

Autor: Coalición ACCESO (Juan Dumas, Raquel Escobar, Andrés Barreno, Ramiro Ávila)*
Título: EL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA
Ciudad: Quito, 2004
Producción: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, www.c3fes.net
Nota: Este texto puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

EL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA

Introducción:

Tratar el derecho de acceso a la información pública en América Latina no se limita al análisis de la normatividad generada en la región sobre el tema. Significa también constatar, en otro campo más, cómo frente al auge de lo privado, se intenta recuperar el sentido de lo público en función de democratizar las relaciones.

Consecuentemente, el acceso a la información pública es un proceso que implica tanto lo normativo como lo social, en un ensamblaje que deja ver, como lo afirma Boaventura de Sousa Santos¹, la posibilidad *emancipadora del derecho*, tan postergada hasta nuestros días.

El reclamo por la información pública revela la insatisfacción de los pueblos ante el secretismo y el progreso de la corrupción en la vida política y económica no sólo de nuestros países, sino en todo el mundo. Además, puede concebirse dentro de la tendencia mundial de revitalizar la moral.

Pero, la revitalización de la moral como respuesta a tal situación, sin profundizar en las causas y condiciones de cada contexto, puede constituirse en una lucha de moda más, “light”, encubridora e ignorante de la decadencia de un sistema que reproduce en aumento la delincuencia, los guetos étnicos y religiosos, los delitos financieros, la violencia individual y corporativa y el analfabetismo.

De ahí que, ante la posible maleabilidad de este proceso se hace inminente potenciar los caminos liberadores que, de hecho, abre. Identificamos uno que podría conducirnos a fortalecer la democracia y a alcanzar nuevos acuerdos de convivencia social. Así, si pensamos en el acceso a la información pública como mecanismo de lucha contra la

* La Coalición de Organizaciones Civiles por el Acceso a la Información Pública en Ecuador fue conformada por la unión de varias organizaciones no gubernamentales que trabajan por el desarrollo social, la participación democrática, la protección del medio ambiente y la defensa de minorías y grupos vulnerables. Tiene como fin promover el libre acceso a toda información pública como base de una verdadera democracia transparente y participativa.

¹ Boaventura de Sausa Santos, La Globalización del Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 2002, pgs 19-20.

corrupción, a través de la aplicación de una normatividad adecuada, es inminente ubicar / potenciar su ligazón a un proceso de participación y movilización social. Y es en este intento, precisamente, que descubrimos otro camino más para construir *ciudadanía*.

En busca de profundizar sobre tal posibilidad es que en el presente trabajo nos interrogamos sobre *¿Cuál es el tipo de relación que puede plantearse entre la información y la ciudadanía? ¿Qué papel cumple la comunicación en esta relación?* Y, de manera particular, es necesario reflexionar sobre *¿Por qué lo público sería el territorio recobrado para reclamar el acceso a la información en pleno auge de lo privado?*

De igual manera, se considera pertinente pensar el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en América Latina como un proceso regional, ciudadano y tendente a fortalecer el sistema democrático. El conocimiento de lo que sucede en la región podría darnos pistas sobre una de las formas cómo se está configurando la ciudadanía en la región, a partir del ejercicio, *primordialmente comunicacional*, de entregar, acceder y deliberar sobre la información. Aquello, además, nos permitirá homologar o diferenciar las tendencias de las acciones sociales dadas alrededor del tema.

Para las instancias de la sociedad civil que impulsan estos procesos en la región y, particularmente, para la Coalición de Organizaciones Sociales por el Acceso a la información Pública en Ecuador (*Coalición Acceso*), es muy necesario abrir el espacio para la reflexión conceptual sobre el acceso a la información pública en América Latina, desde la pertinencia y eficacia de lo normativo y sobre todo desde los importantes ámbitos que se intersecan en el proceso: la comunicación y la ciudadanía.

De igual manera, se considera urgente sistematizar los procesos sociales y la incidencia política de éstos, en los países donde se han dado acciones alrededor del tema. Este trabajo, que es un intento por comprender y definir los hechos, es vital para redimensionar lo que está sucediendo, así como para proyectar posibles acciones futuras, que puedan realmente garantizar, desde una de las tantas aristas existentes (el acceso a la información pública), el fortalecimiento de un movimiento ciudadano, democratizador y democrático.

Con el fin conseguir estos objetivos, el presente documento desarrolla un primer ítem sobre la relación entre *información, comunicación y ciudadanía*, campos que atraviesan los procesos de participación, deliberación y toma de decisiones. En un segundo ítem se trata el tema del acceso a la información como una construcción desde el *derecho* y la *ética*. En los dos ítems el *sentido de lo público* cruza transversalmente su análisis. Finalmente, se presenta una sistematización de las experiencias latinoamericanas en acceso a la información pública, presentadas en el Encuentro Regional *El Acceso a la Información Pública: El Ejercicio de un Derecho Fundamental*, realizado en Quito, el 15 y 16 de julio del presente año.

Información, comunicación y ciudadanía:

Entre la información y la comunicación

Los ámbitos de la información y la comunicación fueron ya interrelacionados en la producción teórica de la *mass communication research*, fincada en la escuela norteamericana de inicios y mediados del siglo XX. Tal fue el impacto del denominado modelo informacional (o matemático) de la comunicación, generado en el marco del período mencionado, que estos dos términos (información / comunicación) empezaron a comprenderse y utilizarse como símiles en el trato coloquial y en distintos ambientes sociales.

Sin embargo, sus gestores, entre ellos, el Profesor Weaver, si establecieron conceptos que diferenciaban tales términos. Aunque, hay que recordar su correspondencia a las vertientes teóricas dominantes en la época: la cibernética y la psicología cognitiva.

Dentro de tales parámetros se concebía a la comunicación como "un conjunto de procedimientos por los cuales una mente puede afectar a otra". En tanto que la información se definió como la *medida de la libre elección de un mensaje*". Respecto a esta acepción, debía considerarse que la elección abre las puertas a las posibilidades. Es decir, se pueden realizar múltiples combinaciones para *expresar algo* o, se puede optar por limitar al máximo dichas posibilidades con el fin de alcanzar *precisión*. Según esta propuesta, cuando una persona tiene mayores posibilidades de elección podría generarse la *incertidumbre*. Consecuentemente, la información debe someterse a la menor cantidad de posibilidades de combinación / elección para que sea efectiva.

En este contexto, se entendían como problemas en la comunicación a la (in)precisión de transmisión y por ello se consideraba "que los problemas que han de estudiarse en un sistema de comunicación tienen que ver con la *cantidad de información*, la *capacidad del canal* de comunicación, el proceso de *codificación* que puede utilizarse para cambiar un mensaje en una *señal* y los efectos del *ruido*".

Como esta interpretación respondía a la matriz teórica que impulsó el modelo: la cibernética, su interés era establecer cómo un estímulo exterior se transforma en información (input) y *cómo responde el sistema receptor* (output).

En busca de otra comunicación....

Acercamientos teóricos como el descrito, dan cuenta de algunos de los rasgos característicos de la comunicación, que vemos, en mucho, condujeron a un imperdonable olvido: que la comunicación es, sustancialmente, un proceso social; y no sólo el acto mecánico de la transmisión de información (*medida de las posibles combinaciones en un mensaje*) o, el ámbito que explica el funcionamiento, desarrollo y efectos de los medios masivos.

Por tanto, la comunicación "involucra no sólo lo lingüístico, sino también lo psicológico, lo sociológico, lo antropológico, lo histórico, lo político, lo económico, lo legal, etc., hecho que equivale a decir que cercarse a él es acceder al entramado societal por una

vertiente-la de los significados (des) codificables-que atraviesa todos los niveles y espacios de esa red².

Devolverle a la comunicación a su matriz social es el primer paso para comprenderla y desarrollarla de forma diferente. Si la comunicación, en su acepción etimológica, significa **comuni6n**, esto es poner en com6n lo que se sabe y se siente o establecer y construir v6nculos a trav6s de la palabra; es entonces, "parte esencial de la construcci6n de lo social, es un ejercicio de participaci6n individual y construcci6n colectiva en el cual se "comparte" para conocer y crear conjuntamente"³.

La comunicaci6n puede considerarse como el espacio privilegiado para el intercambio de ideas y definici6n de acuerdos sobre formas de convivencia social. La realizaci6n de tales acuerdos es fundamento para la configuraci6n de las nociones culturales, pol6ticas y econ6micas de las sociedades. Sin que ello signifique olvidar que, a la vez, la comunicaci6n es igualmente permeada e influenciada por tales esferas.

Por otro lado, "si las personas dejaran de ejercer su comunicabilidad, entonces no podr6an intervenir en las decisiones que se toman para normar la convivencia. Adem6s, tampoco podr6an saber que sucede en sus contextos pr6ximos o lejanos"⁴. Cuando las personas no se expresan y no participan en el espacio p6blico, se corre el riesgo de adoptar formas de vida, en cuya normatividad y convenciones no fueron incorporadas las opiniones e interpretaciones de todos y todas.

As6 tambi6n, se deja paso a una forma pasiva de receptividad, que coarta la posibilidad de producir mensajes y poner a circular los diferentes mundos simb6licos que se construyen en las diversas sociedades. Aquello facilita la circulaci6n de nociones hegem6nicas que norman la construcci6n de mensajes, las formas de interpretaci6n y, consecuentemente, las posibles acciones de las personas. Si bien ello siempre ser6 contrarrestado, de alguna manera, porque la comunicabilidad es intr6nica al ser humano, potenci6ndose su posibilidad de re- interpretaci6n desde y por su contexto pr6ximo, no es menos cierto que al igual que en todo 6mbito social, existen relaciones de poder inequitativas que atraviesan la comunicaci6n, convirti6ndola en otro campo de conflicto social.

Otra vez la informaci6n...

Pero, aquel entendimiento de la comunicaci6n como lugar de re-conocimiento a trav6s del di6logo, cobra nuevas dimensiones ante la presencia de las nuevas tecnolog6as de informaci6n y comunicaci6n. Se da pues un nuevo enlace de los dos 6mbitos, cuyo impacto, seg6n Jes6s Mart6 Barbero, implica que ` la comunicaci6n se ha convertido en el m6s eficaz motor del desenganche e inserci6n de las culturas-6tnicas nacionales o locales, en el espacio / tiempo del mercado y las tecnolog6as`⁵.

² Torrico, Villanueva Erick: La Tesis de Comunicaci6n: Elementos Para Elaborarla. Primera Edici6n, Artes Gr6ficas Latina, La Paz/Bolivia, 1993, pp.25.

³ INREDH y Punto de Comunicaci6n. Investigaci6n: Medios de Comunicaci6n:

⁴ Idem

⁵ Mart6n-Barbero, la Globalizaci6n en la Clave Cultural: Una Mirada Latinoamericana, Departamento de Estudios Socioculturales, ITESCO, doc. Guadalajara, M6xico, 2002

Y en este contexto, la información pasó a ser el signo distintivo de la sociedad del nuevo milenio. Tanto ha llegado a significar / ser, que incluso se la identifica como la sociedad de la información o informacional. Según Manuel Castells, es el nuevo modo de desarrollo de un capitalismo no superado, sino rejuvenecido por las relaciones comerciales a distancia, que se median por la tecnología.

Es claro que este proceso ha sido modelado por una lógica economicista y mercantil. Aquello ha derivado en la subordinación de la esfera política a la económica y, a la intensificación de la transnacionalización y disolución de las fronteras, que en suma significan la crisis del estado-nación. En dicho proceso se ha desarrollado un sentido homogeneizante de la cultura sustentada en el consumo.

Pero, simultáneamente, frente a la uniformización ha surgido la explosión de la pluralidad, la visibilización de los diferentes, la expresión de las identidades. Ello implica la coexistencia de un mundo globalizado con la reafirmación de su opuesto: lo local.

En ese contexto y en medio de las autopistas de la información, también se evidencian claros intentos por recuperar la esfera política como el gran paraguas de la convivencia social. En algunos países latinoamericanos, *la información* se ha re-valorizado en su fin, función y contenidos desde la perspectiva de lo público. Aquello ha significado que, dada la actual debilidad del estado - nación, lo público no se limite a lo oficial, a lo gubernamental. Ha recuperado su contenido de interés común, de acuerdo para la coexistencia social.

Pero, además, se reafirma la noción de lo público como el calificativo y espacio apropiado para reclamar la información que es de interés común. Así, se restablece la necesidad de *conocer* para participar, una condición que la cultura de consumo ha ido debilitando por la supremacía de la lógica del mercado.

La información y la comunicación en la construcción de la ciudadanía

Según Carlos Camacho “se percibe en estas sociedades de principios de siglo que los medios de comunicación masiva y las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) al igual que las instituciones sociales, aportan, de uno u otro modo, a la construcción de *ciudadanía*, la misma que puede ser activa y participativa o vinculada exclusivamente al consumo, como se percibe en la mayoría de los casos⁶”.

Esta afirmación da cuenta de las entidades que generan y/o administran información. En el caso particular de la información pública, son históricamente las instituciones estatales encargadas de administrarla. Esta práctica responde a la confusión que, en América Latina, ha subsumido el espacio público con lo estatal. Una realidad que atraviesa la región debido al desconocimiento de la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas y el deseo de los grupos gobernantes de integrar y homogeneizar a la sociedad en la unidad: estado-nación.

Es así como se ha ido forjando un sistema político que centraliza el poder y verticaliza las relaciones sociales. Además, que sacraliza el orden y penaliza la diferencia (cultural

⁶ Carlos Camacho, Los ciudadanos y los medios de Comunicación: El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de ciudadanía comunicativa”, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Diego Portales, Chile, 2003.

/ política), por considerarla dispersión, por tanto, atentatoria a la estabilidad de los regímenes de gobierno. A ello ha acompañado lo que algunos autores han denominado los esencialismos nacionalistas, cuya construcción monolítica ha erigido interpretaciones e imágenes únicas, que han determinado un modelo político, cultural y económico de ser y aparecer en nuestra región: el de occidente.

Estas condiciones se extremaron en los países andinos con la invisibilización y desconocimiento de los pueblos originarios y su tradición política y, por otro, en las dictaduras militares del cono sur. Tales hechos llevaron al límite un régimen caduco, sustentado en la autoridad y el desconocimiento de la pluralidad. Y han sido, finalmente, los detonantes para que en las sociedades latinoamericanas se re-inventen las formas de contacto y movilización frente al rompimiento de los acuerdos de convivencia social, por parte de los propios gobiernos.

Retomar el contacto e ingeniar formas alternativas de crear y desarrollar la comunicación, sea con la producción de volantes, de casetes de audio y video de circulación comunitaria, o con la creación de espacios `clandestinos` de reunión, han sido el puente que ha conducido a las personas, según Jesús Martín Barbero, `a descubrir la **competencia comunicativa** como capacidad de convocatoria y conformación de la sociedad civil`.⁷

Luego, según este y otros autores, lo público se revitaliza, se re-funda en: la **competencia comunicativa**, dado que demanda interacción entre los sujetos, quienes expresan sus opiniones y deliberan sobre éstas. **El interés común**, que es el nexo para tal encuentro, pues quienes se reúnen comparten un contenido o conocimiento de algo que es de su interés. Y todo ello, inevitablemente, conduce a construir **ciudadanía**.

Respecto a la conjugación de estos tres elementos, Germán Rey afirma que “lo propio de la **ciudadanía** hoy es el hallarse asociada al `**reconocimiento recíproco**`, esto es al **derecho a informar y ser informado**, de hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad. Una de las formas hoy más flagrantes de exclusión ciudadana se sitúa justamente ahí, en la desposesión del **derecho a ser visto y oído**, que equivale al de existir/contar socialmente, tanto en el terreno individual como el colectivo, en el de las mayorías como de las minorías”.⁸

Alrededor de estas mismas reflexiones, Carlos Camacho considera que “el consumo de la oferta mediática y, especialmente, de la información periodística de calidad, coadyuva en la constitución y ejercicio activo y responsable de las ciudadanías porque permite que las personas se formen una opinión sobre algún hecho de interés común, la pongan a consideración pública y deliberen sobre la misma en busca de consensos que influyan o determinen acciones hacia los sistemas de poder. De este modo, se participa en la toma

⁷ Jesús Martín Barbero, *Televisión Pública: del Consumidor al Ciudadano*, Omar Rincón Compilador, Convenio Andrés Bello, Proyecto de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert, 2001, Bogotá / Colombia

⁸ En: Jesús Martín Barbero, *Televisión Pública: del Consumidor al Ciudadano*, Omar Rincón Compilador, Convenio Andrés Bello, Proyecto de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert, 2001, Bogotá / Colombia.

de decisiones que afectan, de forma directa o indirecta, la propia vida y la de la comunidad”⁹.

Pero, este autor da la pauta de que tal proceso es tendente a la constitución de lo que se denominaría la ciudadanía comunicativa, donde “es nuclear la información porque se basa en el principio de reducción de la incertidumbre. Esta certeza se logra por medio del despliegue de las facultades del *derecho humano a la información* (recibir, investigar y difundir información y opinión) que influyen sobre la persona en alguna forma de conocimiento y modifica o transforma su comportamiento en un proceso de “maduración social”, donde desarrolla las virtualidades de la sociabilidad”¹⁰.

El acceso a la información pública: derecho y ética

La visión de la que partimos

Varios son los análisis políticos y teóricos sobre *el derecho* en las sociedades contemporáneas. Tal vez, en el nuevo milenio, sea uno de los temas más debatidos dado que las dimensiones de tiempo y espacio, la local y la transnacional, se subsumen y anteponen, de forma simultánea. Aquello, incide decisivamente en el panorama del campo jurídico, reafirmando su extrema complejidad en un nuevo orden, que se impone como mundial / global.

Boaventura de Sousa Santos afirma que el actual `campo jurídico es una constelación de legalidades (e ilegalidades) diversas, que operan en espacios y tiempos locales, nacionales y transnacionales y que si se concibe de esta forma, el derecho tiene tanto un potencial regulatorio o incluso represivo, como un potencial emancipatorio`. Y prosigue este autor afirmando que `la forma en que el potencial del derecho evoluciona, ya sea hacia la regulación o la emancipación, no tiene nada que ver con la autonomía o autorreflexividad del derecho, sino con la movilización política y las fuerzas sociales en competencia`¹¹.

Al respecto, Monique Chemiller-Gendreau ¹²podría ayudarnos a ilustrar esta afirmación cuando reflexiona sobre los pueblos que han ganado al colonialismo `por la fuerza de una idea, la de liberación, y la irrupción de un cambio en la norma jurídica, con la afirmación del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, que derribó la validez hasta entonces reconocida del colonialismo`.

Pero, *qué visión y práctica del derecho ha caracterizado a nuestra región?* Para responder a esta interrogante, retomamos a Boaventura de Sousa Santos, quien hace un

⁹ Carlos Camacho, Los ciudadanos y los medios de Comunicación: El derecho a la información como práctica de formación y desarrollo de ciudadanía comunicativa”, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Diego Portales, Chile, 2003.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Boaventura de Sausa Santos, La Globalización del Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 2002, pgs 19-20

¹² Monique Chemiller-Gendreau, Un Orden Democrático y Universal

muy interesante análisis de la definición del derecho a partir de la antropología jurídica y la filosofía jurídica antipositivista de finales del siglo XIX. Según concibe este autor, el derecho sería "un cuerpo de procedimientos y estándares normativos regulados, que se considera exigible ante un juez o un tercero que imparte justicia y que contribuye a la creación o prevención de disputas, así como a su solución mediante un discursos argumentativo acompañado de la amenaza de la fuerza"¹³. En esta definición B. de Sousa reconoce tres componentes: la retórica, la burocracia y la violencia.

Estos tres componentes son definidos por el autor como formas de comunicación y estrategias de toma de decisiones, variando el fundamento y efecto de cada uno. Así, la retórica se basa en la persuasión o convencimiento por medio del potencial argumentativo proveniente del lenguaje verbal y no verbal. En tanto que la burocracia se funda en las imposiciones autoritarias demostradas en los procedimientos regulados y los estándares normativos. Finalmente, la violencia, se basa en la amenaza de la violencia física¹⁴.

Es claro que América Latina este criterio dejó huellas profundas, a tal punto de separar la institucionalidad de la justicia de la dinámica social. De ahí lo relevante de la propuesta de Monique Chemiller-Gendreau, quien sostiene que sólo restableciendo el concepto de interés público, tanto en espacios locales como nacionales y mundiales, se puede contruir un **orden público democrático y universal**.

Luego, la re-construcción de la noción y práctica de lo público, favorece en la conformación de cuerpos normativos que reflejan los valores de una sociedad que busca equidad. Y, en ese contexto, las propuestas legislativas, nacidas en un proceso de organización social, siempre sobrepondrán los derechos superiores a la norma jurídica vertical.

En tales condiciones, se hace urgente remozar los espacios de encuentro social para ejercer y viabilizar los derechos y, sobre todo, existe la necesidad de una sociedad civil actuante que protagonice la exigibilidad y reglamentación de los derechos normados.

El acceso a la información: un derecho humano¹⁵

El avance de la consagración formal de los llamados derechos humanos ha permitido afinar, adecuadamente, la visión del conocimiento de lo público, necesario para una

¹³ Boaventura de Sausa Santos, La Globalización del Derecho, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 2002, pg 20

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Este texto es un extracto de la ponencia presentada por el Dr. Miguel Rodríguez Villafañe en el Encuentro Regional *El Acceso a la Información Pública: El Ejercicio de un Derecho Fundamental*, realizado en Quito, el 15 y 16 de julio del 2004. Miguel Rodríguez Villafañe es Presidente de la "Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación", (A.I.D.I.C.), Director de la Sala de Derecho de la Información y de la Comunicación del Colegio de Abogados de Córdoba. También ejerce la cátedra como Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho de la Información y de la Comunicación. Es Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es ex-Secretario Letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. Ex-Juez Federal de la Ciudad de Córdoba, Argentina, a cargo, además, las funciones de Juez Federal Electoral para la Provincia de Córdoba. Ha sido invitado como expositor nacional e internacional en acceso a la información pública a diversos lugares de América y Europa.

sociedad democrática y republicana. En especial, en las últimas décadas del siglo pasado y en el presente siglo XXI, se ha consolidado una conceptualización más avanzada respecto de aspectos de la dinámica estatal que deben perfeccionarse, para garantizar una democracia republicana, respetuosa de los derechos humanos.

Dentro de los derechos humanos básicos, un lugar especial ocupa el derecho a la información. Porque el acceso a la información, ya sea buscando, recibiendo y difundiendo la misma, constituye un aspecto esencial de la libertad de expresión.

Derecho este que implica, al decir de las Naciones Unidas, la “piedra de toque de todas las libertades, ... y constituye un elemento esencial de todo esfuerzo serio para favorecer la paz y el progreso en el mundo”¹⁶.

El derecho a la información está consagrado, expresamente, por la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”- (conocida como Pacto de San José de Costa Rica) -artículo 13- ; la “Declaración Universal de los Derechos del Humanos” - artículo 19 -; “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” -artículo 19-; la “Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial”, -artículo 5- ; la “Convención sobre los Derechos del Niño” - artículo 13 inciso 1- ; la “Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre”, -artículo IV-, entre otros instrumentos internacionales y constituciones de la gran mayoría de los países de América.

En la nueva visión se reconoce al derecho humano a la información como un derecho de las personas y de las sociedades, como derecho individual y social, simultáneamente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha subrayado, en este aspecto, con arreglo al artículo 13 de la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”, las dimensiones individuales y sociales del acceso a la información y ha sostenido que: “el derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular”¹⁷.

Cabe resaltar, que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos impone a los Estados partes la obligación de respetar los derechos y libertades que consagra, y garantizar el libre y pleno ejercicio y goce de los derechos reconocidos en ella, a toda persona sujeta a su jurisdicción¹⁸.

Los pactos internacionales en materia de derechos humanos y su efecto operativo y multiplicador en los más diversos aspectos de la vida humana, donde la dignidad del hombre se ve afectada, obliga a la necesaria adecuación de la legislación interna y del accionar del Estado, al texto de las convenciones. De no ser así, ello puede ser cumplido por la jurisprudencia y no únicamente por la legislación formal. Esto así, conforme a lo que dispone el artículo 2 del Pacto de San José de Costa Rica, en tanto define la

¹⁶ Resolución 59 (I), del 14/12/46, de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.).

¹⁷ Caso 10.488, Informe N° 136/99, “Ignacio Ellacuría, S.J. y otros (El Salvador)”, 22 de diciembre de 1999, Informe Anual de la CIDH 1999, OEA, Ser.L/V/II.106, Doc. 6 rev., 13 de abril de 1999.

¹⁸ Artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

obligación de dictar "medidas legislativas o de otro carácter" para cumplir el propósito de adecuación a la que se comprometió cada Estado.

Del derecho de información al derecho de acceso a información pública

Entre las diversas perspectivas que tiene el derecho a la información, como lo prevé el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹, se debe asegurar el acceso a la información pública. Esencial para consolidar la libertad de expresión y dar el marco de transparencia básico, a los efectos de fortalecer y perfeccionar la democracia.

Y, como bien se sostiene, en el Principio 4º de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas"²⁰.

Lo referido en el principio antes mencionado, también lo reitera, con firmeza, la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo 4º, determina que "son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa"²¹.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos cuando, en su sesión plenaria del 10 de junio de 2003, sostuvo, en los considerandos de su Resolución N° 1932, que "el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información"²².

Para garantizar que se de el régimen concebido, adecuadamente, también se ha señalado la necesidad de un sistema legal claro y operante, una voluntad estatal de cumplir con lo comprometido en el tema y una sociedad civil vigilante y activa en la plena vigencia del derecho de acceder a la información pública.

El componente de la comunidad militante es una actitud que se evidencia, especialmente, en los últimos tiempos.

¹⁹ "Convención Americana sobre Derechos Humanos", Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

²⁰ La Declaración fue aprobada durante el 108º período ordinario de Sesiones de la CIDH, en octubre de 2000 y constituye un documento básico para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²¹ "Carta Democrática Interamericana", aprobada por la Asamblea General, en el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la O.E.A., el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú.

Por lo que, ahora, no solo se espera que el Estado cumpla con su deber de hacer conocer las resoluciones que debe publicitar para hacer conocer a la población y como presupuesto de su eficacia, sino que debe poner a disposición de la misma, en general, la información fundamental que su actividad y permitir que las personas y la sociedad, como regla, puedan requerir acceder, libremente y sin trabas, a la información de todo el accionar estatal.

Ello con el fin de poder tener información esencial para sus decisiones personales o sectoriales, ejercicio acabado de la libertad de expresión, ayuda a crear un ambiente propicio de respeto a todos los derechos humanos y otros derechos garantizados constitucionalmente²³.

Además, la posibilidad que la sociedad civil pueda acceder con facilidad a la información pública opera como un mecanismo fundamental de participación ciudadana, permite desarrollar el juicio crítico y un debate público informado, ayuda al control de la gestión gubernamental y previene la corrupción estatal. También a consolida y perfecciona el sistema democrático, que se debe a la verdad.

Por último, en esta perspectiva integral implica a su vez, la necesidad de respetar la autodeterminación informativa de las personas, ante intromisiones que puedan afectar su intimidad, tanto por parte del estado como de particulares. En esto es de importancia, el dictado de leyes de habeas data, para facilitar el acceso a los individuos a constatar la información personal que conste en ámbitos públicos o bancos de datos y que pueda exigir la tutela de su intimidad o privacidad, cuando correspondiere o peticionar rectificaciones, si en dichos ámbitos hubi²⁴era información errónea o incorrecta sobre su persona.

El acceso a la información pública: ética y corrupción

Como lo afirma Napoleón Salto `la corrupción es una constante de la humanidad, ha coexistido con la pobreza y la desigualdad. Es otra forma de injusticia que pesa sobre las sociedades`²⁵.

Desde finales del siglo XX y ya en el nuevo milenio, la corrupción se proyecta como una enfermedad global y altamente contagiosa. Sin embargo, pese a su antigüedad, jamás se

²² AG/RES. N° 1932 (XXXIII-O/03) “Acceso a la Información pública: Fortalecimiento de la Democracia”, Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la O.E.A., celebrada el 10 de junio de 2003).

²³ “Sí un ciudadano no recibe información amplia, veraz, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer muchos derechos previstos en las Constituciones Políticas, como el derecho a la educación, el mismo derecho a la información, el derecho al voto, el derecho a la libre autodeterminación y, en general, del derecho a una participación libre y democrática en la sociedad. Todos los derechos 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 uno de los fundamentos más esenciales del Estado de Derecho”, Alfredo Chirino Sánchez, “Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la prevención de la corrupción”, Noviembre de 2000, (http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_sanchez.htm). Taller Técnico Regional, desarrollado en Guatemala.

²⁵ Napoleón Salto, *Ética y Corrupción, Estudio de Casos, Proyecto ResponDabilidad/Anti-Corrupción en las Américas*, SA

ha creado su cura, dado que las condiciones de adaptabilidad al sistema le han permitido subsistir.

Frente a ello, retorna con fuerza la preocupación por la ética, como lo afirma Gilles Lipovetsky, vuelve, `después de la idolatría de la Historia y la Revolución el culto ético como nuevo avatar de la conciencia mitológica^{26` de esta sociedad del nuevo milenio.}

Pero ese retorno, esa revitalización de lo moral coexiste con el culto a la eficacia, la desregulación estatal, el éxito como principio y fin de la vida humana y, la protección individual, tanto física como moral.

En ese contexto, en las sociedades del nuevo milenio se acentúa el conflicto de la doble correspondencia al interés común y al interés individual. Dicho conflicto, irresuelto por la ética del deber ser, se revela como la práctica de la apariencia. Es decir, hacer o dejar de hacer algo por el grado de afectación que genere a la persona, sin responder a principios o acuerdos sociales superiores, sino al interés de obtener bienes materiales sin importar el medio. Aquello, desde la perspectiva del parecer, antes que del ser.

Dicha actuación delata, que tanto en la vida personal como en la esfera política, se prescinde del horizonte ético de los valores, verificándose un débil compromiso con lo público. Esto significa, en la cotidianidad, la ruptura entre las prácticas económicas y políticas y, la normatividad. Es así como se construyen relaciones que desconocen al otro y lo eliminan del diálogo, pues en un mundo de competencia, sólo existen contendores (potenciales enemigos) y no iguales.

Al no existir diálogo, tampoco se generan competencias comunicativas, posibilitadoras de la construcción colectiva. Al predominar la lógica del mercado y al estar en extinción el Estado de bienestar, se da paso a la incertidumbre. Como lo afirman Calderón y Lechner, `al no sentir el respaldo y reconocimiento del Estado, al percibirse amputado de su inserción comunitaria, el ciudadano se siente extremadamente vulnerable y tiende a retrotraerse al refugio de su intimidad. Es la estrategia del caracol, en la que ya no se trata de que el ciudadano prefiera participar o no participar en la política. El problema de fondo es si la participación política todavía hace algún sentido para el ciudadano^{27`.}

Tal situación ha demandado nuevas acciones políticas, que no sólo contemplen medidas punitivas, sino que trasciendan a una nueva ética y definición de la justicia. Estas acciones pueden reconocerse como políticas preventivas. Entre ellas, justamente, se encuentra el impulso del ejercicio y la normatividad del derecho de acceso a la información pública. De ahí que, sea un instrumento tanto ético y normativo, como ciudadano.

Desde una propuesta de ética alternativa, algunos autores, entre ellos Jonh Rawls, consideran viable recuperar a la esfera política de su subordinación a la economía, así como desempolvar el criterio de primacía de la justicia como imparcialidad `y el

²⁶ Gilles, Lipovetsky, El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos. Anagrama, Barcelona, 4ta edición, 1998. En: Napoleón Saltos, Etica y Corrupción, Estudio de Casos, Proyecto ResponDabilidad/Anti-Corrupción en las Américas, SA

²⁷ Fernando Calderón y Norbert Lechner, Más allá del Estado, más allá del mercado: la Democracia. La Paz, Bolivia, Plural editores / CID.

establecimiento y ampliación de un nuevo contrato social, en un consenso trasladado a la política sobre la justicia y bienes primarios, que aceptarían las diversas visiones éticas y religiosas en un contexto democrático²⁸.

En tanto que para Juergen Habermas, la nueva ética está basada en la racionalidad y acción comunicativas, en donde la fuerza legitimante hoy sólo la poseen reglas y premisas comunicativas que permiten distinguir un acuerdo o pacto obtenido entre personas libres e iguales frente a un consenso contingente o forzado²⁹.

Es decir, una forma de establecer reparos a la corrupción es recuperar el espacio de encuentro que es la comunicación. Y aquello da cuenta de la necesidad no de adoptar, sino de **adaptar** los mecanismos existentes para esto, al contexto donde se instaure dicho proceso.

Se reafirma así la relación: acceso a la información - comunicación y ciudadanía, pues como lo dice Germán Rey “Las nuevas afirmaciones constitucionales aceptan, por lo general, que el derecho a la información es un territorio de conformación de ciudadanías. La idea del consumidor como ciudadano, que ha recibido otras complementaciones en su debate, perfila este concepto. La calidad de la información es un derecho de los ciudadanos y las ciudadanas (...) no es una graciosa concesión, sino una obligación social (...) fundamental en la conversación social entre medios (funcionarios públicos) y ciudadanos, entre administración (...) de un bien público como la información y las responsabilidades públicas que se derivan de esta concesión de la sociedad.”³⁰

²⁸ Napoleón Saltos, *Ética y Corrupción, Estudio de Casos, Proyecto ResponDabilidad/Anti-Corrupción en las Américas*, SA

²⁹ *Ibidem*

³⁰ Germán Rey en *Televisión Pública del Consumidor al Ciudadano*, capítulo *Panorama de la Televisión Pública*, Bogotá, 2002, FES/Proyecto Andrés Bello.

Sistematización de experiencias latinoamericanas en acceso a la información pública

En esta parte se expondrán las experiencias en acceso a información pública de países como Perú, Argentina, Paraguay y Ecuador. En el caso de Perú y Ecuador existe ya una legislación vigente y en implementación. Pero, en Paraguay y Argentina la normatividad está en proceso de elaboración y aprobación, respectivamente. Lo cual, bajo ningún concepto, disminuye el impacto del proceso y, sobre todo, la movilización social dada alrededor del tema.

En los cuatro casos expuestos se desarrollan iguales ítems: contexto, contenido de la ley y proceso social y, conclusiones de cada experiencia. Este es un esfuerzo de sistematización de las ponencias presentadas en el Encuentro Regional *El Acceso a la Información Pública: El Ejercicio de un Derecho Fundamental*. Es por ello que los textos conservan la caracterización propia de sus autores y, pese a mantener un ordenamiento similar, responden a tales distinciones. Se ha intentado, además, que sea así, ya que si bien es un esfuerzo de sistematización, también es el relato vivo de quienes han protagonizado estos procesos.

El Caso Peruano:

Por Javier Casas Larga³¹

1. Contexto:

Al final del gobierno de Fujimori, los peruanos nos encontramos en una circunstancia probablemente única en el siglo XX, por la cual todos podíamos ver en televisión, sentados en nuestras casas y con nuestras familias, a los hombres más probos de nuestro país concertando clandestinamente con el amo del Perú, Montesinos, enriquecimientos ilícitos, prebendas políticas, arreglos judiciales, incluso empleo para sus hijos. Todos hombres públicos que delante de cámaras y para el pueblo eran paladines de la justicia y de la decencia, pero que en las oficinas del Servicio de Inteligencia, cuando creían que nadie los veía, se quitaban la careta y asumían su verdadera personalidad.

En efecto, es hasta cierto punto paradójico que un gobierno dictatorial sancionara importantes avances en protección de los derechos humanos. De hecho, hasta la Constitución de 1993, en Perú no existía la Defensoría del Pueblo, el acceso a la información no era un derecho reconocido, la institución del hábeas data no era vigente,

³¹ Es abogado y periodista. Entre 1995 y 2002 trabajó en el Departamento de Informes Especiales del diario El Comercio, especializándose en el seguimiento de la corrupción judicial. En el 2001 fue cogeador del premio de la Sociedad Interamericana de Prensa a la excelencia periodística, en la categoría Periodismo en Profundidad. Desde el 2002 dirige el área jurídica del Instituto Prensa y Sociedad, cuyos programas son el de acceso a la información y el de protección de periodistas. Participó en el debate de la ley peruana de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en la elaboración de su reglamento. La especialidad del programa de acceso a la información del IPYS es la promoción del empleo de la ley y el litigio contra el Estado. Ha sido expositor sobre las experiencias peruana y regional en materia de acceso a la información pública, en Ecuador, Colombia, Venezuela, México, Panamá, Brasil, Argentina y Paraguay.

y los jueces de la Corte Suprema emanaban directamente de decisiones del poder político. Pero, no es menos cierto que durante la presidencia de Fujimori sólo cambiaron las leyes. La realidad enviaba al país hacia el abismo. Como nunca en nuestra historia, el Estado fue durante casi diez años el instrumento de una sola persona, y como nunca, se envolvió en sí mismo en la más absoluta opacidad. La crisis que puso fin al gobierno de Fujimori y Montesinos fue interna. No vino de fuera.

Al término del Fujimorato, cuando asumió la presidencia Paniagua, se emitió un reglamento que regulaba, de forma insuficiente todavía, el acceso a la información pública. Sin embargo, el efecto no fue menor desde el punto de vista formal, pues las entidades de la administración introdujeron este nuevo procedimiento dentro de sus normas internas. Aquello, se debía, en cierta medida, al momento dado, pues era políticamente correcto que toda la administración se desmarcase de cualquier sospecha de falta de transparencia.

Luego, la bandera que enarboló el entonces candidato Alejandro Toledo fue la lucha frontal contra la corrupción. Cuando asumió el poder, el mundo entero miraba con ojos expectantes las decisiones que tomaría para cambiar el rumbo político del país. Del mismo modo, el Congreso de la república no era ajeno a la fuerte presión popular para que haya signos de cambio.

En ese contexto, el Consejo de la Prensa Peruana y la organización de los más importantes medios de prensa escrita, aprovecharon esta ocasión y promovieron la elaboración de un proyecto de ley específico de acceso a la información pública, que fue rápidamente puesto a debate por el parlamento. Finalmente, sin mayores contratiempos la ley fue aprobada en agosto de 2002.

Desde esa época hasta ahora mucha agua ha corrido bajo el puente. El presidente Toledo y su entorno se ven cada vez más afectados por acusaciones directas de corrupción, su popularidad es sumamente baja, y la oposición que controla buena parte de los municipios y los gobiernos regionales, tampoco está exenta de estos escándalos. Las denuncias periodísticas se suceden una tras otra, y ahora, paradójicamente, la aceptación de Fujimori bordea el 25%.

2. Contenidos de ley y proceso social:

Si tenemos en cuenta el vasto reclamo desde la sociedad civil para que se sancione una ley como la de acceso a la información pública, es normal pensar que decenas o cientos de actores sociales participaron en el debate. Lo cierto es que solo se involucraron dos organizaciones vinculadas al periodismo: el Consejo de la Prensa Peruana y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

Sobre los contenidos de la ley, ésta se fundamenta en los principios de publicidad y transparencia de los asuntos públicos. Es decir, reivindica que una de las características de un Estado democrático es la publicidad de los actos y la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos.

Aquello ratifica la obligatoriedad del Estado de poner a disposición de la ciudadanía y en forma accesible, todos los datos relacionados con la gestión de los asuntos públicos y

reconocer el derecho de las personas a solicitar y obtener información que obra en su poder. Esta, es una condición reconocida en la constitución peruana.

Otro aspecto importante de la ley tiene que ver con la comprensión del acceso a la información como un derecho humano. Aquello, acogiéndose a la normatividad internacional que existe sobre el tema.

Como es una ley que define la información pública por su fuente generadora, antes que por su contenido mismo, identifica como sujetos obligados a su cumplimiento a todas las entidades públicas. En éstas se comprende todas aquellas pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como los gobiernos locales y las entidades de derecho privado que administren fondos públicos.

El procedimiento para acceder a la información se sustenta en el derecho de petición. Es decir, todo ciudadano puede solicitar información a una entidad pública, que está en la obligación de proporcionársela. El plazo de espera es de 7 días con una prórroga de 5 días más. Los costos que deben cubrirse son, exclusivamente, los importes por la copia de los documentos. Aquello, porque existe el principio de gratuidad para el ejercicio de este derecho.

Pero, como según preceptos de derecho, no toda la información puede ser pública absolutamente, la ley contempla excepciones. Entre éstas, aquella que tiene que ver con la seguridad nacional, una categoría que ha encubierto en Perú y más países de la región, el abuso de los derechos fundamentales y el imperio de una cultura del secreto. Por tales razones, la ley contempla las circunstancias en que puede ser catalogada como tal, la autoridad que puede disponer su desclasificación y los mecanismos de control jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

Otros aspectos considerados como de excepción son los referentes a casos de afectación de intereses del país en negociaciones o tratos internacionales; la reserva tributaria; los secretos comercial, industrial y tecnológico; los expedientes e investigaciones en trámite; la información sobre criminalidad y, la información considerada como de intimidad personal y familiar.

Finalmente, la ley contempla sanciones para los funcionarios públicos que se nieguen a entregar información.

3. Implementación de la ley:

En la actual realidad política y social del Perú, es necesario interrogarse *¿cómo ha quedado, entonces, la ley de acceso a la información?*

En primer lugar, debe señalarse que, de acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCMP), durante el primer año de vigencia de la ley, es decir en 2003, se hicieron cerca de 40 mil pedidos de información al estado. Esta cifra convierte a la sociedad peruana en la mejor informada de América Latina, si tenemos en cuenta que en México hubo, durante el mismo período, 24 mil pedidos de información al Estado federal. Pero, en México existe una población casi cuatro veces mayor a la de Perú.

En segundo lugar, en IPYS se decidió solicitar esta relación a la PCMP y cuando se revisaron los pedidos registrados se evidenció que se trataban, en su inmensa mayoría, de pedidos de certificados personales, pedidos de constancias, pedidos de licencias, solicitudes de donaciones, felicitaciones e invitaciones a funcionarios, propuestas para inversiones, etc. **Cualquier petición, menos de información pública de acuerdo con la definición de la ley vigente.**

Es decir, que el Estado no tiene una idea definida de lo que es información pública. Además, el informe elaborado por la PCMP fue enviado al Congreso por mandato de la misma ley de acceso a la información, en calidad de rendición de cuentas sobre los avances en el proceso de transparencia estatal. Frente a ello, el IPYS ha solicitado al Congreso que informe sobre el lugar en donde se encuentra este documento y no se ha recibido respuesta.

Respecto al trabajo de los periodistas, en función de la nueva ley de acceso a la información, es urgente preguntarse ¿si la ley les ha servido para mejorar su trabajo de fiscalización? Sin pensarlo mucho, la respuesta es **No**.

Pero, aquello no significa que la ley sea inservible, sino que no se la emplea. Hecho, que en el fondo, podría parecer lo mismo. A los periodistas por lo general no les interesa usar la ley por la simple razón que ellos entienden que sus plazos no corresponden con los que señala la ley. Los periodistas alegan que no pueden esperar siete días y en el mejor de los casos, una respuesta negativa o parcial, para realizar su trabajo.

Además, el hecho que un periodista pida como tal o como NN determinada información puede poner en sobre aviso a la administración sobre las indagaciones periodísticas. Este desincentivo ‘natural’ se combina con la práctica de los periodistas, que hace sean reacios a solicitar información a través de los procedimientos oficiales, porque generalmente los funcionarios públicos sólo aceptan entregarla de manera oficiosa o bajo la mesa. A los funcionarios públicos no les gusta dejar rastro de alguna entrega de información en su poder ante la posibilidad de ser sancionados por ello.

En el mismo sentido, si la experiencia del IPYS es análoga a la del universo de los pedidos de información, en sede administrativa generalmente las entidades no responden o se niegan a entregar la información. En consecuencia muchas veces es necesario recurrir a la vía judicial. Esto no interesa a los periodistas.

Yendo al ámbito de la actividad periodística es necesario colocar a la ley de acceso a la información en su verdadera dimensión para que pierda ese carácter o esa reputación de ineficiente. El empleo de la ley en el trabajo periodístico pasa por elaborar una agenda de trabajo que se ajuste a los tiempos que ella impone. Además, implica que los periodistas se tomen la molestia de conocer a quienes hay que pedir la información y también que recorran toda la vía administrativa. El empleo de la ley por los periodistas también implica que no se pretenda obtener todo con ella, y de una sola vez, a pesar de que en teoría se podría hacer. La ley no reemplazará jamás a las fuentes de los periodistas. Más bien, ella será una herramienta eficaz para complementar el trabajo de recopilación de información.

En el Perú el IPYS capacita a periodistas no sólo en el empleo en la ley, sino también en la elaboración de agendas de mediano plazo que corren paralelas a las de cobertura de

diaria. Pero, la tarea es ardua pues el periodismo de investigación, que es el ámbito natural para el empleo de la ley, es una especie que cada vez se hace más rara. El tiempo de los periodistas dedicados exclusivamente a la investigación está pasando básicamente por el costo excesivo que representan para los medios, y ahora con mayor frecuencia un periodista debe distribuir su tiempo, en la medida de lo posible, para cubrir las comisiones del día y también hacer el seguimiento más pausado de una pista determinada.

En este punto, nos interrogamos *¿la ley puede servir a los periodistas?* Sí. Pero, hay que usarla y ese es el reto de los países que tienen ley. Benjamín Fernández, experto en el tema en Paraguay, hace hincapié en la necesidad de educación más que en leyes para elevar los estándares de una sociedad. Esta afirmación debiera ser verdadera y concretarse. Mas, cuando hablamos de transparencia y acceso a la información no se habla nada o muy poco de educación. Por lo menos la ley peruana no dice nada al respecto. Sólo se imponen obligaciones a los funcionarios públicos, **pero a nadie le ha interesado profundizar sobre la comprensión del derecho que subyace a un mero pedido de información.** Los funcionarios públicos no son extraterrestres, son el común de las personas de la sociedad. Tanto dentro como fuera de su trabajo son exactamente igual que un panadero o que un periodista. El problema es cultural. **¿Cuántos casos hemos tenido en el Perú de periodistas que han pasado a trabajar para el Estado y se han vuelto los más acérrimos defensores del secreto?**

4. Conclusiones:

Coincidimos con que la transparencia no es un problema normativo, sino cultural. Una encuesta nacional del 2002³² hecha en todo el Perú, reveló que el 50% de los peruanos creen que las leyes no se aplican igual para todos, que están dadas sin tener en cuenta la realidad nacional, y que no se respetan. De acuerdo con la misma encuesta, este porcentaje es mayor entre las poblaciones de lenguas maternas distintas al castellano. En consecuencia, el primer y más formidable obstáculo que tiene la ley para ser implementada y usada en el Perú, es el descreimiento de la población. En ese sentido, las sociedades que asumen el reto de mejorar la calidad de su democracia deben comenzar con la educación. Las leyes perfilarán después el ejercicio de los derechos plenamente reconocidos. No como en el Perú, que está feliz con su auto nuevo, pero no sabe manejar.

³² Encuesta de la Asociación Civil Suma Ciudadana 2002.

El Caso Argentino:

1. Contexto:

Por Eugenia Braguinski³³

1983 significó para los argentinos la vuelta de la democracia después de siete años de la dictadura más cruenta de toda su historia. Tras largas décadas de inestabilidad política, la Argentina recuperó sus instituciones republicanas y dio lugar a un nuevo pacto democrático entre la ciudadanía y sus representantes. Después de más de 20 años de iniciado este proceso es fácil reconocer que dicho pacto inicial fue modificándose y fueron apareciendo nuevas exigencias.

Ante la imposibilidad del Estado de dar respuesta a todos los problemas sociales, políticos y económicos, fue moldeándose en la Argentina, como otro ejemplo de un proceso más general que involucra a muchos países latinoamericanos, una sociedad civil activa, preocupada por hacer valer sus derechos y por la construcción de instituciones políticas más transparentes y por prácticas menos corruptas.

En este sentido, la década del 90 significó una bisagra con respecto a estos temas. Muchos de los funcionarios de aquellos años son sospechosos de haber cometido hechos de corrupción. Asimismo, durante todo aquel período, hubo una ausencia absoluta de control por parte de las instituciones responsables. En este marco, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a jugar un rol fundamental controlando y monitoreando los actos de gobierno³⁴. Pero esta es una responsabilidad de la ciudadanía en su conjunto, fundamentalmente porque el sistema representativo de gobierno en Argentina supone una representación democrática de carácter temporal y el ejercicio de las funciones públicas está sometido a escrutinio público (Abramovich y Courtis, 2000).

Sin embargo, los ciudadanos no cuentan hoy con las herramientas necesarias para ejercer el control y monitoreo de los actos de gobierno. Una de las razones que explican esta dificultad es que no existe aún ninguna legislación nacional que regule el derecho de acceso a la información pública. La sociedad debería poder contar con los instrumentos necesarios para ejercer el control de los actos de la administración del

³³ Licenciada en Ciencia Política, desarrolla sus actividades en *CIPPEC*, Organización Sin Fines de Lucro, dedicada al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y monitoreo de las políticas y programas desarrollados por el Estado. Es Coordinadora de proyectos en el Área de Transparencia de la Fundación. Ha estado a cargo de la coordinación de los proyectos del Área, Planeamiento y Seguimiento de proyectos y programas desarrollados por el Área y promoción de nuevos proyectos. Fue Coordinadora de "Directorio Legislativo, quienes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2004-2005". Participó en la publicación "Acciones para la transparencia: un caso práctico". Actualmente es Coordinadora del proyecto "Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública".

³⁴ Podrían identificarse tres olas diferentes en la participación de las organizaciones de la sociedad civil: en los '80, con la vuelta a la democracia y el reclamo a favor de los derechos humanos. Ejemplos de estas organizaciones son Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, Asociación por los Derechos Humanos, Conadep, entre otras. A finales de los '80 y principio de los '90 aparecieron las organizaciones dedicadas a la preservación del medio ambiente. Tuvieron mucho peso organizaciones internacionales como Greenpeace, por ejemplo. Por último, durante la década del '90, aparecieron con fuerza en la escena política las organizaciones sociales preocupadas por la transparencia y la lucha contra la corrupción. Sólo para nombrar algunas, se puede destacar Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles, el Centro de Estudios Legales y Sociales, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Estado y sólo puede hacerlo si cuenta con el conocimiento, en debido tiempo y forma, de las actividades y decisiones que a diario toman los funcionarios y representantes políticos.

La dificultad de acceder a información pública repercute negativamente sobre nuestros derechos, así como en las posibilidades de mejorar la calidad de las instituciones. Por ejemplo, la imposibilidad de acceder a información puede eventualmente perjudicar la legitimidad de los actos de gobierno y de quienes los llevan a cabo. El acceso a información acerca de qué y cómo son tomadas las decisiones de gobierno y en la administración, así como la documentación relevante es fundamental para que las personas puedan formar sus opiniones y participar en la vida pública de manera responsable. A su vez, la posibilidad de acceder a información pública desincentiva prácticas corruptas que parecieran concebir al Estado como un espacio privado, de unos pocos, en vez de un espacio abierto, eficiente, transparente y democrático.

2. Contenidos de la ley y proceso social:

Las convenciones internacionales suscritas por la Argentina tienen jerarquía constitucional, como indica el artículo 75, inciso 22 de la Constitución y son claras en cuanto a la importancia de este derecho.

Durante el año 2002, la Oficina Anticorrupción puso en práctica el ***Procedimiento de Elaboración Participada de Normas***. Este procedimiento consiste en someter a comentarios y análisis de los especialistas, sectores interesados y ciudadanía en general un borrador de una propuesta normativa. De esta forma, se habilita un espacio de amplia participación de otros actores en el proceso de toma de decisiones de la Administración Pública Nacional. La convocatoria puede ser realizada a través de talleres, vía Internet, correo electrónico o dando a conocer el proyecto a través de los medios de comunicación. Las contribuciones no tienen carácter vinculante, pero todas las sugerencias, aportes y opiniones son considerados y, eventualmente, incorporadas al proyecto. A través de este mecanismo se logra, por ejemplo, brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones, mejorar la calidad técnica de las mismas, promover el debate público y producir normas con alto grado de consenso social, entre otras cosas.

Este mecanismo fue puesto en práctica para la elaboración del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. La Oficina Anticorrupción difundió la implementación para la consolidación del proyecto de Ley a través de los medios de comunicación, mediante avisos institucionales en los diarios “La Nación” y “Clarín”. También se publicó el borrador del anteproyecto en las páginas web de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio de Justicia. Los talleres a los que fueron convocados empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, miembros de medios de comunicación, consultoras y funcionarios que administran información del Estado fueron realizados durante los meses de junio y julio de 2001. También fue consultado el Sr. Relator Especial de la Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión, Dr. Abid Hussain.

El documento consensuado con los sectores participantes del mecanismo fue enviado por la OA al Ministro de Justicia para que el Presidente de la Nación lo considerara y elevara. El 18 de marzo de 2002 el proyecto fue suscrito por el Poder Ejecutivo y enviado a la Cámara de Diputados de la Nación.

Una vez que el proyecto ingresó en la primera comisión de la Cámara, un grupo de organizaciones de la sociedad civil (*el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Fundación CIPPEC*) presentó el documento titulado “Requisitos mínimos que debe tener una ley de libre acceso a la información pública”. Este documento, reflejo de un consenso entre las organizaciones, fue tenido en consideración para la elaboración del dictamen de la comisión.

Después del trámite correspondiente, el resultado de toda esta etapa fue el informe de la comisión encargada, un proyecto que -si bien puede ser perfectible- contempla los principios fundamentales de transparencia, que guiaron todo el proceso de elaboración entre la sociedad civil y la Oficina Anticorrupción. El proyecto de ley de acceso a la información pública logró ingresar en la agenda de votación recién en mayo de 2003 obteniendo media sanción del la Cámara de Diputados.

Desde su presentación, es llamativa la cantidad de comisiones a las que fue girado el proyecto. Este hecho puede dar cuenta de la voluntad política de las autoridades de que el mismo sea convertido en ley. En total, 47 senadores tienen que considerar el proyecto y ponerse de acuerdo. Recién en junio del 2004, la Comisión de Asuntos Constitucionales decidió dar lugar al tratamiento del proyecto. Todavía faltan realizarse muchas de estas reuniones y la agenda aún no está fijada. Si los senadores no dictaminan acerca de este proyecto, a fin de año pierde estado parlamentario. Es decir, tienen que volverse a realizar todos los pasos que ya se hicieron y que tanto costaron. Asimismo, se perdería la posibilidad de contar con una ley altamente consensuada, no común en el resto de las normativas.

Participación de la sociedad civil

La sociedad civil organizada tomó como propio este tema y participó desde el comienzo en el impulso de la normativa. Además de participar de los distintos talleres durante el procedimiento de elaboración participada de normas, una vez que el proyecto ingresó en la Cámara de Diputados, las organizaciones no gubernamentales tomaron un rol activo.

Durante el 2002, las diferentes organizaciones realizaron seminarios acerca del derecho de acceso a la información, se reunieron con diputados para acercarles sugerencias y pedirles por la pronta sanción de la ley dada la relevancia que una ley de estas características tendría para las instituciones argentinas. Se enviaron cartas de adhesión al proyecto a los distintos presidentes de bloques, se le pidió al entonces Presidente de la Nación, Dr. Eduardo Duhalde, que incluyera el proyecto en el temario de temas a tratar en las sesiones extraordinarias a realizarse ese año, etc.

Además, de todas estas acciones concretas, se conformó una red de más de 100 voluntarios que durante todo el 2002 se comunicó con los diferentes diputados que estaban tratando el tema para elevarles la preocupación de que se estuviera dilatando el tratamiento y exigiendo el voto al proyecto de ley de libre acceso a la información pública. Esta red de voluntarios se componía de personas de distintos puntos del país, de diferente edad, profesión y nivel socioeconómico. La idea era que los diputados

recibieran llamados de la ciudadanía no organizada para que estuvieran al tanto del apoyo con que contaba la ley y que, además, sintieran que los ciudadanos estaban monitoreando los actos de gobierno.

Una vez terminadas las sesiones extraordinarias, la Mesa del Diálogo Argentino, organización conformada luego de la crisis de 2001 que aglutina ONGs, funcionarios y organismos públicos, iglesia, periodistas y empresarios, resolvió recolectar la firma de los legisladores que estuvieran a favor de una pronta sanción del proyecto de ley. Luego de un mes y medio de iniciada la actividad, se logró la adhesión de 160 diputados. Inclusive, muchos de ellos ayudaron en la recolección de firmas entre sus pares.

Todo el proceso en la Cámara de Diputados duró más de un año. Esta duración tan larga provocó el desgaste de muchas de las acciones implementadas y de la coordinación entre las diferentes organizaciones. Así fue que cuando el proyecto ingresó en la Cámara de Senadores, había que contar con estrategias distintas de incidencia. Durante el resto del 2003 y el 2004 las organizaciones mantuvieron reuniones con senadores y asesores de los mismos informándoles acerca de las características del proyecto y de la necesidad de contar con una ley que regule el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, se enviaron cartas y se elaboró un nuevo documento de “Requisitos mínimos que debe tener una ley de libre acceso a la información pública”. Este nuevo documento se elaboró a partir del proyecto de ley sancionado en la Cámara de Diputados y se diferencia del primero en que recoge las modificaciones que se le hicieron en la misma.

Las organizaciones también desarrollaron actividades tendentes a capacitar y concienciar a la sociedad civil en la importancia de contar con una ley que garantice el libre acceso a la información pública.

Particularmente, CIPPEC realizó, durante la segunda mitad de 2003 y la primera de 2004, talleres en diferentes provincias de Argentina destinadas a abogados y estudiantes universitarios. En ellos se hacía hincapié en la necesidad de contar con una ley a nivel nacional, que reglamentara el derecho reconocido en la Constitución Nacional.

Otra de las acciones llevadas adelante por CIPPEC fue la elaboración de una página web exclusivamente para el tema de acceso a la información pública (www.accesoalainformacion.org). En esta página se publica toda la información relevante acerca de este tema, las novedades en el tratamiento del proyecto de ley y las diferentes normativas existentes, tanto a nivel provincial, municipal e internacional, entre otras cosas. Asimismo, les permite a los visitantes contar con información acerca de cómo ejercer este derecho y les brinda maneras de participar. Por ejemplo, se les puede mandar una carta -predeterminada- a cada uno de los senadores pidiendo que voten el proyecto de ley. La página se lanzó el 24 de marzo de 2004 y hasta junio de 2004 hubo más de 1500 visitas.

Normatividad vigente en la Argentina a nivel nacional: Decreto “1172/03”

En diciembre de 2003, el Presidente de la Nación Néstor Kirchner emitió el Decreto 1172/03, que regula en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información pública, la gestión de intereses y una serie de acciones y mecanismos que promueven la transparencia en los asuntos públicos de esta órbita.

La normativa de acceso a la información entró en vigencia el pasado 23 de abril, por tal razón todavía es muy pronto para realizar un diagnóstico acerca del éxito o fracaso de la aplicación del decreto. La subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia -organismo encargado de aplicar la norma- desde diciembre llevó adelante acciones a favor de crear las condiciones necesarias para lograr una implementación efectiva. Todos los organismos bajo la órbita de la Administración Pública Nacional designaron una persona especial encargada de aplicar el decreto en sus oficinas. Estas personas se reúnen semanalmente con los funcionarios de la autoridad de aplicación para detectar fallas, problemas, inquietudes, etc.

De esta forma, se puede decir que se están llevando a cabo medidas tendentes a que las condiciones de aplicación sean las óptimas. Sin embargo, ya aparecen inconvenientes, muchos de ellos, relacionados a falta de capacitación de los empleados públicos acerca de la información con que cuentan, de cómo la tienen que brindar, de qué información está excluida, entre otras cosas. Es muy difícil revertir una cultura de años basada en el secreto y en el ocultamiento de la información. Por eso sabemos que no siempre es mala voluntad o encubrimiento de actos de corrupción, **a veces sólo es desconocimiento de que la información es pública y por eso se tiene que dar.**

3. Implementación de la ley:

Acciones necesarias para lograr el éxito en la implementación de una futura ley o del decreto 1172/03

a. Puesta a punto de las oficinas públicas para la vigencia de la ley

Una de las cuestiones que deberán resolverse para hacer efectivo el derecho de acceso a la información es la creación de las condiciones adecuadas para la recepción de los pedidos de información pública, la asignación de responsabilidades en la elaboración de las respuestas de los pedidos, la elaboración de las respuestas propiamente dichas y la presentación de la respuesta al ciudadano. Para poder realizar estas actividades es necesario planificar una serie de cambios y reformas que requieren una intervención significativa en cuestiones relativas al *management* interno de la organización y en su vinculación con los ciudadanos.

La puesta en marcha de estos dispositivos podría requerir también de la implementación de reformas tecnológicas o la implementación de software que permitan agilizar la recepción y tramitación de los pedidos de información. A su vez, será sumamente necesario realizar un relevamiento de la información disponible en las oficinas alcanzadas por la normativa para luego ordenarla, categorizarla y sistematizarla de forma tal que su consulta sea ágil y sencilla para todos los funcionarios públicos. **El primer paso será lograr que la información sea considerada como un bien público que exige valoración y cuidado por parte de aquellos que la producen, hacen uso y almacenan.** El desafío será crear una cultura de la información que alcance tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos.

b. Existencia de voluntad política

Más allá de las reformas administrativas y mejoras tecnológicas que puedan implementarse para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, un requisito fundamental para que se cumpla la normativa es la existencia de voluntad política ejecutiva para llevar a cabo este proceso. El éxito de esta política requiere de manifestaciones claras y contundentes de los funcionarios de primera línea que permitan disciplinar a los funcionarios de menor jerarquía y al personal administrativo.

Revertir la cultura del secreto requiere de posicionamientos políticos claros que promuevan genuinamente la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

c. Capacitación del personal administrativo para facilitar los pedidos de información

Una de las formas de traducir la voluntad política de revertir la cultura del secreto es implementar acciones que le permitan a los funcionarios y al personal administrativo interiorizarse sobre el contenido de la normativa: cuáles son las obligaciones que se establecen, cuáles son los alcances y limitaciones, cómo se responde un pedido de información, etc.

Una de las cuestiones que resultan interesantes de analizar en vistas a la aplicación de una Ley de Acceso a la Información es el grado de conexión que existe entre las oficinas públicas y la forma en la que se comunican entre ellas. La factibilidad de la aplicación de la normativa dependerá de la forma en la cual las reformas operativas realizadas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública se acopla a las formas en las que circula la información al interior de las oficinas.

d. Difusión del texto de la normativa

Una de las cuestiones más importantes, no sólo para hacer efectiva la normativa, sino para lograr un involucramiento ciudadano en el monitoreo de la gestión de los asuntos públicos es la difusión del texto de la ley.

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan en este punto un papel decisivo. Si bien las autoridades deben contribuir en la difusión de la iniciativa (no sólo mediante su publicación reglamentaria en el Boletín Oficial, sino mediante acciones comunicacionales que permitan darle visibilidad al texto de la ley), las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol muy importante para desempeñar en este aspecto. En tanto se trabaje en redes y interactúe con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil tienen la oportunidad y el desafío, no sólo de dar a conocer el texto normativo, sino de traducirlo de una forma amigable para que los ciudadanos puedan entender y hacer uso de los derechos que se desprenden de la ley en cuestión.

e. Facilitarle a los ciudadanos la realización de pedidos de información

Sin embargo, la sola difusión de la normativa no será suficiente. Será necesario también que las autoridades emprendan actividades que permitan a los ciudadanos interiorizarse acerca de los modos mediante los cuales el derecho es ejercido. Es decir, no sólo hace falta conocer el derecho, sino también tener conocimiento acerca de la forma de ejercerlo.

En el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública, será fundamental transmitirles a los ciudadanos los derechos que se establecen, los límites y alcances, las formas en las que se redactan los pedidos de información, los tiempos de respuestas estipulados, etc.

Obstáculos y desafíos en la implementación de una futura ley o del decreto 1172/03

La sanción de la ley es necesaria, mas no suficiente. Más allá de la suerte que vaya a tener el proyecto legislativo en cuestión, existen cuestiones vinculadas a la implementación de la normativa que resultan fundamentales para efectivizar el derecho de la información. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al efectivo ejercicio del derecho a la información ya sea contribuyendo en la **generación de condiciones para la implementación de la normativa o mediante el monitoreo del cumplimiento del texto de la ley**. Aquí enumeramos algunas de las acciones que podrían emprender las organizaciones de la sociedad civil para propiciar la implementación y cumplimiento de la normativa.

- Ejercer el derecho al acceso a la información: cuantos más pedidos se realicen más significativo será el derecho para la ciudadanía. Cabe recordar que el acceso a la información es una herramienta concreta de participación y control ciudadano y como tal puede adquirir dos formas generales: una primera en donde el objeto del reclamo es la información en sí misma y una segunda en donde la obtención de información se orienta a la concreción de otros derechos valores y principios (Abramovich y Courtis, 2000).

Esto supone que, como herramienta, abre una infinita gama de posibilidades temáticas sobre la cual pueden actuar las organizaciones.

- Promover la adopción de reglamentaciones similares a nivel local: una forma de hacer más extensivo y capilar el ámbito de aplicación del derecho es promoviendo la adopción de normativa que consagre el derecho a la información a nivel local.
- Involucrar a otros sectores de la sociedad como empresarios y periodistas: la participación del sector empresarial en este tipo de iniciativas es sumamente importante; por ejemplo, en relación a la publicidad y transparencia de los procesos de compras y contrataciones públicas.
- Reunirse con funcionarios para realizar aportes que mejoren el acceso a la información: muchas veces las organizaciones de la sociedad civil pueden proporcionar información que puede resultar muy útil para los funcionarios. En tanto serán los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil quienes efectúen pedidos de información ambos estarán sumamente habilitados para realizar comentarios acerca de la forma en la cual se está implementando la normativa y enunciar sugerencias para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública.
- Difundir casos acerca de pedidos de información: una forma de promover un ejercicio efectivo del derecho a la información es compartiendo experiencias que nos permitan identificar las prácticas y estrategias más convenientes. Un caso puede servirnos para ilustrar claramente aspectos

significativos acerca del contenido de la normativa como su alcance, sus limitaciones, etc.

4. Conclusiones:

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un gran desafío por delante: **realizar un ejercicio responsable de este derecho capaz de demostrar que la promoción de la transparencia puede cambiarle la vida a las personas.** No sólo deberemos aprender a ejercer el derecho a la información, sino también aprender a hacer un uso responsable y productivo de la información que nos sea proporcionada, contribuyendo a que una nueva práctica cultural sea instalada en Argentina.

El Caso Paraguayo:

Por Benjamín Fernández Bogado³⁵

1. Contexto:

En el 2002, inmediatamente después de sancionada por el Congreso la ley 1728 de "transparencia administrativa", se libró una fuerte batalla en los medios de comunicación de Paraguay como también en los centros académicos para demostrar la gravedad de los alcances de esta ley, cuyo texto reñía profundamente con el artículo 28 de la Constitución Nacional y limitaba de forma clara el acceso a la información pública, considerada un patrimonio ciudadano y periodístico.

Se interpusieron acciones de inconstitucionalidad al tiempo que una frase "malhadada" del presidente de la república (acorralado, afirmó que la promulgó sin haberla leído) hizo que la opinión pública viera que detrás de esta ley se escondía un claro deseo de privar de información al ciudadano y traicionar el espíritu de la Constitución escrita en 1992.

Primero fue la Cámara de Diputados (la de origen de esta ley) la que la derogó, a pesar de que muchos senadores sólo querían modificarla de manera parcial. Viéndose en situación de desventaja y de presión, los senadores no tuvieron otra salida que sumarse a la posición de los diputados y, en septiembre de 2002, decidieron derogarla, pasándola al Ejecutivo para que obre en esa misma dirección.

Las conclusiones que surgen como resultado de esta ley moribunda son:

- 1) Se debe abrir un debate amplio en la sociedad sobre el tema.
- 2) Es peligroso dejarlo en manos de los políticos.
- 3) No se debe discutir una vez promulgada, sino que se debe participar en el proceso.

³⁵ Doctor (c) en Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Asunción. Ha realizado estudios de Postgrado en administración pública en Harvard University (USA), en Ciencias Políticas en Syracuse University (USA) y es Master en comunicación y leyes por University of Minnesota (USA). Actualmente es Rector de la Universidad Americana, Profesor de Derecho a la Información de las Universidades de Paraguay, Méjico Colombia y Costa Rica. Se ha desempeñado como Columnista de Le Monde Diplomatique (edición mejicana) 1998 Miembro del consejo de redacción de la Revista Mejicana de Comunicación 1999 Secretario de la Asociación Iberoamericana del Derecho a la Información y la Comunicación (Aidic) 2001 Profesor del doctorado en derecho a la información en la Universidad de Occidente del Estado de Sinaloa (Méjico) y de la Universidad Iberoamericana de Ciudad de Méjico. 2002

Estas son algunas de las lecciones paraguayas que quedan después de este vigoroso trabajo de oposición del que me honro haberla encabezado.

2. Contenidos de la ley y proceso social:

El congreso paraguayo había aprobado la ley de "transparencia administrativa" donde de sus 15 artículos, en 10 se encargaba de reglar con una punttilosidad notable las dificultades que debería superar alguien interesado en saber cómo administran sus bienes sus representantes. Eso equivale a que el mandatario ponga la mayor cantidad de trabas a su mandante para que no sepa lo que está realizando en su nombre o algo peor pero igual, disuadirlo a querer conocer algo legítimamente suyo.

La ley de transparencia administrativa consiguió lo opuesto a lo que el artículo 28 de la Constitución había deseado. Aparte de los graves errores conceptuales y falta de adecuación histórica -algo fundamental en la redacción de cualquier ley-, lo que sí se observaba era un declarado interés en fastidiar, imposibilitar o trabar a quien desee saber algo. Y lo hacía a través de obstáculos y vallas que se transformaban en coartadas perfectas para no dar la información y para no transparentar la administración del Estado. En concreto, los legisladores hicieron una ley contraria al deseo de la Constitución y fundamentalmente al derecho ciudadano de acceder a una información suya e impedido por ello de participar informadamente de la administración de sus bienes.

Lo que nos decía esta ley es que la información sigue siendo un patrimonio de los administradores y no un bien del ciudadano. Nos confirmaba que el espíritu del artículo 28 era una mera declamación con una ley que volvía imposible que alguien sepa algo de su competencia y patrimonio. Estás eran las vallas que debía superar cualquier ciudadano del Paraguay, que deseara saber lo que hacen sus empleados:

Primer obstáculo. Art. 10: La información debería ser satisfecha en el plazo de 20 días hábiles. ¿De qué? ¿De recibida la petición, de trasladada a la oficina respectiva, de la fecha consignada en el escrito de presentación? ¿Cuándo empezaba a correr el plazo en realidad?

Segundo obstáculo. Quien deseara acceder a una información pública debería tener la paciencia de esperar 20 días hábiles, luego otros 20 prorrogables días más, que ya sumaban dos meses. Si no se lo entregaban en ese plazo podía recurrir al Tribunal de Cuentas que correría traslado al responsable de la repartición, quien tenía otros 15 días para contestar, y posteriormente el Tribunal, previa vista del fiscal, tenía 15 días más para resolver. Aquí tenemos otro mes y medio. El poder administrador tenía en total tres meses y medio para ganar por cansancio a quien osara preguntar algo que le compete saber como ciudadano. ¿Es esta la información "oportuna" de la que habla la Constitución?. Evidentemente no.

Tercer obstáculo. El presidente vía decreto podía establecer que una información podría perjudicar a la defensa nacional, la seguridad del Estado o a las relaciones internacionales para que la misma no pueda ser conocida por el ciudadano. Así, por ejemplo, la compra de combustibles para ejercicios aéreos, cuánto gasta un tanque en sus movilizaciones, o algún acuerdo con países extranjeros en un tiempo de integración no serían posibles de ser informados nunca con la simple firma de un decreto.

Las razones del porqué no nombraron a embajadores, ascendieron o no a militares no podrían ser conocidas hasta que la "dependencia pública lo considere oportuno (?) en un plazo no mayor a 40 años (!) "posteriores a la fecha de su creación o de su obtención por parte de la administración pública". Aparte de la farragosa y oscura redacción, ¿se imaginan ustedes tener que dejar pasar cuatro décadas para que sepamos cosas tan simples, elementales y básicas? Para colmo, la ley hablaba de una concesión graciosa del poder administrador que entendería cuándo sea oportuno dar a algo que es del patrimonio del público. La redacción no soporta las semejanzas con los gobiernos autoritarios tanto en su forma, obscuridad y objetivo.

Cuarto obstáculo. La gratuidad. Resulta que esta ley decía que era gratuita la petición (¿por qué debería cobrarse para saber algo que es de uno?), pero habría que pagar el costo de la fotocopia, el tiempo de trabajo de un empleado nuestro y las tasas que determinara la ley. ¿Es esto una prueba de la gratuidad? Esto sencillamente es un insulto al sentido común y una forma soberbia de marginar al ciudadano de la posibilidad de saber aquello que está garantizado como derecho en el artículo 28 de la Constitución. Resulta que era gratuito pero había que pagar. Esto nos recuerda los pánenes que no estaban prohibidos, pero no se podía entrar como lo decía la policía de los tiempos de Stroessner. ¿Es esta la información ecuánime de la que habla nuestra Carta Magna?

Quinto Obstáculo. Uno se consideraría satisfecho (?) simplemente cuando el requerido ignorara la existencia del documento. Eso significa que después de dos meses alguien podía "satisfacer" la curiosidad del ciudadano con la simple excusa de no saber si lo que pide existe o no. Esta era una coartada más que impediría saber algo que -reitero- no es de patrimonio del Estado sino que es propiedad del ciudadano.

Sexto Obstáculo. Una vez que el tribunal de Cuentas llamara al orden a quien no liberó la información, éste podía aducir errores de procedimiento para dejar la petición del ciudadano postergada.

Y aun suponiendo que todos estos obstáculos fueran afrontables, todavía queda otra ley, la 1682, que impide conocer en algunos casos puntuales como deudas impagas y otros informes judiciales, que han caído dentro del ámbito de la información privada de conocimiento restringido y que los legisladores lo pasaron por la cantidad de demandas por deudas impagas y prestación de alimentos que tienen.

3. Implementación de la ley:

La ley de transparencia administrativa era sencillamente una ley liberticida. No favorecía a quien es el soberano en cualquier democracia, no facilitaba que la información sea "veraz, responsable, ecuánime y oportuna" y, menos generaba un clima de confianza que permita que una nación crezca económicamente en un ámbito donde se reconoce al ciudadano sus derechos y se salvaguarda la información como patrimonio de la democracia haciéndola accesible, barata y rápida, nociones completamente contrarias a lo que la ley aprobada por el Congreso, y luego derogada, establecía. Por eso iniciamos una batalla para que esta ley fuera vetada por el Ejecutivo o, en su defecto, atacada de inconstitucional.

He realizado antes una crítica al proyecto original del Diputado Filizzola, donde puntualizaba las coartadas que tenía el poder administrador para no dar las informaciones al ciudadano. Los senadores perfeccionaron esta carrera de obstáculos sin fin que vuelve imposible saber lo que hacen nuestros mandatarios y las instituciones en las que sirven, y consecuentemente no es posible convertir sus acciones en transparentes, abiertas y con ellas confiables para todos.

A pesar de las buenas intenciones de su proyectista original, lo que salió es un adefesio que no conseguiría el objetivo que la ley decía perseguir: la transparencia administrativa. Muy por el contrario, de no haber sido derogada, cada vez sabríamos menos de lo que hacen unos pocos con el dinero de todos y para más, con una ley que los amparara y los protegiera. El ciudadano perdía con esta ley liberticida.

Actualmente, en Paraguay quince organizaciones de la sociedad civil se han reunido para trabajar conjuntamente por una nueva legislación en acceso a la información.

El Caso Ecuatoriano:

Por Farith Simon Campaña³⁶

En Ecuador, si bien la Constitución garantiza a cada ciudadano/a el derecho fundamental a buscar, recibir y conocer información de interés general, todavía muchas autoridades públicas no respetan esta disposición. Así por ejemplo, según el índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, aplicado a 10 países de la región³⁷, si bien existe abundante normativa sobre el tema Presupuestario en Ecuador, se verifica que “el cuerpo legal no es aplicado o existe excesiva discrecionalidad en su aplicación. Se ha constatado la escasez de mecanismos institucionales que incorporen la participación ciudadana en el proceso y, adicionalmente, el propio gobierno no presenta informes y reportes del avance del Presupuesto conforme la ley”.

Como es evidente, en Ecuador, al igual que en la mayoría de los países de la región, se ha desarrollado una práctica de ocultamiento de la información pública. Aquello, sustentado, por un lado, en formas de gobierno autoritarias, asimétricas y clientelares. En tales condiciones, la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública han sido casi inexistentes. Y, por otro lado, en prácticas culturales, producto del régimen colonial, que ha persistido en las figuras de soberano y súbdito, sin dar paso a la noción / vivencia de gobernantes y gobernados en un sistema democrático.

Consecuentemente, la ciudadanía no es ejercida como posibilidad de exigencia y reconocimiento de derechos y el poder es espacio de abuso y exclusión. Ecuador es un país que ha crecido en medio de tales prácticas.

³⁶ Farith Simon, Doctor en Jurisprudencia, Abogado, Master (c) en Derechos de la Infancia y Adolescencia. Director del Fondo "Justicia y Sociedad" de la Fundación Esquel, profesor de la Universidad Católica, de la Universidad San Francisco y de la Universidad Central.

³⁷ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, investigación y publicación realizada por diecisiete organizaciones no gubernamentales de América Latina. El Centro de Derechos Sociales y Económicos (CDES) es la entidad parte de esta iniciativa en Ecuador.

Sin embargo, los actuales esfuerzos por potenciar formas democráticas de participación, tanto desde organizaciones no gubernamentales como provenientes del movimiento social, vislumbran acciones eficaces en la búsqueda y ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la ruptura del secretismo.

2. Contenidos de la ley y proceso social:

La nueva normativa ecuatoriana en acceso a información responde a un interesante proceso de participación social, en el que un gremio como la Asociación de Editores de Periódicos (AEDEP) y varias organizaciones no gubernamentales, aglutinadas en la “Coalición Acceso”³⁸, promovieron la discusión pública y el debate alrededor de la importancia de la aprobación de una ley que “garantice” y “desarrolle” el derecho al acceso a la información pública contenido en el artículo 81³⁹ de la Constitución Política de la República⁴⁰.

La redacción de la Ley fue producto de un proceso colectivo⁴¹ en el que se llegaron a ciertos consensos entre la sociedad civil y el Estado sobre el contenido y alcance del instrumento legal, tomando como insumo fundamental los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional. Si bien el texto de la Ley no se corresponde totalmente al desarrollado por el grupo que trabajó, una buena parte del mismo respeta esa propuesta.

La Coalición tuvo un papel relevante al promover la discusión legislativa y evitar que se alteren disposiciones “clave” de la Ley como estuvo a punto de suceder debido al informe para segundo debate que preparó la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional, el mismo que alteraba, entre otros temas, el alcance de la Ley pretendiendo dejar por fuera a las personas de derecho privado con fondos públicos, como por ejemplo la Fundación “Malecón 2000” o la Corporación “Vida para Quito.

³⁸ La Coalición Acceso se encuentra conformada por Participación Ciudadana, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD), Fundación Esquel, Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA). En la actualidad cuenta con una Secretaria Ejecutiva a cargo de la FFLA.

³⁹ Art. 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley. Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.

⁴⁰ Este derecho se encuentra reconocido y garantizado por varios instrumentos internacionales de derechos humanos como expresamente lo reconoce y recoge la Ley, por ejemplo el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, etc.

⁴¹ Se constituyó un grupo de trabajo técnico para “consolidar” los diferentes proyectos presentados al Congreso Nacional sobre el tema. Algunos de los diputados que presentaron iniciativas legislativas fueron: Juan José Pons, Ramiro Rivera y Luis Almeida. En este grupo de trabajo se contó con la participación de representantes del Estado, por ejemplo las Fuerzas Armadas, la Contraloría, etc. El mismo fue coordinado desde un inicio por CLD, posteriormente se incorporó al mismo la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional.

La Ley aprobada es un importante avance hacia el desarrollo del ejercicio del derecho al acceso a la información pública y en su texto se contiene prácticamente la totalidad de los elementos que se consideran esenciales para un adecuado tratamiento normativo del tema, de hecho, esto ha sido reconocido por diferentes espacios nacionales e internacionales⁴² involucrados en el tema. Sin embargo estamos claros que la Ley tiene limitaciones y que el proceso para superar la “cultura del secreto”, tan arraigada en el Ecuador, apenas ha comenzado y dependerá de las acciones que se desarrollen para la efectiva implementación de la Ley.

La Ley establece como principio general el de **publicidad de la información pública**, por el cual toda la información que se considera de esta naturaleza (en los términos que revisaremos más adelante) está sometida al principio de publicidad, salvo las excepciones que se establezcan expresamente en la ley. Otros principios de la ley ecuatoriana son la **propiedad ciudadana** de la información pública, por tanto los depositarios de archivos públicos (y de información pública) son considerados como administradores de la misma y con obligación de asegurar el acceso a ella y, la **gratuidad en el acceso a la información** (los únicos gastos en que un ciudadano podría incurrir son los de reproducción de la información⁴³).

También se reivindica el **principio de transparencia** en el ejercicio de la función pública (y de las personas privadas que actúan a nombre o en representación del Estado), por tanto todas sus actuaciones están sometidas a los **principios de apertura y de publicidad**. Finalmente, existe el **principio de interpretación más favorable**, por el que se impone a las autoridades el deber de aplicar (e interpretar) la Ley de manera que se favorezca el ejercicio efectivo del derecho a la participación e información.

Los sujetos obligados por la ley a su cumplimiento son los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; los organismos electorales; los organismos de control y regulación; las entidades que integran el régimen seccional autónomo; los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Las personas jurídicas de derecho privado⁴⁴, también catalogadas como sujetos obligados, son aquellas encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos y / o tengan participación del Estado o sean concesionarios o delegatarias de este en cualquiera de sus modalidades (o cualquier forma contractual para servicios públicos).

⁴² Este es el caso de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴³ La forma de establecer estos costos se entiende debería ser regulada por la Ley, pero al no existir normas al respecto este tema debería ser reglamentado.

⁴⁴ El artículo 1 incluye a las denominadas “organizaciones no gubernamentales” la misma que en la mayor parte de los casos toman la forma de corporaciones o fundaciones, así como las Fundaciones creadas por ley como la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACYT) y el INNFA. De hecho la Ley incluye también a las personas jurídicas de derechos privado con fin de lucro pero que tienen fondos públicos o participación pública como Andinatel, Pacifictel, Petroecuador, etc.

Por otro lado, se considera a la información confidencial (personal) y a la reservada como las excepciones. Sobre esta segunda, es aquella la vinculada a la **defensa nacional** (con determinaciones medianamente específicas). Pero, la Ley incorpora en esta categoría a las “informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”, con lo que se ha puesto una traba muy seria a la búsqueda de transparencia en la sociedad, ya que con esta regla se mantiene prohibiciones absurdas como las vinculadas a la información sobre el personal de servicio exterior ecuatoriano y no se ajusta al principio de excepcionalidad de la reserva.

Respecto al derecho de petición, la Ley establece que cierta información es de **acceso permanente** o de **difusión obligatoria permanente**; la información no contenida bajo esta categoría puede accederse por **petición** de cualquier persona interesada. En caso de ejercer este derecho, la persona debe identificarse y fundamentarse en la ley. No es necesario presentar la motivación de la petición, aspecto relevante, dado que de ser lo contrario, aquello coartaría el este derecho.

La ley contempla sanciones tanto administrativas como judiciales a los funcionarios que incumplan con la entrega de información. Lamentablemente, no hace mención al debido proceso, es decir a los mecanismos de defensa garantizados constitucionalmente.

Finalmente, la Ley establece una serie de entidades responsables, además del Defensor del Pueblo, de la difusión y capacitación de ciudadanos y servidores públicos en los temas vinculados a ella (aunque el artículo hable de manera amplia de “garantizar una mayor y mejor participación ciudadana en la vida del Estado”).

En el caso de las **universidades y demás instituciones del sistema educativo** se les da la responsabilidad de desarrollar programas de actividades de conocimiento, difusión y promoción del derecho al acceso a la información. Las **instituciones que conforman el sistema de educación básica** deben integrar en sus currículos contenidos de promoción de los derechos ciudadanos a la información y comunicación, la ley establece que en particular el habeas data, el acceso a la información y el amparo.

3. Conclusiones:

Si bien la Ley de Transparencia presenta varias deficiencias, es indudable que podemos considerarla una “buena” ley, especialmente por que cubre los aspectos considerados esenciales en las regulaciones sobre el tema, sin embargo creemos que una adecuada reglamentación podría disminuir los problemas de interpretación del cuerpo normativo.

Cinco son los aspectos que nos preocupan especialmente:

Ámbito de aplicación.- creemos que existe la posibilidad de aplicación arbitraria de la Ley en personas de derecho privado respecto a información interna que no es de carácter público.

También nos parece violatorio a los principios de libertad de sindicación y asociación el que se haya incluido, entre las organizaciones a las que se les aplica la Ley a las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado sin ninguna

restricción. Esto sería aceptable únicamente en lo que se refiere a los fondos públicos y no a información de interés exclusivamente de sus asociados.

Las excepciones y los límites.- a este respecto nos preocupa el hecho de que se haya mantenido sin ningún tipo de análisis todas las reservas ya contenidas en leyes vigentes, ya que esto significa la perpetuación de reglas escritas antes de la Constitución de 1998 y que se basan en una “cultura del silencio”.

Creemos que una prioridad es la reglamentación clara y detallada del llamado “límite a la publicidad de la información”, ya que nos parece que la regla de “no producir información” se puede convertir en la excusa perfecta para el no cumplimiento de ciertas obligaciones de la Ley.

También nos preocupa la eliminación por parte del Congreso de otras excepciones a la publicidad de la información absolutamente necesarias para mantener un equilibrio entre los derechos de las personas, la conducción adecuada del Estado y el acceso a la información. Algunos de los casos más graves no considerados en la ley son: información que afecte seguridad personal o familiar (por ejemplo en caso de víctimas o testigos de delitos), información de auditorías o exámenes especiales en proceso, información pública que genere ventajas personales en perjuicio del Estado o particulares, informaciones vinculadas a la prevención y lucha contra la delincuencia, información que puede afectar los intereses comerciales o financieros legítimos del Estado o afecte a la conducción económica del país, etc.

Un tema final en este ámbito es la exclusión a la aplicación de la Ley a la información en poder de los diputados, ya que no está claro cómo acceder a esta información en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en su reglamento.

La capacidad institucional de la Defensoría Pública.- si bien nos parece que la Defensoría del Pueblo es la institución “natural” para asumir la vigilancia general de la aplicación de la Ley, creemos que esta es una institución que no cuenta con los recursos humanos y técnicos suficientes para asumir todas las responsabilidades a ella otorgada, y la Ley no trata este tema.

Respecto a la Defensoría consideramos que el haberle dado un poder sancionatorio directo rompe con la lógica de esta institución, en la que su mayor fortaleza es la “persuasión”. Más coherente hubiera sido mantener la posibilidad de tramitar la sanción por parte de terceros (ya con esa competencia) a petición de la Defensoría y luego de un proceso rodeado de garantías, ya que en la práctica una vez que el Defensor del Pueblo considere que un funcionario incumplió con sus recomendaciones y no difunda correctamente la información puede ser destituido, aunque se desarrolle la formalidad del sumario administrativo.

Problemas en el diseño del recurso de acceso a la información.- como se analizó más arriba, el recurso de la referencia presenta problemas de diseño, esperamos que los

jueces apliquen la regla de interpretación más favorable y los artículos 18⁴⁵ y 192⁴⁶ de la de la Constitución para tramitar los recursos que se interpongan y no dejar de conocerlos alegando defectos en la Ley como ha sucedido con los jueces de la niñez y adolescencia y la aplicación de ciertas acciones contenidas en el Código de la Niñez y Adolescencia.

Conocimiento social de la Ley.- esta Ley, además de las medidas concretas a tomarse (por ejemplo desarrollo de los portales, elaboración índices de información reservada, etc.), implica cambios culturales, lo que implica promover prácticas ciudadanas de uso del derecho, así como la necesidad de entrenar a los funcionarios públicos para que asuman plenamente las implicaciones del respeto al derecho.

Estamos convencidos de la importancia de la Ley para cerrar la brecha entre la declaración del derecho al acceso a la información pública y la realidad, pero esto sólo se podrá conseguir trabajando en la aplicación de la misma, capacitando a los funcionarios, difundiendo en la comunidad, solicitando información, implementando los portales, etc. En realidad la parte más difícil en la búsqueda de la vigencia del derecho ha comenzado.

Conclusiones finales:

El acceso a la información pública: un camino más...

Es claro que los procesos dados alrededor del ámbito de acceso a la información pública, han movilizándolo tanto sustentos normativos como acciones de participación social, tal vez, como pocos procesos en América Latina.

Lo normativo o, mas bien, la elaboración de una legislación específica, ha sido consecuencia / resultado / camino de una demanda ciudadana que se ha canalizado en la estructuración de una ley, mecanismo de consecución de un propósito social. Para ello, se ha potenciado la organización en redes y las alianzas interinstitucionales y ciudadanas, cuya acción conjunta ha viabilizado la elaboración, tratamiento y aprobación de proyectos de ley.

De igual forma, estos procesos han dado paso al encuentro e intercambio ciudadano, en espacios de interlocución, cuyo mayor logro ha sido la reafirmación de las competencias comunicativas de una sociedad que asumió la estrategia del caracol, la autoexclusión, dado los niveles alarmantes de expoliación política y económica que se han dado en la región.

⁴⁵ Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.

En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos.

No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en esta Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

⁴⁶ El sistema procesal será un medio para la realización de la justicia. Hará efectivas las garantías del debido proceso y velará por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

El acceso a la información pública, en suma, el deseo de **conocer**, concebido como derecho, posibilita pensar y actuar desde otra arista que permita democratizar la región. Saber para participar, saber para decidir, saber para vivir mejor... esa es la posibilidad que se abre con estas iniciativas.

Pero, sin la implementación de las leyes aprobadas y sin la voluntad política de gobiernos y sociedad, aquello sólo puede quedar en otra buena intención. Es evidente la urgencia de la veeduría ciudadana, cuya atención se enfoque al antes, durante y después del ejercicio de la función pública. Es decir, en este momento de repolitización de las relaciones en la región, se hace imprescindible fortalecer los mecanismos de exigencia para la rendición de cuentas.

Más allá de las omisiones de la legislación vigente en los países donde ha sido aprobada una ley de acceso a la información, puede constituirse en renovador el intento del rescate de **lo público**, de aquel espacio donde el diálogo y el consenso, sin renuncia ni desprecio de la diferencia, dé paso a la construcción de soluciones colectivas para colectivos... **Lo público**, ese espacio que ha rebasado lo estatal para recuperar la dimensión de lo común y lo compartido, y a la vez, ha tomado nuevos parámetros ante el avance tecnológico y la reafirmación de la diversidad cultural.

El acceso a la información pública es una propuesta más por mejorar la calidad de vida en los países latinoamericanos, dado que se vincula directamente con la ampliación de la democracia y, es a la vez, otro camino para realizar los derechos fundamentales de la expresión y opinión. En suma, es otra puerta abierta en el laberinto que se han convertido las democracias de la región.