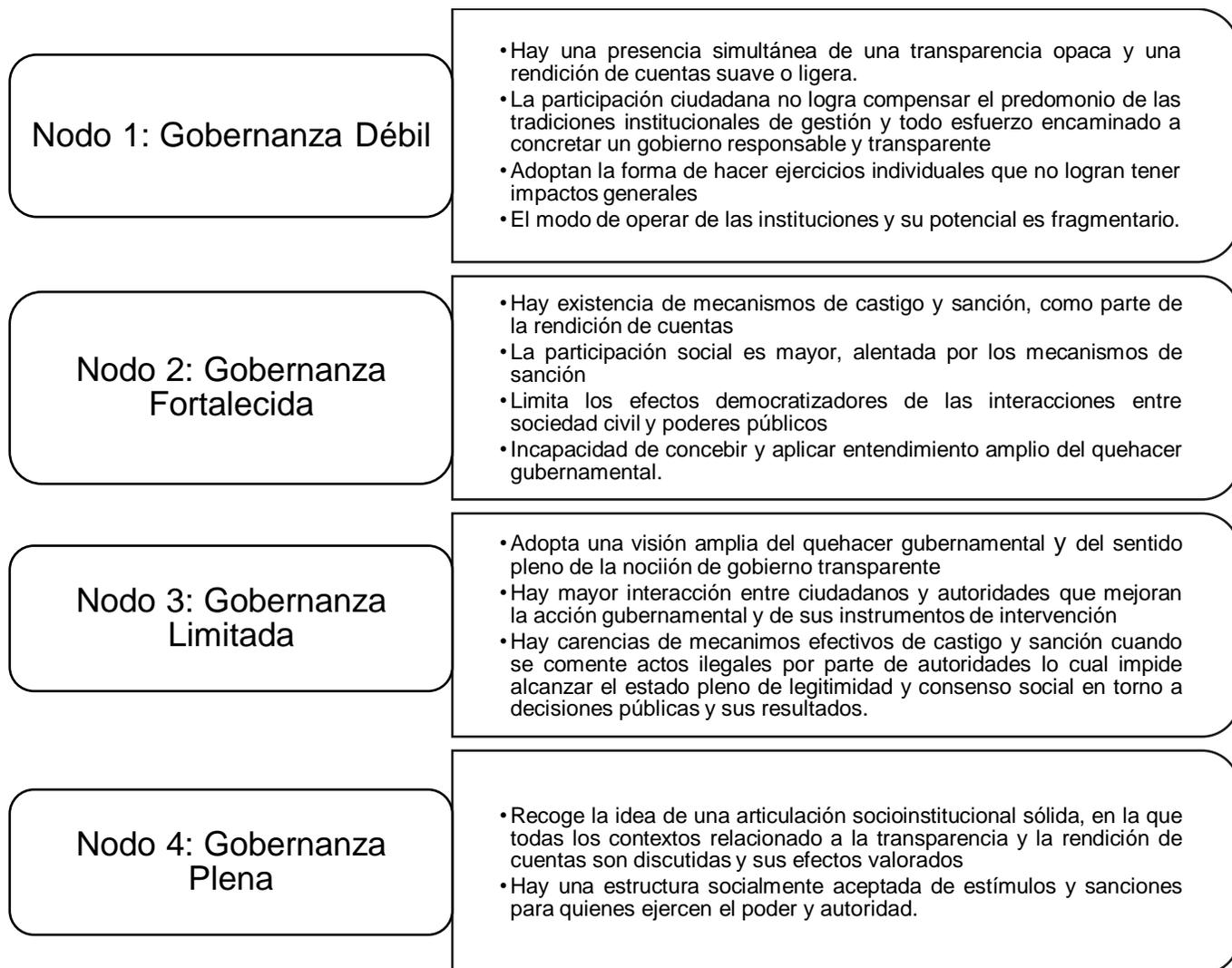
Anexo 2. Definiciones de Gobernanza

Autor	Definición de gobernanza
Aguilar (2009)	El proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad.
Le Galès (2016)	Un proceso de coordinación de actos, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente
Uvalle (2008)	La gobernanza valora y acepta la existencia de redes sociales y políticas que reclaman su derecho a participar e intervenir en la operación directa del gobierno, destacando su autonomía frente a los poderes e instituciones del propio Estado

Rhodes (1997)	Gobernanza se refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas
Mayntz (2000)	Como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social
Peters (2007)	Es entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas
Husata (2014)	Se relaciona ciertas características de una sociedad o comunidad en lo referente a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas
Longo (2010)	Entendida como un conjunto de arreglos institucionales, tiene como punto de partida el hecho de que las organizaciones de la sociedad son autónomas frente a los organismos gubernamentales, y el arte de la política consistiría en aprovechar recursos y capacidades de un lado y de otro para generar externalidades positivas, es decir, beneficios que lleguen a la mayor extensión de la vida pública.

Fuente: Elaboración propia en base a los autores indicados.

Anexo 3. Descripción de modelos de gobernanza según grados de transparencia y rendición de cuentas.

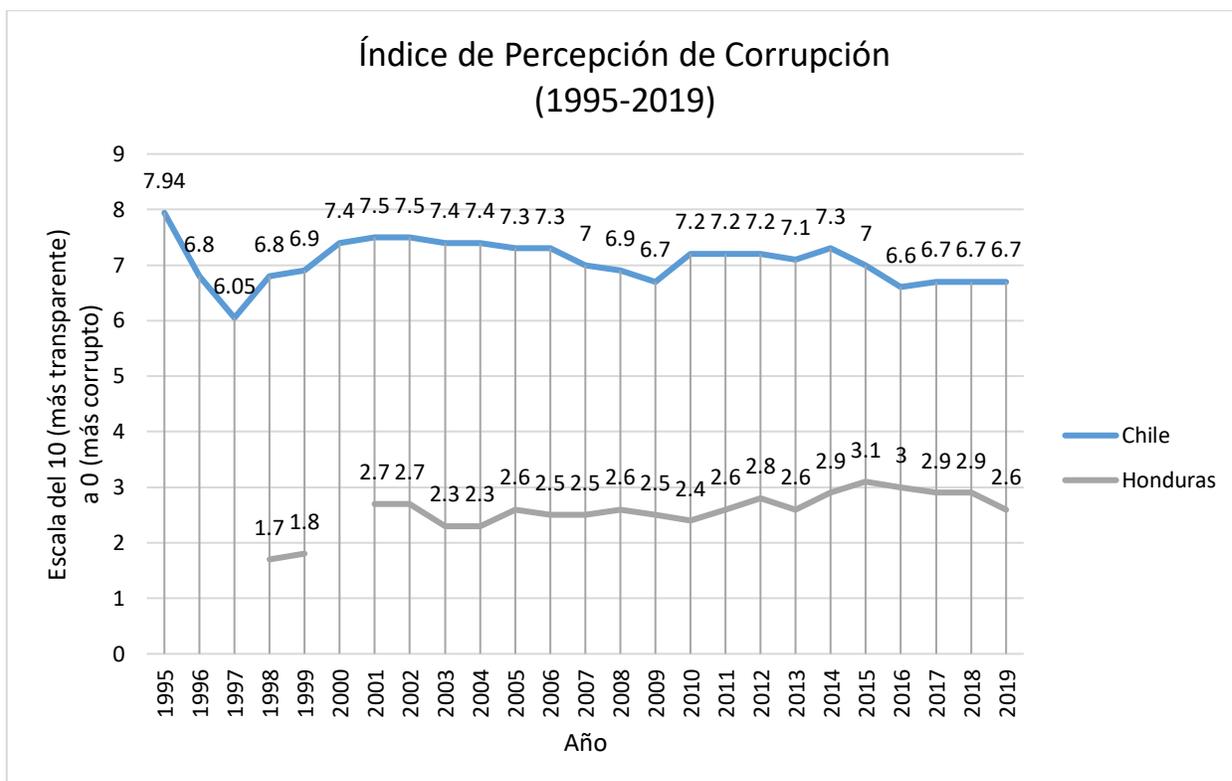


Fuente: Elaboración propia según Transparencia y Rendición de cuentas: un ensayo introductorio de Sosa (2011, págs. 43-44)

Anexo 4. Cuadro comparativo de los índices de percepción de corrupción según Transparencia Internacional de 1995-2019:

	Ranking Total de Países	En base a	Chile Nota	Posición Global	Honduras Nota	Posición Global
1995	41	10	7.94	14	N/A	N/A
1996	54	10	6.8	21	N/A	N/A
1997	52	10	6.05	23	N/A	N/A
1998	85	10	6.8	20	1.7	83
1999	99	10	6.9	19	1.8	94
2000	90	10	7.4	18	N/A	N/A
2001	91	10	7.5	18	2.7	71
2002	102	10	7.5	17	2.7	71
2003	133	10	7.4	20	2.3	106
2004	145	10	7.4	20	2.3	114
2005	158	10	7.3	21	2.6	107
2006	163	10	7.3	20	2.5	121
2007	179	10	7.0	22	2.5	131
2008	180	10	6.9	23	2.6	126
2009	180	10	6.7	25	2.5	130
2010	178	10	7.2	21	2.4	134
2011	182	10	7.2	22	2.6	129
De 1995 a 2011 se hace la evaluación en una escala de 10 (siendo más transparente) a 0 (siendo más corrupto)						
2012	174	100	72	20	28	133
2013	175	100	71	22	26	140
2014	174	100	73	21	29	126
2015	167	100	70	23	31	112
2016	176	100	66	24	30	123
2017	180	100	67	26	29	135
2018	183	100	67	30	29	132
2019	180	100	67	30	26	146
De 2012 a 2019 se hace la evaluación en una escala de 100 (siendo más transparente) a 0 (siendo más corrupto)						

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Percepción de Corrupción desde 1995 a 2019 (Transparency International, CPI Transparency International, 2020).



*A partir del año 2012 a 2019 se realiza el análisis en base a escala de 10 para efectos ilustrativos.

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Percepción de Corrupción desde 1995 a 2019 (Transparency International, CPI Transparency International, 2020).

Anexo 5. 41 medidas de la Comisión Nacional de Ética Pública:

1. Política Nacional de Ética Pública
2. Incorporación del Principio de Probidad Funcionaria y de Transparencia a Nivel Constitucional
3. Una Política de Incentivos para la Función Pública
4. Código de Probidad Pública
5. Asignación de Funciones y Responsabilidades en materias relativas a la Ética Pública
6. Oficina de Asuntos Internos
7. Revisión del Procedimiento para determinar Responsabilidad Administrativa
8. Incorporación de Tráfico de Influencias y del uso indebido de información privilegiada al ámbito administrativo
9. Perfeccionamiento del Régimen de Incompatibilidades entre Funciones Públicas.
10. Perfeccionamiento del Régimen de Incompatibilidades entre una Función Pública y una Actividad Privada
11. Poder Judicial y Probidad
12. Fortalecimiento de la Autorregulación Ética en los Poderes del Estado
13. Declaración Jurada de Patrimonio e Intereses
14. Instauración y Fortalecimiento de un Sistema de Inhabilidades Específicas

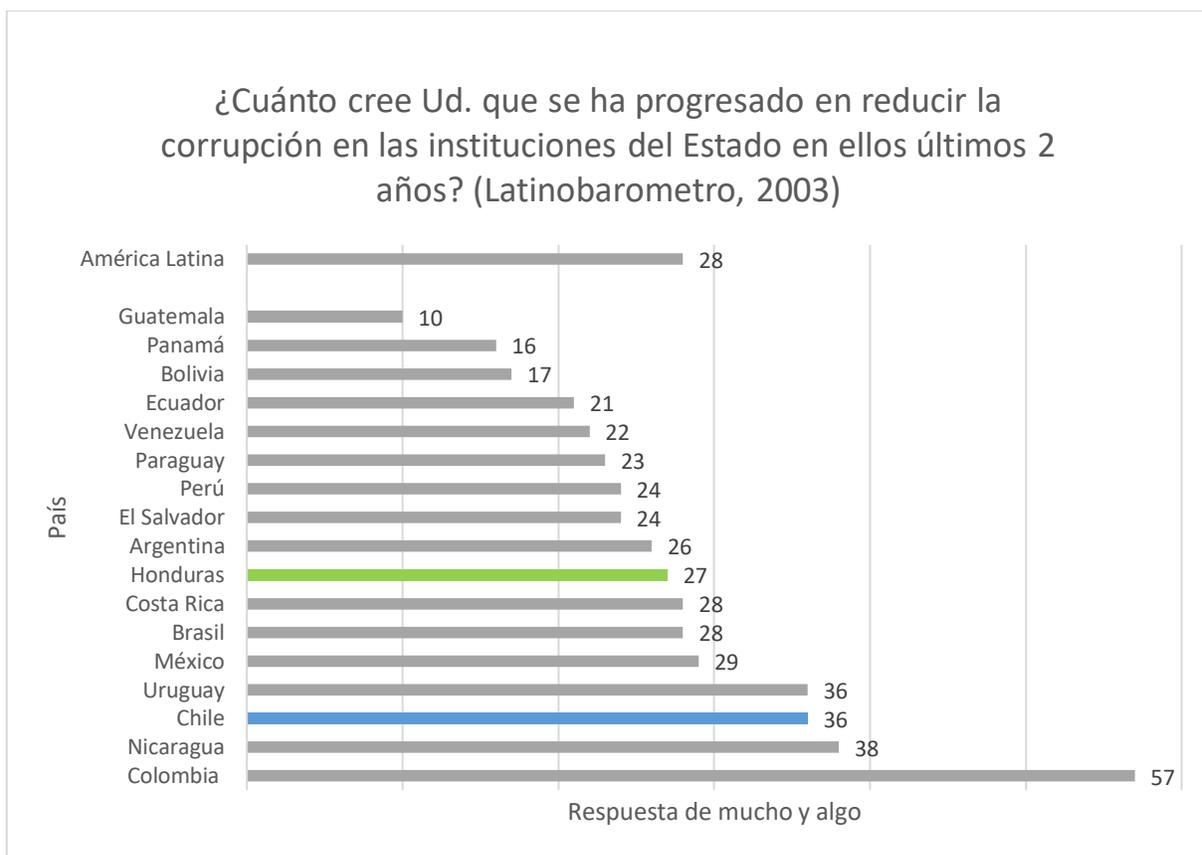
15. Regulación de los Traspasos de Funcionarios del Sector Público al Sector Privado
16. Donativos y otros Beneficios Comprometientes otorgados por particulares a quienes desempeñen Funciones Públicas
17. Nuevas causales de Cesación en los Cargos para Parlamentarios, Alcaldes y Concejales
18. Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales
19. Desasimio de la Gestión Patrimonial como Sistema Alternativo al Régimen General sobre Conflicto de Intereses
20. Facultades Fiscalizadoras de la Cámara de Diputados
21. Revisión de Procedimientos y Contenidos de las Regulaciones
22. Auditorías Selectivas Encargadas al más alto nivel de la Administración del Estado
23. Publicidad de la información relativa a Gestión y Resultados de las Empresas Estatales
24. Control de Gestión
25. Transparencia de los Gastos Reservados
26. Fortalecimiento de los Mecanismos de Control y Fiscalización de la Actividad Municipal
27. Ley Marco sobre Contratos y Licitaciones del Estado
28. Dictación de Reglamentos de Adquisiciones por las Municipalidades
29. Instalación de un Sistema de Adjudicación Electrónica de Propuestas de Estados
30. Tipificación de Nuevas Figuras Penales (Tráfico de Influencias, Uso Indevido de Información Privilegiada, entre otras)
31. Fortalecimiento de Mecanismos para favorecer las denuncias por Actos de Corrupción
32. Perfeccionamiento de la Legislación Penal Vigente
33. Reforma al Procedimiento Penal
34. Fiscalía Anticorrupción
35. Transparencia de los Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos
36. Limitación a los Gastos Electorales
37. Acerca de la naturaleza y origen del Financiamiento de la Actividad Política
- 38. Ley de Acceso a la Información Pública**
39. Difusión Obligatoria y Periódica de Informes de Actividades o Balances por parte de los organismos públicos
40. La Ética Pública en Educación
41. Autorregulación Ética de los Grupos Intermedios (Asociaciones Gremiales, sindicatos, colegios profesionales, etc.)

Anexo 6. Cuadro de Leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información en Chile.

Ley 18.575	"Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado" Fecha de publicación: 12 de noviembre 1986
Ley 19.653	"De Probidad Administrativa aplicable a los órganos de Administración del Estado" Fecha de publicación: 03 de diciembre 1999
Ley 20.285	"Acceso a la Información Pública" Fecha de publicación: 11 de agosto 2008
Ley 28.880	"Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interes" Fecha de publicación: 24 de diciembre 2015
Ley 20.730	"Regula el Lobby y las gestiones que representan en intereses particulares ante las autoridades y funcionarios" Fecha de publicación: 03 de marzo 2014

Fuente: Elaboración propia en base al Compendio de Normativa chilena sobre Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2019) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2019).

Anexo 7. Progreso en reducción de Corrupción en las Instituciones Estatales (2003)



Fuente: Informe anual de Latinobarómetro (2003, pág. 29).

Anexo 8. Cuadro de Leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información en Honduras.

Decreto Legislativo N°144	"Ley de Probidad Administrativa"
	Fecha de publicación: 11 de marzo 1954 *ley vigente que nunca se aplicó y fue derogada por el Decreto N°301
Decreto N° 301 / N°83-92 / N° 299-93	"Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos"
	Fecha de publicación: 31 de diciembre 1975 / 22 de junio 1992 / 7 de febrero 1994 *deroga la Ley de Probidad Administrativa
Decreto N° 74-2001	"Ley de Contratación del Estado"
	Fecha de publicación: 1 de junio 2001
Decreto N°10-2002-E	"Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas"
	Fecha de publicación: 20 de enero 2002
Decreto N°170-2006 / N° 64-2007	"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública"
	Fecha de publicación: 30 de diciembre 2006 / 17 de julio de 2007
Acuerdo Administrativo N° 005-2006 / Pleno Administrativo N°08-2015	"Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Probidad y Ética Pública"
	Fecha de publicación: 8 de abril 2006 / 14 de diciembre 2015 *Acuerdo Admnsitrativo N°005-2006 no entró en vigencia
Decreto N° 36-2007 / Pleno Administrativo N°06-2015	"Código de Conducta de Ética del Servidor Público"
	Fecha de publicación: 24 de octubre de 2007 / 1 de agosto 2015
Decreto N° 239-2011	"Ley Especial de Consejo Nacional de Defensa y Seguridad"
	Fecha de publicación: 12 de diciembre 2011

Decreto N° 266-2013

"Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno"

Fecha de publicación: 23 de enero 2014

Decreto Ejecutivo PCM 001-2014

"Reestructuración del Gobierno" - Creación de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno

Fecha de publicación: 22 de febrero 2014

Decreto Ejecutivo PCM 002-2014

"Creación de Direcciones Presidenciales" - Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado

Fecha de publicación: 28 de febrero 2014

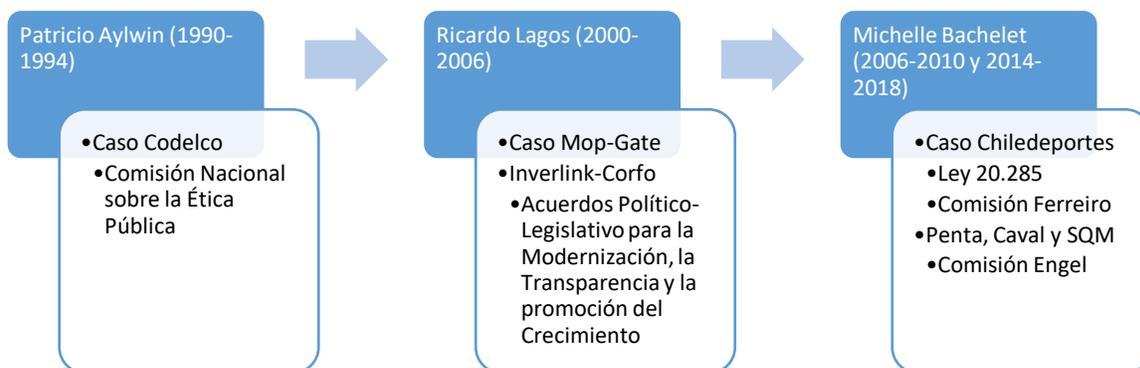
Decreto Legislativo N°418-2013

"Ley de Clasificación de los Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional"

Fecha de publicación: 7 de marzo 2014

Fuente: Elaboración propia en base a la Biblioteca Virtual del Tribunal Superior de Cuentas (2020).

Anexo 9. Medidas de reacción político-institucional presidenciales en gobiernos chilenos:



Fuente: Elaboración propia en base al libro de la República Virtuosa (Silva, 2018).

Anexo 10. Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, artículo 33: El Consejo tendrá las siguientes funciones y atribuciones.

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.
- Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley.
- Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación.
- Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.
- Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.
- Proponer al presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.
- Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia.
- Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.
- Velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado.
- Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia.
- Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- m) Velar por el adecuado cumplimiento de la ley N° 19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado.

Anexo 11. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 11: Funciones y Atribuciones del IAIP.

- 1) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por solicitantes en el marco de esta Ley;
- 2) Establecer los manuales e instructivos de procedimiento para la clasificación, archivo, custodia y protección de la información pública, que deban aplicar las instituciones públicas conforme las disposiciones de esta Ley;
- 3) Apoyar las acciones y el Archivo Nacional en cuanto a la formación y protección de los fondos documentales de la Nación;
- 4) Establecer los criterios y recomendaciones para el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Pública;
- 5) Aplicar el marco sancionario de la presente Ley;
- 6) Realizar las gestiones estrictamente administrativas y necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos;
- 7) Reglamentar, planificar, organizar y llevar a cabo su funcionamiento interno;
- 8) Presentar un informe de actividades en forma semestral a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional;
- 9) Realizar actividades de promoción y divulgación en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Operar un sistema de información en relación a su funcionamiento;
- 10) Otras afines y necesarias para alcanzar las finalidades del LTAIP; y
- 11) Garantizar que se publique la información que debe ser difundida de oficio según el Artículo 13 de esta Ley.

Anexo 12. Cuadro comparativo de las Comisiones de Información instaladas en Chile y Honduras:

	Honduras	Chile
Órgano Garante de Derecho	Instituto de Acceso a la Información Pública	Consejo para la Transparencia
Constitución de la Comisión de Información	Es un <u>órgano desconcentrado</u> de la administración pública, con independencia operativa, decisonal y presupuestaria,	Una <u>corporación autónoma</u> de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Finalidad de la Comisión de Información	Responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley. La Presidencia de la República apoyará el funcionamiento de este Instituto y actuará	Promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información.

	como órgano de enlace la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia.	
Integración de la Comisión de Información	3 comisionados electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de la totalidad de sus miembros, escogidos de entre candidatos que se propongan	4 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El Presidente hará la proposición en un solo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad.
Dirección de la Comisión de Información	La presidencia ostentará Representación Legal. La designación del Presidente será hecha por el Congreso Nacional. Los comisionados resolverán colegiadamente todos sus asuntos. <u>No especifica si es rotativa o cuánto dura el cargo en la presidencia</u>	El Consejo Directivo elegirá de entre sus miembros a su Presidente. Para el caso de que no haya acuerdo, la designación del Presidente se hará por sorteo.
Duración en el cargo	5 años sin reelección	6 años en sus cargos pudiendo ser designados sólo para un nuevo período. Se renovarán por parcialidades de tres años.
Causalidades de retiro de cargo	Sólo podrán ser sustituidos por imposibilidad legal o natural, cuando sus actuaciones entren en conflictos con la naturaleza de las funciones del Instituto, <u>sin embargo, no especifica el procedimiento legal</u>	Serán removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.
Solicitud de Información	Escrita o por Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO)	Escrita o por Solicitud de Acceso a la Información y Transparencia Activa
Fundamentación y término para resolver solicitud de información	Presentada la solicitud, se resolverá en el término de 10 días, declarándose con o sin lugar la petición. En casos debidamente justificados, dicho plazo podrá prorrogarse por una sola vez y por igual tiempo.	Un plazo máximo de 20 días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud (...) Este plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles
Herramientas de gestión para la transparencia	Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO) Oficial de Información Pública por institución Comité de Probidad y Ética Portal Único de Transparencia	EducaTransparencia Observatorios Regionales de Transparencia Dirección de Fiscalización Portal de Transparencia

	Informes de Verificación de Transparencia	Candidato Transparente Info Probidad / Info Lobby Transparencia Presupuestaria Observatorio Legislativo Índice de Transparencia y acceso a la información pública
Herramientas de fiscalización	Recurso de Revisión Recurso de Amparo	Corte de Apelaciones Sistema Anticipado de Resolución de Controversias (SARC)
Casuales de Información Reservada	1. La seguridad del Estado; 2. La vida, la seguridad y la salud de cualquier persona, la ayuda humanitaria, los intereses jurídicamente tutelados a favor de la niñez y de otras personas o por la garantía de Hábeas Data; 3. El desarrollo de investigaciones reservadas en materia de actividades de prevención, investigación o persecución de los delitos o de la impartición de justicia; 4. El interés protegido por la Constitución y las Leyes; 5. La conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales; y, 6. La estabilidad económica, financiera o monetaria del país o la gobernabilidad.	1. Cuando su publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido. 2. Cuando su publicidad afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico. 3. Cuando su publicidad afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública. 4. Cuando su publicidad afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país. 5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos.

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de Transparencia de Honduras y Chile.

Anexo 13. Comparación de los principios del régimen de derecho a la información

Ley Modelo OEA	Chile	Honduras
1) Toda información es accesible en principio.	Art. 11 reconoce los siguientes principios:	Art. 6 reconoce la promoción de una cultura de transparencia y apertura de la información.
2) El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.	a) De la relevancia. b) De la libertad de información.	Art. 7 reconoce los principios de la buena fe, la transparencia y la competencia leal en las relaciones comerciales y contractuales con el Estado.
3) El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa.	c) De apertura o transparencia. d) De máxima divulgación.	
4) Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades	e) De la divisibilidad. f) De facilitación. g) De la no discriminación. h) De la oportunidad.	

<p>de forma rutinaria y proactiva.</p> <p>5) Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información.</p> <p>6) Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.</p> <p>7) La carga de prueba para justificar cualquier negativa debe recaer en el órgano al que le fue solicitada la información.</p> <p>8) Derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.</p> <p>9) Sanción para toda persona que intencionalmente niegue y obstruye el acceso a la información.</p> <p>10) Debe adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información</p>	<p>i) Del control</p> <p>j) De responsabilidad.</p> <p>k) De gratitud.</p>	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012).

Anexo 14. Dimensión 1: Régimen de acceso a la información

Dimensión (A)	Categoría (B)	Variables (C)	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Honduras		
				A	B	C	A	B	C	A	B	C
1. Régimen de Acceso a la información	1.1 Información pública como derecho humano especificado en la Constitución	1.1.1 Reconocimiento en la Constitución como derecho	Que se encuentre incorporado (especificado en la Constitución)		5	5		0	0		0	0
	1.2 Transparencia Activa	1.1.2 Información mínima obligatoria para los sujetos obligados	Que se establezca la información mínima o de oficio (especificado en la ley de acceso a la información pública)	15	5	5	10	5	5	10	5	5
	1.3 Legislación principista del derecho de acceso a la información pública	1.1.3 Principios reconocidos	Que se encuentre incorporado y de manera explícita los principios que conforman el régimen de derecho a la información (especificado en la ley de acceso a la información pública)		5	5		5	5		5	5

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012)

Anexo 15. Cuadro comparado de las definiciones de “Información” y “Sujetos Obligados”

	Chile	Honduras
Definición de información	<p>Art. 5 (...)</p> <p>es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.</p>	<p>Art. 3</p> <p>a) Información Pública: Todo archivo, registro dato o comunicación contenida en cualquier medio documento, registro impreso, óptico o electrónico u otro que no haya sido clasificado como reservado se encuentre en poder de las Instituciones Obligadas que no haya sido previamente clasificada como reservada y que pueda ser reproducida.</p> <p>b) Información Reservada: La información pública clasificada como tal por esta Ley, la clasificada como de acceso restringido por otras leyes y por resoluciones particulares de las instituciones del sector público.</p> <p>c) Información Confidencial: La información entregada al Estado por particulares a la que la Ley le atribuya carácter confidencial, incluyendo las ofertas selladas en concursos y licitaciones antes de la fecha señalada para su apertura.</p>

Sujeto Obligado	<p>Art. 2 Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Las Empresas donde el Estado tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. *En los artículos transitorios se incluye Contraloría General, el Congreso Nacional, los Tribunales del Poder Judicial, Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral.</p>	<p>Art. 4</p> <p>a) El Poder Legislativo el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas, las municipalidades y los demás órganos e instituciones del Estado.</p> <p>b) Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS), las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD's) y en general todas aquellas personas naturales o jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen, sea nacional o extranjero o sea por si misma o a nombre del Estado o donde éste haya sido garante, y todas aquellas organizaciones gremiales que reciban ingresos por la emisión de timbres, por retención de bienes o que estén exentos del pago de impuestos.</p> <p>* Decreto No. 137-2016 Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos</p>
------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020).

Anexo 16. Dimensión 2: Sujetos Obligados

Dimensión (A)	Categoría (B)	Variables (C)	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Honduras		
				A	B	C	A	B	C	A	B	C
2. Sujetos Obligados	2.1 Sujetos Obligados	2.1.1 Poder Ejecutivo	Que se encuentre incorporados de manera expresa en la ley y que se aplique a toda autoridad pública perteniente a todos los niveles de la estructura gubernamental y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central, federal, regional, provincial o municipal). Que sea lo más amplia posible en cuanto a sujetos obligados	15	15	2.5	15	15	2.5	13.5	13.5	2.5
		2.1.2 Poder Legislativo				2.5			2.5			
		2.1.3 Poder Judicial				2.5			2.5			
		2.1.4 Administración central o federal, regional, provincial o municipal				2.5			2.5			
		2.1.5 Órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo				2.5			2.5			
		2.1.6 Organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (fideicomisos, sindicatos, partidos políticos)				2.5			2.5			1

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012).

Anexo 17. Artículo 40 sobre las excepciones a la divulgación en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación:

Artículo 40. Las autoridades pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad; 26 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información
2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

b) Cuando el acceso generare un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos: 1. seguridad pública; 2. defensa nacional; 3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas; 4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas; 5. relaciones internacionales e intergubernamentales; 6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos; 7. habilidad del Estado para manejar la economía; 8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y 9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

c) Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Anexo 18. Dimensión 3: Régimen restringido de excepciones

Dimensión (A)	Categoría (B)	Variables (C)	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Honduras						
				A	B	C	A	B	C	A	B	C				
3. Régimen restringido de excepciones	3.1 Cuando el acceso dañare alguno de los siguientes intereses privados:	3.1.1 El derecho a la privacidad, relacionada a la vida, la salud o la seguridad	Estar definido con claridad, precisión y sea limitado	25	12	1.5	17	9	1.5	9	7.5	1.5				
		3.1.2 Los intereses comerciales legítimos				4.5						1.5	4.5	1.5	1.5	0
		3.1.3 Patentes, derechos de autor o secretos comerciales				1.5						1.5	1.5	0	0	
	3.2 Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de daño grave (El cual deberá ser definido de manera más detallada mediante la ley) a los siguientes intereses públicos:	3.2.1 Seguridad pública				1.5						1.5	1.5	1.5	1.5	
		3.2.2 Defensa Nacional				1.5						1.5	1.5	0	0	
		3.2.3 Elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas				1.5						1.5	1.5	1.5	1.5	
		3.2.4 Las relaciones internacionales e intergubernamentales				1.5						1.5	1.5	1.5	1.5	
		3.2.5 Ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos				1.5						1.5	1.5	1.5	1.5	
		3.2.6 Habilidad del Estado en el manejo de la economía				1.5						1.5	1.5	0	0	
	3.3 Divulgación Parcial	3.3.1 Solo se anulan las partes a la excepción y se entrega una				3.5						3.5	3.5	3.5	0	0
						3.5						3.5	3.5	3.5	0	0
	3.4 Supremacía del interés pública	3.4.1 Prevalencia del interés público				2.5						2.5	0	0	0	
		3.4.2 Las excepciones no aplican en caso de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad				5						2.5	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020; OEA, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación, 2012).

Anexo 19. Dimensión 4: Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial

Dimensión (A)	Categoría (B)	Variables (C)	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Honduras		
				A	B	C	A	B	C	A	B	C
4. Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial	4.1 Apelación interna	4.1.1 Posibilidad de interponer una queja ante la autoridad pública que no responda la solicitud, que niegue la información o que incumpla con la ley	Se encuentre considerado el procedimiento en la legislación			3			0			0
		4.1.2 El titular de la autoridad deberá emitir una resolución fundada y por escrito contestando a la queja o reclamo del solicitante, en un plazo no mayor de 10 días hábiles		6		0		0				
	4.2 Apelación externa	4.2.1 Posibilidad de presentar una apelación ante la Comisión de Información garante del derecho		20		3	14		3	9		3
		4.2.2 La Comisión deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte sobre su decisión		6		3	6		3	6		3
	4.3 Revisión judicial	4.3.1 El solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales para impugnar una decisión de una autoridad, incluida la Comisión de Información				4			4			3
		4.3.2 El tribunal deberá tomar una decisión a la brevedad posible		8		4	8		4	3		0

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020).

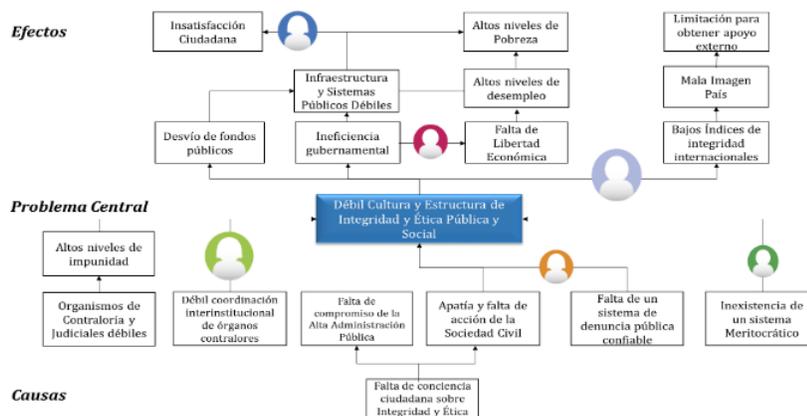
Anexo 20. Dimensión 5: Comisión de información garante del derecho de acceso a la información

Dimensión (A)	Categoría (B)	Variables (C)	Criterios de Evaluación	Ponderación			Chile			Honduras			
				A	B	C	A	B	C	A	B	C	
5. Comisión de Información del derecho	5.1 Características de la Comisión de Información garante del ejercicio del derecho	5.1.1 Institución encargada de la promoción e implementación de la ley	Se encuentre considerado en la ley			2.5			2.5			3	
		5.1.2 La Comisión tiene personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para disponer de la propiedad, y el poder de demandar y ser demandada		10		7.5		2.5		12		3	
		5.1.3 La Comisión tiene autonomía operativa, de presupuesto y de decisión						2.5				3	
		5.1.4 La Comisión deberá entregar informes públicos al Poder Legislativo						0				3	
	5.2 Integración de la Comisión de la Información	5.2.1 La Comisión deberá ser colegiada integrándose por tres o más comisionados con experiencia (preferentemente 5)					1.5		1.5			1.5	
		5.2.2 Los Comisionados deberán elegir el Presidente de la Comisión					1.4		1.4			0	
		5.2.3 El mecanismo de selección de los comisionados debe involucrar por lo menos a dos poderes					1.4		1.4			1.4	
		5.2.4 Que la elección y designación sea por una mayoría calificada 2/3 partes					1.4		1.4			1.4	
		5.2.5 Que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación y que el proceso sea transparente		25	10	21	8.6		0	24	7.2		0
		5.2.6 El cargo de los comisionados tendrán una duración de 5 años (o más) y podrá ser renovado una sola vez							1.4				1.4
		5.2.7 Los Comisionados solo podrán ser destituidos o suspendidos solamente por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución							1.5				1.5
		5.3 Atribuciones de la Comisión	5.3.1 Interpretar y vigilar el cumplimiento de la legislación						1				1
	5.3.2 Orientar a las autoridades públicas en la implementación de la ley							1				1	
	5.3.3 En materia de promoción del derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia					5		1		5		1	
	5.3.4 Formular recomendaciones sobre la legislación vigente y propuesta							1				1	
	5.3.5 Remitir los casos donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes							1				1	

Fuente: Elaboración propia en base al marco metodológico de Fernández de Lara, Ley 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2014, págs. 87-88; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019; Biblioteca Virtual del Tribunal Superior Cuentas, 2020).

Anexo 21. Presentación de Integridad Pública como mecanismo para fortalecer la lucha contra la corrupción, enfoque a través de experiencias del Tribunal Superior de Cuentas.

Esquema de Análisis de Causa y Efecto



Fuente: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (s/a). Recuperado en: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/11/3B-PPTF-presentaci%C3%B3n-Integridad-Honduras-Olacefs-oc.pdf>