

Acceso a la información pública: El principio es la publicidad y el secreto la excepción

Lester Ramírez Irías*

ANALIZA EL FENÓMENO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU RESPECTIVA COMPRENSIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO JURÍDICO E INTERNACIONAL, SU INSTITUCIONALIZACIÓN, LOS DIFERENTES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EXISTENTES EN LATINOAMÉRICA, Y EL PAPEL QUE PODRÍA TENER EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS.

PALABRAS CLAVES: ACCESO A LA INFORMACIÓN / DERECHO A LA INFORMACIÓN / DERECHOS DE LOS CIUDADANOS / DEMOCRACIA

No es de extrañar, entonces, que en las sociedades alrededor del mundo la idea de “confianza” haya cambiado drásticamente, ya sea en el gobierno, el sector privado, en las profesiones, en los medios o la sociedad civil. La gente ya no acepta el dictado: “No tengan dudas. Pueden confiar en mí”. Tan frecuentemente aislada de la información, tan a menudo confundida y tan asiduamente engañada, la gente ahora tiende a responder: “¡Demuéstrémelo! ¡Debo cerciorarme!”. La transparencia ha llegado a sustituir a la confianza.

*Jeremy Pope. Global Corruption Report. 2003.
Transparency International.*

Introducción

En un mundo globalizado, donde la información fluye a una velocidad sin precedentes, las pala-

bras: publicidad, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, son cada vez más utilizadas por la ciudadanía. Estos conceptos no solamente se están utilizando en el argot de las relaciones representados–representantes o principal-agente como mecanismos de control, sino que a medida que la pres-

* **Doctor en Gobierno y Administración Pública.**

Recibido: 2 de febrero del 2009.
Aceptado: 11 de febrero del 2009.

Ramírez Irías, Lester (2009). Acceso a la información pública: El principio es la publicidad y el secreto la excepción.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 31-98

31

tación de servicios públicos se encuentran cada vez más en la órbita del mercado y las sociedades cada vez más son heterogéneas, complejas y sobre todo sofisticadas, la ciudadanía (en su calidad de contribuyente, cliente o usuario) requiere conocer más a detalle los procesos, instancias, recursos y las formas como la gestión de lo público puede o afecta el desarrollo de sus proyectos de vida y la de su entorno social, político y económico.

El acceso a la información pública es un pilar del desarrollo de la autonomía personal y el ejercicio ciudadano, no obstante, las deficiencias estructurales e institucionales de los gobiernos no permiten que la información fluya libremente o cuando logra llegar, se presenta con graves asimetrías que limitan o imposibilitan su apropiada utilización. Por otro lado, se percibe que la información cada vez se administra a través de entes privados, llámense instituciones financieras o crediticias, aseguradoras, gestoras de salud o sociedades de la información, y que el Estado presenta serios limitantes en la regulación de estas nuevas interacciones, ya sea por su novedoso carácter jurídico, o por la pérdida de su capacidad para influir en la economía nacional como producto de la misma globalización.

Para afrontar estos retos, es necesario repensar las formas de intervención por parte de la ciudadanía, y considerar tomar una ruta hacia la liberalización de la información pública. Liberalización, no en el sentido de dejar al mercado actuar

sin un marco regulatorio e institucional sólido, sino más bien, a través de la construcción de una verdadera conciencia de rendición de cuentas, transparencia y apertura por parte de los estamentos burocráticos, políticos y el empoderamiento del derecho por parte de la sociedad. Se trata de un proceso de educación y socialización, presentado en dos dimensiones:

- Educar al aparato burocrático, en cuanto a la obligación de informar, la que no debe entregar, y la forma de gestionar y administrar la información para ponerla al alcance del público.
- Capacitación ciudadana, promovida, tanto por el Estado como por la misma sociedad, orientada a saber sus derechos, hacerlos efectivos y sobre todo, qué hacer con la información.

Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política y de las burocracias: el representado o principal ya no permanece como un sujeto pasivo, sino que asume un rol de monitoreo activo. Para esto, es necesario hacer efectivos aquellos principios constitutivos de todas las democracias, que debido a las trayectorias históricas de los sistemas políticos latinoamericanos han permanecido ausentes o en desuso. En primer lugar, es de enfatizar que el derecho al acceso a la información, al ser un complemento del derecho a la libertad de expre-

sión, es un *derecho humano* y sin perjuicio de otros derechos fundamentales, ha de primar jerárquicamente por sobre cualquier derecho positivo. Un segundo postulado democrático es el *principio republicano de publicidad*, la que obliga, tanto a los servidores y funcionarios públicos, como a las autoridades electas de actuar de forma transparente y dar cuenta de sus actos en el ejercicio del poder. En ese sentido, brindar información desde la autoridad estatal no es una buena o mala política pública decidida por el gobierno de turno, sino una exigencia que se desprende de la misma razón republicana y democrática del Estado de Derecho.

Como se ha mencionado anteriormente, este derecho de acceso a la información pública, se ha venido ejercitando de una manera muy limitada, debido, entre otros factores, a que muchos marcos legales, provenientes de una época que aún no era testigo del enorme cambio social, económico, tecnológico y democrático que hoy se experimenta, no contemplaban otros escenarios de peligro más que aquellos que limitaban la expresión o la libre emisión del pensamiento. Por su parte, desde la perspectiva de la acción colectiva, la implementación del derecho de acceso a la información pública en un país, conlleva una serie de modificaciones trascendentales en la forma de operar del Estado. Tradicionalmente, el uso exclusivo y secreto que los gobiernos (servidores públicos, autoridades y representantes electas), han hecho

de la información un instrumento del ejercicio discrecional y vertical del poder, y de los recursos y patrimonio público. Esta condición, sumado a la falta de elementos coercitivos, genera los incentivos para no divulgar información, y consecuentemente el incumplimiento e irrespeto del derecho.

Como se documentará en el presente trabajo, el reconocimiento del derecho al acceso a la información, es el primer elemento que ayuda a que la transparencia y la rendición de cuentas pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos, para determinar qué información es pública y cuál es confidencial. Obviamente, en el desarrollo de una estrategia de transparencia y acceso a la información, habrá que considerar la oposición no sólo de fuerzas dinámicas (intereses privados, redes de corrupción, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y reglas informales que pueden minar la efectividad de las instituciones formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, alta desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica pueden obstaculizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información.

El presente trabajo buscará argumentar a favor del derecho al acceso a la información, como un derecho fundamental que debe primar en las relaciones Estado-ciudadanía de las democracias re-

publicanas liberales contemporáneas, y en consecuencia se ha de cultivar una cultura de rendición de cuentas y transparencia en las administraciones públicas, no solamente para que la ciudadanía pueda controlar o evaluar a sus representantes, sino para promover una mejor eficiencia y eficacia en la gestión de lo público. Bajo la hipótesis que el acceso a la información y su respectiva comprensión puede influenciar en los hábitos de los individuos o de las instituciones, procedimientos, inversiones y cálculos gerenciales sobre el mejoramiento de la eficiencia, se buscará estudiar el fenómeno del acceso a la información; su desarrollo jurídico e internacional, su institucionalización, los diferentes ordenamientos jurídicos existentes (con especial énfasis en América Latina), y el papel que puede tener en la democratización de los regímenes.

En un primer plano, se buscará ilustrar los antecedentes del derecho al acceso a la información, su trayectoria desde la perspectiva internacional. Se ilustrarán los avances en la institucionalidad internacional, y algunas incidencias que se han convertido en estándares internacionales a cumplir por parte de las legislaciones internas. Además, se analizará las conceptualizaciones pertinentes, doctrina relevante y los preceptos jurídicos en que se fundamenta. Al buscar conceptualizar, se hará hincapié en diferenciar el concepto de derecho a la información con el derecho al acceso a la información, considerándose este último como un prerrequisito para

hacer uso o concretar otros derechos, ya sea de índole política, social o económica. Finalmente, se brindará una serie de conclusiones dentro del contexto del desarrollo del derecho al acceso a la información, y el impacto que las normativas han tenido en la ciudadanía, en las administraciones públicas y en los procesos democráticos.

El trabajo de investigación se encuentra estructurado en cinco partes globales. Cada una está subdividida en capítulos. Asimismo, a lo largo del documento hay notas al pie de página que amplían, precisan, matizan o pretenden enriquecer algunos de los aspectos que se detallan. Además, las notas al pie de página sirven para indicar la fuente de la que fue extraída una norma en específico, sea un tratado internacional, convenio, ley, reglamento o acuerdo, como ciertas fuentes secundarias que complementan el contenido e idea que se pretende expresar.

Desarrollo del Derecho a la Información Pública

Antecedentes

El punto de partida, al estudiar una realidad jurídica, es aquella relativa al origen y a la forma en que se ha configurado a lo largo del tiempo. Habitualmente son factores políticos, económicos, sociales y culturales, además de los que la oportunidad y

el ingenio humano aportan, los que intervienen en la consolidación de un área del derecho y como se apreciará a lo largo del presente trabajo, el derecho a la información y su postulado operativo: el derecho al acceso a la información pública, no se distancian de dicho axioma.

Aún cuando se puede estudiar el derecho a la información desde varios puntos de vista, la presente sección buscará presentar un breve recuento histórico de los avances que se ha tenido en materia de este derecho, a partir de la Revolución Liberal del Siglo XVIII hasta llegar a los instrumentos jurídicos universales de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y el cuerpo jurídico internacional que se ha desarrollado en los últimos años.

La Revolución Liberal del Siglo XVIII

Durante la mayor parte de la historia, la libertad de expresión del individuo ha sido obstaculizada por

1. Con la Revolución Liberal, jurídicamente, se generaliza la fórmula de lo que después se llamará Estado de Derecho y sociológicamente significa el paso de una sociedad estamental, compuesta de tres órdenes o estamentos: el clero, la nobleza y el Tercer Estado o estado llano, a una sociedad clasista, representada por la razón y las leyes naturales. Para mayor información acerca del desarrollo histórico del derecho a la información, ver Cendejas Jáuregui, M. (2007). Evolución Histórica del Derecho a la Información. *Revista Derecho Comparado de la Información*. No. 10. Instituciones de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

totalitarios y el status quo del régimen. En todas las sociedades y culturas han existido distintos credos políticos y religiosos que han constreñido la razón humana y el conocimiento, porque se consideraba que determinados valores, normas y pensamientos debían ser incuestionables. Este absolutismo ideológico, que operó históricamente con un marcado carácter religioso y tiránico, obligaba a que todos se manifestasen, mediante la palabra o el escrito, con arreglo a los cánones establecidos. La censura representaba un instrumento de control social de la expresión pública de ideas, opiniones o sentimientos que contuvieran algún elemento de ataque a la autoridad del gobierno, o al orden social y moral, que esa misma autoridad estaba obligada a proteger.

En términos políticos, el punto de partida es la separación entre el Estado y la Sociedad. La filosofía que late en torno a esta temática no era una filosofía puramente histórico-sociológica o histórico-política, sino una filosofía que servirá de base para dar justificación teórica al régimen representativo, y subsecuentemente, el surgimiento de los parlamentos como órganos representativos, deliberativos, y públicos por excelencia, en el que la Sociedad encuentra su punto de anclaje, su protección política. De esta forma, los antecedentes próximos del derecho de la información se sitúan a finales del siglo XVIII, con la ruptura del sistema implantado por el Antiguo Régimen en manos del Movimiento Liberal.¹ El principio clave de

todos los cambios que se van a dar será la idea de que todos los hombres tienen iguales derechos, y de que éstos son anteriores a la constitución de los Estados (Azurmendi, 2001: 24). Es a partir de este movimiento filosófico cuando la idea de que la difusión de información, ya sea oral como escrita, se convierte en derecho del hombre, una libertad, un espacio inherente al ciudadano, garantizado por el mismo Estado.²

Entre esos derechos estará el de libertad de expresión y de prensa, consagrados en cartas magnas forjadas en la Revolución Francesa³ y Americana,⁴ los que servirán de

antesala para el actual derecho a la información. A partir de la Revolución Liberal, se da comienzo al fenómeno denominado "*constitucionalización de la libertad de expresión*": La difusión de información se concibe como una libertad, es decir, como una facultad propia del ser humano en la que el Estado debe abstenerse de intervenir. Junto a la noción de libertad aparecen inseparablemente las de restricción legal y abuso de derecho. Se establece que una norma sólo puede restringir un derecho fundamental si tiene carácter constitucional, o sí la restricción está basada en una norma de rango constitucional. Las libertades públicas, en la medida en que son reconocidas en un ámbito de convivencia social, no podrán ser ilimitadas.⁵

Es indudable la influencia que tuvieron las declaraciones de Virginia y la francesa en el reconocimiento de las libertades de expresión y de prensa. Sin embargo, aunque su trascendencia superó el primitivo ámbito local de su origen, estos textos no eran universales. Habría que esperar el desarrollo y masificación de las tecnologías de la información, y de la dinámica internacionalista en la comunidad de las naciones, para poder hablar de textos jurídicos universales.

2. No debe olvidarse el papel pionero y fundamental que, en la defensa de las libertades, corresponde al sistema jurídico inglés, a través del *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y la *Declaration of Rights* de 1689. Para ampliar más sobre el desarrollo de las libertades individuales a lo largo de la historia, visitar http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm

3. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789.

4. La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776 promovida por Thomas Jefferson en su condición de Gobernador de Virginia, es considerada como la declaración más representativa de derechos de los nuevos Estados Unidos de América, y servirá de modelo para las constituciones estatales de la unión americana (Azurmendi, 2001:21).

5. Artículo 4, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789: *La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro: por eso, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites sólo pueden ser determinados por la ley.* Para ampliar más sobre el liberalismo del siglo XVIII, visitar: http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm

La información pública como generadora de opinión pública en el siglo XIX

Tras la Revolución Francesa se produjo en toda Europa una reacción conservadora y se impuso de nuevo el absolutismo, por lo que los medios impresos liberales tuvieron que dirigir sus esfuerzos a luchar contra las limitaciones impuestas al ejercicio de los derechos individuales. A la par de ese absolutismo, se experimentará un desarrollo sustancial de los medios impresos, el que ha de responder a la necesidad de información por parte de una sociedad cada vez más letrada, a los avances económicos y tecnológicos de la era, por ejemplo, el desarrollo del ferrocarril favoreció la rápida difusión de los periódicos y el telégrafo fue utilizado por las agencias

de noticias para difundir informaciones, y a las nuevas formas de gobierno representativo que se instauran. Con el ingreso de los medios masivos de comunicación y su incorporación a nivel planetario la situación cambia. No sólo es el público de la esfera pública el que se amplía sino sus posibilidades de participación.

Es de esta manera, que se produce un fenómeno sociopolítico caracterizado por generar un proceso psicológico de interpretación colectiva, denominado opinión pública, elemento clave en las democracias para el reconocimiento del poder político.⁶ La opinión pública se convierte en el rasgo distintivo más importante del régimen político establecido por el liberalismo, convertido en un régimen de opinión, que consiste en un sistema de gobierno que se legitima por la opinión pública.⁷

Paralelo a los avances en libertad de prensa y de expresión, el poder social y político que adquiere el desarrollo de la prensa le hace asumir funciones de interés público, lo que obligó al legislador de la época a regular jurídicamente una relación cada vez más estrecha entre sociedad, poder político y medios de comunicación. Tras el triunfo del liberalismo, todos los países occidentales reconocieron, hacia 1881, la libertad de expresión y dictaron leyes de prensa. No obstante, estas leyes aparecen apegadas a los vaivenes políticos, liberales o conservadores, con modelos permisivos o limitadores, que tomaban en cuenta

6. Sartori, G. (1997) en *"Homo Videns: La Sociedad Teledirigida"* afirma, que mientras que el principio formal de legitimación de la democracia representativa es la soberanía popular, el principio real subyacente y presupuesto en ésta última es la opinión, que le proporciona sustancia y operatividad.

7. Para autores neomarxistas como Habermas (2001), el surgimiento del Estado de Bienestar del siglo XX provocó nuevas transformaciones del espacio público. La función crítica del periodismo pasa a segundo plano ante el auge de la publicidad, del espectáculo y de las relaciones públicas. La opinión pública ya no es el producto de un discurso racional, sino que se fabrica con la ayuda de la publicidad y de la manipulación mediática. De este modo, con la crisis del Estado, la fragmentación de lo público, los nuevos movimientos sociales y la disponibilidad de las nuevas tecnologías de la comunicación, comienzan a entrecruzarse nuevas condiciones históricas de la existencia de un espacio público.

las prevenciones ante los abusos de la prensa, resaltándose la dificultad de impedirlos sin atentar contra el contenido fundamental de la libertad de expresión, lo que dio lugar a las leyes antilabelo que buscaban proteger a los sujetos de derecho de los daños morales que pudiese producir la difamación escrita.

Tomando en cuenta los avances tecnológicos en materia de difusión de información que han de influir en la manera de concebir el derecho a la información, el término “información”, en su faceta de “derecho a ser informado” (Mena Vázquez, J. 2006:34) vendrá a sustituir, y en algunos casos a complementar, las libertades de prensa y de expresión, los que han de quedar insuficientes para afrontar los cambios políticos, sociales, económicos, tecnológicos y culturales del siglo XX. Con la universalización del derecho a la información se apreciará un interés jurídico y moral en garantizar el derecho a ser informado sobre lo “público”, con el propósito de achicar las distancias políticas y económicas de los individuos y las sociedades, y de esta forma ha de guardar una estrecha y simbiótica relación con otros derechos fundamentales. Tal como expresa Toby Mendel (2003a:41):

“La libertad de información ha sido reconocida no sólo como un elemento crucial para una democracia participativa, de transparencia y buen gobierno, sino también como un derecho humano fundamental,

protegido bajo ordenamientos internacionales y disposiciones constitucionales”.

*El Derecho a la Información
en el Sistema Universal
de Derechos Humanos*

Partiendo desde la doctrina jurídica clásica, el derecho internacional en su momento de génesis fue concebido como un ordenamiento que pretendía regular las relaciones entre Estados como sujetos de derecho. Sin embargo, a medida que las relaciones interpersonales y las que éstos mantienen con los Estados se propiciaban en estadios transnacionales, se va abriendo paso una tesis de cierta subjetividad del individuo en el marco del derecho internacional, pues es él, en definitiva, el destinatario directo de la norma. Sumado a tal condición, se van dando situaciones en que el propio Estado incumple las normas internacionales en perjuicio de las personas, y éstas se ven imposibilitadas en recurrir ante las instancias internacionales debido al vacío legal existente; siendo el propio Estado, el único legalmente competente para activar los mecanismos de protección y salvaguarda en el marco del derecho internacional.

En esta fase del derecho internacional, la protección de los derechos humanos quedaba encomendada a los Estados y, sólo en casos excepcionales, el derecho internacional contemplaba mecanismos de

protección a la persona como el derecho de asilo o la intervención por causa de humanidad. Sin embargo, pronto se presenta una relación cada vez más evidente e innegable entre el respeto y la protección de los derechos humanos entre los Estados, incluidas las libertades de expresión e información como derechos fundamentales, y el mantenimiento de la paz internacional; movimiento que tras la Segunda Guerra Mundial, se convierte en una exigen-

cia inexcusable en las relaciones entre los Estados, y que se plasma en una serie de declaraciones y convenios, ampliamente reconocidos en el ámbito internacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU⁸

Indiscutiblemente, el punto de partida del derecho a la información en los cuerpos jurídicos, ya sean internacionales como nacionales, es la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.⁹ Autores como Jorge Mena Vázquez (2006:35) aducen que el motivo que el derecho a la información no se logra tutelar hasta 1948, se debe a la misma progresión histórica del derecho y de la misma Sociedad:

*“Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Mas adelante con la invención de la imprenta, se añadió el derecho a la expresión. Y más tarde, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir y difundir información se convirtió en la preocupación fundamental”.*¹⁰

El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Huma-

8. En el marco del Sistema de las Naciones Unidas, la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
9. Aunque la Declaración Universal no constituye un documento legal vinculante entre las partes signatarias, ha inspirado a más de sesenta instrumentos sobre derechos humanos, los que configuran el estándar internacional de derechos humanos. Para conocer el texto en su totalidad de la Declaración Universal, visitar: <http://www.unhchr.ch/udhr/miscinfo/carta.htm>
10. Otros argumentan que el retraso en la tutela del derecho se debe a la misma evolución de las formas de gobierno democrático: mucho se debe a que los puntos de vista que todavía permanecían en los círculos gubernamentales pos Segunda Guerra Mundial, aún mantenían conceptos y nociones de las democracias representativas del siglo XIX: conceptos como participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas no se habían desarrollado. En ambos casos, es recurrente el fenómeno evolutivo, ya sea a través de su desarrollo tecnológico o los modelos de gobierno.

nos expone esta progresión histórica-evolutiva: opinión, expresión e información:

“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”.

El contenido de este artículo, constituye la primera manifestación universal del derecho a la información al expresar en su texto que el derecho se gozará y ejercerá *“sin limitación de fronteras”*. A su vez, previene los avances tecnológicos que han de sufrir los medios tradicionales de expresión del pensamiento. El artículo no es, en este sentido, restringido sino abierto, tanto a la comunicación entre personas como a las posibilidades de comunicarse *“por cualquier medio”*.

Sin embargo, al no distinguir con claridad el concepto de *derecho a la información*, el Artículo 19 continúa adscrito a los conceptos antiguos de las libertades de expresión y de opinión del liberalismo del siglo XVIII. Será hasta que el derecho logre su efectividad a través del derecho positivo internacional, tratados vinculantes, y/o derecho positivo interno, leyes, decisiones judiciales y prácticas nacionales, que realmente se establecerá una diferenciación entre ambos preceptos. No obstante, no se puede negar la relación intrínseca que existe entre acceso a la información y la libertad de expresión. Mientras la libertad de expresión como manifestación de la autonomía no parece requerir directamente del derecho al acceso a la información, la libertad de expresión como precondition al proceso de toma de decisiones en un sistema democrático se asocia indiscutiblemente con la libertad de acceso a la información.¹¹

11. El derecho a la libertad de expresión puede ser entendido, a través de dos interpretaciones: La primera, se refiere a la libertad de expresión asociada al ejercicio de la autonomía personal. Es decir, la posibilidad de expresar las ideas, perspectivas y puntos de vista del individuo, y la segunda, interpretando libertad de expresión como un derecho que implica no sólo la protección de quién se expresa, sino que también aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista posibles en torno a un tema determinado (Saba, R. 2004: 152).

Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Desde su creación en 1948, la Organización de Estados Americanos, OEA, ha venido desarrollando el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el que ha permitido homologar y comunicar a los distintos sistemas jurídicos nacionales de

América, criterios comunes en torno a la observancia de los derechos fundamentales con una relevante actuación en el campo de las libertades públicas. En esa línea, el reconocimiento del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión aparece en el Artículo 13; numeral I de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en 1969 y vigente desde 1978): *Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:*

1. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa

o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

En octubre del 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión,¹² considerado el primer documento oficial vinculante sobre libertad de información en la OEA.¹³ Amparándose en tales Principios, el 8 de julio del 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, la que tenía como fundamento fáctico la negativa del Estado en brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile.¹⁴ La Comisión sostenía que esta negativa de información, así como la falta de un recurso judicial efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y del derecho a la protección judicial. En sentencia del 19 de setiembre del 2006, la CIDH falla reconociendo el derecho de acceso a la información en poder del Estado. La sentencia de la OEA constituye el primer fallo judicial internacional, reconociendo el derecho a la información como un derecho fundamental, sentando precedente a nivel internacional, y en el proceso generando jurisprudencia para futuros casos de violación al derecho fundamental de acceso a la información pública.¹⁵

12. Para obtener el texto completo de los Principios sobre Libertad de Expresión, visitar: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>

13. Desde el 2003 la Asamblea General de la OEA, bajo amparo de los Principios sobre la Libertad de Expresión ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información, en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamientos y de expresión. Para mayor información sobre las Resoluciones de la Asamblea General, ver: http://www.oas.org/DIL/esp/resoluciones_asamblea_general.htm

14. Caso No. 12.108. Marcel Claude Reyes y otros v. Chile- 2006.

15. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007) "Estudio sobre el Derecho de Acceso a la Información". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Washington D.C. p. 8-10, 15.

El Sistema Europeo de Derechos Humanos

La Convención Europea de Derechos Humanos, CEDH, fue adoptada por el Consejo de Europa¹⁶ en 1950 y entró en vigor en 1953, teniendo por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU. El numeral 1 del Artículo 10 de la CEDH, garantiza la libertad de expresión como derecho humano fundamental, y el numeral 2 estipula las limitaciones del derecho en función a consideraciones internas de los Estados signatarios y el conflicto que puede tener con otros derechos fundamentales.¹⁷

Cabe hacer la observación que el Artículo 10 de la Convención

Europea difiere de las garantías consagradas en los Artículos 19 de la Declaración Universal y del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al solamente garantizar los derechos a “recibir y difundir”, omitiendo el derecho a “buscar” información como condición de la libertad de expresión: *Artículo 10*:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.”¹⁸

-
16. Para conocer más sobre el funcionamiento interno del Consejo de Europa, visitar su página: http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/
 17. Para el texto completo de la CEDH, ver: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm>
 18. En el análisis de derecho comparado que realiza Toby Mendel (2003b:11) de la normativa internacional en materia de acceso a la información, existen tres sentencias judiciales de la Corte Europea de Derechos Humanos donde no consideraban que la garantía de libertad de expresión comprendiera el derecho de “buscar” información. Para reconocer la existencia de una obligación de suministrar información por parte del Estado, el criterio de la Corte es que se acredite la vinculación o afectación de otro derecho, como el de la vida privada o familiar.

No solamente la necesidad de consolidar los derechos políticos comunitarios han promovido el desarrollo del derecho a la información en la Unión Europea, UE, también las preocupaciones ambientales han favorecido la noción, o más bien la exigencia, del derecho de acceso a la información. Los ambientalistas han advertido que el ejercicio del derecho de acceso a la información es de crucial importancia para llevar a cabo la labor de control de la actividad pública y privada que pudiese poner en riesgo al medio ambiente. Como éste resulta ser de interés general, un “patrimonio común”, es

normal que su manejo reclame la democratización. En ese sentido, el 17 de febrero del 2005, el Consejo de la Unión Europea aprobó la “*Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente*” o Convenio de Aarhus.¹⁹

El pasado 27 de noviembre del 2008, los Estados Miembros del Consejo de Europa suscribieron la Convención Europea para el Acceso a la Información de Documentos Oficiales,²⁰ cuyo texto se considera el primer ordenamiento jurídico internacional que garantice el derecho al acceso a la información pública, a través de cualquier soporte y en poder de autoridades públicas. La Convención establece que el derecho al acceso a “documentos oficiales” puede ser ejercido por todas las personas sin la necesidad de demostrar un interés particular en torno a la información requerida, sin ningún cobro por la tramitación y entre-

ga de los documentos solicitados. En otras palabras, el acceso debe ser la norma y su denegación, la excepción, para todos los ciudadanos, sin que tengan que demostrar ningún interés personal concreto.

Si bien ha habido un avance en el desarrollo de un cuerpo jurídico internacional vinculante, la Convención Europea para el Acceso a la Información de Documentos Oficiales tiene sus detractores, específicamente en lo que se refiere al alcance. Las ramas judiciales y legislativas solamente están obligadas a publicar documentos relacionados con sus “funciones administrativas”, igual consideración reciben las entidades privadas que gestionen recursos públicos. La Convención también obvia el derecho de apelar al “silencio administrativo” al momento que se solicite información pública, y tampoco define los plazos para hacer entrega de información.

-
19. El Convenio de Aarhus se basa en la idea de que una mejora del acceso del público a la información y a la justicia, así como una mayor participación en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, redundarán en una aplicación más adecuada del Derecho medioambiental, y consecuentemente una mejor protección del medio ambiente. Decisión 2005/370/CE del Consejo, del 17 de febrero del 2005. Para conocer el texto completo del Convenio de Aarhus, ver. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28056.htm>
 20. Para conocer el texto de la Convención Europea de Acceso a Documentos Oficiales, visitar: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/AccessDoc.htm>

Aproximación conceptual

Derecho a la información

¿Qué es el derecho a la información? Se puede afirmar que no existe un concepto uniforme y universalmente aceptado, sin embargo, existen diversos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes formadas desde la doctrina jurídica clásica. Para tal fin, es oportuno

tuno tomar como punto de partida el texto del Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, para encontrar una conceptualización universalmente aceptada. En tal sentido se reconoce como una garantía fundamental que toda persona posee para: investigar, recibir y difundir información.

Estructura interna del derecho a la información

Según Azurmendi (2001:31), el derecho a la información en su calidad de derecho humano puede desglosarse a partir de tres categorías, que constituyen su estructura interna:

- *El sujeto del derecho a la información es un sujeto universal: se atribuye a todas las personas. En función al principio de universalidad, nadie puede ser privado del derecho a la información, pues la comunicación es tan natural en el ser humano como el derecho a vivir; por lo tanto es inalienable como intransferible e irrenunciable. No obstante, no es un derecho absoluto en cuanto a su contenido, porque están condicionados a las normas morales y de orden público que buscan proteger a terceros y la seguridad nacional.*
- *Su objeto, el bien que se trata de asegurar y proteger, es la información: la que se consi-*

dera un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De modo que la información tiene, además de un valor propio, uno instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos.

- *Las facultades son las posibilidades de acción del sujeto. En materia del derecho a la información, las facultades que corresponden de forma igual a todos y cada una de las personas, son: recibir, investigar y difundir información. De esta manera, la información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos: recolectar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos de información: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas; y sus diversas funciones.*

Características del derecho a la información

- Es un derecho "natural" por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre y en la función social que realiza al informar.
- Es un derecho personal, porque incide en la autonomía de la persona, sobre todo en la esfera pública.
- No es un derecho absoluto, sino susceptible de limitacio-

nes; el ejercicio del derecho entraña deberes y responsabilidades especiales. Por esa razón, está sujeto a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley con el propósito de:

- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.
- Es un derecho político, en el sentido de que posibilita y se funda en la participación política o en las funciones públicas. El “acceso a la información”, la “participación del ciudadano en el proceso decisorio” y el “acceso a la justicia” constituyen los tres pilares de lo que se ha convenido hoy día en llamar: la “democracia participativa” (Pérez, E. y Makowiak, J. 2004).
- Es un derecho universal, inviolable e inalienable al considerarse un derecho humano. El derecho a la información se enmarca dentro de los derechos humanos de primera generación, la denominación otorgada a los derechos civiles y políticos y a las libertades públicas.
- Se considera un derecho de doble vía, es decir, no cubre

únicamente a quien informa, sino que incluye también a los receptores del mensaje informativo, quienes están en el deber de reclamar de acuerdo al espíritu del mismo derecho fundamental, una cierta calidad de la información.

*Derecho a la información:
'lato sensu y estricto sensu'*

De acuerdo al concepto inspirado en el pensamiento liberal del siglo XVIII y operacionalizado a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información en su sentido amplio o *lato sensu*, se refiere al derecho fundamental que posibilita el acceso a la información libremente y sin restricciones (salvo las que la ley prevé) a todas las personas (Villanueva, 2003: XVIII). El derecho a la información en este sentido se presenta como un derecho individual que ha de cumplir una función que maximice el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones (Abromovich y Courtis, 2000:2).

En base al principio de individualidad, el acceso y uso de la información es un acto individual, debido a que las necesidades varían de persona a persona, incluso la misma información podría tener diferentes usos en distintos entornos o momentos. No obstante, se puede

afirmar, que esa misma información interpretada en el ámbito social, puede funcionar como un mercado social de ideas, en el que cada individuo, expresando su propia opinión de la información asimilada y confrontándola con la opinión de los demás, puede dar lugar a que se genere una especie de verdad colectiva u opinión pública.

-
21. Con la finalidad de argumentar este postulado, es conveniente remitirse a la jurisprudencia costarricense. El Voto No. 03074-2002, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, desarrolla en forma importante lo que es el derecho a la información, al resolver que: *“El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana...”*
 22. Según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación (Villoria, M. 2006:134).
 23. De acuerdo al jurista hondureño, Leo Valladares Lanza (2007), el derecho a la información es el “sustantivo”, que explica en qué consiste; en cambio, el derecho de acceso a la información pública

Al argumentar que la opinión pública es producto de un proceso social de asimilación e interpretación de la información, el derecho a la información en su sentido estricto o *estricto sensu*, se considera como un derecho colectivo.²¹ Tal derecho se considera fundamental para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que las personas se encuentren mejores calificadas para tomar decisiones; requerimiento esencial para el desarrollo político, económico y social de éstas, y para la consecución de una democracia de calidad en términos de Dahl (véase gráfico No. 1).²²

Derecho al acceso a la información pública

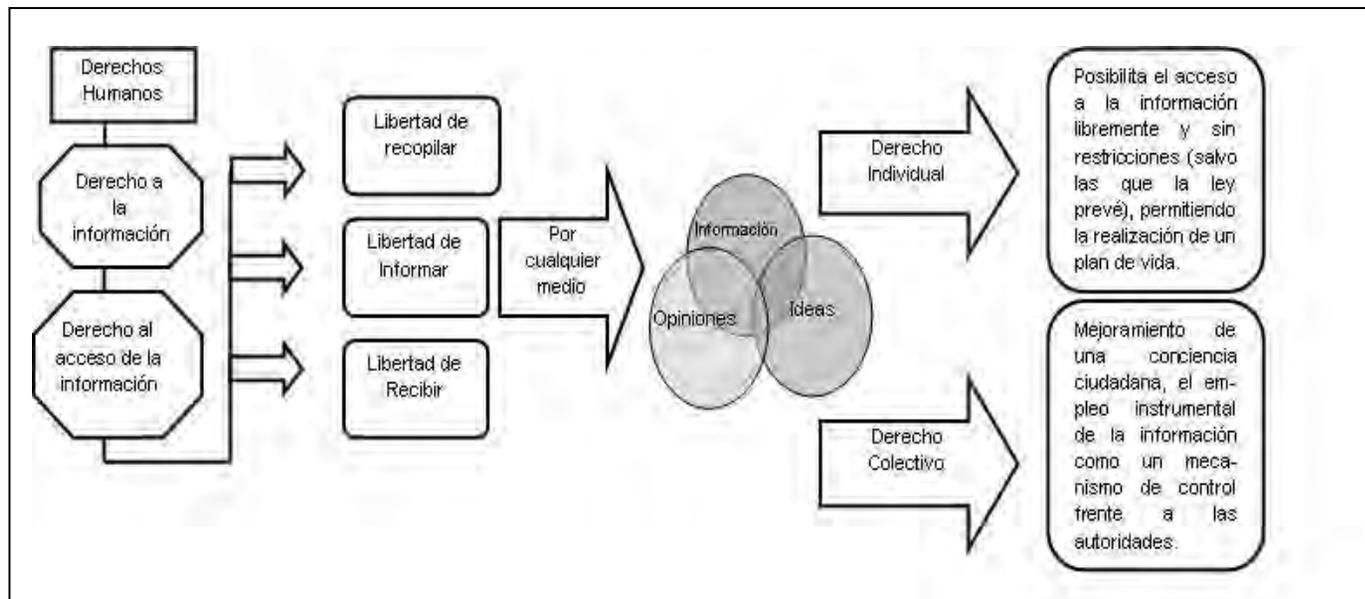
El derecho al acceso a la información pública, se puede definir como: *“la prerrogativa que goza toda persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y em presas privadas que ejercen gasto público y/o cumplan funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley (Villanueva, E. 2003: XXIV).”*²³

El derecho al acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de

es el “verbo”, porque establece las maneras de *hacer, realizar y garantizar* el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones.

GRÁFICO No. 1

**DERECHO A LA INFORMACIÓN EN SUS DOS INTERPRETACIONES:
A) SENTIDO AMPLIO, ID. EST., DERECHO INDIVIDUAL QUE POSIBILITA
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN LIBREMENTE Y SIN RESTRICCIONES
(SALVO LAS QUE LA LEY PREVÉ), Y B) SENTIDO ESTRICTO,
ID. EST. DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**



Fuente: Elaboración propia.

los actos de gobierno y transparencia en la administración. Esta característica se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la incorporación democrática tiene carácter temporal, y las funciones públicas que ejercen los delegados o gobernantes estarán abiertas al escrutinio de los representados o gobernados. El acceso a la información sobre la cosa pública y su consecuente comprensión, posibilita a las personas a participar con propiedad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas, lo que constituye una garantía esencial del sistema democrático (Sartori, G. 1997).

Estructura del derecho al acceso a la información pública

La conceptualización del acceso a la información como derecho es aún incipiente, y ha sido hasta años recientes que se han iniciado discusiones sobre la justificación y los alcances de este derecho, los

que aún no han adquirido un perfil definitivo en términos jurídicos como en su implementación. Dentro de esa línea, autores como Ernesto Villanueva (2003) buscan describir la estructura del derecho al acceso a la información pública, y se encuentran justamente con las diferentes nociones, interpretaciones y alcances que se tienen sobre el derecho, primordialmente influenciado en gran medida por la cultura jurídica como por el desarrollo institucional de cada país.

- *El sujeto del derecho.* En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: a) el sujeto activo y b) el sujeto pasivo. El activo es el titular del derecho o de la legitimación activa, y en el caso del pasivo; es quien tiene la obligación legal de proporcionar la información solicitada o el titular de la legitimación pasiva.

Al tratar de distinguir a profundidad quien es el “sujeto activo” del derecho, algunas legislaciones consideran a las personas jurídicas, mientras otras se refieren a las naturales. A la vez puede quedar la incertidumbre, sobre sí la titularidad del derecho debe recaer únicamente sobre los ciudadanos o cualquier persona residente en el país. En todo caso la tendencia internacional, liderada por la Ley Modelo de Acceso a la Información²⁴ y los 10 Principios

24. La Ley Modelo ha sido diseñada con el propósito de asistir a países que están considerando adoptar legislación en materia de acceso a la información. La Ley contiene muchas de las estructuras y provisiones de legislaciones del *Commonwealth* Británico que se consideran efectivas e innovadoras en la promoción del derecho a la información, así como otros elementos considerados por la organización en el Artículo 19. Para conocer el texto completo de la Ley Modelo, ver: <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/Modelolei.pdf>

del Derecho al Acceso a la Información Pública (*10 Principles on Right to Know*); busca uniformar las legislaciones al dejar por sentado que el derecho de acceso a la información es de naturaleza tal que puede ser reclamado por cualquier persona, sin necesidad de demostrar nacionalidad y justificación.²⁵

En lo que concierne al sujeto pasivo, inicialmente las leyes lo limitaban al Poder Ejecutivo, no obstante, en la actualidad buena parte de las legisla-

ciones nacionales, abarcando las latinoamericanas, incluyen como sujeto pasivo a los tres poderes y a empresas privadas o entidades del Tercer Sector que ejercen gasto público.²⁶

- *Objeto del Derecho*: se refiere a la *información*²⁷ administrada por el Estado que le pertenece al público. En este sentido, no solamente se trata que tales datos e informaciones le sirvan al ciudadano para conocer mejor los diversos procesos de funcionamiento del Estado y generar un mayor control de las actuaciones de los representantes al promover un gobierno más abierto y transparente que rinde cuentas, sino que esta información sirva para las decisiones del día a día de las personas, en el desarrollo de sus vidas. Decisiones que se deben tomar sobre: ¿qué escuela pública ofrece la mejor propuesta educativa para un padre que busca dar la mejor educación a sus hijos? o ¿cuáles son las empresas que respetan las leyes ambientales?, en el caso de personas interesadas por un desarrollo sostenible de sus comunidades.

25. Para mayor información, véase: *10 Principles on Right to Know*. Ver: <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

26. Así lo establece el Artículo 1º de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA: *Artículo 1º: Derecho de Información y de Acceso a los Expedientes y Actas de carácter administrativo. "Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa."* Para conocer el texto completo de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_s%C3%A1nchez.htm

27. De esta manera, la información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos: recolectar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos de información: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas; y sus diversas funciones (Villanueva. 2003:XVII).

Acceso a la información pública: una herramienta para un fin y no el fin en sí mismo

La vinculación entre el derecho del ciudadano al acceso a la información y el ejercicio de otros derechos constitucionales no es casual: precisamente la garantía del acceso resulta ser el fundamento básico para el ejercicio libre y responsable de otros derechos fundamentales y el desarrollo de la vida pública y privada de las personas. Esto resulta particularmente claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, actualizada, completa y comprensible sobre los asuntos que le interesan, no podrá tomar decisiones mejores calificadas.

En ese sentido, la información funciona como presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho. En muchos casos, las personas se ven afrontadas por un abanico de posibilidades de acción o elección, el ejercicio efectivo del derecho sólo tendrá sentido en la medida de la existencia de información previa que haga posible una verdadera y adecuada elección. El derecho al voto, es el ejemplo paradigmático de esta situación (aunque además de información también necesita asimilar estos datos dentro de un proceso cognoscitivo), pero también se pueden considerar ejemplos en el derecho del consumidor, en el que, la información está dirigida a determinar las preferencias del consumidor,

y de esta manera decidir con un conocimiento mejor cualificado las cualidades y atributos de los productos o servicios en el mercado.

Todos los derechos antes mencionados requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto rango de ejecutividad y, por supuesto, la carencia de los datos y valoraciones que requiere podría provocarle disfunciones en el ejercicio de sus derechos, o incluso el temor o miedo a su realización:

“Un ciudadano que enfrenta vacíos y lagunas de información sobre asuntos públicos tampoco tendrá oportunidad de expresar su pensamiento sobre dichos asuntos, lo que socavaría los principios fundamentales de toda democracia: el control popular y la igualdad política”. (Villoria, M. 2006:110).

Conforme a tal aseeración se puede concluir que el afianzamiento del derecho al acceso a la información es *condición sine qua non* para la consecución de otros derechos y consecuentemente la debida participación ciudadana en el proceso democrático y en el desenvolvimiento social y económico.

El acceso a la información pública y la consolidación democrática

Según la Teoría Normativa de la Democracia de Robert Dahl (1999:7), existen cinco criterios de un gobierno democrático, a saber:

- Participación efectiva.
- Igualdad de votos en la etapa decisoria.
- Formación de juicios propios de todos los ciudadanos.
- Control final de la agenda.
- Inclusión.

Conforme a estos criterios, si las autoridades públicas, de manera deliberada y dolosa retienen, retrasan o manipulan la información pública para vedar la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar libre y objetivamente en la formación de la voluntad general, en el proceso de toma de decisiones y en el control popular, incurrirán en una violación a un derecho fundamental y sobre todo se estará violentando los principios democráticos republicanos (Villoria, M. 2006).

28. El estudio efectuado por el *Open Society Justice Initiative* buscó descubrir cómo las oficinas y agencias gubernamentales de catorce países respondían a las solicitudes específicas de información. De estos países incluidos en el estudio, siete (Armenia, Bulgaria, Francia, México, Perú, Rumania y Sudáfrica) poseían leyes de acceso a la información en el momento del monitoreo. Los tres restantes (Argentina, Chile y España) poseían disposiciones sobre acceso a la información en diversos textos jurídicos, pero aún no habían adoptado una legislación plena sobre el acceso a la información. Cuatro de los países monitoreados (Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria) no poseyeron leyes de acceso a la información de ninguna clase. (Macedonia adoptó una ley de acceso a la información después del estudio, en el 2006).

El concepto de la democracia se funde sobre un principio básico: el poder reside en la ciudadanía y es ésta la que elige a sus representantes para que lo ejerzan. Con el voto, los ciudadanos delegan el poder para la administración del Estado, sin renunciar al derecho de conocer qué es lo que se hace en nombre de ellos. De esta forma, el sistema democrático liberal supone dos principios fundamentales:

- La obligación de los representantes de rendir cuentas.
- Publicar los actos de gobierno.

El reconocimiento del derecho al acceso a la información es el primer elemento que ayuda a que la transparencia y la rendición de cuentas pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos, para determinar qué información es pública y cuál es confidencial. Prueba de esto se evidencia en el estudio de monitorio denominado "Transparencia y Silencio", llevado a cabo por *The Open Society Justice Initiative* en catorce países de diversos sistemas jurídicos y administrativos en el 2004.²⁸ De acuerdo a los resultados obtenidos, se logró evidenciar que en los países con leyes de acceso a la información, las solicitudes de información a las entidades gubernamentales obtuvieron respuestas con un 20% más de frecuencia, en comparación con aquellos sistemas legales carentes de una ley de acceso a la información.

La rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública no son elementos aislados, pero no deben confundirse. El gobierno debe rendir cuentas para reportar y explicar sus acciones, y debe ser transparente para demostrar sus acciones y ser objeto de escrutinio público. Con esto se asegura que los funcionarios se responsabilicen de sus actos ante la misma administración pública, el sistema legal o la propia sociedad. Con la transparencia se garantiza que los gobernantes se desenvuelvan conforme unos principios éticos y morales o marcos legales aceptados y reconocidos por la ciudadanía. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede conocer si el agente está actuando de acorde a la normativa (Guerrero, 2002:13-14).

Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas los representantes manifiestan el grado de receptividad ante las demandas ciudadanas, y consecuentemente se les evalúa su desempeño, ya sea en el voto, *vertical electoral accountability*, o por la misma deslegitimación de su mandato-*social accountability*- (Peruzzotti y Smulovitz. 2006:8). En ese sentido, la rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes atienden los intereses de sus electores. No obstante, estos mecanismos acarrear un precio. Al defender la transparencia y la rendición de cuentas, la ciuda-

danía debe asumir costos económicos, sociales y políticos, pues las instituciones y autoridades públicas deben tomar la nueva tarea de dar a conocer información que anteriormente no divulgaban, (implica una reorganización y reordenamiento administrativo en términos estructurales, operativos y culturales) y en el ínterin; las burocracias (acostumbradas a la opacidad administrativa), y las élites que controlan la información para fines particulares, contraatacarán toda iniciativa que busque modificar sus comportamientos y nichos de poder.

A continuación se pretende ilustrar el rol del acceso a la información pública como herramienta para el control popular y una mejor gestión pública. Se vincularán los conceptos “transparencia” y “rendición de cuentas” con el derecho de acceso a la información en el contexto de las administraciones públicas. Se delimita de esta manera, en vista que la acción de la Administración Pública, AP, no sólo incide sobre las instituciones del mercado y de la democracia, sino porque la administración pública tiene una influencia directa en las percepciones y grado de confianza que la ciudadanía tiene del gobierno, especialmente si tomamos en cuenta la naturaleza clientelar y patrimonialista de nuestros gobiernos.

Transparencia

Un concepto que guarda estrecha relación con el derecho al

acceso a la información pública es el de transparencia; en palabras de Nuria Cunill Grau (2005:7): “Indudablemente al referirse a transparencia es referirse a la información”. El Instituto del Banco Mundial, IBM, define la transparencia como “el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados.” Para el Instituto Federal de Acceso a la Información de México, IFAI, transpa-

rencia se puede entender como: “aquella cualidad de los gobiernos democráticos consistente en dejar ver al público sus estructuras, funcionamientos y procesos de toma de decisiones.”

En términos generales, transparencia significa fundamentalmente, que las actuaciones del poder deben ser limpias y públicas, que nada debe permanecer oculto: que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado. Es la necesidad de que todos los procedimientos del Estado se apeguen a la ley y al principio de publicidad, que aseguren la correcta ejecución de los recursos públicos, y que puedan ser revisados sin obstáculo alguno por cualquier ciudadano.

Muchos expertos y no expertos coinciden con la noción en torno a la transparencia como instrumento efectivo en la lucha contra la corrupción. No es nada nuevo comprender que al publicar y divulgar los datos de la administración, se limitan las vías y medios para cometer irregularidades y monopolizar los recursos de la administración pública. Acciones como la publicación de los salarios y declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, los procesos de licitación, los concursos a puestos o los presupuestos administrativos, pueden inhibir la concesión de privilegios individuales, la comisión de sobornos, fraude o prácticas clientelares,²⁹ que atenten contra la consecución del interés general.³⁰ No obstante, la transparencia no es

-
29. Existe enorme consenso por parte de los medios de comunicación y por la ciudadanía en general, en asociar clientelismo y corrupción como sinónimos. La razón principal de su asociación se encuentra en que el clientelismo, en ocasiones, puede ser un instrumento al servicio de la corrupción, y ésta a su vez, puede ser consecuencia del clientelismo. Otro motivo, se debe a que, tanto en el clientelismo como en la corrupción, se produce un intercambio. No obstante, esta característica no es suficiente como para equipararlos, aunque se recalca la parecida función instrumental que tienen, -en cuanto a que privatizan la vida política y tratan a los bienes públicos como elementos divisibles, excluyentes y a los que se les otorga un precio-, no se desenvuelven dentro de los mismos parámetros de la legalidad, ni de lealtad (Corzo, S. 2002:10-11).
30. Manuel Villoria (2006: 104) realiza una diferenciación de la corrupción en función al bien esencial dañado. En el caso de la corrupción administrativa, el bien esencial sería “la eficacia en la consecución de los intereses generales”. Para el caso de la corrupción política, el bien esencial sería la propia “política”, al olvidarse la razón de ser de la misma e incumplirse los principios en que se fundamenta este instrumento de concertación y dialogo para la resolución de los problemas comunes. Para ampliar más sobre el tema de Corrupción Política, ver Villoria M. (2006) *La Corrupción Política*. Edit. Síntesis. Madrid.

un elemento que surge por simple *autopoiesis* en las instituciones, ésta requiere de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que en todo momento los ciudadanos puedan conocer lo que sucede en la gestión de lo público, es decir, un derecho a la información y uno al acceso a la información garantizado por instituciones sólidas, imparciales e impermeables que desincentiven el apropiamiento personal de la información.

Otro punto loable de discusión, es la correlación directa existente entre eficiencia y transparencia. Se puede argumentar que mayor transparencia, genera un incentivo para que exista una mayor productividad en el funcionamiento de la administración del Estado. En otras palabras, la transparencia de los resultados obtenidos por los distintos organismos públicos, fomenta la competencia entre éstos, por conse-

guir aprobación social. De esta forma, los directivos y funcionarios en general se comprometen y se estimulan con el cumplimiento de metas, de manera que los organismos de la administración pública mejor calificados, en un año se ven estimulados a continuar realizando esfuerzos para mantenerse en las posiciones de avanzada, mientras que los entes públicos mal evaluados se esforzarán el doble para abandonar los últimos lugares.³¹

A la vez, la transparencia puede convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Motta en Grau (2005:33) en su estudio sobre *“Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas”* detalla que la publicidad sobre los resultados obtenidos por una organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes, sobre todo si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan preocuparse más por las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos, que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios.

Los atributos que convierten a la información en transparencia

Según el Banco Mundial, BM, los atributos que convierten a la información en transparencia son: a) *fácil acceso*; la información debe ser

31. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación, SINE, implementado desde 1996. Esta experiencia sugiere que en ausencia de incentivos materiales que fomente una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo moral para motivar el uso de las evaluaciones en la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional y sectorial, constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE, para comprometer y estimular a los gerentes con el cumplimiento de las metas sectoriales, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica.
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7777/SesionXII.pdf>

comprehensiva; b) *dotada de relevancia*, y finalmente debe c) ser de *calidad y confiable*.

La información que la ciudadanía necesita en particular puede verse inmersa en una avalancha de datos irrelevantes. ¿Qué se gana al recibir información que carezca de *relevancia* o que no sea *comprehensiva* para la ciudadanía? La previsión más clara es que hay que “*ciudadanizar*” la información, lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que concierne a los gestores o a los políticos, es decir, que la información debe estar asociada en forma directa a su utilidad para la ciudadanía referida. En otras palabras, para tener la facultad de decidir, los padres deben conocer más que la dimensión del presupuesto educativo del Estado; deben poder identificar con exactitud el presupuesto de la propia escuela de sus hijos, de lo

contrario, las posibilidades de descubrir preferencias en la tramitación de peticiones y recursos, o desviaciones en el desembolso de los fondos, se verán constreñidas.

Unos de los retos más importantes que plantea el ejercicio del derecho al acceso a la información es lograr que sea de *fácil acceso*. En las zonas rurales de nuestros países en desarrollo, la importancia del derecho de acceso a la información se relativiza, si para obtener esta información la persona debe viajar grandes distancias hacia los lugares donde se entrega la información. En este caso particular, no se trata del derecho a la información limitado en su campo de acción por garantías individuales o la prerrogativa estatal concerniente a temas de seguridad nacional, sino la disyuntiva que existe entre las exigencias de información por parte de la ciudadanía y las capacidades administrativas y técnicas de producir y hacer llegar la información.³²

No cabe duda que la creación de páginas de Internet en las que las personas puedan fácilmente conseguir la información, constituye un mecanismo sencillo para los Estados, de forma tal que puedan facilitar el acceso y cumplir con la obligación de regirse por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información en poder del Estado.³³ En otras palabras, la creación, mantenimiento y actualización de una página *web* es un mecanismo más que tiene el Estado para cumplir con su obligación

-
32. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, uno de los motivos más comunes de censura, se debe a la falta de información, o bien en la desactualización o pobreza de la información presentada por los países miembros (Abromovich y Courtis, 2000).
 33. Por otro lado, la Internet se ha convertido en una herramienta de gran utilidad para reducir la corrupción en las contrataciones públicas, permitiendo publicar los llamados a licitación, hacer un seguimiento de todas las compras públicas y ofrecer los resultados de las mismas *on line*. Brasil y Chile, al establecer Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) y ComprasChile (www.compraschile.cl) respectivamente, se convirtieron en los pioneros de la región sudamericana (Transparencia Internacional. *Global Corruption*. 2003).

de coleccionar, guardar y diseminar la informacion que se encuentra en su poder, pero de ninguna manera puede ser el unico, considerando el limitado acceso o desconocimiento en el manejo de las Tecnologias de la Informacion y de las Comunicaciones, TIC, por parte de grandes sectores de la poblacion.

Dentro del contexto de *fácil acceso* de la informacion, no solamente se debe tomar en cuenta "qué" informacion se hace accesible al público, sino "cómo". Investigaciones como la de Eduardo Flores-Trejo (2005) sobre la efectividad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública de México (*ex post* 2 años), demostraron que el número ascendente de solicitudes de informacion era más bien el reflejo de sistemas pobres de divulgacion de informacion pública, y no necesariamente de signos de mayor apertura.³⁴ En este sentido, parece ser que transparentar la gestion pública representa inevitablemente una nueva forma de organizacion de las instituciones públicas. No solamente se trata de una nueva logica en la gestion de los archivos, sino una reor-

ganizacion de las estructuras y procedimientos, con la finalidad de que la funcion de gestion de la informacion sea efectivamente cumplida.

Rendición de cuentas

En América Latina, a medida que han evolucionado los sistemas políticos, cada vez es mayor la demanda ciudadana por informacion precisa y comprobable de la administracion pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestion gubernamental. Por otro lado, con el advenimiento de la competitividad electoral que trajo consigo las transiciones democráticas, los gobiernos divididos y la alternancia en el poder, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los cuerpos legislativos y de los demás estamentos gubernamentales (Aguilar Villanueva, L. 2006). En ese sentido, la rendición de cuentas es el elemento central de las democracias representativas de la region latinoamericana, ya que en su realizacion se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder, y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por la ciudadanía.

Andreas Schedler (1999:46), al conceptualizar rendición de cuentas, menciona que el concepto presenta dos dimensiones, por un lado, la obligacion de los políticos y fun-

34. Las entidades responsables a nivel estatal de garantizar el derecho de acceso a la informacion recurrieron a utilizar, como principal indicador del impacto de las leyes, el número de solicitudes de informacion presentadas. Flores Trejo, E. (2005) *Perfeccionamiento y clasificacion de las leyes de transparencia y acceso a la informacion*. X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, CLAD, sobre la reforma del Estado y la Administracion Pública. Santiago, Chile.

cionarios públicos de informar y justificar sus actos, *answerability*, y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violan ciertas normas de conducta, *enforcement*. *Answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela significa también contar con los mecanismos para supervisar los actos del gobierno. *Enforcement*, simboliza hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplan su mandato, con el propósito de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo.

A pesar de este precepto democrático, América Latina presenta serios problemas de rendición de cuentas o "accountability".³⁵ En gran parte debido a los graves déficits institucionales: ausencia de sistemas efectivos de pesos y contrapesos, una administración de justicia carente de independencia, corrupción sistémica en todos los niveles de la administración pública, y las actuales prácticas electorales, han puesto en entredicho el propio ejercicio de la rendición de cuentas y los peculiares mecanismos tradicionales de accountability (Peruzzotti y Smulovitz, 2006: 3).³⁶

Como respuesta a esos déficits institucionales, ha surgido un nuevo estadio político, ocupado por una variedad de actores sociales y redes de Organizaciones No Gubernamentales, ONG, que exigen y monitorean la legalidad de las acciones gubernamentales, y por otro lado, medios de comunicación que a través de sus esfuerzos periodísticos han investigado y denunciado la corrupción. Este nuevo estadio político se ha traducido en "*social accountability*",³⁷ donde actores socia-

35. Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra anglosajona "*accountability*", que según la definición brindada por el diccionario de la lengua inglesa Merriam-Webster significa: ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. ("*Accountability: an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions.*")<http://www.merriam-webster.com/dictionary/accountability>

36. Estudios recientes han demostrado que los mecanismos tradicionales de *accountability* suelen prestar énfasis en la disponibilidad y naturaleza de los instrumentos institucionales de control, sin embargo marginan la contribución de la sociedad civil en el ejercicio del control, sobre todo como elemento catalizador de los mismos mecanismos legales y políticos de *accountability*. Para mayor ampliación sobre el tema de *accountability*, véase O'Donnell G. (1999), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. University of Notre Dame Press. Notre Dame

37. Entiéndase *Social Accountability* como un mecanismo no-electoral, sin embargo, vertical de control sobre las autoridades políticas, a través de las múltiples acciones llevadas a cabo por asociaciones cívicas, movimientos sociales y medios de comunicación. Estas múltiples acciones tienen como objeto el monitoreo de los actos de las autoridades públicas, denunciar irregularidades en la gestión de lo público, logrando catalizar las agencias de *accountability* horizontal (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2006:10).

les, no solamente incorporan nuevos recursos a los clásicos repertorios electorales e institucionales de control gubernamental, sino que pueden compensar muchas de los déficits internos que presentan los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales.³⁸

Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo sino que está asumiendo un rol de monitoreo más activo y participativo. Esta nueva interpretación del contrato representativo enfatiza el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos. Ya no se trata simplemente de delegar la confianza o responsabilidad en las dize *calidades* personales de un líder, sino que existe una preocupación por complementar el acto de autorización política con el fortalecimiento de una red impersonal de dispositivos institucionales de supervisión y control del poder.

38. Para Guillermo O'Donnell (1999, 2004), los mecanismos tradicionales de *accountability* se pueden clasificar en dos grupos: 1) ***accountability horizontal***, versa sobre el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, y de debido proceso; y 2) ***accountability vertical***, corresponde a la función disciplinaria que supone la existencia de elecciones periódicas y competitivas, considerados como controles externos.

39. Para mayor información sobre el concepto de registro que maneja el United Nations Public Administration Network, UNPAN. Ver: *Access to Information, Transparency and Accountability*.

La pregunta central que hay que responder, en torno al concepto de rendición de cuentas, es precisamente: ¿cómo regular y reducir el margen entre el representante y el representado, y simultáneamente, preservar la diferenciación entre autoridades políticas y la ciudadanía? Se puede considerar que ante más *accountability* habrá mayor disuasión para realizar actividades contrarias al mandato conferido. No obstante, para lograr el efecto disuasivo es importante fortalecer dos elementos esenciales: por un lado, las agencias asignadas deben tener la suficiente autonomía, autoridad y compromiso para realizar sus funciones, sin que sean intervenidas o manipuladas por intereses particulares (para esto se debe abogar por mecanismos más transparentes y participativos en los procesos de nominación y nombramiento de los encargados políticos de las agencias de *accountability horizontal*); y un segundo elemento, se requiere de una ciudadanía más participativa, organizada y exigente, capaz de movilizarse y no perpetuarse en la anomia.

La gestión y manejo de la información para una mejor rendición de cuentas

En muchos de los países en desarrollo el sistema formal de registros es débil, está por colapsar o ha colapsado.³⁹ La falta de personal capacitado y el poco énfasis que se

presta en la importancia y necesidad de la rendición de cuentas, tanto por el gobierno, como por la sociedad, son considerados como las mayores causas de la ineficacia en los sistemas de administración de información. A la par de esta triste realidad, aparecen sistemas informales de gestión de información y que al igual que su contraparte formal, presentan deficiencias estructurales, producto de la administración que improvisan en vez de gestionar. Los sistemas informales que aparecen, producto de reglas poco claras sobre el manejo de información pública, en muchas ocasiones debido a la propia ausencia de reglas, generan los incentivos y oportunidades para manipular arbitrariamente los datos, lo que produce un sentimiento de informalidad en la actividad burocrática, que conlleva a desigualdades en la prestación de los servicios, dificultades en el monitoreo y evaluación, incrementa el costo administrativo y es criadero de prácticas corruptas.

La fuerza más grande detrás de la necesidad y urgencia de sistemas de registros adecuados, recae en el impacto de la revolución digital sobre la capacidad de gestión de los gobiernos. Con la computarización se espera que los gobiernos brinden mayores y mejores servicios públicos, acompañados con mayor transparencia y *"accountability"*. Desafortunadamente, en muchos de los países en desarrollo, el excesivo énfasis puesto en las TIC como herramientas de manejo de información, en vez de la oportuna gestión de la información, ha venido a agra-

var la situación. Iniciativas para sobreponer sistemas computarizados, para remediar los colapsados registros en soporte físico, ha conllevado a gastos excesivos y sistemas de registro, tanto físicos como electrónicos pocos confiables. Lo recomendable es que la transición hacia el soporte electrónico se haga de manera gradual, con el debido cuidado para asegurar la autenticidad, confiabilidad y veracidad de los registros.

En realidad todos los gobiernos aún llevan a cabo la mayoría de sus operaciones en soporte físico, y por lo visto, continuarán utilizando estos formatos como apoyos indispensables en sus operaciones cotidianas, ya que todavía constituyen un medio confiable y seguro, en contraposición a los riesgos que conllevan mantener registros electrónicos. De esta manera, las administraciones del Estado deben asegurarse que sobre los datos electrónicos que se recopilen, exista documentación física original que certifique la veracidad de éstos. Dentro de esta recomendación es de considerar: los registros personales, de pensión, préstamos hipotecarios, propiedades inmobiliarias, contratos públicos y procesos de toma de decisión de políticas públicas. Hasta que se determine que los registros y archivos electrónicos puedan ser preservados y mantenidos durante el tiempo de forma confiable y auténtica, los aplicativos TIC deberían complementar, en vez de suplantar los ya existentes en soporte físico.

*El precio de la transparencia
y la rendición de cuentas*

Una de las lecciones que ofrece la experiencia, es que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un proceso cuyo desarrollo no puede dejarse librado a la discrecionalidad de las propias autoridades, sino requiere de un abordaje multifacético que incluya a actores sociales, económicos y políticos. La razón de fondo es que la transparencia y la rendición de cuentas afectan los balances de poder y, por lo tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder. Como menciona Schedler en Grau (2005:40): *“la transparencia nunca es absoluta: hay que contar siempre con cierta opacidad de poder”*.

Los países latinoamericanos manifiestan sistemas legales altamente codificados y administraciones sumamente verticalizadas y jerárquicas, que han seguido con frecuencia la vía más ineficaz y costosa para que sus gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero estos controles internos sólo han dado lugar a

altos costos burocráticos y trativos y, en ocasiones, han generado más corrupción, al haber más documentos que llenar, más informes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen *“rentseekers”* que se aprovechan del ambiente legal, la excesiva *tramitología*, y el monopolio de la información, logrando un beneficio económico particularista.

La idea de la transparencia como recurso para promover la rendición de cuentas se encuentra, con una paradoja. En muchos países con legislación reciente, las leyes de transparencia han funcionado para detener los datos que, de facto, se conseguían con la simple noción compartida de que la información pública es pública y ya está. A los pocos días de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Honduras,⁴⁰ quedó en esta patología: la ley obstaculiza el acceso a la información al establecer nuevos procedimientos y nuevos actores en el manejo de ésta. Se puede invertir enormes cantidades de recursos en la creación de instancias burocráticas que vigilen a los poderes públicos y a la administración del Estado, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. Y la cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en

40. Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública de Honduras: Decreto Legislativo 170-2006 del 30 de diciembre del 2006, regula el acceso a la información pública de los tres poderes de la República y sobre el sector privado que gestiona fondos o servicios públicos.

caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas es ineficaz. De esta forma, un diseño político o institucional deficiente de rendición de cuentas, puede volver demasiado oneroso controlar el abuso de poder y llamar a cuentas a los gobernantes.

Además del costo burocrático-político, es importante el reconocimiento a la eficiencia administrativa. Así, si un ciudadano solicita información sobre determinado tema y logra acceder a ésta sin ningún tipo de problema, pero la información que le fue entregada es poco confiable, ¿de qué le sirve? La propia eficacia del número de solicitudes de información para medir el impacto de las leyes de información es puesta en discusión en este sentido. Como ejemplo, se puede retomar el estudio realizado a las solicitudes interpuestas ante el IFAI de México, en la que se demostró empíricamente que el número alto y ascendente de solicitudes de información, era reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. En este caso se da a entender que si la información fuera más fácilmente accesible y confiable, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante, y la AP no desperdiciaría sus limitados recursos en trabajos repetitivos de poco valor.

41. Para Giovanni Sartori (1997) es "como distribuir permisos de conducir sin preguntarse si las personas saben conducir."

El acceso a la información pública dentro del contexto institucional de América Latina

Muchas constituciones latinoamericanas reconocen formas de democracias *semidirectas* que aseguran a la ciudadanía mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, e.g.; el derecho al voto, el referéndum, presupuestos participativos, etc. Sin embargo, estas formas de participación resultan ilusorias si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado para poder analizar sus opciones. ¿Qué sentido tiene invitar al ciudadano a participar en una audiencia pública para debatir acerca de un tema de agenda si no se le brinda la posibilidad de contar con la información con que cuentan las autoridades? ¿Qué objeto tendría convocar a plebiscitos o referéndum, si para contestar a los interrogantes propuestos, la ciudadanía requiera conocer los datos a los que sólo el gobierno tiene acceso y no hace públicos?

La proclamación e implementación de la democracia participativa resulta incompleta sin el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Dar poder a la ciudadanía para que decida cuestiones públicas sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados contraproducentes (Sartori, G. 1997).⁴¹

Analizando el estudio sobre "Transparencia y Silencio" realizado por *The Open Society Justice Initiative* en el 2004, uno de los hallazgos más importantes obtenidos fue que la participación activa de la sociedad civil, logró contribuir al cumplimiento de las leyes de acceso a la información. El estudio reveló que las solicitudes de información realizadas en países como México, solamente el 21% no fueron atendidas y en Perú el 39%, se debe en parte a que las ONG estaban involucradas en promover y asegurar la implementación de las leyes; interponiendo numerosas solicitudes de información, y asumiendo litigios estratégicos en respuesta a la imposibilidad o negación por parte de las entidades gubernamentales de proveer la información solicitada, conllevando a recibir más respuestas que las solicitudes de información efectuadas en otros países en donde la sociedad estuvo menos involucrada.⁴²

Es de esta manera que se reconoce el papel fundamental de la

42. El caso contrario lo ejemplifica Francia, donde se obtuvieron resultados por debajo a los esperados de una democracia madura (51% de las solicitudes no fueron atendidas). Una evaluación del régimen de acceso a documentos en Francia, así como también entrevistas realizadas antes y después de este estudio, indicaron que existe un nivel de conocimiento relativamente bajo de las disposiciones legales del país entre los periodistas y los activistas de ONGs, dos grupos cruciales que podrían hacer que se preste atención a las cuestiones de transparencia del gobierno.

participación pública como elemento de construcción de la ciudadanía, y la importancia del acceso a la información como condicionante de esta participación. Así por ejemplo, Putnam et. alia. (1983: 66) propone la idea de que una importante dimensión de la democracia es aquella relativa a la democratización del sentido cívico ciudadano, y a la (re)construcción de redes sociales que contribuyen a fomentar la confianza, el capital social, la disposición y el involucramiento cívico. Concluye, manifestando que las diferencias en el desarrollo entre los países o regiones no se deben tan sólo a la calidad de los gobiernos, ni a los diseños institucionales, ni al carácter de los grupos políticos; por el contrario, los factores que las explican de mejor manera son aquellos relativos a la cultura cívica, especialmente la densidad de redes sociales y participación.

Por otro lado Manuel Villoria (2006:156), hace mención de la confianza intersubjetiva producto de esa cultura cívica, como elemento que favorece la existencia de votantes bien informados, participación y preocupación en la política, implicación ciudadana en la elaboración de las leyes, respeto al derecho y control del poder político y de la administración. En conclusión, a medida que se logre acceder a información, mayor será el grado de democracia participativa e igualmente, ante mayor participación, mayores serán las posibilidades de generar los mecanismos e incentivos para modificar

las conductas opacas de las administraciones públicas.⁴³

La experiencia mexicana:
el Grupo Oaxaca y la Ley
Federal de Acceso
a la Información Pública

Indiscutiblemente, el verdadero hito del movimiento popular de acceso a la información en América

Latina lo establece la asociación cívica⁴⁴ "Grupo Oaxaca", el que surgió de una conferencia sobre "El Derecho a la Información y la Reforma Democrática", celebrada en Oaxaca, en mayo del 2001, entre periodistas, abogados, académicos y ONG, donde resolvieron formar una comisión técnica que promoviera una legislación federal sobre acceso a la información. En su origen, sólo se pretendía que el Gobierno Fox cumpliera con enviar la iniciativa de la ley prometida en campaña política, no obstante, la Comisión Técnica se convirtió posteriormente en el elemento catalizador de la movilización de opinión pública que puso en marcha la coalición de medios, periodistas y académicos que se articularon en el Grupo Oaxaca (Escobedo, F. 2007: 66).

Este grupo aprovechando la coyuntura política y social,⁴⁵ buscó incidir en el espacio público, a través del proceso de *agenda setting* y el posicionamiento del acceso a la información en el argot cotidiano, conciente que podía influenciar la opinión pública ante un gobierno muy al tanto de las apreciaciones que podían tener los medios de comunicación, las encuestas y los votos. De esta forma, en octubre del 2001, el Grupo Oaxaca presenta al Congreso de México su propio proyecto de ley, siendo la primera vez que un grupo de la sociedad civil mexicana había elevado un proyecto de ley de manera unilateral, sin el apadrinamiento político de los partidos.

-
43. La ampliación del argumento se encuentra en el informe de Torres, N., Braguinsky, E. y Araujo, M. (2005: 120) *Primer Informe del Mecanismo de Cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC. Buenos Aires, Argentina.
 44. Peruzzotti y Smulovitz. (2006:10). en *Enforcing the Rule of Law, Social Accountability in the New Latin American Democracies*, brindan una sucinta conceptualización del término "asociación cívica": como una red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas, y que se ubican en lo que podría denominarse los sectores de élite de las sociedades civiles latinoamericanas. Generalmente, los programas, iniciativas y propuestas de estos grupos están guiadas por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de larga data.
 45. En el análisis que brinda Francisco Escobedo (2007) sobre la participación del Grupo Oaxaca, la coyuntura política y social ocasionada por la alternancia de gobiernos, el Gobierno de Fox, representa el fin del Partido Revolucionario Institucional, PRI, como partido hegemónico, conlleva a nuevas oportunidades que hace posible que el tema del acceso a la información, logre posicionarse en la esfera pública mexicana.

Ambas cámaras del Poder Legislativo finalmente consensuaron y aprobaron el proyecto de ley en abril del 2002, creándose de esta manera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAI. La normativa mexicana se ha convertido en una poderosa herramienta para la transparencia y, en este sentido, se ha constituido en un referente, tanto nacional como internacional. Mas allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genere el gobierno, la Ley dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento. Por otro lado, la legislación llena el vacío institucional, a través del IFAI, al garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.⁴⁶

46. Un logro importante del IFAI, en lo que concierne a la reducción de obstáculos burocráticos que limitan el ejercicio del derecho a solicitar información, ha sido a través del portal de Internet denominado: Sistema Integrado de Solicitudes de Información, SISI. Se trata de una herramienta que sirve de enlace entre las diferentes administraciones o gobiernos locales y estatales, y la instancia coordinadora a nivel federal, el IFAI. Para mayor información acerca del IFAI remitirse al Marco Teórico Metodológico y al Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de Organizaciones Civiles. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

Combatiendo la opacidad en las administraciones del Estado a través de reglas formales

Pese al reconocimiento constitucional del derecho a solicitar información al Estado, se vuelve imperativo contar con una ley que altere los incentivos que parece tener hoy las burocracias públicas (al mencionar “burocracias públicas” en la presente sección, se refiere a las administraciones de los tres poderes del Estado y las agencias descentralizadas del Estado), para negar la información solicitada por una persona. Partiendo del presupuesto de que la burocracia estatal buscará siempre el modo, la excusa o la razón para no brindar información que se le requiere, una ley que reglamente adecuadamente el derecho al acceso a la información pública puede modificar los comportamientos, costumbres y valores de las burocracias públicas.

Dos son las razones por las cuales es importante una ley de acceso a la información:

- Una, establecerá con mayor concreción los principios de acceso a la información, por ejemplo; una función muy importante de una ley de acceso a la información es estipular qué tipos de información serán excepciones al principio general de máxima divulgación.
- Otra, implantará los mecanismos y procedimientos para

hacer valer el derecho de acceso a la información. Determinará quiénes son responsables de garantizar en la práctica el derecho de acceso a la información.

Para materializar esta normativa, es de considerar oportuno el establecimiento de canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado, toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo. A tales efectos, cobra relevancia la creación de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, que complemente a los mecanismos judiciales y administrativos tradicionalmente establecidos.

La AP, al responder a una solicitud de información o un reclamo de denegatoria de la misma, tiende a responder negativamente a los requerimientos presentados. La razón que motiva tal conducta, generalmente tiene que ver con comportamientos habituales de la burocracia a no brindar información que obre en su poder, por temor a poner en riesgo o peligro el cargo público, cuando se cuestione esta decisión por un superior, o al exponer conductas o prácticas que pueden levantar sospechas. En ese sentido, cada ley de acceso a la información ha de ser única y dependerá del contexto en el que se ponga en práctica. Por ejemplo, en países con una larga tradición de autoritarismo y ocultamiento, serán necesarias disposiciones legales más explícitas con respecto al papel y las responsabilidades de los

servidores públicos, e incluso será necesario contar con reglamentación específica sobre los procedimientos concretos para proveer la información. De igual manera, en aquellos países donde exista un sistema de archivos y registros menos desarrollados, el texto de la ley y los reglamentos deberán hacer énfasis en estos temas.

Junto al desarrollo de las leyes de acceso a la información, ya sea para luchar contra la corrupción, acrecentar la participación pública, o brindar a las personas las herramientas necesarias para ejercer sus derechos humanos fundamentales, se debe incrementar el conocimiento respecto a las disposiciones sobre el alcance e implementación de las leyes.

Si nada obliga a la autoridad o funcionario público a brindar la información solicitada, y la negativa no acarrea ninguna sanción moral o legal, la autoridad o funcionario no cuenta con ningún incentivo para responder positivamente al requerimiento y, en cambio, cuenta con todos los incentivos para negar la información.

Obviamente, en el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas, (tales como intereses privados, redes de corruptela, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y ca-

rencia real o reglas informales opacas que conviven junto con las formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica atentan contra la transparencia.

El derecho al acceso a la información en los ordenamientos jurídicos internos

El derecho de acceder a la información en poder de los organismos públicos se ha convertido en el referente del desarrollo democrático. Según Helen Darbishire de Access Info Europe (2008), al menos 76 países alrededor del globo poseen

actualmente leyes que establecen mecanismos para que el público solicite y reciba información en poder del gobierno. Desde 1992 hasta el 2007 se han promulgado cuarenta y cuatro leyes de acceso a la información alrededor del mundo (véase gráfico No. 2). Europa Central y del Este es la región pionera en los últimos años en consagrar el derecho de acceder a la información en sus ordenamientos jurídicos, seguido por América Latina, Asia y África. Esta situación se debe a las coyunturas que ha creado el advenimiento de las nuevas democracias que produjo el colapso de la guerra fría,⁴⁷ la incorporación a organismos supranacionales, los movimientos ambientalistas,⁴⁸ y la necesidad u obligación de los países, cualesquiera que sea su nivel de desarrollo, en formar parte del movimiento globalizador actual (véase, mapa No. 1).

47. Tras la caída del muro de Berlín en 1989, Hungría se convirtió en el primer país post-comunista en adoptar una ley de acceso a la información pública en 1992. Para mayor información ver Mendel, T. (2003a) "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente" en *Revista de Derecho Comparado de la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 (1): 41-78.

48. Se otorgó mayor ímpetu al movimiento de acceso a la información a nivel europeo, con el éxito de los activistas ambientales en asegurar la adopción de la Convención de Aarhus, que conecta el acceso a la información ambiental con la participación ciudadana en el gobierno. A la vez, a nivel de la ONU se encuentra el Principio 10 de la Cumbre de Río, de junio de 1992, el que garantiza el acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones medioambientales.

Las fuerzas que han impulsado a los gobiernos y las legislaturas en promover leyes de acceso a la información abarcan desde campañas de la sociedad civil, inspiradas por los movimientos pro-libertad de expresión del gremio periodístico, a presiones por parte de organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, que buscan promover el fortalecimiento democrático de los países en desarrollo. Ha sido durante los últimos veinte años que la mayor parte de los cuerpos legislativos vigentes a nivel mundial han sido promulgados, y la tendencia global es que más países se incorporen al reto de la transparencia y el acceso a la información pública.

MAPA No. 1

**LEGISLACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
2007**

National Freedom of Information Laws 2007



*Not all national laws have been implemented or are effective. See www.privacyinternational.org/fdi/survey for analysis and updates of the laws and practices.

	Ley de Access a la Información vigente
	Regulaciones sobre acceso a la información vigente
	Legislación sobre acceso a la información en proceso
	No existen disposiciones legales sobre acceso a la información

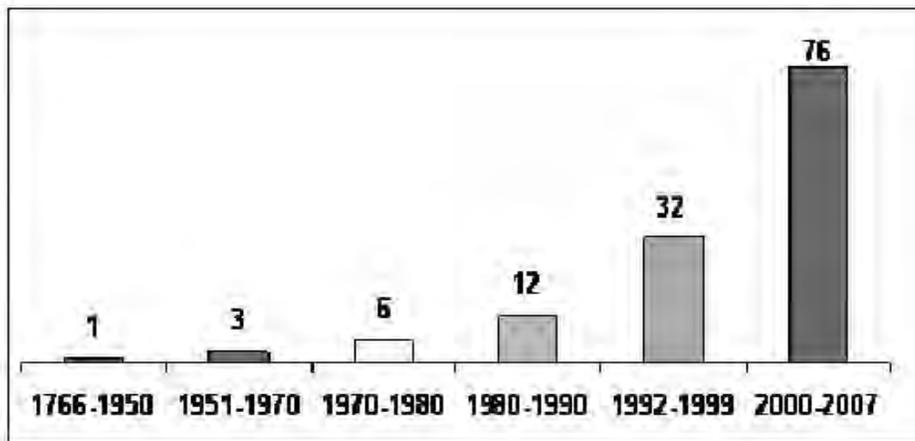
Fuente: Privacy International

Sin embargo, la proliferación de las leyes de acceso a la información conlleva algunos riesgos: es posible que los Estados con el ánimo de demostrar sus avances en la consolidación democrática ante la comunidad internacional, adopten leyes por debajo de los estándares o principios. Incluso en lugares donde las leyes son excelentes en papel, pueden implementarse deficientemente en la práctica. En respuesta a tal situación es necesario un monitoreo continuo por parte de la ciuda-

danía en su condición de titulares del derecho (ya que no se les puede garantizar). No sólo se debe verificar si las leyes nacionales cumplen con los estándares internacionales, sino también, si se implementan de acorde a los principios que rigen al derecho de acceso a la información. Sin el debido monitoreo, realmente no se podría efectuar los ajustes internos necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones enmarcadas en la ley.

GRÁFICO No. 2

DESARROLLO CRONOLÓGICO DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL MUNDIAL



Fuente: Helen Darbshire (2008), <http://www.access-info.org>

El desarrollo de leyes de acceso a la información pública en las legislaciones europeas y anglosajonas

Aunque la libertad de expresión concebida en el liberalismo del siglo XVIII era considerada beneficiosa para aquellos que divulgaban información como los que la recibían, la noción de que los ciudadanos tenían el derecho a acceder a la información era considerada “taboo” en las primeras democracias modernas. Esta situación se ejemplifica en los comentarios de autores como el americano Walter Lippman (1889-1974), quien consideraba que las obligaciones del funcionario público estaban circunscritas al gobierno en turno y no al electorado: “*where mass opinion dominates government, there is a morbid derangement of the functions of power*”.

En esa misma línea, el sistema británico de democracia parlamentaria estaba basado en el razonamiento, que era responsabilidad únicamente del Parlamento inquirir sobre las acciones del gobierno y no la del público. En palabras de Walter Bagehot (1826-1877), el principal teórico del sistema parlamentario británico del siglo XIX; (la democracia solamente puede funcionar si sus verdaderos gobernadores se encuentran protegidos de pesquisas vulgares), (“*democracy could only work if its real rulers are protected from vulgar enquiries*”). A pesar de los obstáculos que ha afrontado la codificación del derecho al acceso a la información en los últimos 250 años, se puede decir que este derecho tuvo su primer reconocimiento a través del ordenamiento sueco.⁴⁹

Es de adelantarse, hasta 1966, con el *Freedom of Information Act- FOIA* (Ley de Libertad de Información) de los Estados Unidos de América, donde se retoma la necesidad de regular el acceso a la información.⁵⁰ La tendencia estadounidense de apertura en el acceso a la información que es iniciada en 1966, se revierte a raíz de las restricciones a diferentes libertades y derechos impuestas por la Administración Bush como producto de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Durante el 2001, la Administración Bush incrementó en 20% el número de documentos clasificados. (Pérez y Makowiak. 2004). El costo del secreto es alto; el Gobierno Federal gastó 9.2 billones de dólares para mantener secreta información

49. La Ley de Libertad de Prensa de Suecia de 1766 fue la primera en introducir el Principio de Publicidad de los documentos oficiales.

50. La aprobación de la US Freedom of Information Act de 1966 produjo la creación del *Freedom of Information Clearing House*. Por primera vez se crea un organismo regulatorio al que se le asigna la tarea de velar por la eficacia práctica de la aplicación de la Ley. La Ley sólo permite acceso a “registros”, que deben ser identificados por el solicitante, y no cubre algunas ramas del gobierno, incluidos el Poder Legislativo, los tribunales federales, o aquellas partes del Poder Ejecutivo o de la administración que responden al Presidente.

pública en el 2005, logrando un incremento del 13% sobre el año anterior.⁵¹

En la década de los ochenta, otros países del derecho común anglosajón como Australia,⁵² Canadá⁵³ y Nueva Zelanda⁵⁴ continuaron la línea retomada por los Estados Unidos veinte años atrás, al promulgar leyes de acceso a la información, y designar funcionarios u organismos reguladores que asegurasen el cumplimiento de la normativa. Por su parte, el Reino Unido aprobó el *Freedom of Information Act* en el 2000, que enmendó la *Protection Act de 1998* y *Public Records Act* de 1958. Estas leyes consagraron uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información que estaba surgiendo: que los solicitantes no necesitan justificar su interés en la información buscada. Por el contrario, cualquier

ciudadano puede solicitar cualquier clase de información en poder de organismos públicos, como parte inherente de la rendición de cuentas de los gobiernos de forma periódica.

En el caso de Europa Continental, durante la década del setenta y ochenta se adoptaron una serie de leyes sobre acceso a documentos oficiales: Noruega aprobó su ley en 1970; y Francia y Holanda acreditaron leyes similares en 1978, las que tipificaron los procedimientos administrativos para brindar información al público, y se concentraron en los organismos administrativos más que en los del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras tanto, Grecia, Malta, Chipre, Luxemburgo y España son los únicos países de la Unión Europea, UE, que no tienen una ley de acceso a la información pública.⁵⁵

Legislación en materia de acceso a la información pública en América Latina

El desarrollo del derecho al acceso a la información en las Américas se ha producido, tanto en respuesta a las violaciones de los derechos humanos de la década de los ochenta, los constantes problemas de corrupción, haciéndose acompañar por las presiones de las organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, en lo concerniente a mayor transparencia en la gestión de lo público, como los movimientos sociales en torno a pronunciamientos pro-libertad de

51. Doyle. K (2006, agosto). "Activistas buscan crear en los Estados Unidos un organismo similar al IFAI", Trabajo presentado en la *Tercera Semana Nacional de Transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, México D.F.
52. *Freedom of Information Act, 1982*. http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/
53. *Access to Information Act, 1985*. <http://www.justice.gc.ca/en/ps/atip/index.html>
54. *Official Information Act, 1982*. <http://www.privacy.org.nz/the-official-information-act-and-privacy-new-zealand-s-story/>
55. Para mayor información ver Mendel, T. (2003) "*Freedom of Information. A comparative legal survey*". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

expresión y *accountability social*, en respuesta al déficit institucional presente. En general, se ha venido desarrollando en conjunto con la apertura democrática que los países latinoamericanos han experimentado en los últimos treinta años (véase Mapa No. 2).⁵⁶

A nivel internacional, como se documentará en la sección "Acceso a la información pública", la OEA ha tenido un papel preponderante en el desarrollo de iniciativas legislativas que han sido adoptadas por los Estados Signatarios.⁵⁷ Por otro lado,

algunas legislaciones que carecen de una ley específica de acceso a la información, han subsanado tal deficiencia a través de la creciente jurisprudencia basada en disposiciones constitucionales sobre libertad de información y el derecho de presentar peticiones ante las autoridades (véase cuadro No. 1). En Costa Rica, por ejemplo, periodistas y ciudadanos han colaborado con la Corte Suprema de Justicia para transformar las disposiciones constitucionales relativas al derecho de petición (Artículo 27) y el derecho a información administrativa (Artículo 30) en un sólido cuerpo de jurisprudencia que impone un alto nivel de transparencia al gobierno.⁵⁸

56. En este sentido, Luis F. Aguilar Villanueva (2007:6) brinda una interesante explicación sobre el impacto de la ola democratizadora en América Latina, la cual puede ayudar a comprender la necesidad de fortalecer las instituciones para favorecer mejores y más eficientes mecanismos de *accountability legal*: "En el contexto de las democracias en consolidación, la ingobernabilidad es también escenario probable debido a que la democratización fue entendida y practicada como "transición" (de un régimen/gobierno autoritario a uno democrático), de modo que se puso mayor énfasis en la necesidad de elecciones legales y ciertas para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la "alternancia" al mando del Estado, pero no la necesidad de construir el orden político propio y esencial del gobierno democrático para que esté en aptitud de gobernar. El resultado es que, en la mayor parte de nuestros países, los gobiernos democráticos no poseen en modo suficiente las capacidades requeridas (legales, fiscales, administrativas, de diseño de políticas, de autoridad política) para dirigir efectivamente a sus sociedades..."

57. Ejemplo de la participación de la OEA en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública es la Convención Interamericana contra la Corrupción,

CICC, adoptada en 1996. Su contenido cubre un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos, hasta la cooperación entre Estados Signatarios sobre las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado, y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento.

58. La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha señalado en sus fallos que el acceso a la información pública es un "derecho humano inalienable e indispensable" recalcando que "...entes públicos están llamados a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior pueden escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados." (Darbishire, H. 2006: 260).

MAPA No. 2

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA



-  No hay ley de acceso a la información pública.
-  Legislación de acceso a la información pública en proceso de adopción.
-  Legislación de acceso a la información pública vigente (Leyes o Decretos Ejecutivos).

Fuente: Article XIX.

CUADRO No. 1

**ESTADO DE RESULTADOS DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

País	Ley de Acceso a la Información vigente (Si/No)	Toda persona sin justificación (Si/No)	Tres Poderes del Estado (Si/No)	Solicitudes orales	Días hábiles para responder solicitud	Costo (qué se exige pagar)	Silencio (-/+)	Excepciones definidas (Si/No)	Prueba interés público (Si/No)	Publicación proactiva (Si/No)	Oficial de información (Si/No)	Órgano independiente Regulador (Si/No)	Apelación (Si/No)
Argentina*	No	No	No	No	30 cal.	Copias	-	Si	N/A	N/A	Si	No	N/A
Bolivia*	No	Si	No	No	15	Copias	N/A	Si	No	Si	No	No	Si
Chile*	No	No	No	No	2 – 20	Copias	+	N/A	N/A	Si	N/A	No	Si
Colombia	Si	No	No	No	10	Copias	-	Si	N/S	Si	No	No	Si
Costa Rica*	No	No	Si	No	10	Copias	+	Si	N/A	N/A	N/A	Defensor	Si
Ecuador	Si	Si	Si	No	10	Copias	-	Si	Si	Si	No	Defensor	Si
El Salvador*	No	No	No	No	10	Copias	N/A	Si	N/A	Si	N/A	No	Si
Guatemala*	No	Si	No	No	30	Copias	N/A	Si	No	Si	Si	No	Si
Honduras	Si	Si	Si	No	10-20	Copias	N/S	Si	Si	Si	Si	Comisionado	Si
México	Si	Si	Si	Si	20	Copias	+	Si	Si	Si	Si	Comisionado	Si

Continúa...

...viene

País	Ley de Acceso a la Información vigente (Si/No)	Toda persona sin justificación (Si/No)	Tres Poderes del Estado (Si/No)	Solicitudes orales	Días hábiles para responder solicitud	Costo (qué se exige pagar)	Silencio (-/+)	Excepciones definidas (Si/No)	Prueba interés público (Si/No)	Publicación proactiva (Si/No)	Oficial de información (Si/No)	Órgano independiente Regulador (Si/No)	Apelación (Si/No)
Nicaragua	Si	Si	Si	Si	15	Copias	+	Si	Si	Si	No	No	Si
Panamá	Si	Si	Si	No	30	Copias	Prohibido	Si	No	Si	No	Defensor	Si
Paraguay*	No	Si	Si	No	N/S	Copias	N/S	No	No	No	No	No	Si
Perú	Si	Si	Si	No	7 - 12	Copias	-	Si	No	Si	Si	No	Si
República Dominicana	Si	Si	Si	No	15-25	Copias	-	Si	Si	Si	No	No	Si
Uruguay*	No	Si	No	No	N/S	Copias	N/S	Si	No	No	No	No	Si
Venezuela*	No	Si	No	Si	N/S	Copias	-	N/S	N/S	No	No	No	Si

* Representa países que no han promulgado una Ley de Acceso a la Información (Decreto Legislativo). Para fines de la presente investigación se ha remitido a otras normas del derecho positivo interno (Constitución Política, Decreto Ejecutivo, Reglamento, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Simplificación Administrativa, Ley de Sistema Nacional de Archivos, etc.) que toman en cuenta algunos principios del derecho al acceso a la información.

N/A = No aplica.

N/S = No sabe.

Fuente: *Elaboración propia con base con documentos oficiales.*

Colombia fue el primer país en adoptar una ley de acceso a la información, a través de la Ley sobre Publicidad y Documentos Oficiales (Ley 57 del 5 de julio, 1985).⁵⁹ En el 2002, la región se vio marcada por una serie de reformas democráticas impulsadas por la actividad de la sociedad civil, y concentrada en la promoción de mayor transparencia gubernamental. Como producto de este movimiento se promulgan las leyes de acceso a la información pública en México, Panamá y Perú. Posteriormente en el 2004, Ecuador y República Dominicana promueven sus propias leyes en la materia, en el 2006 lo hace Honduras y más recientemente Nicaragua en el 2007 (véase Mapa 2).

Argentina, Bolivia y Guatemala han emitido Decretos Ejecutivos que regulan el acceso a la información, sin embargo, no han de considerarse leyes *per se*. Existen dos problemas subyacentes al emitir un decreto ejecutivo: primero, como su nombre

lo dice, solamente es aplicable a la esfera de competencias del Poder Ejecutivo, quedando por fuera los otros dos Poderes de Estado, y demás entidades que gestionan o reciben fondos públicos; y segundo, es susceptible a modificación unilateral por parte del Poder Ejecutivo: un Decreto Ejecutivo siempre es susceptible de ser derogado por el gobierno de turno, sin más trámite y sin justificación alguna, por lo que lo ideal sería la emisión de la respectiva ley.

En lo que concierne a Chile, su legislación ha incorporado regulaciones generales en materia de acceso a la información, como el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del 29 de mayo del 2003 (Ley N° 19.880), que establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado, y que consagra el principio de Transparencia y Publicidad. En 1999 se promulga la Ley de Probidad que busca ordenar la aplicación del principio de probidad y transparencia, y además, estableció la declaración de intereses, definida como la individualización de las actividades profesionales y económicas en que participe un funcionario público, formalizada por escrito y bajo juramento por el propio funcionario.

En Chile, si bien el índice de corrupción de Transparencia Internacional del 2007 le designa la posición veintiocho de 180 países,⁶⁰ según el estudio "Transparencia y Silencio" del *Open Society Justice Initiative*, el 69% de las solicitudes

59. Para mayor información ver Mendel, T. (2003) "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente" en *Revista de Derecho Comparado de la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 (1): 41-78.

60. Actores como Helmke y Levitsky (2006:34) son de la opinión que el éxito chileno en su desempeño democrático a partir de su transición, se debe en gran medida a las instituciones informales que han logrado coexistir con las sólidas instituciones establecidas desde tiempos autoritarios. En ese sentido, las reglas informales reducen los elevados poderes presidenciales formalmente estipulados, activando mecanismos de pesos y contrapesos que coartan el establecimiento de redes de corruptela.

de información presentadas ante la administración pública chilena no fueron atendidas, logrando obtener el segundo puesto más alto de los catorce países estudiados, solamente detrás de Ghana.⁶¹ Las entrevistas con funcionarios públicos confirmaron que la falta de respuestas en Chile se originaba, en parte, debido a la inadecuación de la legislación actual de acceso a la información, enfatizando la necesidad de clarificar, armonizar y racionalizar los plazos de respuesta para las solicitudes de información. Además los datos y experiencias del estudio, lograron evidenciar que el reclamo de información por parte del público chileno permanece bajo, lo que contribuye poco a promover el desarrollo de mejores sistemas internos como externos.

De los países restantes del cono sur: Uruguay, Paraguay y Venezuela, adolecen de normativa alguna en materia de acceso a la información pública, sin embargo, se han iniciado procesos por parte de la sociedad civil organizada para movilizar opinión pública a favor de una ley de acceso a la información pública, específicamente por los capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

El acceso a la información pública en Centroamérica

Para el caso de los países de la región centroamericana, Panamá,⁶² Honduras⁶³ y Nicaragua⁶⁴ han promulgado leyes de acceso a la información pública en el 2002, 2006 y 2007, respectivamente. Mientras que El Salvador, Guatemala⁶⁵ y Costa Rica⁶⁶ todavía no han promulgado legislación específica en materia de acceso a la información pública.

En lo que concierne a la normativa panameña, la Ley No. 6 del 22 de enero del 2002 que dicta "Normas para la Transparencia en la Gestión Pública", establece la Acción de *Habeas Data* y otras disposiciones. Como punto negativo a la iniciativa propuesta por el Defensor del Pueblo de Panamá, al poco tiempo de promulgarse la Ley No. 6, varias de las dependencias estatales, arguyendo la ausencia de reglamentación, se negaron a brindar información, que la misma ley definía cómo de carácter público y de libre acceso.

-
61. Open Society Justice Initiative (2005). *Transparencia y Silencio*. Open Society Institute. New York, NY.
 62. Ley No. 6 del 22 de enero del 2002 que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de *Habeas Data* y otras disposiciones.
 63. Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública de Honduras: Decreto Legislativo No. 170-2006 del 30 de diciembre del 2006.
 64. Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua (Ley No. 621 del 16 de mayo del 2007).
 65. Acuerdo Gubernativo de Normas Generales de Acceso a la Información Pública de observancia para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias del 8 de diciembre del 2005 (Acuerdo 645-2005).
 66. Para mayor información ver Ortega, J. (2003) "*Marco Jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública en Costa Rica*", ponencia presentada en la celebración del XVI Congreso Archivístico Nacional. San José, Costa Rica.

Ante esta negativa, se interpusieron por parte de los solicitantes, los recursos contemplados en la Ley, para el caso de funcionarios renuentes a facilitar la información. Cabe destacar que algunos magistrados del Poder Judicial se han pronunciado a favor de la obligación de las dependencias estatales a suministrar la información definida como de carácter público y de libre acceso.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, de Honduras (Decreto Legislativo No. 170-2006 del 30 de diciembre del 2006) nace como una promesa electoral del Presidente Manuel Zelaya Rosales (2006-2010), después de que el Congreso Nacional congelara desde el 2004 un proyecto presentado por Alianza 72.⁶⁷ Sin duda alguna ha sido uno de los logros más importantes por parte de la sociedad civil en función a la capacidad de incidir en las políticas públicas, en su capacidad de movilizar opinión pública como en su coordinación interna. La LTAI se inspi-

67. En octubre del 2005, dieciséis organizaciones sociales se unen para coordinar y ejecutar los esfuerzos en pro de la regulación del derecho al acceso a la información a través de la coalición "Alianza 72". La coordinación de la "Alianza 72" (nombre inspirado en el Artículo 72 de la Constitución de Honduras que consagra Libertad de Expresión) recayó inicialmente en cinco organizaciones: Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, CIPRODEH, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, FOPRIDEH, Foro Social de la Deuda Externa de Honduras, FOSDEH, la organización humanitaria COFADEH y C-Libre.

ra en su contenido y objetivos en la Ley de Acceso a la Información Pública de México, y actualmente el Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP, de Honduras, recibe asesoría y capacitación técnica de su homólogo mexicano.

En su Artículo 66 la Constitución Política Nicaragüense reconoce el principio de petición y queja, que faculta al ciudadano dirigirse a los poderes públicos para solicitar una información determinada, y éstos a la mayor brevedad posible están obligados a dársela. En el 2007 se logra garantizar el cumplimiento de este principio, junto a los de transparencia, publicidad y acceso a la información a través de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley No. 621 del 16 de mayo del 2007).

Costa Rica no ha promulgado una ley de acceso a la información pública, sin embargo, se ha presentado ante la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley No. 15.079 del 22 de diciembre del 2002. Para lograr materializar esta legislación, se debe buscar la sistematización y uniformidad con las normas ya existentes (Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley General de Policía, Ley General de Administración Pública, etc.), con el objeto de hacer operativo y efectivo el ejercicio de tal derecho.

El Salvador no tiene una ley de acceso a la información, ni tampoco se ha propuesto un proyecto para tal fin, al no existir un consenso generalizado de que una normativa

de este tipo sea necesaria.⁶⁸ Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de El Salvador ofrece derechos complementarios que son necesarios para acceder a la información gubernamental, como por ejemplo el de petición. A nivel local, hay indicios para promover mejores condiciones de acceso a la información. El Artículo 125b del Código Municipal, establece que los ciudadanos tienen derecho a solicitar información por escrito a los concejos municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna, ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local, y conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración.

En lo que respecta a Guatemala, desde el 2002, el Congreso ha conocido varias iniciativas de ley de libre acceso a la información. Sin embargo, las propuestas de ley no han encontrado el apoyo suficiente

entre los diputados para materializarse en una ley de acceso a la información pública que abarque los tres poderes del Estado. El 8 de diciembre del 2005, el Gobierno de Oscar Berger emitió el Acuerdo Gubernativo de Normas Generales de Acceso a la Información Pública de observancia para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias (Acuerdo 645-2005 y reformado a través del Acuerdo 535-2006). Este Acuerdo, instruye a los ministerios publicar informes sobre sus gastos, contrataciones, honorarios pagados, viáticos para viajes y otros desembolsos. Además, define un plazo para la entrega de la información de no más de treinta días, el que coincide con el derecho de petición, también constitucionalmente garantizado. Una debilidad manifiesta en el Acuerdo es la inexistencia de sanciones para el funcionario que deniegue la información, incluso no toma en cuenta un mecanismo de reclamo por la vía administrativa.

68. Por ejemplo en febrero del 2004, cuando era candidato el ahora presidente, Elías Antonio Saca, declaró que "en libertad de expresión, la mejor ley es la que no existe, y lo que tiene que haber es voluntad política del mandatario y de todos sus funcionarios, para abrir las puertas de la información a todos los medios". Saca agregó: "No creo en una ley para regular la información... este tipo de leyes terminan restringiendo la libertad de información" López, J. (2006). Perspectivas de la libertad de información en El Salvador. Recuperado el 13 de enero del 2008 de Red Probidad en <http://www.revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=PerspectivasLibertadInformacionElSalvador>

Los elementos de una ley de acceso a la información pública

Para lograr el establecimiento de un régimen efectivo de transparencia, se debe tomar en cuenta tres fases durante la elaboración de una ley de acceso a la información pública: aprobación, implementación, y

cumplimiento de la ley.⁶⁹ Dentro de cada una de estas fases, igualmente se deben de considerar ciertos elementos estructurales de toda ley, a saber:

- Objetivos y principios fundamentales.
- Alcance de la ley.
- Publicación automática.
- Procesos/procedimientos.
- Exenciones.
- Procedimientos de apelación.

A continuación se presenta una descripción de los principios fundamentales y elementos mínimos, necesarios para una ley de acceso a la información íntegra y efectiva, siguiendo los estándares internacionales⁷⁰ y algunas experiencias legislativas relevantes en el ámbito latinoamericano, específica-

69. Estos elementos han de constituir el “triángulo de transparencia” Para mayor información acerca de los mínimos que debe contener una ley de acceso a la información, ver Neuman, L. (2004) *Leyes de Acceso a la Información: piezas de un rompecabezas*. Centro Carter.

70. Ley Modelo sobre Libertad de Información de la Organización Article XIX (*Model Freedom Of Information Law*), los resultados del trabajo de monitoreo que realizó la organización *Open Society Institute* en catorce países en el 2004, y el trabajo de sistematización realizado por la OEA a través del “*Estudio Especial sobre el Derecho al Acceso a la Información*”.

mente de los sistemas legales donde se han promulgado e implementado leyes de transparencia y acceso a la información pública: México, Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá.

Objetivos y principios fundamentales

El principio general de toda ley deberá ser el de *máxima divulgación*, que establece que toda la información en poder de organismos públicos está sujeta a publicidad (sin perjuicio de las exenciones que estipule la ley). El papel del Estado se restringe a salvaguardar y administrar la información para las personas. En tal sentido, el punto de partida debería estar basado en que:

- Existe un derecho a “acceder, recibir y difundir” la información de acuerdo al Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, acceso a la información como derecho humano.
- Toda información pública es accesible, excepto bajo condiciones muy claras y estrictamente definidas.

El acceso a la información debe de ser garantizado a “*todas las personas*” sin limitaciones de raza, ciudadanía, lugar de residencia, género, clase social, edad, etc., y su efectividad no debe estar condicionada a justificación o motivo para

acceder a la información pública.⁷¹ No obstante, determinados tipos de información se excluyen del principio de máxima divulgación: la protección de secretos patrimoniales, la privacidad general, la seguridad nacional, la seguridad pública o personal, datos confidenciales del gobierno, y la autonomía del Estado en la investigación, prevención y detección de delitos, como en los procesos judiciales e intereses económicos públicos.

Aún cuando divulgar información perjudicara a uno de estos intereses, de cualquier modo sería posible publicarla si el hacerlo beneficiara el interés público. El fundamento para rechazar una solicitud de información sólo debiera ser la existencia de un *legítimo interés público* para no suministrar los documentos. Si hay una negativa para comunicar información, suponiendo que fuera

pertinente a las categorías antes mencionadas, cualquier denegación debe aprobar la siguiente prueba dividida en tres partes:

- La información debe relacionarse con un propósito legítimo estipulado en la ley.
- La divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a este objetivo.
- El perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información.

Alcance de la ley

En esta sección de la ley se debe estipular el alcance de las regulaciones sobre las entidades públicas y privadas, por ejemplo, los derechos y obligaciones de los sujetos del derecho.

Como se explicó el objetivo de una ley de acceso a la información pública es garantizar que todas las personas, puedan solicitar información y hacer uso de sus prerrogativas, como titular del derecho, para hacerlo efectivo. En el caso de la obligación de divulgar, el principio que debe regir es que la ley se aplique a todas las instituciones que realicen funciones públicas, o que dispongan de fondos públicos para la prestación de servicios delegados por el aparato estatal.⁷² No solamente se debe considerar las acciones de las administraciones públicas, sino el compromiso adquirido por los poderes públicos; sus órga-

71. Un ejemplo de esta clara disposición se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LFTAI, de México en el Artículo 4, al establecer como primer objetivo de la Ley: “Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;”. En contraste, la legislación de República Dominicana, contiene un pequeño requisito que atenta con el espíritu de la misma Ley, al exigir que los solicitantes, manifiesten la “motivación de las razones por las cuales se requieren los datos e informaciones solicitadas”.

72. Principio II del Derecho a la Información Pública: Derecho aplicable a todas las instituciones que realicen funciones públicas. Open Society Institute (2005) *10 Principles on Right to Know*. <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

nos y dependencias descentralizadas, los contratistas del Estado y organizaciones del Tercer Sector que ejercen gasto público.

Los estándares internacionales establecen lineamientos con respecto a la información que el sector empresarial debe divulgar, con el objeto de no incurrir en una intromisión no justificada de la privacidad (respeto a la propiedad privada), garantizar seguridad jurídica en las transacciones y libre competencia de mercado. En el caso mexicano y el hondureño, ambas leyes de acceso a la información pública, consideran como “información reservada” la relacionada a los secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios u otros que disponga la ley.

Publicación automática

El enfoque publicación automática o de oficio, según el cual los gobiernos proactivamente publican tanta información como sea posible, es importante para aumentar la transparencia y reducir los costos, tanto para el Estado como para el solicitante.⁷³ Al desarrollar un esquema de publicación automática, debe tomarse en cuenta ciertas va-

73. La experiencia del estudio de Eduardo Flores-Trejo (2005) sobre la efectividad de la ley de acceso a la información pública en México, demostró que cuánto mayor sea la información que se pone automáticamente a disposición del ciudadano, sin la necesidad de una toma de decisión individual para cada solicitud, menor será el costo del proceso.

riables en torno a su implementación, entre ellas: el tiempo necesario para identificar la información disponible automáticamente; el diseño de procedimientos y sistemas para la difusión de la información; y la capacitación de los servidores públicos responsables en la prestación del servicio público.

Durante la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública de Honduras, se estableció un plazo de un año para facilitar la adecuación gradual de las nuevas exigencias en torno a la generación, sistematización y divulgación de información. Al margen del año para implementar efectivamente la Ley, se estableció que cierta información esencial debía hacerse accesible para todas las personas a través de los portales de Internet de las instituciones públicas, específicamente, datos generales relativos a la organización (organigrama, normativa, recursos humanos y procedimientos), ámbitos de actuación, gestión financiera y adquisición de bienes y servicios, (incluyendo montos, proveedores contratados, cantidad y calidad de los bienes y servicios).

Por otra parte, la legislación nicaragüense establece obligaciones para las entidades privadas sometidas bajo la ley de acceso a la información, entre estos deberes se encuentra la publicación de: concesiones, contratos, subvenciones, donaciones, exoneraciones u otros beneficios o ventajas otorgadas por el Estado; contratos suscritos por el Estado; los tipos de servicios que prestan al Estado y las tarifas que

cobran por éstos; procedimientos establecidos para el reclamo de los servicios, y toda aquella información que permita a los ciudadanos, comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos públicos convenidos entre el Estado, así como el uso que hace de los bienes, recursos y beneficios fiscales u otras concesiones o ventajas otorgadas por el Estado.⁷⁴

Procesos y procedimientos

Los procesos de solicitud y provisión de información han de resultar los más determinantes en lo referente al valor y efectividad de la ley. Por lo tanto, deben establecerse pautas claras y prácticas con el pro-

pósito de asegurar que el derecho a la información sea accesible y comprensible a todas las personas. Al desarrollar procesos y procedimientos en una ley, se deben de tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

Solicitud de información

El requerimiento de información no debe consignar el motivo por el que se solicita la información, aunque las personas que la solicitan deben otorgar su nombre, una dirección, medio o formato por el cual pretende que la misma sea entregada; detallar con claridad lo que se solicita. La legislación debería obligar a los solicitantes a describir la información requerida con suficiente detalle para facilitar la identificación de la misma por parte de la oficina gubernamental. Los requerimientos que obligan a presentar las solicitudes en un formato específico, o ante una persona en particular dentro del organismo en cuestión, pueden provocar obstaculizaciones innecesarias al ejercicio del derecho a la información.

Con respecto a la forma en que se puede presentar la solicitud de información, las prácticas internacionales estipulan que las mismas pueden ser interpuestas por escrito, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, y algunas leyes han incluido la recepción oral como una opción para garantizar el acceso a la información a todas las personas.⁷⁵ En todos los casos, la legislación debe precisar que las solicitudes de información se presen-

74. Indiscutiblemente, estos avances son un reflejo de la participación del sector privado en el manejo de recursos públicos, y en la provisión de servicios que el Estado en su momento ha buscado delegar. La legislación en esta materia es loable, no obstante: ¿a quién le corresponde garantizar el cumplimiento de las obligaciones del sector privado y cómo se impondrán las sanciones? En el caso particular de la ley en mención, deja un vacío importante que posiblemente un ente independiente regulador podría subsanar, situación que tampoco previene la Ley.

75. A nivel latinoamericano solamente dos sistemas jurídicos permiten que las solicitudes sean interpuestas de forma oral: México y Nicaragua. En los sistemas de recepción oral, el Estado registra la solicitud realizada de forma oral y se transcribe, tomando especiales medidas para garantizar que personas en situaciones especiales, por ejemplo, que no saben leer o escribir, que no conocen el idioma o que sufren algún tipo de discapacidad, puedan acceder a la información que solicitan (Open Society Justice Initiative, 2005).

ten con los suficientes detalles (obviando barreras artificiales y requisitos formales), para facilitar la identificación y entrega de la misma.

Respondiendo a las solicitudes de información

Las leyes de acceso a la información deberían establecer claramente el procedimiento que deben seguir las entidades públicas al responder a las solicitudes de información, y la manera en que el funcionario público debería suministrarla. Esta sección de la ley debe establecer los plazos precisos para responder a las solicitudes, incluyendo la posibilidad de una extensión por causas justificadas, y las circunstancias en las que una solicitud puede ser transferida a otra entidad dentro del marco de la ley.

En lo que respecta a la definición de plazos de entrega, una ley

muy ambiciosa con plazos cortos e imposibles de satisfacer de manera consistente, puede socavar la efectividad de la norma, y la pérdida de credibilidad en la política de transparencia y acceso a la información. La LTAI de Honduras, considera que diez días es un plazo razonable para tramitar una solicitud de información, pudiendo ser prorrogable por un período de igual duración, según se justifique las circunstancias.⁷⁶ En la práctica, el cumplimiento con un tiempo abreviado puede ser difícil, considerando las limitantes en infraestructura técnica y recurso humano capacitado, sin olvidar las constricciones presupuestarias y la trayectoria histórica de la administración pública.⁷⁷

Además de referirse a los plazos, la ley debe incluir un procedimiento específico y obligatorio para la transferencia, (donde la solicitud es internamente redirigida dentro de la misma entidad) o derivaciones (cuando la información se encuentre en poder de otra agencia y se orienta al solicitante hacia esta agencia) de solicitudes. Actualmente, no existe una norma o estándar internacional que defina qué hacer en caso de transferencias y derivaciones, situación que se refleja, tanto en la normativa hondureña como mexicana. En el ámbito hondureño, se estipula que la institución que reciba la solicitud solamente debe orientar al solicitante ante la instancia competente. Mientras tanto, la legislación mexicana dispone que la entidad que recibe la solicitud, lleve la carga administrativa de transferir la solicitud a la agencia estatal correspondiente.⁷⁸

-
76. Artículo 21- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras (Decreto No. 170-2006).
77. Helen Darbshire de Access Info Europe (2006:265) ha estudiado más de 40 leyes de acceso a la información a nivel mundial y encuentra que un periodo recomendable para tramitar solicitudes es de 14 días hábiles.
78. La Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Oficiales establece en el Principio VI.4 que: *“Si la autoridad pública no posee el documento oficial requerido, debería, cuando sea posible, derivar al solicitante a la autoridad pública competente.”* El objetivo de responsabilizar a la entidad pública, sirve para aliviar el fenómeno *“ping-pong”* de mantener al solicitante de una agencia a otra sin encontrar respuesta a su solicitud (Neuman, L. 2004:6).

Denegación de información

El derecho de toda persona a toda la información que se encuentre en poder del Estado, no es un derecho absoluto, cuyo ejercicio no admite limitantes. En ese aspecto, todas las leyes de acceso a la información deben establecer un procedimiento para denegar solicitudes de información según las exenciones aplicables.⁷⁹ Las mejores prácticas, dictan que las solicitudes de información sean rechazadas solamente con base a una exención específica enmarcada en la misma ley, y que la denegación se proporcione por escrito. Disposiciones legales que establezcan que los rechazos por silencio no son admisibles, pueden servir para incentivar a las administraciones públicas a divulgar la información (Darbshire, H. 2006: 266).⁸⁰

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información interpreta el silencio adminis-

trativo relativo a solicitudes de información como una respuesta positiva por defecto, lo que significa que el organismo público acordó en principio divulgar la información. Los solicitantes que no tienen noticias del organismo público dentro de los veinte días hábiles, pueden apelar directamente a la Comisión de Información de México del IFAI, que se encarga del seguimiento del organismo en cuestión para solicitarle la divulgación de la información. En la práctica, esto significa que la agencia debe otorgar prioridad a responder las solicitudes que no fueron previamente respondidas, y divulgar la información siempre que sea posible. En todo momento que el IFAI interviene por esta razón, el organismo público en cuestión debe asumir los costos de reproducción y entrega, que son por lo general responsabilidad del solicitante, y los funcionarios públicos involucrados pueden estar sujetos a penalidades conforme al derecho administrativo.

79. Principio V del derecho al acceso a la información pública: las denegaciones de información deben ser y estar justificadas. Open Society Institute (2005) *10 Principles on Right to Know*. <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

80. Para el caso de la ley peruana, el Artículo 13, establece que la denegatoria debe ser fundada en las exenciones que la ley establece y por escrito, pero previamente en el Artículo 11 deja por sentado que la omisión de la administración pública de hacer entrega de la información dentro de los plazos establecidos, se considerará automáticamente como una respuesta negativa.

Responsabilidad y sanciones

La ley de acceso a la información debe revertir los incentivos habituales que un servidor público tiene para negar información. La imposición de sanciones frente a la negativa de dar información, puede persuadir a los funcionarios públicos a responder en forma afirmativa el requerimiento de información. En algunas legislaciones hay castigos de tipos administrativos, civiles y

penales para quien cometa infracciones a la normativa, de acuerdo a la gravedad y tipificación otorgada.⁸¹ Además, resulta interesante resaltar que las sanciones y asignaciones de responsabilidad también pueden operar como un “refuerzo legal y administrativo” del empleado o funcionario, que teniendo disposición para dar información se sienta constreñido por órdenes o instrucciones superiores, o por las reglas informales presentes dentro de la institución pública (Saba, R. 2004).

A tales efectos cobra relevancia la creación de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, que complementa a los mecanismos judiciales y administrativos tradicionalmente establecidos.⁸² En un segundo plano, la designación de un Oficial de Información deberá ser uno de los primeros pasos para una implementación

adecuada de la Ley de Acceso a la Información. La legislación debe establecer las atribuciones y obligaciones del Oficial, tales como la responsabilidad por la operación e implementación del esquema de publicación automática, así como ver que las solicitudes de información sean resueltas en tiempo y forma, sin olvidar la importancia de armonizar los procedimientos de manejo de la administración, con el propósito de mantener cierta consistencia en el procesamiento de las solicitudes.

Costos

El derecho de acceso a la información supone también el derecho de realizar copias en el formato que sea técnicamente posible. Las prácticas internacionales consideran no estipular costo alguno por la tramitación de la solicitud de información, con el ánimo de no desincentivar el ejercicio del derecho, aunque sí es posible establecer cobros razonables para compensar los costos de reproducción del material requerido y cánones más elevados para diligencias comerciales, como un medio de subsidiar las solicitudes de información de interés público.

Sistema de archivo y registros

El establecimiento de sistemas de archivo y registro resulta ser el paso más engorroso y costoso, especialmente si no hay una práctica

81. Para el caso de la ley ecuatoriana, se establecen una serie de sanciones según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales correspondientes. Las penas van desde multas, suspensión de funciones sin goce a sueldo, hasta destituciones del cargo. Para mayor profundización sobre la legislación ecuatoriana, ver: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley No. 2004-34 del 18 de mayo del 2004. Artículo 23: De las Sanciones.

82. Considerando los gastos legales que los solicitantes incurrirán al interponer acciones, y el tiempo que ha de invertirse en un proceso judicial, sin olvidar la carga que puede generar en el sistema judicial, es provechoso disponer de un órgano independiente que pueda resolver los reclamos de manera expedita, previo a recurrir a una instancia judicial.

consuetudinaria, normas y procedimientos definidos o recurso humano calificado. Para facilitar el manejo adecuado de los sistemas de archivo, las prácticas internacionales recomiendan la unificación de normas y guías procedimentales o la aprobación de legislación, que establezca, entre algunos parámetros: la obligación de mantener registros bajo el principio de publicidad, el manejo de archivos reservados o confidenciales, la baja de documentos clasificados y la manipulación de documentos electrónicos.⁸³

Informe anual

Los informes anuales permiten a los gobiernos identificar los resultados positivos y negativos en la implementación y ejecución de la normativa, identificando aquellas áreas que necesitan más recursos o atención. Los informes, como instrumentos de rendición de cuentas, facilitan también a los ciudadanos en el monitoreo de los esfuerzos y cumplimiento del gobierno con la ley.

83. El caso ecuatoriano brinda un buen ejemplo de tal previsión al armonizar la Ley del Sistema Nacional de Archivos con la Ley de Acceso a la Información, y al delegar en el Sistema Nacional de Archivos la capacitación pertinente de los funcionarios públicos. Para mayor información véase, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley No. 2004-34 del 18 de mayo del 2004. Disposición Transitoria: Sexta.

84. En el caso latinoamericano, solamente las leyes de México, Ecuador, Panamá y Honduras contienen disposiciones de esta índole.

En ese sentido, las leyes de acceso a la información deben contener disposiciones relativas al seguimiento que debe hacer el ente regulador a las instituciones obligadas y la exigencia que tiene éste de rendir cuentas del trabajo realizado dentro de un determinado período de tiempo.⁸⁴

Exenciones

El derecho de toda persona a toda la información que se encuentre en poder del Estado, no es un derecho absoluto, cuyo ejercicio no admite limitantes algunas. El límite al ejercicio del derecho de acceso a la información radica en el ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas, y en motivos de orden público relacionados con la seguridad nacional e interés público general.

Uno de los principales problemas en no definir claramente conceptos como “Confidencial”, “Reservado”, “Legítimo interés público”, etc., es que esta práctica puede conducir a la comisión de abusos. Puede darse situaciones en las que los funcionarios públicos al no respetar el espíritu de la ley, o en los mejores de los casos, simplemente en la mala interpretación de los conceptos, se dediquen a generar mayores obstáculos a la transparencia, estampando “reservado” o “confidencial” en cualquier documento, sin dedicar la suficiente atención a revisar si la información realmente cabe

o no en la categoría de exención, y sin verificar si la divulgación de la información causaría algún daño.

Las exenciones deben ser claras y debidamente especificadas, y definen explícitamente el interés público que se está protegiendo (y el daño público que se pretende evitar) al negar la entrega de información. Si bien la estrategia de enumerar en una sección especial las exenciones, es la más utilizada en las normas latinoamericanas analizadas, cabe mencionar que ésta se basa primordialmente en el grado de precisión con que se describe la información que puede denegarse. Dado que es prácticamente imposible evitar una mediana indeterminación en esa descripción, es recomendable combinar el señalamiento de la información “denegable” con un procedimiento especial y exigente que conduzca a la determinación del secreto de manera objetiva y consensuada (Saba, R. 2004: 182).⁸⁵

85 Una posible alternativa para evitar entrar en ambigüedades interpretativas, podría ser el establecimiento de un órgano representativo integrados por miembros parlamentarios, que a través de una votación calificada, defina el secreto. Ejemplo de tal opción lo presenta Chile, al incorporar en el 2005 un nuevo artículo en su Constitución Política (Artículo 8º), que consagra el principio de la transparencia y la publicidad de los actos, estableciendo que sólo una Ley de Quórum Calificado puede establecer la reserva o secreto.

Procedimientos de apelación

Así como la implementación, los mecanismos para hacer cumplir la ley (el tercer lado del triángulo) deberán ser plenamente tomados en consideración durante la redacción de la ley. Si existiera una creencia generalizada en una posible inobservancia a las normativas de la ley, el supuesto derecho a la información pierde todo sentido. La debilidad e ineficacia de los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de la ley pueden llevar a negaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no existe una negación explícita, pero sí una situación en la que las agencias gubernamentales de manera figurada meten sus cabezas bajo tierra y hacen caso omiso de la ley. Por lo tanto, resulta crucial la estipulación de un mecanismo apropiado de revisión externa para garantizar la eficacia general de la ley.

En este punto, se debe resaltar que se reconoce que la problemática de la falta de acceso de información en poder del Estado no sólo proviene de su normativa o de la falta de ella, sino también de la cultura del secretismo y las otras instituciones informales comúnmente presentes en las administraciones públicas. En este aspecto, la reticencia de los funcionarios de entregar información puede minar incluso las legislaciones más progresistas en la materia. Por ello, para lograr modificar las prácticas estatales, se debe

adoptar, como medida indispensable de lucha contra el secretismo, el silencio y la arbitrariedad; programas de capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de información. Además, los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.

Los organismos independientes de fiscalización, llámense Instituto de Acceso a la Información, Defensoría del Pueblo, Ombudsman, etc., desempeñan un papel fundamental en cuanto a educar a la sociedad y a los funcionarios públicos y en garantizar la eliminación de todos los obstáculos al libre flujo de la información. Estos procesos pueden dar lugar a un fortalecimiento institucional de las entidades gubernamentales, vía el sistema de pesos y contrapesos que la propia ley de acceso a la información pública ha establecido. No obstante, todavía existen carencias en torno a órganos independientes dedicados especialmente a la supervisión y promoción de la ley, hecho que puede generar desconocimiento del derecho entre el público e incluso en el gobierno mismo.

Por último se encuentra la labor de monitoreo y evaluación que se le debe hacer al cumplimiento de la ley. Un hallazgo importante que surgió del análisis realizado por el *Open Society Justice Initiative* a

través del estudio "Transparencia y Silencio" en catorce países, es que los elevados niveles de cumplimiento con las leyes de acceso a la información dependen de los procedimientos consistentes en el procesamiento de solicitudes de información. En este caso particular el objetivo del monitoreo fue evaluar no sólo si las leyes nacionales satisfacían los estándares internacionales, sino también si se implementaban de conformidad con los requerimientos formales que dictan los parámetros internacionales.

Conclusiones

Dentro del amplio universo de los derechos humanos, el derecho a la información se ha constituido en fechas recientes, como uno de los ámbitos centrales de la discusión en torno a la amplitud y sentido de la acción estatal y a la relación Estado-ciudadanía. Al seno de esta prerrogativa se encuentran otros derechos y libertades, vinculadas entre sí y que no pocas veces parecen contraponerse. Sin posibilidad de acceso a la información, simplemente no se puede participar en el control popular de las autoridades públicas, en el debate nacional sobre la política económica del gobierno, sobre la calidad de los servicios que brindan las administraciones públicas, ni obtener la información imprescindible para desarrollarse en el entorno

societal, sólo por dar algunos ejemplos.

El derecho al acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr mayor rendición de cuentas y transparencia por parte de las instituciones gubernamentales, sino, es más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida, si se considera que la eficacia de las decisiones tomadas dependen de la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad de información disponible. Por tal razón, junto al afianzamiento del derecho, es de suma importancia incluir el eje “educación” en la configuración de una cultura ciudadana de la información, pues sin este elemento sería imposible que las personas conozcan el tipo de información que deben solicitar y posteriormente qué hacer con la misma.

Uno de los fundamentos más frecuentemente utilizados para justificar el derecho a la información es el que lo asocia con la libre expresión de las ideas. Mientras la libertad de expresión como manifestación de la autonomía no parece prestar atención al derecho al acceso a la información, la misma como precondition al proceso de toma de decisiones en un sistema democrático lo asocia indiscutiblemente con la libertad de acceso a la información. Sin la libertad de expresión no hay información y sin ésta no hay democracia, entendida como un sistema de autogobierno ciudadano. En suma, se protege la libertad de expresión con la finalidad de proporcionar

a la ciudadanía la mayor cantidad de información posible para que tome las mejores decisiones de autogobierno.

No obstante, el derecho a la libertad de expresión como instrumento que hace posible el acceso a la información, no es suficiente para justificar la existencia de un derecho a exigir información que se encuentra en poder del Estado. La “teoría democrática de la libertad de expresión” puede ser utilizada por los tribunales como una estrategia útil para evitar la censura o limitar a los medios de comunicación, pero no parece ser suficiente para exigir al Estado que libere o publique información que se encuentre en su poder. De este modo se podría decir que el derecho al acceso a la información como producto de la libertad de expresión, posibilita la discusión de un derecho ciudadano a exigir información, pero no parece ser un argumento completamente sustentable para exigir que las administraciones públicas, los parlamentos o la justicia reconozcan un derecho de acceso.

Para lograr materializar este derecho ciudadano a exigir información, se debe analizar el acceso a la información pública a través de dos supuestos interconectados entre sí:

- El acceso a la información pública es un derecho individual de toda persona, su goce y ejercicio es condición indispensable para el desenvolvimiento de la vida en todas sus

facetas, tanto pública como privada. Las personas necesitan acceso a la información en prácticamente todas las facetas de la vida cotidiana, ya sea para acceder a la educación, solicitar un puesto de trabajo, requerir la inclusión en un programa de asistencia social, construir o comprar una casa, fundar una empresa o cobrar una jubilación.

En ese sentido, la información funciona como presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho. En muchos casos, las personas se ven afrontadas por un abanico de posibilidades de acción o elección, el ejercicio efectivo del derecho sólo tendrá sentido en la medida de la existencia de información previa que haga posible una verdadera y adecuada elección. Nuevamente el derecho al voto, es el ejemplo paradigmático de esta situación, pero también se pueden considerar ejemplos en el derecho del consumidor, en el cual, la información está dirigida a racionalizar las opciones del consumidor, y tiene por objetivo la transparencia, es decir permitirle enterarse para decidir con conocimiento fundado las cualidades y atributos de los productos o servicios puestos a disposición.

- El reconocimiento constitucional del derecho, a través del

principio republicano de publicidad, el que está fuertemente ligado a la transparencia de la acción pública y el derecho de petición, no solamente visto desde la perspectiva del derecho administrativo, sino como una forma de rendir cuentas por parte de las autoridades.

Hacer pública la información en poder del Estado no es, un acto condescendiente de aquellos que se encuentran ocasionalmente en el poder, sino una obligación exigida por toda Constitución que establece un sistema republicano. El acceso a la información, constituye un mecanismo de control que no puede ser activado a instancia y arbitrio del controlado (en este caso el gobierno), razón por la cual no puede ser el gobierno el que, frente a cada requerimiento, decida cuándo y cómo la información que obra en su poder ha de ser divulgada o quien será el destinatario de esa información. Si así fuese, la herramienta de control carecería de efectividad y propósito alguno. En síntesis, el acceso a la información como mecanismo de control del gobierno, solo será efectivo si se considera un derecho de todos los ciudadanos, y no como una posibilidad cuya efectiva realización depende de la discreción de la autoridad pública.

Una vez reconocido la existencia del derecho humano y constitucional de exigir acceso a la información, la siguiente interrogante que nace versa sobre la necesidad de una ley que proteja y vele por el cumplimiento efectivo del acceso a la información. A simple vista y tomando en cuenta que ya el acceso a la información pública se garantiza por ser un derecho humano inalienable y ratificado por las mismas constituciones políticas, puede darse la impresión que una ley de acceso a la información pública simplemente vendrá a sumarse a los extensos cuerpos jurídicos latinoamericanos que gozan de desuso, y entorpecen el ejercicio del derecho que regula, una ley *per se* no garantiza el estricto cumplimiento o ejercicio efectivo del derecho. Las normas nunca resuelven el problema instantáneamente, sino más bien son una invitación a la realización de un sinnúmero de tareas y desafíos para la Administración del Estado y la ciudadanía en general.

Sin embargo, es posible sostener que sin la existencia de una ley, el derecho se torna de difícil ejercicio y cumplimiento en la práctica. Una ley de acceso a la información pública proporciona un instrumento para el ejercicio y potencial reclamo administrativo o judicial del derecho, de la misma manera que las normas de protección al consumidor no impiden que existan abusos, no obstante, establecen los procedimientos de reclamo ante la autoridad competente, como el tipo

de sanción a imponer en caso de incumplimiento de la ley.

A menudo los procesos de solicitud y provisión de información resultan más determinantes que cualquier otra disposición en lo referente al valor y la efectividad de la ley. Una ley de acceso a la información, debe establecer en forma clara y taxativamente aquellos casos en los que el Estado no sólo está obligado a brindar información, sino aquellos en los que debe haber excepciones a la publicación (protección de la intimidad, seguridad nacional, secretos comerciales, etc.). Pese a la amplitud con que pueden interpretarse estas excepciones, la cantidad de información que no encuadra dentro de éstas, y que habitualmente se niega o simplemente no se publica automáticamente es vasta. Información relativa a procesos de licitación o contratación pública, listados del personal de las administraciones del Estado, presupuestos de agencias gubernamentales, etc., en muchos casos no son conocidos por el público.

Es de conocimiento generalizado, que el establecimiento del secreto sobre materias tales como seguridad nacional u orden público, son habituales en las leyes de acceso a la información, pero también es de práctica común, que bajo tales conceptos imprecisos, los gobiernos deniegan una considerable cantidad de información que podría brindar sin la necesidad de arriesgar el *legítimo interés público*. Tomando en cuenta la trayectoria de las administraciones públicas latinoamericanas

y la naturaleza misma del derecho en cuestión, se puede afirmar que una ley de acceso a la información pública que establezca con claridad los requisitos que deben darse para brindar o negar información solicitada, es absolutamente necesaria e imprescindible.

Para tal fin, una ley de acceso a la información pública debe invertir los incentivos habituales que un empleado o funcionario público tiene para negar la información. La imposición de sanciones frente a la negativa de dar información puede persuadir a los empleados y funcionarios públicos a responder en forma afirmativa el requerimiento de información. Además, resulta interesante resaltar que las sanciones y asignaciones de responsabilidad también pueden operar como un “refuerzo legal y administrativo” del empleado o funcionario que teniendo disposición para dar información se sienta constreñido por órdenes o instrucciones superiores, o por aquellos valores presentes que imponen las instituciones informales dentro de una organización pública.

Con respecto al cumplimiento de los principios de acceso a la información, se ha demostrado que los gobiernos tienen mayores probabilidades de respetar el derecho de un individuo a solicitar información, y entregar la información solicitada en países que poseen leyes de acceso a la información que en países que no poseen estas leyes. Además de la referencia hecha a favor de una ley como instrumento para garantizar

el efectivo respeto y cumplimiento del derecho, es importante resaltar la necesidad de llevar a cabo procesos de monitoreo y evaluación, tanto por parte de la sociedad civil organizada como por los gobiernos. El objetivo del monitoreo es evaluar no sólo si las leyes nacionales cumplen con los estándares internacionales, sino también si se implementan de conformidad con los requerimientos formales que dictan los parámetros internacionales. Sin el debido monitoreo, realmente no se podría efectuar los ajustes internos necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones enmarcadas en la ley.

Si muchos son los ciudadanos que utilizan una ley de acceso a la información, se podrá ir afinando paso a paso los mecanismos para la recepción, provisión y sistematización de la información, e ir avanzando de este modo hacia sociedades participativas e instituciones más sólidas y transparentes. Sumada a tal propuesta, se encuentra la voluntad política, los esfuerzos conjuntos de los gobiernos y de la participación ciudadana, destinados a crear y promover espacios de acceso a la información, una actitud ética en los servidores públicos dispuesta a combatir la cultura del secreto, y a la vez, se logre fomentar en la ciudadanía la conciencia de la existencia de un derecho que les permite estar bien informados acerca del funcionamiento, proyectos y ejercicio presupuestal de sus gobiernos.

Para concluir, el acceso a la información pública en muchos de

los países del mundo se encuentra en su etapa incipiente, y con los avances tecnológicos, económicos, políticos y sociales vendrá mayor demanda de información por parte de las personas. Como es común, la codificación del derecho se mantiene varios pasos atrás de los acontecimientos que influyen presión sobre éste. En el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas (tales como intereses privados, redes de corruptela, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y reglas informales opacas que conviven junto con las formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica pueden atentar contra los principios del acceso a la información.

Ante estos obstáculos estructurales, institucionales y culturales, se puede afirmar que la función del acceso a la información es producir, tanto presiones económicas, sociales como políticas para inducir cambios. El acceso a la información puede influenciar en los hábitos de los individuos o de las instituciones, elección de empleos, inversiones y cálculos gerenciales sobre el mejoramiento de la eficiencia. Los individuos o grupos pueden utilizar la información para influenciar acciones de sus representantes electos, en los votos, en las decisiones adminis-

trativas y en general en la gestión de lo público.

Es por tal razón, que hay que seguir apostando por mecanismos transparentes y deliberativos, constituidos a través de sinergias entre una sociedad civil participativa y un Estado representativo y receptivo. Ésta será la única forma de lograr transformar administraciones públicas lentas, rígidas, verticales y patrimonialista a uno eficiente, eficaz y profesional, que responda tanto a las necesidades de una ciudadanía cada vez más compleja, diversa y exigente, como a un mercado cada vez más globalizado y competitivo.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El Acceso a la Información como Derecho*. Anuario del Derecho a la Comunicación; 1 (1). Buenos Aires, AR : Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2007) *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo. R Consultado el 10 de febrero del 2008 Disponible en <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilarv.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*.

- México D.F : Fondo de Cultura Económica.
- Azurmendi, A. (2001) *Derecho de la información. Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación*. Panplona, ES : Universidad de Navarra.
- Baniser, D (2006) *"Freedom of Information around the World.2006- A Global Survey of Access to Information Government Laws."* Privacy International. Londres, GB. Consultado 10 de febrero del 2008. Disponible en <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>
- Bastons, J. y Eliades, A. (2007). *El derecho de acceso a la información pública en el ámbito iberoamericano*. Consultado el 17 de noviembre del 2007. Disponible en <http://www.noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200703-5102003278491354578.html>
- Carver, R. (2003) *Freedom of Information Training Manual for Public Officials*. Consultado el 22 de diciembre del 2007. Disponible en <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>
- Castro, M. (2006, junio). Principio de Publicidad y Transparencia. Consideraciones para su adecuado resguardo y nuevos desafíos para el Estado. *En Seminario "Los Desafíos de la Administración Pública del Bicentenario"*. Santiago, Chile : Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Escuela de Gobierno y Gestión Pública.
- Cendejas Jáuregui, M. (2007) *Evolución Histórica del Derecho a la Información*. Revista Derecho Comparado de la Información. No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 15 de octubre del 2007. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/10/art/art3.htm>
- Corzo, S. (2002) *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona, ES : Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Cunill Grau, N. (2005) *La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad en Transparencia en la Gestión Pública: ideas y experiencia para su viabilidad*. Guatemala, Guatemala : Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES-BID.
- Dahl, R. (1999): *La democracia: una guía para ciudadanos*, cap. 4, Madrid, ES : Taurus.
- Darbishire, H. (2006). *El derecho de la información en América Latina* Anuario de Derechos Humanos, (2). Santiago, Chile : Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- De Vega, P. (1997) *Parlamento y Opinión Pública En: Ramírez, M. (ed.) El Parlamento a Debate*. Madrid, ES : Trotta.
- Escobedo, F. (2007) *Obstáculos Fundacionales a la Información Pública Estatal*. En revista *Transparentemente*. Consultado el 20 de diciembre del 2007. Disponible en http://www.caip.org.mx/revista/v1_articulos_01_p01.htm.
- Estrada, M. (1998) *Principios constitucionales del Derecho a la Información*. Consultado el 6 de noviembre del 2007, en http://www.cybertesis.edu.pe/sdx/sisbib/notice.xsp?id=sisbib.1998.estrada_cm-principal&qid=pcd-q&base=documents&dn=1&id_doc=sisbib.1998.estrada_cm=&query=estrada%20cuzcano&isid=sisbib.1998.estrada_cm-principal
- Flores Trejo, E. (2005) *Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información*. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile : CLAD.
- Guerrero, E. (2003). *La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México*. En ensayos de Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. México, D.F. : Instituto Federal Electoral.
- Habermas, J. (1981) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, ES. : Gustavo Gill.
- Helmke, G. y Levistky, S. (2006) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, EU : John Hopkins University Press.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003) *Marco Teórico Metodológico*. Secretaría de Acuerdos. México, D.F. : Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales.
- _____ (2005) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el Fortalecimiento de Organizaciones Civiles*. México, D.F. : Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.
- Kaufmann, D. (2002) *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for corruption control and good governance*. Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action Based on International Experience. New York : The World Bank. Consultado 10 de febrero del 2008. Disponible en <http://www.worldbank>.

org/wbi/governance/pdf/
quinghua_paper.pdf

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres, GB : Sage.

López Ayllón, S. (2000) *El Derecho a la Información como Derecho Fundamental en Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Doctrina Jurídica (37). México, D.F : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mclean, Ian. (1996) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford, GB : University Oxford.

Mena Vázquez, J. *Reflexiones sobre el Origen y Desarrollo del Derecho a la Información* en Revista del Departamento de Derecho del Tecnológico de Monterrey, Publicación (1). Consultado el 18 de octubre del 2007. Disponible en <http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/archivos/articulo5.pdf>

Mendel, T. (2003a) *Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente*. Revista de Derecho Comparado de la Información. (1) México, D.F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 17 de noviembre del 2007 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

_____. (2003b) *Freedom of Information. A comparative legal survey*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Consultado el 15 de octubre de 2007 Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134191_E.pdf

Novell, Rosa. (2002). *Transparencia y buen gobierno*. Barcelona, ES : Icaria.

Nueman, L. (2004) *Leyes de Acceso a la Información: piezas de un rompecabezas*. Centro Carter. Consultado el 10 de setiembre del 2007. Disponible en http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_pieces_of_puzzle_spanish.pdf

O'Donnell, G. (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Española de Ciencia Política, (11). Madrid, ES.

Open Society Justice Initiative (2005). *Transparencia y Silencio*. New York, NY. : Open Society Institute.

Ortega, J. (2003) *Marco Jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública en Costa Rica*, ponencia. En: XVI Congreso

- Archivístico Nacional. San José, CR. : Dirección General del Archivo Nacional, Ministerio de Cultura Juventud y Deporte.
- Pérez, E. y Makowiak, J. (2004) *El Derecho de Acceso a la Información en Europa y América Latina: Un Enfoque Constitucional*. Revista Electrónica de Derecho Ambiental. (10). Sevilla, ES. Consultado el 10 de febrero del 2008 Disponible en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2006) *Enforcing the Rule of Law, Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburg, PA. : University of Pittsburg Press,
- Putman, R. et. al. (1983) *Explaining Institutional Success: The Case of the Italian Regional Government* American Political Science Review. 77(1).
- Relatoría para la Libertad de Expresión (2007) *Estudio sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Washington D.C : Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- Saba, R. (2004) *El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*. Revista Derecho Comparado de la Información. (3). Consultado el 10 de enero del 2008. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=3>
- Salazar, R. y Carazo, M. (2003) *El derecho al acceso a la información: Legislación y Jurisprudencia*. Capítulo Transparencia Internacional de Costa Rica. Consultado el 11 de noviembre del 2007. Disponible en <http://www.transparenciacr.org/listado.php/5>
- Sartori, G. (1997) *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Madrid, ES : Santillana.
- Schedler, A. (1999) *Conceptualizing Accountability* en *The Self-Restraining State: Power and Accountability*. En: *New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Stiglitz, J. (1999) *Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones*. Planeación y Desarrollo. 30 (1). Bogotá, CO.
- Torres, N., Braguinsky, E. y Araujo, M. (2005) *Primer Informe del Mecanismo de Cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo*. Buenos Aires, AR. : Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC.
- Transparency International (2004) *Global Corruption Report*

2003. Consultado el 11 de octubre del 2007. Disponible en http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2003#download

Ugalde, L. (2002) *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México D.F. : Instituto Federal Electoral.

Valladares, L. (2007) *Elementos para una conceptualización del derecho a la información*. Consejo Nacional Anticorrupción, CNA. Tegucigalpa, MDC.

Consultado el 4 de marzo del 2007. Disponible en <http://www.cna.hn/>

Villanueva, E. (2003) *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México. D.F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Villoria M. (2006) *La Corrupción Política*. Madrid, ES : Síntesis ◇