

ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA



LA PROMOCIÓN DE
LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL
ACCESO A LA INFORMACIÓN

THE
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

COVER PHOTO: COURTESY OF WILDLAND ADVENTURES

EL CENTRO CARTER PRETENDE ALIVIAR EL SUFRIMIENTO A TRAVÉS DE
PROMOVER LA PAZ MUNDIAL Y MEJORAR LA ATENCIÓN A LA SALUD; PROCURA
PREVENIR Y RESOLVER LOS CONFLICTOS, AMPLIAR LA LIBERTAD Y LA DEMOCRACIA,
Y PROTEGER Y PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS MUNDIALES.

LA PROMOCIÓN DE
LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL
ACCESO A LA INFORMACIÓN:
BOLIVIA



THE CARTER CENTER
EL PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS

ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

(404) 420-5175
FAX (404) 420-5196

WWW.CARTERCENTER.ORG

MAYO DEL AÑO 2004



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

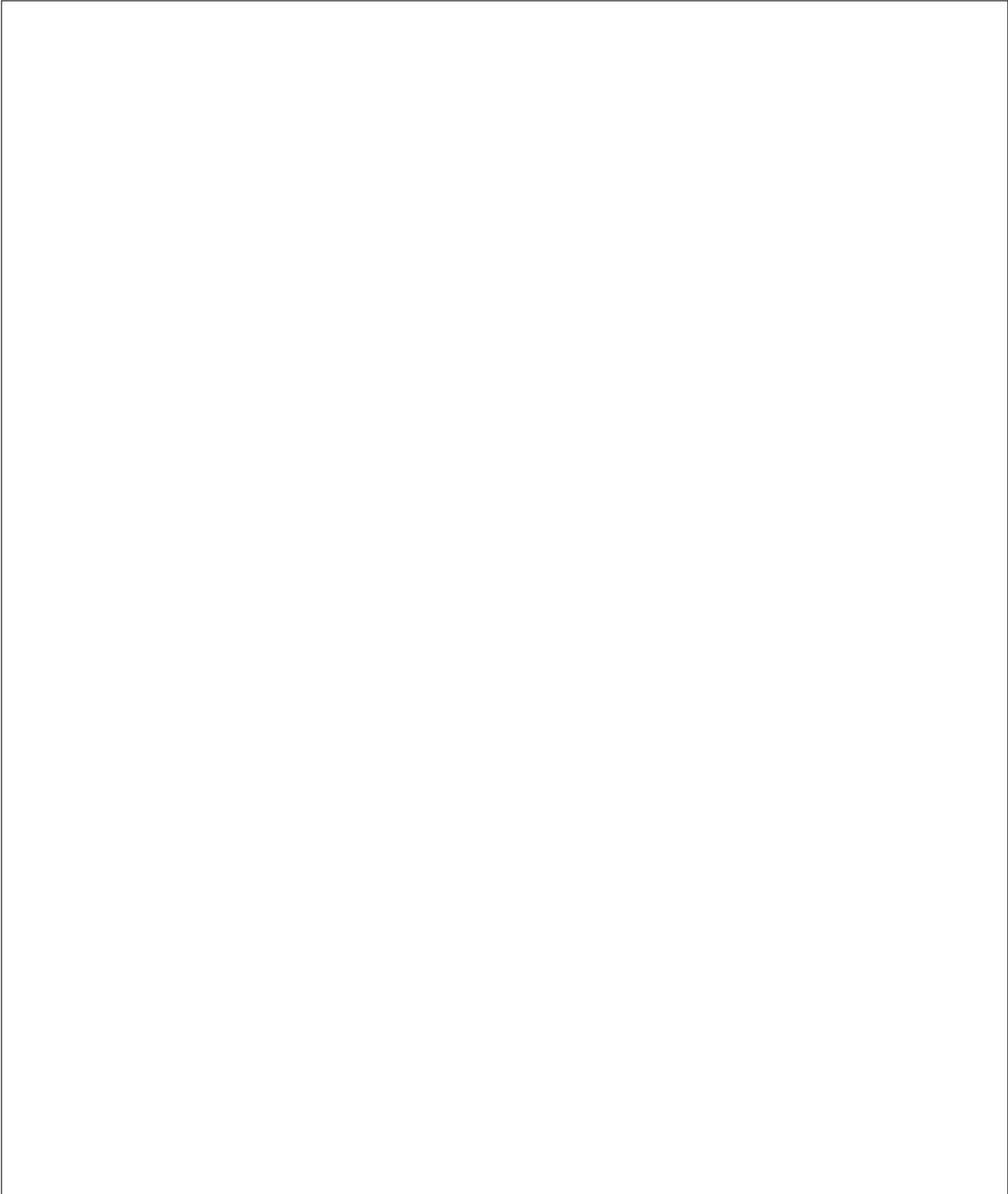


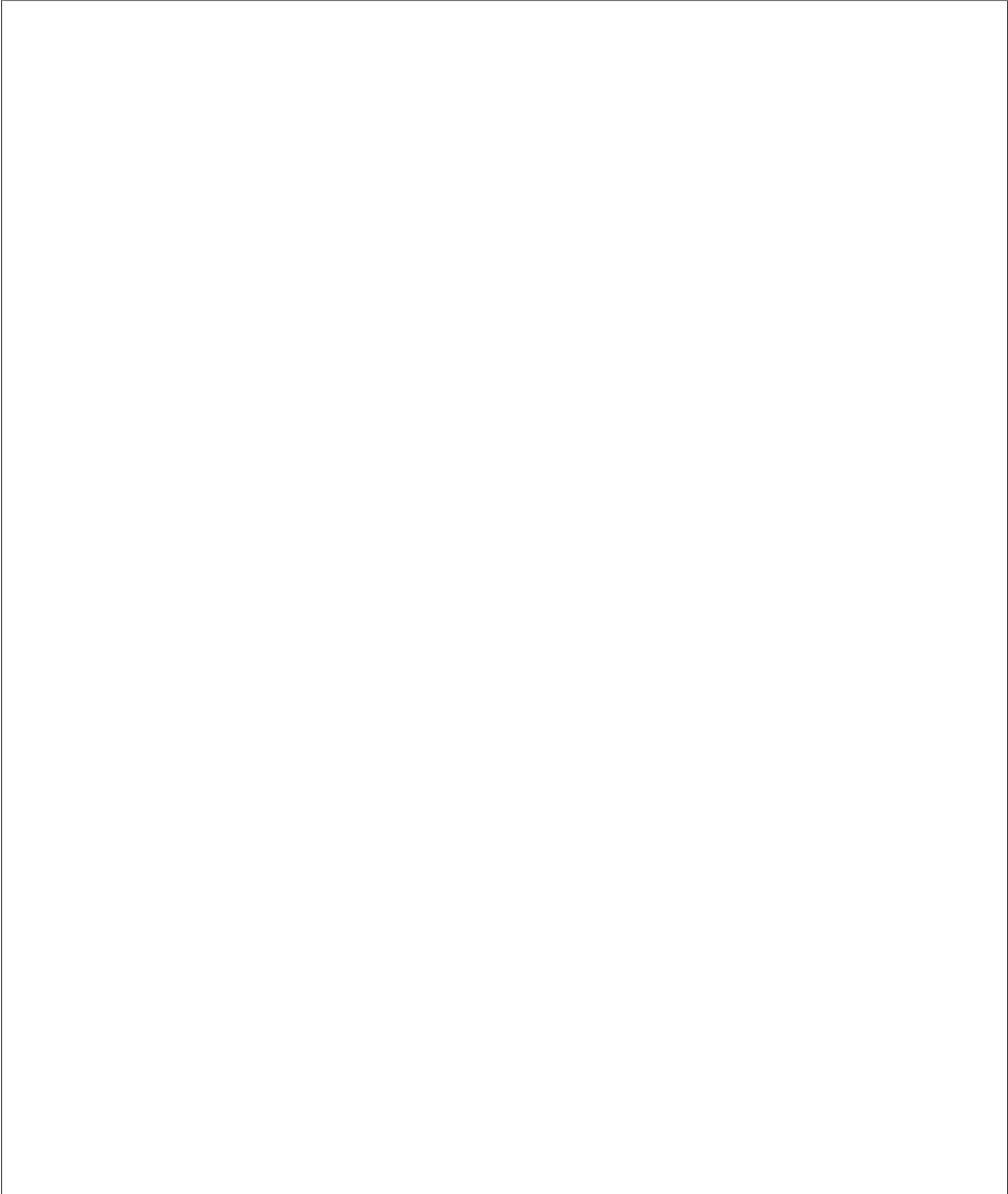


TABLA DE CONTENIDOS

Prefacio	5
<i>Presidente Jimmy Carter</i>	
Reconocimientos	6
Introducción	7
La necesidad de un derecho a la información en Bolivia	
<i>Nardy Suxo Iturry</i>	9
Administración pública y acceso a la información	13
<i>Antonio Birbuet Díaz</i>	
El acceso a la información: un medio para promover la inclusión social	25
<i>Richard Calland</i>	
Acceso a la información y la lucha contra corrupción	33
<i>Nestor Baragli</i>	
Leyes de acceso a la información: Piezas de un rompecabezas	
Un análisis de la normativa internacional y el anteproyecto boliviano	41
<i>Laura Neuman</i>	
Anexo: Cuadro comparativo de leyes de acceso a la información	57
Implementación de un régimen de acceso a la información	75
<i>Laura Neuman y Richard Calland</i>	
Certezas y dudas en el debate de una nueva norma	85
<i>Lic. Guadalupe Cajías</i>	
Sobre los autores	89
Un vistazo al Centro Carter	93



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN





PREFACIO

El buen funcionamiento de la democracia depende en gran medida de la libre circulación de información, y las naciones desarrolladas del mundo reconocen esta realidad. La tendencia internacional hacia la transparencia queda demostrada por el hecho de que más de cincuenta países han promulgado en la última década sendas leyes de acceso a la información.

El acceso a la información, tanto a aquella en poder del Estado como a la que atañe a empresas privadas que suministran servicios públicos, impulsa un mejor rendición de cuentas y favorece una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. Resulta además una herramienta crítica en la lucha contra la corrupción. Cabe resaltar también que las leyes de acceso a la información pueden a su vez contribuir a mejorar la vida de los ciudadanos, ya que les habilitan para solicitar información sobre temas de salud pública, educación, vivienda y otros servicios públicos.

Bolivia es líder en la promoción de un régimen abierto de información. A través de recientes declaraciones del Presidente Mesa, la participación de muchos ciudadanos en talleres relevantes y la redacción de una exhaustiva ley de acceso a la información que será presentada a consideración legislativa, Bolivia ha demostrado su compromiso para consolidar una creciente transparencia.

El Centro Carter ha colaborado en Bolivia contribuyendo a la instalación del debate sobre la vital importancia de promulgar leyes de acceso a la información, convocando a diversos sectores de la sociedad a que promuevan la temática, aportando su experiencia internacional y asistiendo técnicamente en la consideración de alternativas para la implementación y cumplimiento efectivos de dichas leyes. Esperamos que esta guía sirva como herramienta complementaria para lograr mayor conciencia sobre el valor de una ley de acceso a la información.

Durante mi visita a Bolivia en diciembre de 2003, diserté ante el Congreso Boliviano y sus miembros sobre los valores de la Democracia. Pero tales valores democráticos no pueden ser realmente percibidos cuando la ciudadanía permanece en la oscuridad. También tuve el privilegio de entrevistarme con varios dirigentes electos y referentes de la sociedad civil y advertí su deseo de poder acceder a la información. Por lo tanto reasumo el compromiso en nombre del Centro Carter y mío de apoyar la constitución de un régimen de acceso a la información en Bolivia. Con la sociedad civil y el gobierno cooperando hacia este objetivo, estoy convencido de que el resultado para Bolivia será exitoso.



RECONOCIMIENTOS

Este manual informativo no sería posible sin la dedicación y compromiso de muchas personas, incluyendo escritores, traductores y lectores talentosos. Primeramente, agradecemos a todos los autores que contribuyeron con sus conocimientos y experiencias haciendo de este manual un recurso académico y práctico.

Laura Neuman, Subdirectora del Área de Transparencia, dirige el Proyecto del Acceso a la Información y recopiló este volumen. Ella encomendó los artículos por expertos, revisó cada uno de ellos, y escribió la introducción basada en sus propios conocimientos y experiencias con los proyectos del acceso a la información del Centro Carter en Jamaica, Nicaragua, y ahora en Bolivia.

El Centro Carter tiene el privilegio de tener empleados y pasantes increíblemente comprometidos que trabajaron para hacer que este manual instructivo sea posible, incluyendo Jennifer McCoy, Gabrielle Mertz, Nealin Parker, Tom Eberhart, y Jane Nandy. En particular, debemos reconocer a Coby Jansen, Jessica Shpall, Justen Thomas, Erin Miles, y Sarah Fedota, por sus grandes esfuerzos para redactar, traducir y facilitar la publicación de este manual. ¡Su energía es sin límites!

Traducir las palabras de otras personas asegurando que retienen exactamente el significado y el tono es siempre un reto, sin embargo David Traumann, Paula Colmegna, Martha Uriona, Coby, Jessica y Justen lo hicieron parecer fácil. Quisiéramos agradecer a Richard Calland, un experto en el acceso a la información, quien ha trabajado como consultor durante muchos de nuestros viajes a Bolivia.

También agradecemos el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en Inglés) y el Departamento Británico de Desarrollo Internacional (DFID).

Finalmente, tenemos el honor de contar con el apoyo increíble y la calurosa bienvenida de innumerables Bolivianos. Les agradecemos por su generosidad su tiempo y ánimo. Tenemos muchas ganas de compartir una continua colaboración.



INTRODUCCIÓN

El acceso a la información es crucial para el establecimiento y promoción de la democracia. Tal como declararon los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente: “El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y formativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.”

Fue el reconocimiento de todos los múltiples beneficios del acceso a la información que llevó al gobierno a invitar al Centro Carter a Bolivia, y a la sociedad civil a involucrarse en este tema. El Centro Carter ha enfocado sus esfuerzos en la provisión de asistencia técnica al Gobierno de Bolivia mientras éste procura establecer un nuevo régimen de información en el país. Además, El Centro Carter, hasta ahora, ha realizado talleres y seminarios con la sociedad civil en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz para elevar la conciencia sobre la importancia del acceso a la información, y para compartir las experiencias internacionales. En diciembre del 2003, el Presidente Jimmy Carter y El Centro Carter tuvieron el honor de reunirse con el Presidente Mesa y los miembros de su Gabinete, los líderes de la mayoría de los partidos políticos, y varios representantes de la sociedad civil, los medios de comunicación, las organizaciones laborales y la iglesia, para conversar sobre los ideales democráticos bolivianos y la prioridad de un derecho a la información. El Centro Carter está comprometido a apoyar al Gobierno, al Congreso Nacional y a la sociedad civil con la aprobación, implementación y cumplimiento

pleno con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

El Centro Carter ha comisionado una serie de artículos pertinentes en la espera de que sirvan como una herramienta para entender el valor de la transparencia en los contextos boliviano e internacional. Lograr la transparencia es un rompecabezas complejo, y los capítulos que siguen tratan de proveer al lector de un número de las piezas necesarias.

La Dra. Nardy Suxo pone la escena para el manual con su discusión de *La necesidad de un derecho a la información en Bolivia*. Ella nos recuerda que mientras la democracia boliviana continua enfrentando una serie de conflictos sociales, el acceso a la información se pone cada vez más indispensable. Con ejemplos de la situación actual, la Dra. Suxo demuestra por qué el acceso a la información es necesario y cómo puede servir para fomentar la participación pública y el conocimiento de los otros derechos.

En *Administración pública y acceso a la información*, el Dr. Antonio Birbuet provee el marco legal para este rompecabezas. El Dr. Birbuet desmiente la opinión de que un derecho a la información ya existe en la normativa vigente a través de un análisis metódico de los estatutos y leyes más relevantes. Aunque ya existen varios instrumentos legales referentes al acceso a la información, el Dr. Birbuet concluye que una ley exhaustiva de acceso a la información es crítica dado que las leyes actuales son muchas veces incompletas, inconsistentes y carecen de una plena implementación.

Siguiendo la discusión empezada por la Dra. Suxo, el Dr. Richard Calland ofrece un apoyo adicional al rol de acceso a la información como un derecho socio-económico. En su artículo *El Acceso a la Información: Un Medio para Promover la Inclusión Social y Económica*, el Dr. Calland narra un número



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

de ejemplos de casos internacionales para subrayar este mensaje. El Dr. Calland señala que el advenimiento y el uso de las leyes de transparencia ha “creado una oportunidad para que los pobres, los habitualmente excluidos por la pobreza y la falta de información, se enfrenten con los que los controlan.”

El acceso a la información muchas veces se considera como una de las herramientas más poderosas para aumentar la rendición de cuentas a la ciudadanía y prevenir la corrupción. El Dr. Néstor Baraglia, en *Acceso a la Información y la Lucha Contra la Corrupción*, relata los efectos negativos de la corrupción y las maneras en que el acceso a la información refuerza al gobierno, la sociedad civil y el sector privado en sus esfuerzos por combatirla.

Los siguientes dos capítulos, *Leyes de acceso a la información: Pedazos de un rompecabezas* por la Dra. Laura Neuman *La implementación de leyes de acceso a la información*, por los Drs. Neuman y Calland se enfocan en dos fases críticas de establecer un régimen de acceso a la información. El primero se inspira en la experiencia internacional y las normas emergentes que guían a los legisladores y ciudadanos en el debate sobre las provisiones imprescindibles para apoyar al derecho a la información. Además, analiza brevemente el borrador del anteproyecto de la ley boliviana de transparencia y acceso a la información más corriente en comparación a dichos estándares. Para la mayoría de gobiernos, la implementación de una ley de acceso a la información ha resultado ser un reto aún más grande que el de aprobarla. Tanto cambiar la actitud de funcionarios y el público como desarrollar los procedimientos necesarios para archivar, responder a solicitudes de la información y hacer capacitación suelen tardar mucho tiempo y usar una cantidad enorme de recursos. En este capítulo, les recordamos a los lectores que la implementación es una responsabilidad conjunta entre el gobierno y sus ciudadanos. Mientras que el gobierno tiene la responsabilidad de establecer los procedimientos, la sociedad civil tiene que estar preparada a utilizar la ley y monitorear los esfuerzos del gobierno.

Finalmente, la Delegada Presidencial Anticorrupción, Lic. Lupe Cajías en su artículo *Certezas y dudas en el debate de una nueva norma* establece claramente su compromiso a promover el acceso a la información y a la vez define de manera realista los retos con que se enfrenta el Presidente Mesa mientras su administración se esfuerza para diseñar e implementar un sólido marco legal. Les invita a todos los Bolivianos a tomar parte en el próximo debate sobre el acceso a la información, el cual espera que sea “participativo, realista, constructivo y de inclusión, dentro de una búsqueda general de mejorar las actuales condiciones socioeconómicas y políticas de una nación pluricultural y multilingüe.”

Al establecer el régimen de información, Bolivia se junta con una tendencia creciente a la que muchos países han suscrito. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que para implementar completamente y hacer cumplir efectivamente una ley de acceso a la información hay que tener bastantes recursos y compromiso de todos los sectores de la sociedad. Además, se debe siempre ser vigilante para asegurar que el derecho a la información se mantenga vibrante y vivo. Con las habilidades de su pueblo y el respeto de éste para la democracia, Bolivia alcanzará su meta de promover mayor transparencia a través de una ley de acceso a la información.



LA NECESIDAD DE UN DERECHO A LA INFORMACIÓN EN BOLIVIA

NARDY SUXO ITURRY

La democracia en Bolivia viene atravesando una serie de conflictos sociales agudizados desde el mes de febrero del pasado año, que concluyeron con una rebelión en octubre; momento en que los movimientos sociales organizados y la sociedad en su conjunto iniciaron un proceso de demandas exigiendo mayor participación en las decisiones del Estado y el diseño de políticas. Esta situación en 2003 se vio agravada por la debilidad en la institucionalidad del Estado, y ante una ausencia de información sobre temas críticos dio lugar a que los movimientos sociales cuestionaran la forma tradicional de hacer política. Después de los eventos que terminaron en la resignación del Presidente Sánchez de Lozada, algunos congresistas reconocieron que fue la falta de un manejo transparente de la información sobre estos temas y otras circunstancias como actos de corrupción denunciados sin sanción, entre otros, dieron lugar a la explosión social denominada “Octubre Negro”.

LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

La democracia boliviana, en el transcurso de los veintidós años de existencia, como periodo de vida prolongado para el conjunto social, atraviesa complicadas relaciones de poder; que tienen como sus causas principales el conflicto y la pobreza. Bolivia, un país grande y poco numeroso con aproximadamente 8.5 millones de habitantes, es uno de los países más pobres en el hemisferio occidental. Se calcula que casi 70% de nuestros compatriotas vive bajo la línea de la pobreza.

La abigarrada conformación social existente en el país, con el 60% de nuestra población siendo indígena, que se manifiesta en las profundas diferencias sociales, divide aún más a los bolivianos y no permite estructurar canales pacíficos de comunicación. Ambos factores se agudizan por las formas excluyentes de participación que ha impedido a la mayoría de la población ser protagonistas de las principales decisiones. Esto pone en evidencia que la relación Estado y Sociedad Civil está fracturada y en el que la mayoría de los bolivianos no se siente parte de las reformas del Estado.

Gran parte de nuestra historia republicana ha estado marcada por el autoritarismo militar. Después de la declaración de independencia en 1825, Simón Bolívar redactó nuestra primera constitución al año siguiente. Sin embargo, esta constitución no duró, puesto que se redactó otra versión con cada cambio de régimen. Durante los siguientes casi 150 años, Bolivia enfrentó varias crisis internas y amenazas externas. El Movimiento Nacionalista Revolucionario ocupó el poder en 1952 y desde entonces, más de veinticuatro presidentes han liderado Bolivia, y la mitad de ellos han sido militares. Gobiernos civiles elegidos democráticamente no fueron la norma en Bolivia hasta la década de los ochenta.

Dada la historia democrática turbulenta en Bolivia, el acceso a la información no ha sido precisamente un derecho respetado desde el Estado. Esto ha ocasionado que, históricamente, este derecho a la información sea permanentemente conculcado en las relaciones entre la sociedad y el Estado.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

INSTRUMENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES PERTINENTES

Nuestra Constitución Política del Estado consagra el derecho de los ciudadanos bolivianos a recibir educación y cultura, en cambio respecto al derecho a la información existe insuficiencia de la normativa constitucional. Esta normativa únicamente hace referencia al derecho de petición y no así la consagra como un derecho fundamental.

El Artículo 19 de la Declaración Universal de Los Derechos Humanos señala, entre otros derechos, el derecho a investigar, recibir información y opiniones, y difundirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio de expresión, sin admitir restricción alguna.

El Artículo 10 del Convenio Europeo establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y a la libertad de recibir información sin que pueda haber

injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”. Este artículo hace referencia, asimismo, a que el ejercicio de estas libertades implica responsabilidades y deberes así como el sometimiento a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por ley; que son, por supuesto, medidas necesarias para una sociedad democrática. Como es con cualquier ley o norma relacionada con el acceso a información, existe restricción en este derecho cuando la divulgación de tal información perjudique la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, o divulga información confidencial que es necesaria para garantizar la autoridad o la imparcialidad judicial.

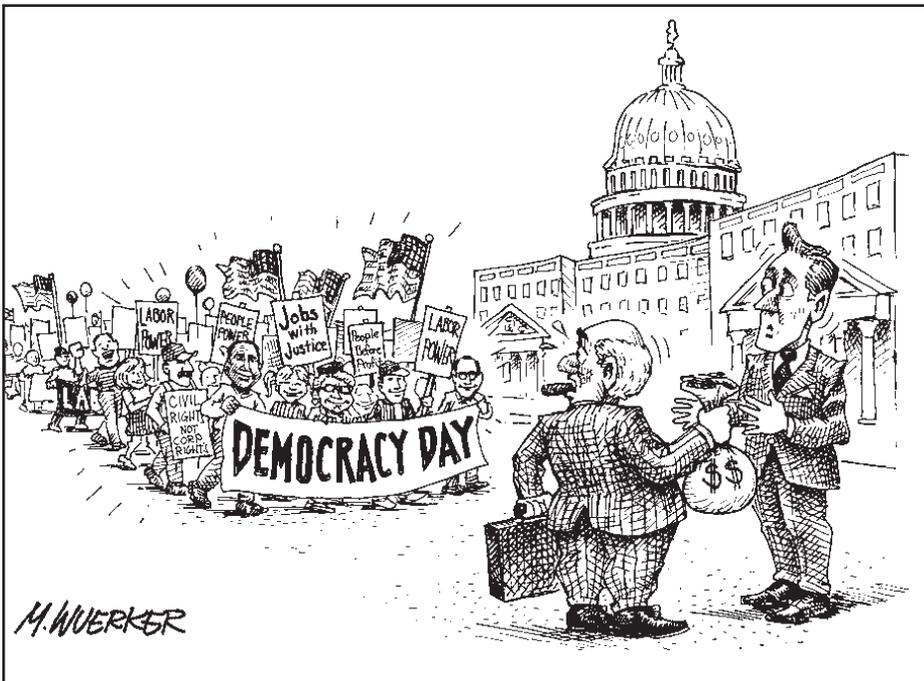
La Convención sobre el derecho internacional de rectificación que entró en vigencia en el 1962, manifiesta en su preámbulo, que el derecho a la información protegerá a la humanidad contra el flagelo de la guerra al combatir toda propaganda encaminada a

provocar o estimular cualquier amenaza a la paz, o cualquier acto de provocación que pudiera producir efectos de agresión a la paz.

CREDIT: MATT WUERKER

EFFECTOS POSITIVOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BOLIVIA

El derecho a la información es necesario para que los bolivianos puedan ejercer sus derechos humanos fundamentales. En este país, los derechos humanos siempre han sido relacionados con violaciones masivas y



M. WUERKER



LA NECESIDAD DE UN DERECHO A LA INFORMACIÓN EN BOLIVIA

sistemáticas por el Estado, principalmente durante las dictaduras. Sin embargo, en este momento, es imprescindible priorizar el respeto, la defensa y la difusión de los derechos humanos dentro de la Democracia, sobrepasando la simple difusión, y tener que ver con la construcción y consolidación de la democracia en sí; donde todos los derechos tienen una respuesta integral e indivisible por parte del Estado. Como parte de esta obligación renovada, Bolivia debe cumplir con la legislación internacional de derechos humanos, a la cual Bolivia es parte, incluyendo los Pactos y Declaraciones que se relacionan con el derecho a la información.

En Bolivia existe un desconocimiento a esta normativa que debiera ser parte de nuestra legislación interna, por tanto, es necesario fortalecer a la sociedad, entendida ésta como un todo y no sólo como sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales u otros movimientos sociales, en la participación de las reformas del Estado, a través de sus tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este fortalecimiento permitiría que estos poderes tomen contacto con la sociedad, y así su formulación de ideas tenga sustento de la realidad y percepción de la población; en otras palabras, que aumentaría su habilidad para escuchar y canalizar demandas.

Así, todo cambio o propuesta que provenga del Estado tendrá mayor eficacia y efectividad si es compartida y discutida con la sociedad; por cuanto, ésta no sentirá que estos cambios o propuestas son impositivos y que por el contrario merecen respaldo. A pesar de que es posible que no todo pueda ser

consensuado, los conflictos y la resistencia podrían ser atenuados en la medida en que la sociedad tenga acceso a información oportuna. Por lo tanto, la sociedad para percibir la seguridad jurídica debe ser partícipe de toda la información que el Estado esté en la posibilidad de otorgarle.

No se debe olvidar que todo ser humano necesita comunicarse a través de cualquier medio: oral, escrito o utilizando diferentes canales que van buscando una participación activa de la información, sea ésta del ámbito privado como público.

El hecho de desconocer las leyes y los mecanismos para que estas funcionen trae consigo violaciones a otros derechos. Un ejemplo es la falta de información sobre el derecho a tener un nombre, establecido en

el Código del Niño Niña y Adolescente, que se refiere a que todo recién nacido debe ser inscrito en una oficialía del Registro Civil de manera gratuita para niños y jóvenes hasta los 18 años, norma que no se cumple por

desconocimiento de la sociedad y en algún caso de las propias autoridades, provocando que muchos niños y jóvenes no tengan la carta de ciudadanía y por tanto, no puedan ejercer sus derechos, particularmente el derecho al voto y el acceso a servicios de salud y educación, quedando sin protección del Estado.

Otro ejemplo tiene que ver con administración de Justicia, donde el escaso conocimiento sobre el Nuevo Código de Procedimiento Penal, que siendo un procedimiento garantista y que se ajusta a la nueva doctrina penal, está siendo rechazado por la falta de información para su aplicación. Entonces, los

Así, todo cambio o propuesta que provenga del Estado tendrá mayor eficacia y efectividad si es compartida y discutida con la sociedad.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

resultados que se esperan de ésta normativa no tienen la efectividad esperada y deterioran una reforma tan importante que ha dejado atrás el procedimiento inquisitivo.

Por último, además de aumentar la posibilidad de participar en la toma de decisiones y ayudar a que los ciudadanos entiendan mejor y ejerzan sus derechos, el acceso a información es una herramienta importante para aumentar la inclusión social y prevenir la manipulación de información que puede dar como consecuencia el conflicto.

PRÓXIMOS PASOS

El propósito final es dar más transparencia al manejo de la “cosa pública”, donde todos los ciudadanos puedan acudir a las instancias del Estado para acceder a información, pudiendo a este efecto solicitarla y en su caso al ser negada, ésta debe ser sustanciada, además de satisfacer los otros ideales democráticos ya dichos.

En la medida en que una ley especial que regule el Derecho a la Información y que la sociedad tenga un rol protagónico para su efectividad, contribuirá al fortalecimiento de la democracia, por cuanto a partir de esta Ley, se podría contar con políticas públicas que generen todo un proceso de información, que tome en cuenta lo establecido en el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado; en el sentido de que somos un país multiétnico y pluricultural.

En consecuencia, debe existir el firme propósito, tanto del Estado como de la propia sociedad, que todo ciudadano tenga el derecho a recibir información verídica, objetiva y oportuna de parte del Estado.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

ANTONIO BIRBUET DÍAZ

Los avances del proceso democrático deben ser vistos en distintos campos de la realidad sociopolítica. El rol del Estado, ejercido a través de los gobiernos, no consiste solamente en implantar sistemas y procesos de gestión pública con valores de eficacia, eficiencia y economía. Prácticas democráticas también exigen que el accionar de los gobiernos se oriente hacia la transparencia, ética y equidad social respecto al manejo de los intereses públicos.

Las condiciones de gobernabilidad, necesarias para el funcionamiento de la gestión pública, posiblemente estén condicionadas por la capacidad que tiene el Estado de notificar a sus ciudadanos sobre sus acciones, y por sus posibilidades y limitaciones para atender sus demandas. A su vez, solamente es posible desarrollar la capacidad para gobernar bien si los individuos y las comunidades de habitantes son capaces de recibir y usar los conocimientos y la información necesarios respecto a las acciones públicas que los gobiernos están desplegando. Por lo tanto, la capacidad de informar y la posibilidad de acceder a la información son los dos circuitos que interactúan y permiten hacer efectivo el ejercicio de la transparencia.

Consecuentemente, para tratar el tema de acceso a la información pública, corresponde referirse al marco normativo vigente que posibilita o no a las personas (individuales o colectivas) acceder a la información estatal. Interesa asimismo, analizar los elementos de

gestión pública que determinan el accionar de las autoridades públicas para que asuman y dirijan el cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de comunicar y proporcionar información respecto al manejo de los recursos públicos.

A menudo se supone que Bolivia ya posee un marco legal y administrativo que le facilita al Estado proveer información y que permite a los ciudadanos la oportunidad de pedir y recibir información. Desafortunadamente, eso no es correcto. Las varias provisiones legales existentes que tratan el tema de acceso a la información frecuentemente son incompletas, inconsistentes e incompatibles; es decir, presentan contradicciones entre unas y otras. Además, les faltan implementación y aplicación. Es por eso que es esencial la aprobación e implementación de una ley integral de transparencia y acceso a la información para mejorar la gestión administrativa y la gobernabilidad.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

La Constitución Política del Estado es la Ley suprema del ordenamiento jurídico boliviano; en su parte dogmática establece una clasificación de derechos; entre los cuales uno de ellos incluye la potestad que tienen las personas de acceder a la información pública; en efecto, se trata del derecho a la petición.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO</p>	<p>PRIMERA PARTE: LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO TÍTULO PRIMERO: DERECHOS Y DEBERES DE LA PERSONA Artículo 7° Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: ... h) A formular peticiones individual y colectivamente;</p>
--	--

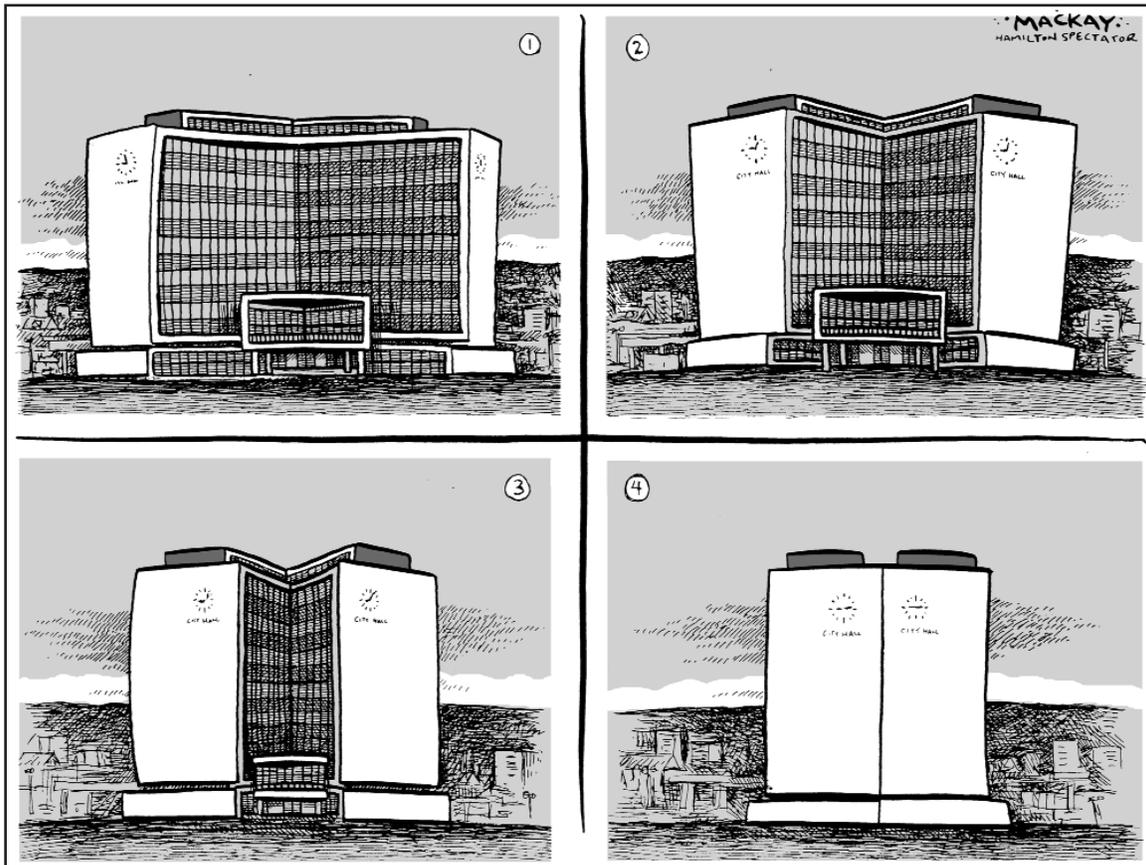


LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ese derecho implica la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de pedir, ante sus autoridades o representantes, la atención de sus necesidades o requerimientos. El tratadista José Carrasco¹, señala que el derecho a la petición es el mejor medio para que un ciudadano se vincule o relacione con la estructura estatal y con el ejercicio del poder.

Empero, es importante señalar que los derechos constitucionales están sujetos al principio de reserva legal, es decir, los derechos fundamentales no son absolutos y están sujetos a la reglamentación de la ley. En el caso del derecho a la petición, que abarca el derecho de acceso a la información, la reglamentación principal está contenida en la Ley 2341 del 23 de abril de 2002: Ley de Procedimiento Administrativo.

Por la importancia que tiene la Ley de Procedimiento Administrativo para el ejercicio del derecho a la petición y por ello para el acceso a la información, a continuación se presenta una tabla que sintetiza las disposiciones que se relacionan directamente con esa temática. El Artículo 1° se refiere al derecho de petición propiamente tal; el Artículo 4° establece el principio de publicidad de la actuación pública; el Artículo 16, establece los derechos de las personas y de manera específica señala la potestad de obtener información; finalmente, el Artículo 18° se refiere al acceso a la información y también a las limitaciones y reservas que se definen en ese campo.



CREDIT: GRAEME MACKAY/THE HAMILTON SPECTATOR

¹ Citado por Stefan Jost, José A Rivera, Huáscar Cajías y otros en "Constitución Política del Estado: Comentario Crítico" Página 43,; Ed. Fundación Konrad Adenauer. Segunda Edición. La Paz, Bolivia 2003.

**LEY 2341**

De 23 de abril de 2002

**LEY DE
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO****TÍTULO PRELIMINAR: DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1° (Objeto de la Ley) La presente Ley tiene por objeto:

- a) Establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público.
- b) Hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública
- c) Regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados y,
- d) Regular procedimientos especiales

Artículo 4° (Principios Generales de la Actividad Administrativa) La actividad administrativa se regirá por los siguientes principios:

...

- m) Principio de publicidad: La actividad y actuación de la administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten.

SECCCIÓN SEGUNDA: DERECHOS DE LAS PERSONAS

Artículo 16° (Derechos de las Personas). En relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos:

- a) A formular peticiones ante la Administración Pública, individual o colectivamente;...
- ...
- f) A obtener certificados y copias de los documentos que estén en poder de la Administración Pública, con las excepciones que se establezcan expresamente por ley o disposiciones reglamentarias especiales,
- g) A acceder a registros y archivos administrativos en la forma establecida por ley.

Artículo 18° (Acceso a Archivos y Registros y Obtención de Copias)

I. Las personas tienen derecho a acceder a los archivos, registros públicos y a los documentos que obren en poder de la Administración Pública, así como a obtener certificados o copias legalizadas de tales documentos cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora, en imagen u otras, o el tipo de soporte material en que figuren.

II. Toda limitación o reserva de la información debe ser específica y estar regulada por disposición legal expresa o determinación de autoridad administrativa con atribución legal establecida al efecto, identificando el nivel de limitación. Se salvan las disposiciones legales que establecen privilegios de confidencialidad o secreto profesional y aquellas de orden judicial que conforme a la ley, determinen medidas sobre el acceso a la información.

III. A los efectos previstos en el numeral anterior del derecho de acceso y obtención de certificados y copias no podrá ser ejercido sobre los siguientes expedientes:

- a) Los que tengan información relativa a la defensa nacional, a la seguridad del Estado o al ejercicio de facultades constitucionales por parte de los poderes del Estado.
- b) Los sujetos a reserva o los protegidos por los secretos comercial, bancario, industrial, tecnológico y financiero, establecidos en disposiciones legales.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La mencionada Ley de Procedimiento Administrativo, muestra uno de los problemas centrales del marco legal vigente sobre acceso a la información. Como se verá más adelante, en las otras normas legales, las categorías y tipos de información accesibles para los ciudadanos son limitados. Por ejemplo, en el Artículo 18° (a) III (Acceso a Archivos y Registros y Obtención de Copias) se señala que el acceso a la información no podrá ser ejercido sobre los expedientes que "tengan información relativa a la defensa nacional, a la seguridad del Estado o al ejercicio de facultades constitucionales por parte de los poderes del Estado". Además, el alcance de esta disposición está sujeto a la interpretación que den las autoridades respecto al enunciado "ejercicio de facultades constitucionales por parte de los poderes del Estado". Por la amplitud conceptual del enunciado, existe la posibilidad de que las peticiones de información estén sujetas a decisiones discrecionales para la aplicación de las reservas a la información.

LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conocido el marco jurídico que establece los derechos y las reservas que tienen las personas para acceder a información estatal, corresponde ahora

referirse a los elementos que se relacionan con la capacidad que debe desarrollar el Estado para generar y divulgar información en el ámbito del ejercicio de la Administración Pública. Por lo tanto, es importante referirse a las características y rasgos principales de la Ley SAFCO (Ley 1178, Ley de Administración y Control Gubernamentales, de julio de 1990) a fin de establecer, en qué medida las entidades de los tres poderes del Estado deben generar información y ponerla al alcance de los ciudadanos.

Con el propósito antes señalado, es imprescindible, tratar de manera articulada los componentes de la Ley SAFCO con los elementos establecidos en el Decreto Supremo 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública y su Decreto Supremo modificadorio 26237 de 29 de junio de 2001. Esas disposiciones forman parte de la base normativa que estructura el ejercicio de la gestión pública boliviana y, consecuentemente, la capacidad y el deber de generar información.

La Ley SAFCO establece un modelo integrado de administración y control para el manejo de los recursos del Estado mediante un conjunto de sistemas de administración financiera y no financiera que deben operar de manera interrelacionada y articulada con los Sistemas de Planificación e Inversión Pública. Los sistemas de Administración y Control que establece la Ley 1178 se clasifican de la siguiente manera:

Sistemas para Programar y Organizar Actividades	<i>Programación de Operaciones</i>
	<i>Organización Administrativa</i>
	<i>Presupuesto</i>
Sistemas para Ejecutar las Actividades Programadas	<i>Administración de Personal</i>
	<i>Administración de Bienes y Servicios</i>
	<i>Tesorería y Crédito Público</i>
	<i>Contabilidad Integrada</i>
Sistema para Controlar la Gestión del Sector Público	<i>Control Gubernamental</i>



La implantación de los sistemas antes señalados, implica el funcionamiento de un conjunto de procesos que generan datos y documentos que deben formar parte de un sistema de información interna y externa; por ejemplo, el *Sistema de Programación de Operaciones* implica que las entidades públicas deben definir sus objetivos de gestión y especificar los indicadores de medición de resultados. Esos indicadores tienen el propósito de mostrar el desempeño de las entidades públicas respecto a los objetivos y funciones que les corresponde ejecutar. Del mismo modo, el funcionamiento de los otros sistemas de administración deben también proporcionar abundante información respecto a todos los aspectos del funcionamiento y la administración de las entidades publicas: presupuestos, manejo de recursos financieros, contratación de bienes y servicios, salarios de los funcionarios y otros.

Aunque la Ley SAFCO estipula la generación de una amplia gama de información, es importante indicar que la Ley no aborda de manera específica la temática del acceso a la información por parte de los ciudadanos. El tratamiento que en la ley se da a la información se refiere a la generación de información útil, oportuna, y confiable para alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción de los ciudadanos. Es decir, la provisión de información se orienta fundamentalmente a la comunicación interna para atender los requerimientos propios de cada entidad y también a la comunicación externa dirigida a otras entidades públicas con el propósito de atender o cumplir con las funciones y obligaciones emergentes de la tuición, coordinación, supervisión y control.

Sin embargo, lo anterior no significa que las entidades públicas no provean de información a los ciudadanos. En los hechos, buena parte de las entidades han desarrollado distintos medios de información y cuentan con unidades especialmente

<p>LEY 1178 SAFCO de 20 de julio de 1990</p>	<p>Capítulo I FINALIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN</p> <p>Artículo 1. La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:</p> <p>a)...</p> <p>b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros.</p> <p>c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos, que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.</p> <p>d)...</p>
	<p>Capítulo II SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL</p> <p>Artículo 12. El sistema de Contabilidad Integrada....Con base en los datos financieros y no financieros generará la información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan la marcha del Estado y de cada una de sus entidades...</p>



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

destinadas a proporcionar información; incluso existen entidades públicas que entre sus funciones principales está la emisión y entrega de información a la población. Asimismo, se debe señalar que en las últimas décadas, los gobiernos han destinado importantes cantidades de recursos en campañas que pretenden hacer conocer las obras que están ejecutando, utilizando espacios televisivos, radiales y de prensa escrita, con contenidos destinados a orientar la opinión pública en favor de los gobiernos. Corrientes opositoras a los gobiernos han criticado esas acciones calificándolas de propaganda que oculta la verdadera situación del país. Lo importante de todo este análisis es determinar si la información que proporcionan las entidades públicas bajo estas normas existentes es suficiente, oportuna y útil para que la población pueda valorar

e indagar respecto a las actividades, uso de los recursos, y desempeño de las entidades públicas.

Otra norma que se relaciona con la divulgación de información por parte de la administración pública es el **Decreto Supremo 23318-A** (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública) de 3 de noviembre de 1992² que incorpora el concepto de *transparencia* y establece el deber de los servidores públicos de desempeñar sus funciones con *eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud*; asimismo, ese instrumento legal establece para los servidores públicos la función de generar

y transmitir información “útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable, a sus superiores jerárquicos, a las entidades que proveen los recursos con que trabajan y a cualquier otra persona que esté facultada para supervisar sus actividades”. Con esta norma, también estamos frente a disposiciones que en materia de información orientan su reglamentación a la provisión de información para satisfacer las necesidades internas de las entidades públicas, pero las reglamentaciones no contemplan la provisión de información a los ciudadanos.

Esta misma norma establece también que los funcionarios públicos deben desarrollar sus actos en un marco de transparencia, proporcionando “información ya procesada a toda persona individual o colectiva que la solicite y demuestre un legítimo

interés”. Sin embargo, como en otras leyes vigentes, el “*legítimo interés*” señalado en el inciso d) del Artículo 5 del Decreto Supremo 23318-A, sin duda, puede ser susceptible de interpretaciones discrecionales por parte

de la autoridad a la hora de atender un requerimiento de información, ya que ¿cómo se podría sustentar que una solicitud de información tiene o no “legítimo interés”? Por eso, en la práctica, ese componente del reglamento antes citado resulta ser contraproducente para el esfuerzo de incrementar la transparencia de los actos públicos ya que pone barreras al acceso a la información.

Lo importante de todo este análisis es determinar si la información que proporcionan las entidades públicas bajo estas normas existentes es suficiente, oportuna y útil.

² El 29 de junio de 2001 se promulgó el Decreto Supremo 26237 que modifica parcialmente el Decreto Supremo 23318-A, pero esa nueva norma no afectó las disposiciones relacionadas con el acceso a la información.



<p>DECRETO SUPREMO N° 23318-A</p> <p>REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA</p>	<p>CAPÍTULO II TERMINOLOGÍA</p> <p>Artículo 3 (Responsabilidad). I El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.</p>
	<p>Artículo 5. (Transparencia) El desempeño transparente de funciones por los servidores públicos, base de la credibilidad de sus actos, involucra:</p> <p>a) Generar y transmitir expeditamente información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable, a sus superiores jerárquicos, a las entidades que proveen los recursos con que trabajan y a cualquier otra persona que esté facultada para supervisar sus actividades.</p> <p>b) Preservar y permitir en todo momento el acceso a esta información a sus superiores jerárquicos y a las personas encargadas tanto de realizar el control interno o externo posterior, como de verificar la eficacia y confiabilidad del sistema de información.</p> <p>c) Difundir información antes, durante y después de la ejecución de sus actos a fin de procurar una comprensión básica por parte de la sociedad respecto a lo esencial de la asignación y uso de recursos, los principales resultados obtenidos y los factores de significación que influyeron en tales resultados.</p> <p>d) Proporcionar información ya procesada a toda persona individual o colectiva que la solicite y demuestre un legítimo interés.</p> <p>Toda limitación o reserva a la transparencia debe ser específica para cada clase de información y no general para la entidad o alguna de sus dependencias y estar expresamente establecida por ley, señalándose claramente ante qué instancia independiente y cómo debe responderse por actos reservados.</p>

Como parte del marco normativo que se relaciona con el acceso a la información se debe también analizar la **Ley 2027** (Estatuto del Funcionario Público, del 27 de octubre de 1999), la cual establece estándares y normas para funcionarios públicos. Los contenidos y disposiciones de esta ley se relacionan estrechamente con el funcionamiento del Sistema de Administración de Personal establecido en la Ley SAFCO y con el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

En la parte preliminar de la Ley del Estatuto del Funcionario Público se establece un conjunto de principios entre los cuales están la honestidad, ética y responsabilidad por la función pública. En el Capítulo

destinado a las Disposiciones Generales (Artículo 8°), se hace referencia a la reserva que deben mantener los funcionarios públicos respecto a “asuntos e información previamente establecidos como confidenciales”. Otro acápite del mismo artículo, hace referencia al deber que tienen los servidores públicos de “conservar y mantener la documentación y archivos sometidos a su custodia, así como proporcionar oportuna y fidedigna información, sobre los asuntos inherentes a su función”. Estas provisiones podrían causar conflictos porque mientras un componente de la norma establece claramente un estándar de confidencialidad, otro de ellos alienta la entrega de lo que podría ser la misma información que fue calificada como secreta.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

<p>LEY 2027 De 27 de octubre de 1999</p> <p>ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO</p>	<p>TÍTULO PRELIMINAR</p> <p>Artículo 1° (Principios)</p> <p>h) Honestidad y ética en el desempeño de los servidores públicos</p> <p>...</p> <p>j) Responsabilidad por la función pública</p>
	<p>TITULO II: SERVIDOR PÚBLICO</p> <p>CAPÍTULO II: DERECHOS Y DEBERES</p> <p>Artículo 8° (DEBERES) Los servidores públicos tienen los siguientes deberes:</p> <p>...</p> <p>f) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones, previamente establecidos como confidenciales, conocidos en razón de su labor funcionaria.</p> <p>...</p> <p>h) Conservar y mantener la documentación y archivos sometidos a su custodia, así como proporcionar oportuna y fidedigna información, sobre los asuntos inherentes a su función.</p> <p>...</p> <p>j) Presentar declaraciones juradas de sus bienes y rentas conforme a lo establecido en el presente Estatuto y disposiciones reglamentarias.</p>

El 31 de enero de 2004 se promulga el **Decreto Supremo 27329** estableciendo que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia y que la transparencia informativa es un pilar fundamental de una buena gestión pública, porque reduce la

discrecionalidad y contribuye a la credibilidad de las instituciones. Este Decreto Supremo establece la publicación, a través de páginas web u otros mecanismos apropiados, de una gama limitada de categorías de información.



En la parte resolutive los elementos principales son los siguientes :

<p>DECRETO SUPREMO 27329</p> <p>De 31 de enero de 2004</p>	<p>Artículo 2. (TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL) Para procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental:</p> <p>a) Se reconoce y se busca el respeto al acceso a la información a todas las personas, con el propósito de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia</p> <p>b) El acceso a la información debe ser asegurado a todas las personas sin distinción, porque provee el insumo básico para el ejercicio de su propia ciudadanía.</p>
--	---

El Artículo 3 señala los rubros de información que son accesibles para las ciudadanos según se detalla en la tabla siguiente:

<p>DECRETO SUPREMO 27329</p> <p>De 31 de enero de 2004</p>	<p>Artículo 3. (ACCESO A LA INFORMACIÓN) En el marco de transparencia de la gestión pública que está impulsando el Gobierno Nacional, se establece que todas las instituciones del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado, deberán hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo de cada Ministerio, Prefectura y entidad desconcentrada, las siguientes características e indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación— TGN, el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN así como por otras fuentes de financiamiento. • Términos de referencia del Personal Contratado. • Objetivos y Metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales. • Reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual. • Planes Anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviado al Sistema de Información de Contrataciones del Estado— SICOES.
--	--

El Artículo 4.- hace referencia al derecho de petición establecido en la Constitución Política del Estado y lo establecido en la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo. Los Artículos 5,6,7 y 8 están destinados a establecer los campos de la información clasificada y sujeta restricciones y reservas en los campos: militar, de integridad territorial, de relaciones externas y de información financiera clasificada.

La Constitución Política del Estado, las leyes y decretos supremos anteriormente citados constituyen el marco jurídico que otorga el derecho a la petición de los ciudadanos, define la obligación de desempeño transparente de los funcionarios y establece funciones y deberes de generación de información oportuna, útil y veraz. Sin embargo, las posibilidades de acceso a la información por parte de los ciudadanos permanecen ciertamente limitadas porque las disposiciones legales si bien reconocen el derecho a la petición, en unos



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

casos, establecen situaciones de reserva y confidencialidad y, en otros, pueden dar lugar a decisiones discrecionales de parte de las autoridades para limitar o restringir el acceso a la información. Sin negar la necesidad que tiene el Estado de proteger con reservas ciertos campos de la información pública, se puede decir que el marco jurídico vigente no otorga el conjunto de elementos necesarios para el pleno ejercicio de la transparencia. Esa realidad se complica cuando hay una falta de voluntad política para informar, una ausencia de normas que regulen la conducta transparente o una carencia de sistemas de información adecuados.

Los elementos anteriormente enunciados son suficientes para sustentar la necesidad de contar con una norma legal más completa para promover la transparencia de los actos del Estado y para regular el derecho fundamental de acceso a la información.

DESAFÍOS PARA MEJORAR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA

1. Establecer sistemas de información:

Para que la comunicación externa sea adecuada a los intereses de los ciudadanos es necesario que las entidades públicas desarrollen sistemas de información que muestren la identidad institucional, donde se reflejen sus objetivos, funciones, el proyecto organizativo, la cultura organizacional, los valores compartidos, es decir, todo aquello que puede ser observable y constatable.

En una sociedad como la boliviana, donde el Estado frecuentemente está enfrentando problemas

de escasez de recursos, es fundamental que los gobiernos establezcan políticas claras y lineamientos precisos para el desarrollo de sistemas de información y comunicación adecuadamente concebidos, que permitan compatibilizar los datos que generan las

distintas entidades y consolidar información sistematizada con contenidos útiles, coherentes, oportunos y veraces.

2. Fortalecer la relación con el público:

Así como las empresas privadas están centrandó su mayor atención en los clientes para enfrentar los desafíos del siglo XXI, del mismo modo, las administra-

ciones públicas deberían estar fundamentalmente orientadas a los ciudadanos y proyectarse como entidades conscientes de que su misión principal es el servicio y la atención de las necesidades de la población y de sus demandas razonables. Entre las vertientes que alimentan esa conducta pública está el establecimiento de sistemas de comunicación recíproca entre los ciudadanos y la administración pública. Para comunicarse con los ciudadanos, las entidades públicas deben mejorar sus sistemas de información y de atención al público; al mismo tiempo, deben fortalecer la generación de información externa en un marco de transparencia.

¿Cómo definir políticas y objetivos institucionales si las entidades desconocen las demandas sociales? ¿Cómo la ciudadanía puede tomar conciencia de las posibilidades o dificultades de la administración estatal si no logra acceder a la información necesaria para ese propósito? Son tan sólo algunas de las interrogantes que se pueden formular para motivar la búsqueda de soluciones a los problemas de trans-

Las posibilidades de acceso a la información por parte de los ciudadanos permanecen ciertamente limitadas porque las disposiciones legales ... en unos casos, establecen situaciones de reserva y confidencialidad y, en otros, pueden dar lugar a decisiones discrecionales de parte de las autoridades para limitar o restringir el acceso a la información.



parencia que enfrentan tanto el gobierno central como los gobiernos locales del país.

Se debe tener en cuenta que la comunicación Estado—Sociedad es bidireccional. Esa aseveración significa que para comunicarse con los ciudadanos la administración estatal debe mejorar sus sistemas de información y potenciar la emisión de información externa dirigida hacia los ciudadanos, creando asimismo sistemas de consulta que le provean de información de las prioridades ciudadanas en diversos campos de los servicios públicos y de las preferencias y expectativas de la población.

3. No enfatizar demasiado en nuevas tecnologías

Si bien es creciente el número de entidades públicas que están utilizando nuevas tecnologías de información y comunicación, como apoyo a la gestión pública, esas novedosas formas de comunicación entre la administración y los ciudadanos, no podrán todavía tener un alcance generalizado debido a los fuertes desequilibrios que se presentan en el desarrollo de estos medios entre las principales capitales de departamento y el resto del país. Pero los desequilibrios también se presentan entre las entidades públicas ya que es perfectamente verificable que muchas de ellas no han logrado aún implantar la totalidad de los sistemas de administración y control que establece la ley SAFCO, por lo tanto, las bases mismas de la gestión pública y de la generación de información están en construcción o simplemente están detenidas.

4. Facilitar la capacitación de funcionarios públicos

Basta recorrer las entidades públicas para tomar conciencia que innumerables puestos de trabajo están plenamente ocupados generando datos, listados, cuadros, reportes, informes y en fin, una interminable y ferviente actividad de generación de información. A ciencia cierta ni los propios empleados que la producen saben si será utilizada efectivamente o si simplemente formará parte de las toneladas de papel que contienen información para responder a formalidades administrativas o para cumplir con instrucciones dadas en algún momento por un funcionario

jerárquico del que ya no se tiene memoria, con un propósito también olvidado o porque también se supone que son documentos de “descargo” para posibles, aunque inciertas operaciones de control posterior. Lo cierto es que en las entidades públicas se generan y acumulan volúmenes incalculables de información que en su mayor parte no tiene utilidad desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones. Es una acumulación desordenada, caótica y asistémica, que incluso da lugar a fenómenos de fuga de documentos que han costado esfuerzos y recursos al Estado. En sociedades pobres como la boliviana, la paradoja de este tipo de despilfarro es una realidad que contrasta con la falta de transparencia.

5. Enfocarse en la implementación

Es indudable que el proceso de implantación de los sistemas de administración y control establecidos en la Ley SAFCO ha tropezado con varias dificultades que han repercutido en el procesamiento y generación de información. Empero, se debe reconocer que en los últimos años el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) está permitiendo un proceso gradual de centralización de la información referida a presupuestos, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contrataciones, manejo y disposición de bienes y administración de personal. Sin embargo, los distintos módulos del SIGMA no tienen todavía desarrollados los componentes para generar reportes sistematizados que permitan su difusión a los ciudadanos. Se debe también señalar que en el campo de la información centralizada están en ejecución los procesos de implantación de otros sistemas como el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES) que centralizará la información de todo el sector público referida al Sistema de Administración de Bienes y Servicios y el Sistema de Inversión Pública (SIP) que estará encargado de difundir información relacionada con la inversión pública, las líneas de financiamiento para formular, evaluar y ejecutar proyectos de inversión pública.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CONCLUSIÓN

La formulación legal de la transparencia y su reglamentación implica establecer los niveles de información que las entidades deben difundir o poner al alcance de los ciudadanos. Uno de ellos debería corresponder a los datos generales de cada entidad, el marco institucional en el que operan, su organización, organigrama, procedimientos, marco legal que les corresponde, información presupuestaria, adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios. Otro nivel debería corresponder a la publicación de datos, estadísticas e indicadores que den cuenta del desempeño de la entidad y del comportamiento económico y social del país en los campos que atañen a la función que desempeñan la entidades. Y, además, los ciudadanos no deberían necesitar justificar su demanda de información.

Los rubros de información de las entidades públicas deben estar claramente definidos en su contenido y alcances para poder estandarizar su diseño y procesamiento. Eso también evitaría que las entidades públicas estén sometidas a demandas de información cuya atención sea impracticable y que salgan del marco de lo razonable o que requieran de procesos muy costosos para satisfacer demandas aisladas y poco significativas desde la perspectiva ciudadana.

El reconocimiento de la importancia del acceso a la información para la promoción de la transparencia y su relación con los esfuerzos de lucha contra la corrupción, conduce a reiterar la necesidad de una norma legal específica para la transparencia en la Administración Pública boliviana. Dicha ley y sus normas reglamentarias deberían ser concebidas tomando en cuenta la necesidad de profundizar y potenciar la implantación de los sistemas de administración y control en todas las entidades del sector público. La posibilidad de desarrollar sistemas de información y comunicación integrados, sólo será posible si el conjunto de las entidades públicas alcanzan un nivel de gestión adecuado y basado en postulados de eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, como también en la capacidad de rendir cuenta porque los sistemas y procesos implantados deben contener elementos que permitan medir los resultados.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN MEDIO PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

RICHARD CALLAND

Cuando Nelson Mandela se convirtió en mayo de 1994, hace exactamente diez años, en el primer presidente de Sudáfrica elegido democráticamente, emprendió inmediatamente una tarea de transformación fundamental de su país. El punto de partida fue la creación de una constitución democrática moderna, con una Declaración de Derechos comprensiva. Esta Declaración de Derechos buscó revertir casi medio siglo de gobierno *apartheid* —un crimen contra la humanidad, como lo describió las Naciones Unidas— que había institucionalizado la discriminación racial. El sistema de *apartheid* creó categorías de personas, con una minoría de blancos gozando de todos los beneficios, mientras que la mayoría de raza negra sufría la segregación racial, pobreza y violencia.

Durante toda la era del *apartheid*, el gobierno de minoría blanca, que se iba volviendo cada vez más paranoico, suprimió el acceso a la información, en particular en asuntos sociales, económicos y de seguridad, en un esfuerzo por sofocar la oposición a sus políticas de supremacía racial. Las operaciones de seguridad se realizaban envueltas en un velo de misterio. Los funcionarios del gobierno a menudo respondían a las solicitudes por información con hostilidad o desinformación.¹

Esta respuesta al tema de la información no es única a los sistemas de *apartheid*. Muchos gobiernos albergan un profundo temor a que el libre flujo de la información conduzca a una mayor inestabilidad y la pérdida del poder irrestricto. Esto puede ser muy cierto para los regímenes autoritarios, así como los países donde hay una gran desigualdad social. Aunque

Bolivia no es un Estado basado en el *apartheid*, refleja algunos de los problemas más sentidos de Sudáfrica: una mayoría de la población que vive en la pobreza, con menos acceso a los servicios básicos y un sentimiento de estar social y económicamente excluidos.

Con el advenimiento de la nueva Declaración de Derechos en Sudáfrica a todas las personas se les garantizó una amplia gama de derechos civiles y políticos, así como un conjunto único de derechos socioeconómicos: el derecho a la vivienda, al agua potable, a una adecuada atención de salud y educación, y así por el estilo. Además, la Declaración de Derechos incluye el derecho al acceso a la información, y no solamente a la información pública, sino también a la información privada, en aquellos casos en que dicha información sea necesaria para proteger o ejercer algún otro derecho. Representa la disposición constitucional de más largo alcance a favor de la transparencia. ¿Por qué? Por que en su análisis de la degradación del sistema de *apartheid*, la ignorancia, el analfabetismo y la falta de una educación básica representaron una parte significativa de la indignidad humana sufrida por los sudafricanos de raza negra. Excluidos como estaban del poder político y de oportunidades económicas de cualquier tipo, a las personas de raza negra también se les negaba el acceso a la información. El secreto se utilizaba como un arma para continuar la opresión.

Por lo tanto, habilitar a las personas a lograr el acceso a la información fue considerado como la definición de un derecho en el contexto nuevo de la administración, al igual que el derecho a votar y el

¹ Algunas secciones del presente documento fueron extraídas del libro *Real Politics, The Wicked Issues*, por S. Jacobs, G. Power y R. Calland, Idasa, 2001.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

derecho a la justicia social y económica. Como dijo la Magistrada Katherine O'Regan, miembro de la Corte Constitucional de Sudáfrica: "El derecho al acceso a la información no debe ser visto como una ocurrencia tardía o un lujo opcional en nuestro orden constitucional. Más bien forma parte integral del concepto de democracia que adopta nuestra Constitución. Dicho concepto alienta la participación, aborrece el secreto y busca cómo asegurar que no se abuse del poder público."

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO UN DERECHO SOCIOECONÓMICO

Tradicionalmente se ha considerado el Acceso a la Información como un componente más, o un pariente pobre, de la libertad de expresión. En la última década, a medida que más países implementan leyes de acceso a la información, se está volviendo cada vez más claro que la información ocupa un lugar único, aparte de la libertad de expresión, como un derecho socioeconómico.

Un derecho liberal tradicional, como lo es el derecho a la libertad de expresión, es una condición necesaria

pero insuficiente para la democracia y el goce de las libertades democráticas. La estructura de poder en una sociedad moderna, reforzada y acentuada por las fuerzas económicas de la globalización, requiere un enfoque distinto hacia los derechos humanos. A como se ha argumentado la organización Artículo 19, entre otros, se reconoce ampliamente que el desarrollo económico sostenible depende de mucho más que simplemente "acertar en el aspecto económico". Incluye también la promoción de la gobernabilidad, el imperio de la ley, y un marco legal apropiado para garantizar la participación y controlar la corrupción. Es precisamente el acceso a una amplia gama de

información en poder del sector público lo que imposibilita este desarrollo.

Amartya Sen, economista ganador del Premio Nobel, ha observado que jamás ha habido una hambruna substancial en un país con un gobierno democrático y una prensa relativamente libre. La desigualdad en el acceso a la información, argumenta Sen, es una forma de pobreza. Sin conocimiento uno no puede actuar. Y sin información es casi imposible exhortar a la inclusión y la igualdad. Por lo tanto, el acceso a la información es un derecho propositivo que sirve a nuestro anhelo común de la igualdad social, política y económica.² Se trata de un derecho socioeconómico, muy similar al derecho a la vivienda, la educación y la atención a la salud. Asimismo, sirve para frenar la continuada discriminación y desigualdad.

La ley sudafricana con la que entró en vigencia el derecho constitucional a la información fue el

resultado de una campaña concertada de la sociedad civil. Se fundó un grupo consistente en diez organizaciones, incluyendo las iglesias, los sindicatos, activistas de derechos humanos y ambientales, así como promotores de

la democracia, al que se nombró Grupo de Campaña Democracia Abierta. Para uno de sus miembros, la federación del movimiento sindical, COSATU, la cuestión del acceso a la información en manos de los sectores público y privado fue un asunto de importancia política y estratégica fundamental. Como argumentó su representante en el Grupo de Campaña, Oupa Bodibe: "Los trabajadores necesitan información para poder ejercer y proteger sus derechos. Si los sindicatos o los trabajadores pudiesen solicitar información vital para la protección o el ejercicio

*Sin conocimiento uno no puede actuar.
Y sin información es casi imposible exhortar
a la inclusión y la igualdad.*

² The Right to Know, The Right to Live: Access to Information and Socioeconomic Justice, Introducción. R. Calland y A. Tilley, editores, ODAC, 2002.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN MEDIO PARA PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

del derecho a prácticas laborales justas ... esto fortalecería el cumplimiento con los derechos humanos en toda Sudáfrica ... se precisa de la información para ejercer y proteger el derecho a la igualdad, para garantizar la ausencia de discriminación en las contrataciones, promociones y salarios, y en general para promover la democratización del lugar de trabajo.”

La libertad de información, como se conocía, era un “derecho de lujo”, utilizado solamente por periodistas y la clase profesional. Ya no. El acceso a la información es ahora visto más claramente como un derecho utilizado para promover la inclusión social y económica.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO A LOS ALIMENTOS: LA INDIA

Inicialmente se quedaban de pie en el fondo de la sala de reunión, con los brazos cruzados y un aire de confianza, sonrientes y bromeando entre sí. Los mercaderes de granos del área rural de Rajasthan, uno de los departamentos más pobres de la gigantesca India, se sentían invencibles en su posición de poder y riqueza. Pero pronto sería el ajuste de cuentas, pues serían llamados a responder por sus acciones y sacudidos hasta caer de sus situaciones cómodas.

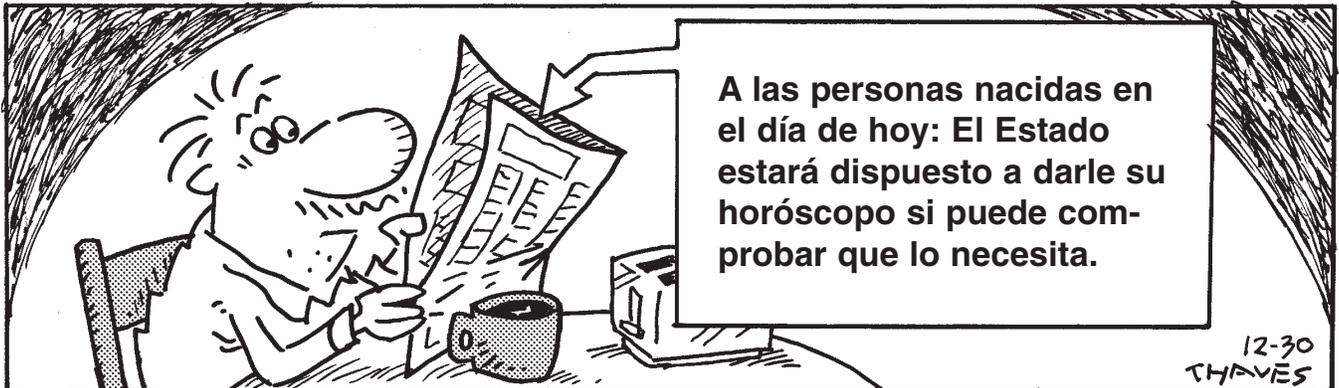
Habiendo obtenido licencias de la autoridad estatal, estos hombres supuestamente deberían a proveer de granos y otros productos básicos a los ciudadanos más pobres bajo un sistema de distribución pública. Pero muchos de ellos hacían trampa y más

bien explotaban a la población. En vez de distribuir los granos entre las personas más necesitadas, los acopiaban para ellos, o más a menudo, los vendían en el mercado negro con enormes ganancias. Mientras tanto, las personas a quienes iban destinados los alimentos seguían muriendo de hambre. En respuesta a situaciones como estas, se ha formado un amplio movimiento social durante los últimos diecisiete años llamado Movimiento por los Derechos de los Campesinos y Trabajadores (MKSS por su siglas en ingles).

El día 30 de enero de 2004 aproximadamente 400 personas, semejando un mar de chales y saris de brillantes colores, se reunieron en un sitio protegido por la curva donde el río entra a la aldea de Kelwara. Aunque la mayoría de los presentes eran mujeres, fue un hombre quien se acercó primero al micrófono. El mensaje de Lal Singh Rawat fue directo: “Me dicen que mi libreta de raciones muestra que me entregaron 35 kg. de granos el día 4 de enero. Pero esto es falso. Fui a comprar kerosén y mientras esto el comerciante hizo un segundo registro. Firmé con mi huella digital, pues no sé leer ni escribir.”

Bajo la consigna general de *El Derecho a Saber es el Derecho a Vivir*, MKSS luchó por una ley de acceso a la información durante la década de los noventa. Una vez aprobada la ley en el año 2000, la han utilizado como una herramienta en pro del control social y la justicia económica. Aunque hacer que se cumpla la ley requiere una energía masiva y el compromiso de muchos voluntarios, la metodología medular no es

Frank and Ernest



BOB THAVES

12-30 THAVES

© 2003 Thaves. Reprinted with permission. Newspaper dist. by NEA, Inc.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

complicada. MKSS toma un tema e introduce solicitudes de acceso a los registros públicos pertinentes bajo la ley de acceso a la información. Luego reúnen a los habitantes de una *panchayat* (grupo de aldeas) a un *jun sunwai* (audiencia pública o cabildo), para que la gente tome la palabra y exprese lo que tiene a bien. Se invita a los funcionarios públicos. Las movilizaciones de MKSS proveen de un entorno seguro en que se pueden expresar los desfavorecidos e ignorados, y provee de un mecanismo para que los ciudadanos hagan que se cumpla con sus derechos socioeconómicos protegidos por la Constitución.

Singh Rawat está oficialmente descrito como “desamparado”, lo cual significa que debe recibir la ración completa. En la realidad, la evidencia muestra que los comerciantes de granos le han robado continuamente. Ahora toma la palabra el líder de los comerciantes para defenderse contra las acusaciones.

Afirma que la libreta de raciones dice que Rawat recibió 35 kg. de granos y que lo mismo aparece en el registro oficial.

Dirigiéndose a la asamblea y a los líderes locales elegidos y suelta: “¿Y qué? Es la palabra de un hombre contra la de otro.”

Este comentario resultó un tremendo error táctico. Con aplomo y serenidad, dos de los fundadores de MKSS, Nikhil Dey y Shankar Singh empezaron su doble acto investigativo. Mientras que el uno leía de una alta pila de libretas de ración, el otro cotejaba con los registros oficiales que habían obtenido bajo la Ley de Acceso a la Información, muy a pesar de la renuencia de los comerciantes (sólo recién habían sido obligados a entregarlos, unas veinte y cuatro horas antes del cabildo). Las libretas y los registros no compaginaban, más bien probaban que se estaba dando una estafa, una corrupción endémica. Por

ejemplo, los registros de veinte y nueve comerciantes indicaban que se había distribuido raciones de granos, pero las libretas correspondientes estaban vacías. “Aunque intentaron intimidar a los aldeanos en los días anteriores a la audiencia”, diría Dey más tarde, “no tuvieron tiempo para alterar los registros y así encubrir sus delitos.”

Periódicamente, miembros del público presente agregaban testimonios adicionales. Lo que hacen estas audiencias es comparar los registros oficiales, que son los registros a los que se obtuvo acceso a través de la Ley de Acceso a la Información, con lo que ha pasado en la realidad, en el registro de la vida de la gente. ¿No fue Gandhi quien dijo que la verdad los hará libres?

El uso de la ley de transparencia ha creado una oportunidad para la gente pobre, habitualmente excluida por la pobreza y la falta de información para

lidiar con aquellos que tienen poder sobre ellos. Un microcosmos de relaciones de clase y de poder por todas partes, la sociedad civil se había sentado a los pies del sector privado, en este caso los titulares de contratos para el servicio de distribución pública, así

El uso de la ley de transparencia ha creado una oportunidad para la gente pobre, habitualmente excluida por la pobreza y la falta de información para lidiar con aquellos que tienen poder sobre ellos.

como el gobierno, y la gente había salido airosa. Los funcionarios del gobierno, recitando efusivamente palabras de agradecimiento a MKSS se fueron con un camión lleno de libretas de ración y registros oficiales, con el fin de iniciar los procedimientos legales y las reformas al sistema.³

Como demuestra este estudio de caso tomado de la India, una Ley de Acceso a la Información puede

³ Adaptado y editado del texto original titulado “Opening Up Rural India”, Columna Contretemps, periódico Mail & Guardian, Sudáfrica (www.mg.co.za), 20 de febrero de 2004, por Richard Calland.



funcionar directa y poderosamente a favor de los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad.

También en Sudáfrica el trabajo de mi organización, el Centro de Asesoría para una Democracia Abierta (ODAC, por sus siglas en inglés) está probando que esta ley es pertinente no solamente como una parte importante del rompecabezas en la lucha contra la corrupción, sino que también se puede utilizar para lograr derechos sociales y económicos y aliviar así la exclusión social y económica.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO A LAS REPARACIONES: SUDÁFRICA, CASO 1

Una plataforma central del proyecto post-transición del Presidente Nelson Mandela para construir la unidad nacional fue la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (TRC, por sus siglas en inglés). El proceso de trabajo de las TRC tenía tres componentes principales: oír evidencia acerca de violaciones a los derechos humanos y comprobar los hechos; considerar las solicitudes de amnistía por parte de los abusadores; y otorgar reparaciones (compensaciones) para aquellos que habían sido víctimas de graves abusos de los derechos humanos.⁴

Para el año 2000 se había publicado un informe pleno de la TRC, registrando en minucioso detalle las crueles dimensiones individuales e institucionales del *apartheid*. Las audiencias llevadas a cabo por el Comité de Amnistía han concluido, con resoluciones para numerosas solicitudes. Sin embargo, el tercer aspecto, las reparaciones, habían quedado pendientes. Casi nadie ha recibido nada.

Dada esta situación, se ha establecido un grupo para las víctimas del *apartheid* llamado Grupo Khulemani. Su primera meta fue la de descubrir cuál era realmente la política exacta del gobierno en cuanto a las reparaciones. Contactaron a ODAC y

pidieron asesoría acerca de cómo solicitar la información pertinente. ODAC brindó asistencia al Grupo para la preparación de una solicitud formal bajo la Ley de Acceso a la Información de Sudáfrica. El gobierno admitió que existía un documento de políticas, y aunque renuente a divulgarlo, se vio obligado a pronunciarse sobre el tema. A mediados de 2002 el Presidente Mbeki informó a la Asamblea Nacional que se había llegado a una decisión de otorgar R30.000 (unos US\$5.000) a cada víctima de violaciones graves de sus derechos humanos, según las conclusiones de la TRC.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN: SUDÁFRICA, CASO 2:

ODAC, una ONG fundada en el año 2000 y especializada para contribuir a asegurar una ejecución efectiva de la ley opera como un bufete legal de interés público y ha participado en una cantidad de casos que ponen a prueba el alcance “horizontal” (información en manos del sector público) de la ley sudafricana. En el caso Pretorius vs. Banco Nedcor, nuestro cliente buscaba la información relacionada con la política del banco al decidir acerca de solicitudes de préstamos. Pretorius había solicitado un préstamo, y este había sido denegado sin mayor explicación. Él quería saber porqué. En Sudáfrica se sospecha que la banca y otras agencias de crédito discriminan en contra de ciertas áreas que consideran de alto riesgo. La aversión al riesgo es, por supuesto, una estrategia comercial perfectamente legítima. Pero una discriminación generalizada en contra de personas que provienen de un área particular va en contra del derecho al acceso igual así como el derecho de no ser injustamente discriminado, ambos consagrados en la

⁴ R. Calland, “El Acceso a la Información: ¿Para qué Sirve? y Cómo se Utiliza?” El Acceso a la Información: La Llave para la Democracia, Laura Neuman, editora, Centro Carter, 2002.

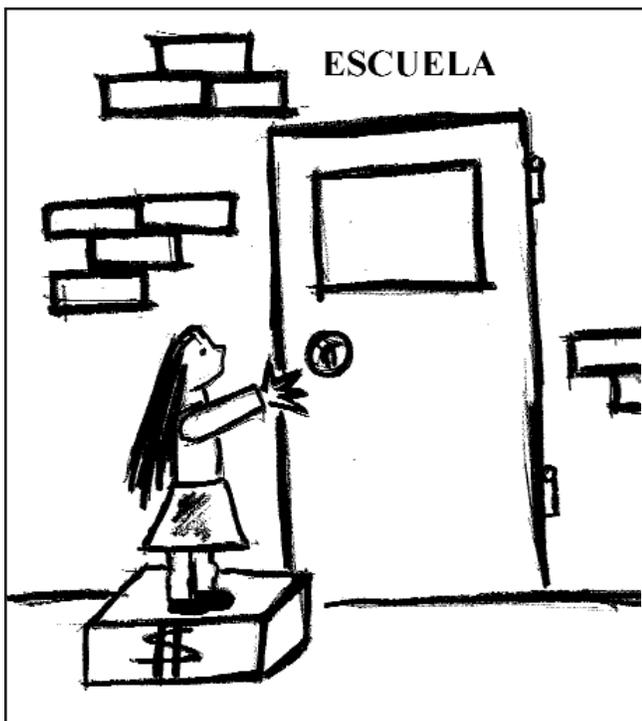


LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Constitución. En el caso Pretorius, el banco, habiendo oído la opinión de sus abogados, prefirió no ir a los juzgados, y propuso un arreglo extrajudicial, proveyendo al solicitante con una gama de documentos explicando su política y las razones por las que en su caso particular se había rechazado la solicitud de préstamo.

En otro caso, este más complicado, en que los demandantes eran pescadores pobres, ODAC obtuvo los “planes de transformación” de una cantidad de empresas pesqueras que habían sido establecidas con el fin de ganar licitaciones para cuotas de pesca, la principal actividad económica y el medio de ganar dinero en las costas del oeste y sur del país. Básicamente, un grupo de empresas pesqueras antiguas, cuyos dueños eran blancos, habían llevado a cabo un diestro fraude legal al reconstituirse a través de subsidiarias como ‘empresas de empoderamiento’ —o sea, empresas cuyos dueños son de raza negra o en que estos tienen una parte substancial de las acciones. Una vez considerada una

‘empresa de empoderamiento’ calificaban para recibir cuotas en licitaciones asignadas para empresas operadas por, o cuyos dueños fuesen de raza negra, como parte de una nueva estrategia general del gobierno para lograr la transformación económica. Así fue que pescadores y pescadoras de raza negra habían sido engañados al firmar los formularios que los acreditaban como accionistas, lo cual posibilitaba a los dueños tradicionales ganar las licitaciones especiales, sin que jamás recibieran un rédito de ningún tipo. Al obtener acceso a los “planes de transformación” de estas empresas pesqueras cuyos dueños eran hombres blancos y a los documentos del gobierno local que otorgó las licitaciones, se puso al descubierto el fraude. Una vez esta información fue revelada a los pescadores y pescadoras de raza negra, pudieron hacer uso de medios legales y las empresas fueron reportadas a la Gerencia Costera Marina, el ente regulador del gobierno. Un programa de televisión especializado en investigaciones llamado Special Assignment (Tarea Especial) reportó el fraude y cómo se hizo uso de la Ley de Acceso a la Información para comprobarlo.



GABRIELE MERTZ

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN IGUALITARIA: TAILANDIA

El primer caso significativo bajo la ley de acceso a la información de Tailandia se centró en el proceso de admisión a la Escuela Demostrativa Kasetart, una de varias escuelas primarias de alto nivel académico financiadas por el Estado. El proceso de admisión a la escuela incluye un examen, pero nunca se divulgaban los resultados de las pruebas y las clasificaciones obtenidas por los candidatos.

Interesantemente, el alumnado en las mejores escuelas estaba compuesto principalmente por dek sen —o sea, niños/as provenientes de la élite, de familias bien conectadas. Estos factores generaron



una percepción pública generalizada de que alguna forma de soborno jugaba un papel en el proceso de admisión.⁵

A inicios del año 1998 la madre de una niña que no había pasado el examen de admisión pidió ver la hoja de respuestas de su hija y sus notas, a lo cual la escuela se negó. En el pasado, esto hubiera sido el fin del camino —ella y su hija hubieran quedado agraviadas, frustradas e impotentes. En cambio, la señora invocó la ley de acceso a la información.

En noviembre de 1998, la Comisión de Información Oficial dictaminó que las hojas de respuestas y las notas de la niña y 120 otros estudiantes que habían sido admitidos a la escuela constituían información pública y que por lo tanto eran de obligatoria divulgación. Le siguió un período de controversia pública, pero al final la escuela admitió que 38 estudiantes que en realidad no habían pasado la prueba habían sido admitidos a raíz de pagos efectuados por sus padres.

Luego los padres de la niña entablaron una demanda con el argumento de que las prácticas de admisión de la escuela eran discriminatorias y violaban la cláusula de igualdad de la nueva Constitución de Tailandia. El Consejo de Estado, un ente de asesoría legal del gobierno que tiene la potestad de emitir autos judiciales, falló en su favor y ordenó a la escuela y a todas las escuelas financiadas por el estado a abolir estas prácticas corruptas y discriminatorias.

CONCLUSIÓN

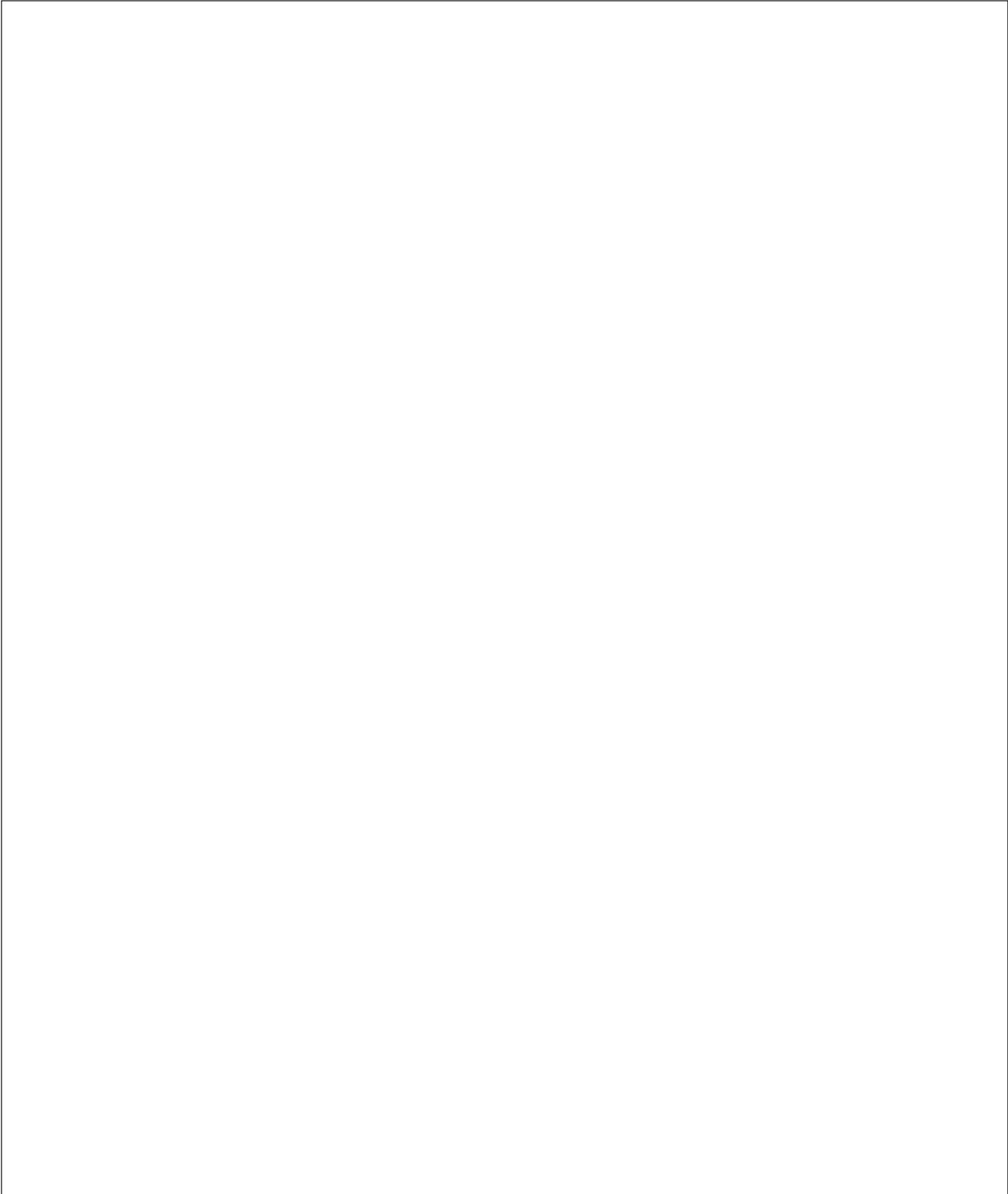
Como se puede ver en los diferentes casos descritos más arriba, el acceso a la información ha sido utilizado eficazmente como un medio para garantizar los derechos socioeconómicos más básicos, como son el derecho a los alimentos, los beneficios públicos, la educación y la igualdad. La información es poder, y a menudo, mientras más uno sabe, más se puede influir en los eventos y en las personas. Para los/las ciudadanos/as y las organizaciones cívicas, esta es una época de oportunidades y de inmensos desafíos. Se trata de una oportunidad, especialmente para los más pobres en nuestra sociedad, de recuperar terreno en su lucha por una existencia más justa. Con un mayor conocimiento, las personas pueden participar con más fuerza y pueden contribuir al proceso de formulación de políticas. Además, pueden utilizar estas normas emergentes para acceder a la información, la que una vez obtenida conduce a un aumento en su poder. En este sentido, el Derecho a Saber es el Derecho a Vivir.

Es solamente a través del acceso a la información que podemos tomar acción para escapar a la indignidad humana de la exclusión social y económica.

⁵ Ibid.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN





ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

NÉSTOR BARAGLI

“Hace unos 400 años, Francis Bacon escribía: ‘El verdadero poder es el conocimiento’. Hoy observamos cómo esa máxima se manifiesta de muchas maneras en las esferas políticas y económicas, tanto en los países ricos como en los pobres.

En el gobierno, un alto nivel de secreto con frecuencia les permite a quienes ejercen la autoridad guardar con recelo sus conocimientos para aumentar su poder, perjudicando la capacidad de la gente de participar de manera significativa en el proceso político. A puertas cerradas, reina la corrupción. Asimismo, en el sector privado se permite que magnates corporativos corruptos mantengan desinformados a los accionistas y se llenen los bolsillos.

Si bien hoy la mayoría de los países hablan del valor de la transparencia y de un gobierno abierto, algunos han ido más lejos al adoptar medidas drásticas para promover esa transparencia, reconociendo que los ciudadanos tienen el derecho básico a la información y al debate público. Sin embargo, aún son demasiados los que retienen información y restringen a los medios de comunicación que intentan mantener al público informado.

Es hora de que las cosas cambien. El acceso a la información constituye un componente fundamental dentro de una estrategia de desarrollo exitosa. Si somos serios en nuestro propósito de reducir la pobreza global, debemos liberar el acceso a la información y mejorar su calidad”.

—Joseph Stiglitz y Roumeen Islam¹

Cuando a Stanley Fisher—funcionario del Banco Mundial, del FMI y ex Director del Departamento de Economía de MIT—le preguntaron por el problema de la corrupción en el Estado, él simplemente respondió: “Hacen falta dos para bailar el tango”.² El prestigioso académico estaba haciendo alusión a la complejidad del fenómeno de la corrupción, que involucra tanto a los políticos y

funcionarios públicos (la autoridad) como al sector privado (el dinero). Esta clara imagen del tango nos permite describir el fenómeno de la corrupción en términos sencillos: “la corrupción es hija de las relaciones clandestinas entre el poder de la autoridad y el del dinero”.³ Ambas partes tienen una moneda de cambio que le interesa a la otra. Y de esa relación de intercambio, unos y otros obtienen beneficios. En esta simple definición hay una expresión que resulta clave destacar para los fines de este capítulo: relaciones clandestinas.

EFFECTOS NEGATIVOS DE LA CORRUPCIÓN

Las consecuencias económicas de la corrupción son bien conocidas. En los países con bajo nivel de transparencia aumentan los costos de bienes y servicios debido a los gastos extra que genera la corrupción; se pervierten las prioridades de gastos e inversiones, pues no se determinan según la importancia o necesidad sino por la codicia; se impacta negativamente sobre cualquier iniciativa de reforma y se reduce la inversión extranjera. El índice de opacidad de PriceWaterhouseCoopers en 2001 demuestra claramente los golpes tremendos para la economía regional debido a la corrupción y la falta de transparencia. Se calcula, por ejemplo, que en Argentina y Brasil las prácticas corruptas añaden a los negocios un “impuesto” adicional del 25%.

Las consecuencias institucionales no son menos devastadoras. Los ciudadanos dejan de creer en la

¹ “Más y mejor información reduce la pobreza”. Diario Clarín, 3 de enero de 2002. Joseph Stiglitz es Premio Nobel de Economía y Roumeen Islam es Gerente del Instituto del Banco Mundial. Copyright Clarín y Le Monde, 2003.

² Esta anécdota de Stanley Fisher—sucedida en 1992, en el coloquio organizado por el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina—es relatada por Luis Moreno Ocampo en su libro “En Defensa Propia. Cómo Salir de la Corrupción”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993, pág. 46.

³ Luis Moreno Ocampo, op. cit., págs. 12 y 47



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

democracia cuando aquellos a quienes han elegido para representarles y para mejorar la comunidad, en realidad basan sus decisiones sólo en sus propios intereses. La gente tiene más y más desconfianza en que los instrumentos de la democracia pueden satisfacer sus necesidades y mejorar su calidad de vida, y los escasos recursos públicos se desvían a bolsillos privados, empobreciendo a la población en general e impactando con mayor rigor a quienes menos recursos tienen.

La corrupción es un hongo que crece en la oscuridad.⁴ Para que la corrupción medre, debe realizarse fuera de la esfera de los mecanismos de control establecidos y de la mirada pública.

Afortunadamente—y esto abonaría la tesis de quienes creen en cierto progreso moral de la humanidad—nadie en estos tiempos aceptaría abiertamente haber cometido un acto de corrupción. Más bien, son incontables los

ejemplos de lo contrario: funcionarios, jueces, políticos, legisladores o empresarios que, ante pruebas indiscutibles, continúan proclamando su inocencia.

Por eso, si queremos ganar nuestro combate contra la corrupción, debemos poner el foco en uno de sus ingredientes indispensables: el secreto. En efecto, será a través del desarrollo de sistemas eficientes de acceso a la información que podremos tener éxito en nuestra tarea de prevenir la corrupción y de disminuir sus efectos negativos.

Este convencimiento de que la corrupción es algo decididamente “malo” para las sociedades se ha incorporado entonces en la conciencia mundial, y se refleja en los mensajes, principios y normas de las más importantes organizaciones internacionales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Consejo de Europa, etc.) y organismos multilaterales (Banco

Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.). Desgraciadamente, la situación de numerosos países de nuestra región nos demuestra que muchos de los sistemas que se han implementado para eliminar la corrupción han fracasado.

No hay prueba más evidente de esta afirmación que la enorme cantidad de hechos significativos de corrupción que han tenido lugar en los últimos veinte años, y que han llevado incluso a Presidentes elegidos democráticamente al centro de la escena por esos graves hechos. Tales los casos, entre otros, de Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Abdalá Bucaram (Ecuador), Jorge Serrano Elías y Alfonso Portillo (Guatemala), Rafael Callejas

(Honduras), Carlos Salinas de Gortari (México), Arnoldo Alemán (Nicaragua), Juan Carlos Wasmosy, Raúl Cubas y Luis González Macchi (Paraguay), Alberto Fujimori (Perú), Carlos Andrés Pérez

(Venezuela), etc.

Por otro lado, nuestras sociedades han hecho del ocultamiento una práctica habitual que, en más de una ocasión, ha sido funcional a la violación de los derechos humanos y a la comisión de actos de corrupción y terrorismo desde el Estado, y ha permitido lograr la impunidad a muchos de sus responsables. La complicidad entre autoritarismo, secreto y corrupción es un hecho indiscutible e históricamente probado.

Utilizando la ya clásica fórmula del Profesor Robert Klitgaard ($C = M + D - T$ / Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Transparencia)⁵ el Dr. Luis Moreno Ocampo⁶ desarrolla el siguiente razonamiento:

“En el sistema de poder hegemónico, las reglas democráticas no rigen y existen el monopolio del poder, la

Los ciudadanos dejan de creer en la democracia cuando aquellos a quienes han elegido para representarles y para mejorar la comunidad, en realidad basan sus decisiones sólo en sus propios intereses.

⁴ Luis Moreno Ocampo, op. cit., págs. 12.

⁵ Ver Robert Klitgaard, “Controlando la Corrupción”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1994.



discrecionalidad de los funcionarios y la censura y el control de la información pública. Vemos así que Poder Hegemónico es igual a Monopolio más Discrecionalidad menos Transparencia. $PH = M + D - T$.

Y si recordamos que $C = M + D - T$, podemos reemplazar los términos por sus iguales y obtendremos $PH = C$ (Poder Hegemónico es igual a Corrupción). Los sistemas de poder hegemónico, sea cual fuere su ideología, son sistemas de corrupción latente”⁷

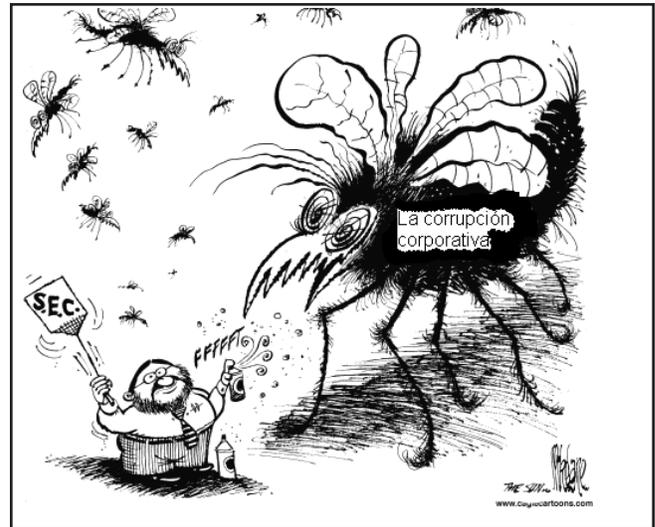
Sería redundante citar la monumental cantidad de casos de dictaduras de todo color político que, a lo largo de la historia, han hecho del secreto y la corrupción los ejes de sus gobiernos. Felizmente, hoy se reconoce casi unánimemente que la democracia es el mejor sistema de gobierno que el ser humano, hasta el momento, ha podido darse a sí mismo, y que el acceso a información es una herramienta fundamental para luchar contra la corrupción.

EFFECTOS POSITIVOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

“La información es poder”, reza una antigua sentencia que permite inferir, como derivación, el vínculo entre secreto y autoritarismo. Quien concentra la información concentra el poder. Los despotismos aman el secreto porque odian compartir el poder con el pueblo soberano. Y una ciudadanía informada es una ciudadanía con poder. No puede ser casual que países con historias de escasa práctica democrática, instituciones débiles y gobiernos autoritarios sean proclives al secreto.

A la inversa, aquellos países que han cultivado de modo robusto la transparencia de sus instituciones son hoy sociedades desarrolladas cuyos habitantes gozan de buena calidad de vida.

Como dijo recientemente el Dr. Peter Eigen, Fundador y Presidente de la Junta de Directores de la organización Transparency International (TI), confirmando esta hipótesis: “aquellos países que tienen mejor calificación en el índice de percepción de la corrupción (Corruption Perception Index — CPI —) que elabora TI, son aquellos que tienen normas y políticas de amplio acceso a la información pública. Por esto, es fundamental



Mike Lane/CarterCartoons

impulsar legislación y políticas activas en esta dirección”.⁸ No parece necesario aclarar que los Estados que están mejor calificados conforme el mencionado CPI son algunos de los países más desarrollados del globo.

En efecto, de acuerdo con el CPI 2003 de Transparencia Internacional, en una escala del 1 (país más corrupto) al 10 (país más transparente), algunas de las mejores calificaciones (superiores a 8 puntos) fueron obtenidas por Finlandia, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Suecia, Holanda, Australia, Noruega, Suiza, Canadá y Reino Unido.⁹

Para poder alcanzar estas metas, no existe entonces un primer paso más acertado que abrir las puertas y ventanas de la burocracia y de las oficinas en donde se toman las decisiones y dejar que “entre el sol” en la gestión de los asuntos públicos. Y una Ley de Acceso a la Información Pública — complementada

6 Luis Moreno Ocampo fue Fiscal Adjunto en el juicio a los comandantes de las juntas militares argentinas que gobernaron durante la dictadura 1976-1983, co-fundador de la ONG Poder Ciudadano, miembro del Consejo Directivo de Transparency International y ha sido recientemente designado Fiscal General en el Tribunal Penal Internacional de La Haya

7 Luis Moreno Ocampo, op. Cit., pág. 185.

8 Taller de trabajo con el Dr. Peter Eigen organizado por la Oficina Anticorrupción de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de agosto de 2003.

9 Y, por el contrario, varias de las peores calificaciones del Corruption Perception Index 2003 de Transparency International fueron obtenidas por países de Latinoamérica, entre ellos: Argentina, Venezuela, Bolivia, Honduras, Ecuador y Paraguay.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

con voluntad política, un sistema eficiente de información y una sociedad civil activa—es la mejor herramienta para comenzar a cambiar una sociedad construida desde el secreto y transformarla en una sociedad abierta.

Si deseamos construir una sociedad abierta y transparente, en la cual la corrupción sea la excepción y no la regla, se requiere de controles. Estos están—o, al menos, deberían estar—a cargo de los organismos estatales creados al efecto (contralorías, auditorías, oficinas especiales, sindicaturas, comisiones legislativas, etc.), de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de los medios de prensa y, en definitiva, de la sociedad en su conjunto.

Pero para que este sistema de controles pueda funcionar eficientemente, todos ellos deben contar con un insumo fundamental: información. Sólo con datos concretos podremos responder algunas de las preguntas críticas que derivan de un adecuado control de la gestión pública, como por ejemplo:

- ¿En qué gasta el Estado el dinero de nuestros impuestos?
- ¿Cuál es la estructura de un área gubernamental? ¿Cuántos empleados trabajan allí? ¿Quiénes son? ¿Cuál es su salario?
- ¿Qué relaciones comerciales tiene—o ha tenido—un funcionario con un determinado sector empresario?

Además de conocer cuestiones importantes que afectan a los ciudadanos y a las comunidades, como las que tienen que ver con contratos, licitaciones, diseño de políticas gubernamentales, nombramiento de funcionarios públicos, etc.

Como dijimos, ninguno de los mencionados actores sociales podrá controlar la gestión de los asuntos

públicos si antes no cuenta con información veraz, precisa, completa, relevante y oportuna que permita responder con certeza a algunas de estas preguntas.

Aquel Estado que esté realizando esfuerzos de prevención y combate a la corrupción necesita información para investigar, para asegurarse de que los mecanismos de control funcionan, y para detectar las áreas más vulnerables y establecer prioridades. Además, la información asegura más eficiencia sin

duplicación de recursos y esfuerzos, así como el mejoramiento del proceso de toma de decisiones.

Los ciudadanos precisan de información para lograr que sus gobiernos rindan cuentas y para ayudar a aquellos Estados que estén realizando esfuerzos para

eliminar la corrupción. Por su parte, los medios de comunicación también requieren de información veraz, completa y oportuna si desean ser confiables y servir como protectores de los intereses del ciudadano.

Por último, un amplio acceso a la información y la mayor transparencia es también deseable para el sector privado, puesto que de este modo se desalientan las prácticas corruptas que distorsionan el correcto funcionamiento del mercado.

Debajo ofreceré tres ejemplos tomados de la Argentina que demuestran por qué la información resulta primordial para que el estado, la sociedad civil y los medios de comunicación puedan controlar la corrupción, y por qué una ley de acceso a la información es una herramienta necesaria para alcanzar esta meta. Actualmente, sólo la ciudad de Buenos Aires y unas pocas Provincias tienen normas sobre acceso a la información en la Argentina y, pese a que desde hace tiempo existe un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados y en debate en el Senado, aún se aguarda la sanción de una ley nacional de acceso a la información. Como lo demuestran estos ejemplos, sin información es imposible controlar la corrupción.

Aquel Estado que esté realizando esfuerzos de prevención y combate a la corrupción necesita información para investigar, para asegurarse de que los mecanismos de control funcionan, y para detectar las áreas más vulnerables y establecer prioridades.



LOS ORGANISMOS DEL ESTADO NO PUEDEN CONTROLAR SIN INFORMACION

— Caso: Bases de datos de recursos humanos del Estado en la República Argentina¹⁰

En el año 2002, y a partir de un Estudio sobre de la transparencia en los procesos de compras y contrataciones en la Administración Pública Nacional realizado en el año 2000,¹¹ la Oficina Anticorrupción (OA)—organismo de control dependiente del Poder Ejecutivo argentino—decidió profundizar el análisis de una práctica que, aunque difundida, está prohibida por las leyes: se trata del denominado “pluriempleo”, que implica la acumulación de más de un cargo remunerado en los ámbitos nacional, provincial o municipal.

A través de este estudio, la OA pretendía proponer soluciones para las deficiencias en los sistemas de control de estos casos y reformular la normativa correspondiente, así como lograr sistematizar las bases de datos de recursos humanos existentes en las diferentes jurisdicciones para hacerlas compatibles y, por ende, comparables. A tal efecto se habían previsto tres etapas de análisis; la primera consistía en un estudio sobre la normativa de conflictos de intereses y pautas de comportamiento ético; la segunda suponía una serie de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios a cargo de la gestión de recursos humanos; y la última implicaba el diagnóstico de compatibilidad de bases de datos, de tal modo que se posibilitara el cruce de la información y, de este modo, detectar casos concretos.

Para poder ser eficiente en esta tarea, la Oficina Anticorrupción necesitaba conocer información básica sobre empleados del Estado argentino en todas sus jurisdicciones (oficinas nacionales y locales) y, pese a que esa información fue requerida, la mayoría de las solicitudes fueron ignoradas. Las dificultades de la OA para acceder a esta información básica nos recuerda acerca de la necesidad de desarrollar sistemas adecuados de información para las agencias del Estado, así como de la importancia de una ley de acceso a la información que sirva de guía a los funcionarios públicos.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL NO PUEDEN CONTROLAR SIN INFORMACION

— Caso: Declaraciones Juradas Patrimoniales de Funcionarios en la República Argentina¹²

Las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos son una eficaz herramienta de control que permite analizar la evolución patrimonial del funcionario y, de este modo, detectar situaciones de enriquecimiento ilícito (cuando su cuenta bancaria aumenta de un modo que no puede explicar). También posibilita el estudio de los antecedentes laborales del funcionario, para poder establecer posibles situaciones de conflictos de intereses (esto es, cuando los funcionarios pueden adoptar decisiones que generen para su persona o para sus relaciones un beneficio de cualquier índole, derivado de un conflicto entre su función pública y sus intereses privados).

En la República Argentina, la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Septiembre de 1999) prevé un régimen de declaraciones juradas patrimoniales públicas en el que se incluye la nómina de funcionarios obligados a presentarlas. Entre ellos se encuentran los más altos funcionarios políticos (Presidente y Vicepresidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios) así como importantes funcionarios de carrera del Poder Ejecutivo Nacional, los Legisladores Nacionales y los Jueces. Esta norma estipula en su artículo 10^o, respecto de las declaraciones juradas patrimoniales de estos funcionarios, que “...en cualquier tiempo

10 Este caso fue descrito en el documento de trabajo: “Acceso a la Información Pública en la Argentina—El Procedimiento de Elaboración Participada de Normas: Una exitosa estrategia de trabajo conjunto entre la Sociedad Civil y el Sector Público”, presentado por Néstor Baragli en el Segundo Seminario “SOCIUS”. (“SOCIUS: Seminarios Organizados por el British Council Acerca de Ciudadanos y Estado en el Siglo 21—Servicio Civil y Legislatura: Rendición de Cuentas & Innovación”. México, D.F., 18 al 20 de mayo de 2003).

11 “Estudio Exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina 1998-1999—Informe Preliminar” de Agosto de 2000. Publicado en la Página Web de la Oficina Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.ar, en “Centro de Documentación”, ingresando como criterio de búsqueda: “Documentos Académicos”.

12 Néstor Baragli, presentación en el Seminario “Socius” citada en la nota xi.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas presentadas”. De este modo, el acceso público a las declaraciones juradas de funcionarios de alto nivel de los tres poderes del Estado debe ser pleno (con la sola excepción del denominado “anexo reservado”, que contiene datos personales del declarante).

No obstante este mandato legal, existieron algunos problemas para que, en la práctica, la ciudadanía pudiera acceder a las declaraciones juradas de algunos legisladores y jueces. En respuesta a estos incumplimientos, la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ente independiente integrado por prestigiosas Organizaciones de la Sociedad Civil, asociaciones profesionales, instituciones educativas y organismos públicos) y la Fundación Poder Ciudadano realizaron presentaciones judiciales para terminar con esta irregularidad. En este sentido, esta organización inició una acción judicial contra la Presidencia de la Cámara de Diputados, a los efectos que un Juez estableciera el plazo en el cual se le debía dar respuesta a la solicitud de información. De más está decir que, de haberse contado con una ley nacional de acceso a la información, las organizaciones de la sociedad civil hubieran gozado de un mayor andamiaje jurídico y de una poderosa herramienta para fortalecer este derecho.

Con relación a la Cámara de Senadores, Poder Ciudadano debió también presentar una acción judicial dirigida contra la Secretaría Administrativa del Senado, debido a la negativa del organismo a entregar la información requerida. En este caso, una Juez de Primera Instancia falló a favor de Poder Ciudadano, con sustento en el artículo 13 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, y ordenó a la Secretaría Administrativa del Senado cumplir con la obligación legal. Disconforme con este resultado, el Senado apeló la decisión de Primera Instancia. Sin embargo, la sentencia fue confirmada por la Segunda Instancia, que ordenó a la Secretaría Administrativa del cuerpo cumplir con la obligación legal de dar a conocer las declaraciones juradas



de los senadores.

Este es otro ejemplo que expone cómo los encargados de controlar—en este caso, la sociedad civil—no pueden hacerlo si no cuentan con información. Pero también demuestra cómo una sociedad civil activa puede superar los obstáculos, involucrándose con un ideal y logrando resultados exitosos.

LOS MEDIOS DE PRENSA NO PUEDEN AYUDAR A CONTROLAR SIN INFORMACION— Caso: La Ley de Acceso a la Información de los Estados Unidos de América (Freedom of Information Act) y su utilización por parte de un periodista argentino para investigar un caso de corrupción.

El 20 de mayo de 1998 se suicida con un disparo de escopeta en su rostro el poderoso empresario Alfredo Enrique Nallib Yabrán. De origen humilde, llegó a poseer una enorme fortuna y a ganar negocios con



carácter cuasi monopolístico en áreas estratégicas claves como los aeropuertos y los correos postales.

Yabrán era un empresario de “bajo perfil” hasta que un reportero gráfico, José Luis Cabezas, logró tomarle una foto que fue publicada en la Revista “Noticias”. Cabezas apareció, no mucho tiempo después de tomar esa foto, asesinado (fue ultimado con un disparo en su cabeza y su cuerpo incinerado), y desde ese momento Yabrán pasó a estar, a pesar suyo y por largo tiempo, en la primera plana de todos los diarios argentinos.

Su nombre se vinculaba con importantes negocios logrados al calor de los poderes políticos de turno, y existían insistentes rumores acerca de su supuesta conexión con el narcotráfico. Debido a la falta de información—o, al menos, de información accesible—en la Argentina y

para confirmar esta última hipótesis, el periodista Santiago O'Donnell¹³ realizó una solicitud de acceso a la información (“FOIA Request”) a la DEA (Drug Enforcement Administration) de los Estados Unidos respecto de Alfredo Yabrán.

De acuerdo con la práctica del sistema “FOIA” de los EE.UU.—que O'Donnell conocía bien debido a su amplia experiencia como periodista en ese país—las dependencias del Gobierno Federal pueden, eventualmente, divulgar información sobre una persona si esta persona en cuestión ya ha muerto. Y Yabrán estaba definitivamente muerto, por lo que el periodista utilizó sagazmente el recurso en favor de su investigación.¹⁴

Como resultado de esta solicitud, O'Donnell publicó ocho artículos en el diario “La Nación” (uno de los más importantes de la Argentina) entre los días 5 y 12 de diciembre de 1999. Como dice O'Donnell, para un buen periodista “los papeles hablan”. Y gracias a lo que “le dijeron los papeles”, la opinión pública argentina pudo conocer que el empresario estaba siendo investigado por la DEA desde el año 1991,

que había sido denunciado por esta agencia ante la justicia norteamericana, que tendría vinculaciones con el Cartel de Medellín y que había sido investigado también en los Estados Unidos por una maniobra de blanqueo de dinero en un caso que se conoció como “la mafia del oro”. Este era el empresario que había logrado acceder a sectores de negocios claves para la República Argentina gracias a sus vínculos con el poder.

Uno de los aprendizajes que podemos obtener de esta experiencia es que para develar las numerosas, complicadas y profundas tramas de corrupción existentes en los países de la región, resulta esencial contar con un sistema de información eficiente al cual se pueda recurrir, así como con una prensa libre y con

periodistas de investigación capacitados para sacar el mayor provecho del sistema.

Develar las numerosas, complicadas y profundas tramas de corrupción ... resulta esencial contar con un sistema de información eficiente ... así como con una prensa libre y con periodistas de investigación capacitados para sacar el mayor provecho del sistema.

RESPUESTA NACIONAL E INTERNACIONAL

Hay muy buenas noticias para aquellos que trabajan en promover el acceso a la

información como herramienta para combatir la corrupción. En los últimos tiempos se ha fortalecido en Latinoamérica—nos atreveríamos a decir, en todo el mundo—una saludable tendencia favorable al acceso a la información, y son cada vez más los países del continente que cuentan con leyes en la materia (México, Panamá, Perú, Jamaica) o con proyectos con algún nivel de debate legislativo y/o social (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, etc). Y en este sentido, son numerosas las expresiones en el más alto nivel del derecho internacional que abonan el camino de la información y la transparencia en la región.

¹³ Entonces periodista del diario La Nación.

¹⁴ Realizada en conjunto con María O'Donnell, entonces corresponsal en Washington del diario La Nación.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Por ejemplo, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, el Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) se ha expresado en todos sus informes — relativos al nivel de cumplimiento de la CICC en los países de la región — acerca de la necesidad de crear, implementar y/o fortalecer la legislación y los sistemas de libre acceso a la información pública en los Estados Parte de la CICC. También la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA se encuentra impulsando la promoción de políticas de acceso a la información en todo el continente. Y en junio de 2003, a través de la Resolución 1932 (*Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*), la Asamblea General de la OEA expresó que el acceso a la información es ampliamente reconocido como necesario para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, reforzando la idea de que todas las personas tienen la libertad de buscar, recibir, acceder e impartir información y que la información es necesaria para fortalecer la democracia.

Por otro lado, en la XIII Cumbre Iberoamericana realizada en noviembre de 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, los Jefes de Estado de la región expresaron en la denominada Declaración de Santa Cruz de la Sierra (*“La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”*): *“Reafirmamos nuestra voluntad de combatir la corrupción en los sectores público y privado y la impunidad, que constituyen una de las mayores amenazas a la gobernabilidad democrática. (...) El acceso a la información en poder del Estado promueve la transparencia y constituye un elemento esencial para la lucha contra la corrupción y es condición indispensable para la participación ciudadana y el pleno goce de los derechos humanos”*.

Al mismo tiempo, campañas impulsadas por una coalición transversal de actores sociales — esto es, no por una o varias Organizaciones No Gubernamentales, o por un determinado Gobierno, o por los medios de comunicación, o por grupos de académicos, o por legisladores, sino por todos o

muchos de ellos en su conjunto — han logrado grandes éxitos promoviendo leyes de acceso a la información en diversos países.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Algunos de los antecedentes y ejemplos que hemos mencionado nos llevan a ser optimistas sobre el futuro del acceso a la información y la transparencia en nuestra región. No se trata de un obstinado pensamiento utópico, sino de una esperanza sustentada en los precedentes.

¿Quién hubiera imaginado, hace apenas medio siglo, que la igualdad social, la no-discriminación, el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de hombres, mujeres, minorías étnicas y religiosas, la protección de los derechos de la niñez, la defensa del medio ambiente y del desarrollo sustentable y tantas otras “utopías” serían hoy reconocidos como principios incuestionables y como derechos fundamentales respetados — al menos, en los discursos — por casi todas las Naciones de la Tierra?.

Lo mismo ha ocurrido con la transparencia y el acceso a la información. Palabras tales como “corrupción” han aparecido muy recientemente (no más de una década) en la agenda internacional. Aún así, los avances en ese terreno han sido espectaculares, quizás porque el mundo ha tomado conciencia de que el desvío de los recursos de los Estados hacia fines ajenos a la utilidad pública hunde a los pueblos en la miseria y debilita las bases del sistema democrático.

Está claro que el camino aún es largo, y es verdad que en muchas ocasiones ese “respeto” por los derechos es sólo una manifestación retórica de los gobernantes, sin ningún sustento en la práctica real. Pero el sólo hecho de que hoy nadie pueda expresarse o actuar abiertamente en contra de ellos sin recibir una condena internacional significa un invaluable avance de la humanidad. Trabajemos juntos para que este progreso no se detenga.



LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PIEZAS DE UN ROMPECABEZAS

UN ANÁLISIS DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y DEL ANTEPROYECTO BOLIVIANO

LAURA NEUMAN

INTRODUCCIÓN

En enero de 2004, los jefes de estado del Hemisferio Occidental se reunieron en México para discutir cuestiones relacionadas con la pobreza, el comercio, la democracia y el desarrollo. Durante las conclusiones de la Cumbre de las Américas, los 34 presidentes¹ presentes recomendaron a todos los estados la promulgación de legislación apropiada que permita a los ciudadanos gozar del “derecho a la información.” En muchos países latinoamericanos, el derecho a la información se encuentra establecido en la constitución nacional, sin embargo la carencia de legislación aplicable y la imposibilidad de acceder a los tribunales constitucionales, ha resultado en que el derecho sea inaplicable. En la actualidad solamente cuatro países (México, Perú, Jamaica y Panamá) cuentan con legislación nacional aplicable en materia de acceso a la información, además dos pequeñas naciones caribeñas (Belice y Trinidad y Tobago) disponen de leyes de menor efectividad.

La situación es similar en el continente africano donde hace más de tres años, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, reafirmando lo dicho en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y del Pueblo, encomendaba a los jefes de estado un mandato similar. Al igual que en el caso de los países latinoamericanos y caribeños, un gran número de naciones africanas contiene en sus constituciones referencias al derecho a la información. Y también como en América Latina, el continente africano se encuentra rezagado con respecto al resto del mundo en lo que se refiere a la promulgación, implementación y cumplimiento de leyes de acceso a

la información efectivas; siendo actualmente Sudáfrica el único país del continente que cuenta con una legislación vigente.

Se ha hecho mucho énfasis en la promulgación de leyes de acceso a la información y muchos países del mundo han acudido al llamamiento de aprobación de tal instrumento de transparencia, resultando en que desde principios de los '90, más de 50 países aprobaron leyes de acceso a la información. Si bien la experiencia ha demostrado que la etapa de implementación del régimen de acceso a la información es la que implica un mayor desafío, también es fundamental que en la etapa de redacción de la ley se contemplen los procesos necesarios y dé lugar a suficientes garantías.

Con el advenimiento de esta tendencia a promulgar leyes de acceso a la información, ya sea para luchar contra la corrupción, acrecentar la participación pública o brindar a las personas las herramientas necesarias para ejercer sus derechos humanos fundamentales, ha ido en aumento el cuerpo de saberes respecto a las disposiciones sobre el alcance e implementación de la ley. Estas nuevas normativas pueden ser útiles contribuciones al debate sobre la importancia del acceso a la información como pilar del sistema democrático, y servir también para ayudar a determinar la estructura y terminología apropiada para la redacción de nuevas leyes de acceso a la información.

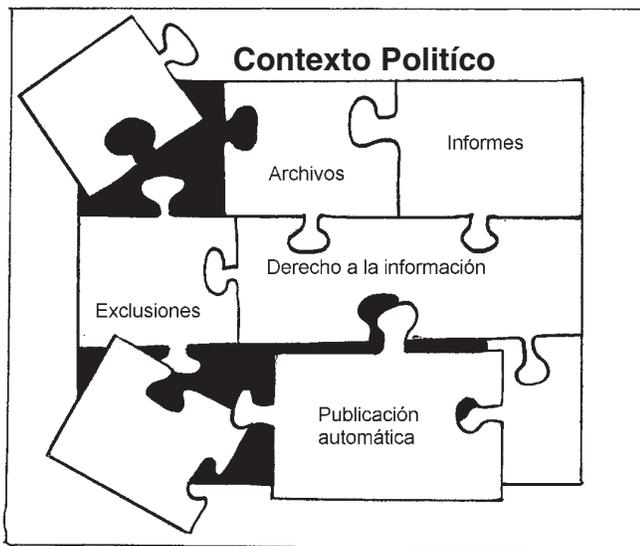
Cada ley de acceso a la información será única y dependerá del contexto en el que sea puesta en práctica. Por ejemplo, en países con una larga tradición de autoritarismo y ocultamiento, serán

¹ Todos los jefes de estado participaron de la Cumbre con la excepción de Cuba.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

necesarias disposiciones legales más explícitas con respecto al rol y las responsabilidades de los servidores públicos e incluso tal vez sea necesario contar con reglamentación específica sobre los procedimientos concretos de provisión de información. De igual manera, en aquellos países donde exista un sistema de archivos y registros menos desarrollado, el texto de la ley y los reglamentos deberán hacer énfasis en estos temas. El diseño, implementación y cumplimiento de un régimen de información que fortalezca la democracia, puede compararse con el armado de un rompecabezas: para que la figura comience a visualizarse, las piezas deben estar identificadas (desde la más grande a la más pequeña) y colocadas conjuntas dentro del marco del rompecabezas.



CORY JANSEN

Este artículo intenta ser una guía basada en la buena práctica internacional y brindar un breve análisis del anteproyecto de ley boliviana actual.

LA REDACCIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN²

Como se dijo más arriba, la instauración de un régimen de acceso a la información se parece mucho a la tarea de armar un rompecabezas, siendo la buena redacción de la legislación pertinente, una pieza clave del proceso.

A continuación se presentará una breve descripción de los principios fundamentales necesarios para la redacción de leyes de acceso a la información vigorosas y efectivas. Se hará referencia a la interpretación de la buena práctica internacional, a documentos tales como los Principios para la Legislación sobre Libertad de Información de la ONG ARTÍCULO 19 y a la revisión de leyes de distintas jurisdicciones tales como Sudáfrica, Jamaica, Perú, México y los Estados Unidos. En última instancia, la ley deberá ser creada para corresponderse con la realidad sociopolítica del país. Esta guía no pretende proporcionar un listado exhaustivo sino que es de carácter orientador como recomendación para ayudar a completar el rompecabezas.

La estructura de la ley puede variar, pero la experiencia demuestra que por lo menos debería incluir los siguientes secciones:

- objetivos y principios fundamentales;
- alcance de la ley;
- publicación automática;
- proceso/procedimientos;
- excepciones; y
- procedimientos de apelación

Objetivos y Principios fundamentales

El principal objetivo de una ley de acceso a la información es el de promover los efectos provechosos de la democracia y respaldar tales ideales. La ley de acceso a la información jamaicana de reciente aprobación, expone en la Parte 1 sus objetivos que dicen así: “reafirmar y dar mayor trascendencia a ciertos principios básicos subyacentes al sistema democrático constitucional, a saber —

- rendición de cuentas por parte del gobierno;
- transparencia; y
- participación pública en la toma de decisiones a nivel nacional.”³

² Esta sección está basada en Observations on the 2004 Bolivian Access to Information Draft Law, L. Neuman y R. Calland, The Carter Center, abril de 2004.

³ The Access to Information Act, 2002, Parte 1 (2).



La Ley de Acceso a la Información Mexicana tiene objetivos similares, tales como “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho”, agregando además otros objetivos como “mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.”⁴

A fin de cumplir con este objetivo, el principio general de la ley debería ser de plena apertura, basado en la premisa de que la información pertenece a los ciudadanos antes que al gobierno. El papel del estado se restringe a salvaguardar y administrar la información para la gente. El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos va más allá en la descripción de este principio sugiriendo que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

En tal sentido, el punto de partida debería estar basado en que:

- a. existe un derecho “acceder, recibir y difundir” la información; y
- b. toda información pública es accesible, excepto bajo condiciones muy claras y estrictamente definidas.

Al redactar esta sección de la ley, debería tomarse el recaudo de no incluir condicionamientos innecesarios al acceso a la información ni regulaciones que posibiliten la aplicación de restricciones arbitrarias a este derecho. Podría ser oportuno agregar a los principios un acápite que subraya al punto fundamental de que el derecho a solicitar información existe independientemente de que el solicitante justifique o dé una razón para su solicitud.

Alcance de la ley

En esta sección de la legislación debe estipularse el alcance de las regulaciones sobre las entidades públicas y privadas y determinar quienes pueden solicitar información. Las normativas internacionales

actuales estipulan que toda persona, independientemente de su ciudadanía o lugar de residencia, tiene derecho a solicitar la información establecida en esta ley.

La ley debe intentar tener el máximo alcance posible sobre los organismos públicos contenidos bajo la misma. En una conferencia regional llevada a cabo en Lima, Perú en noviembre de 2003 se redactó la “Pautas sobre la Legislación de Acceso a la Información”. En ella se indica que las autoridades públicas deberían incluir cualquier entidad que:

- esté establecida por ó según la Constitución;
- esté establecida por estatuto;
- forme parte de cualquier nivel o estamento gubernamental;
- esté bajo la tutela, controlado o financiado de manera considerable por fondos públicos; ó
- realice una función estatutaria o pública, con respecto a esa función.⁵

Además de incluir bajo su alcance a los organismos públicos correspondientes, cada vez más frecuentemente, las leyes de acceso a la información incluyen a los organismos del sector privado. Las leyes modernas varían desde incluir a aquellas organizaciones que reciben algún tipo de financiamiento público, como es el caso de la legislación mexicana, hasta aquellas que incluyen a los organismos que proveen servicios públicos, como es el caso de la ley jamaicana hasta el caso sudafricano donde la ley alcanza a todos los organismos privados cuando la información requerida sea necesaria para proteger algún otro derecho fundamental.

En Sudáfrica, la ley de acceso a la información reconoce a esta nueva era en materia legislativa, al establecer un código exhaustivo para toda información en poder de privados en aquellos casos en que el acceso a dicha información sea “necesario para proteger o ejercer algún derecho”.⁶ Cuando la información

⁴ Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, Artículo 4, México.

⁵ Pautas para la Legislación sobre el Acceso a la Información, Addenda a la Declaración de SOCIUS, Perú 2003: Conferencia sobre el Acceso a la Información British Council, Perú.

⁶ Promotion of Access to Information Act, 2000, South Africa.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

en cuestión se encuentre en manos del sector privado, es apropiado incluir una advertencia para no incurrir en una intromisión no justificada de la privacidad. Al igual que ocurre con el acceso a la información del sector público, el acceso a la información privada también puede limitarse recurriendo a exenciones apropiadas, como por ejemplo el derecho a la

Argumentos para incluir en la ley a organismos del sector privado

Extraído de *Non-State/Corporate Transparency*

— Richard Calland, Artículo para el Institute for Policy Dialogue Transparency Task Force

En el mundo entero, las privatizaciones y otras políticas similares como la subcontratación de terceros para la provisión de servicios públicos y las asociaciones entre el sector público y el sector privado, han alterado visiblemente el panorama respecto al poder público. Los servicios públicos municipales, como la recolección de residuos, se encuentran ahora en manos privadas. El sistema de transporte público es provisto por una compleja coalición entre el gobierno y algunas grandes empresas. En algunos lugares, aún incluso las prisiones han sido puestas en manos privadas.

Aún más importante para la vida cotidiana de las personas, los servicios de provisión de agua han sido también privatizados. La provisión de agua es hoy en día una industria multimillonaria en el mundo entero. Desde las sierras de Cochabamba en Bolivia a los poblados empobrecidos de Sudáfrica, los ciudadanos continúan resistiendo los aumentos en los costos del agua que siguieron a las privatizaciones... El argumento en favor de la transparencia del sector estatal y de la consecuente rendición de cuentas que debiera acarrear, pierde todo sentido si grandes espacios de poder estatal privatizados están exceptuados de la obligación de transparencia y de permitir el acceso a la información en su poder.

confidencialidad comercial. Cuando una empresa privada está claramente proveyendo de un servicio público, en casos como el de una privatización, debe definir su información en la ley como “información de carácter público”.

Posiblemente valga la pena reiterar el razonamiento detrás de estas leyes que ahora se extienden para cubrir también la información en poder de los entes del sector privado. El concepto fundamental que subyace a la noción de transparencia es que a través del acceso a la información, aquellos que detentan el poder pueden ser llamados a rendir cuentas de sus acciones. En los últimos veinte años se ha dado un enorme cambio en la propiedad y el control de los servicios públicos. Bolivia no es la excepción a esta tendencia internacional. Para el ciudadano o el consumidor, el hecho de que el ente controlador haya cambiado hace poca diferencia a sus inquietudes medulares: acceso, calidad y asequibilidad. Parece ser poco aconsejable e injusto obligar al sector público a brindar acceso a la información, mientras se excluye de esta obligación a poderosos intereses privados.

Publicación Automática

El enfoque de tipo “derecho a saber”, según el cual los gobiernos automáticamente publican tanta información como sea posible, es importante para aumentar la transparencia y reducir los costos tanto para el Estado como para el/la solicitante, y por lo tanto hace que la ley sea más conveniente. Los gobiernos se enfrentan muchas veces con fuertes limitaciones en el acceso a recursos y necesitan por tanto encontrar maneras de reducir los costos burocráticos al mismo tiempo que deben seguir cumpliendo con sus obligaciones. Una manera en que esto puede lograrse, en relación con la implementación de un régimen de acceso a la información, es a través de la publicación automática. Cuánto mayor sea la información que se pone automáticamente a disposición del ciudadano, sin la necesidad de una toma de decisión individual para cada solicitud, menor será el costo del proceso.

Este enfoque puede encontrarse en las legislaciones sudafricana y australiana. El Artículo 9 de la ley



panameña de acceso a la información obliga al estado a suministrar automáticamente información perteneciente a ciertas categorías definidas ampliamente. Esta legislación estipula que la información debe existir en formato impreso, ser anunciada en los sitios de Internet correspondientes y ser publicada periódicamente.⁷

Por último, cuando se desarrolla un esquema de publicación automática, deben tenerse en cuenta ciertas cuestiones relacionadas con la implementación, entre ellas el tiempo necesario para identificar la información disponible automáticamente, el diseño de metodologías para la difusión de la información y la capacitación de los servidores públicos responsables.

Procesos y Procedimientos

A menudo los procesos de solicitud y provisión de información resultan más importantes que cualquier otra disposición en lo referente al valor y la efectividad de la ley. Por lo tanto, deben establecerse pautas claras y prácticas a fin de asegurar que el derecho a la información sea accesible a todas las personas. Las diversas leyes de acceso a la información pueden diferenciarse en algunos aspectos específicos, pero la mayoría de las leyes modernas incluyen los siguientes procedimientos:

Procedimiento para la solicitud de información

En términos generales este proceso debería resultar lo más simple posible a fin de facilitar la solicitud de información por parte de los ciudadanos y requerir la menor cantidad de requisitos formales. La legislación debería obligar a los solicitantes a describir la información requerida con suficiente detalle para facilitar la identificación de la misma por parte del funcionario a cargo de la búsqueda. No obstante, los requerimientos que obligan a presentar las solicitudes en un formato específico o ante una persona en particular

dentro del organismo en cuestión, pueden provocar obstaculizaciones innecesarias al ejercicio del derecho a la información. Inclusive muchas leyes permiten la solicitud verbal de información ya sea en persona o telefónicamente. Esto resulta especialmente importante en aquellos países con altos índices de analfabetismo o en aquellos donde se utilizan varias lenguas distintas.

Cuánto mayor sea la información que se pone automáticamente a disposición del ciudadano, menor será el costo del proceso.

Respondiendo a las Solicitudes de Información

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

Muchos países, en un esfuerzo por aplacar a los detractores, establecen plazos para responder a las solicitudes que en la práctica resultan demasiado cortos e imposibles de satisfacer de manera consistente. Esto suele socavar la efectividad de la ley y más bien causa la impresión de que los que tienen la información no quieren entregarla. Es mejor que los plazos sean realistas desde un inicio, sin que por eso sean demasiado largos, y debe además existir la posibilidad de una única y razonable extensión de los mismos. La ley peruana establece un plazo de solamente siete (7) días hábiles para responder a las solicitudes, con la posibilidad de una extensión de cinco (5) días, y ahora se enfrentan problemas cumplir con este requisito. Las legislaciones panameñas, jamaicanas y sudafricanas establecen un plazo más razonable de 30 días con la posibilidad de una extensión de 30 días más.

⁷ Transparencia de la Administración Pública, 2002, Artículo 9, Panamá.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Además de referirse a los plazos, la sección de la ley que estipula la respuesta a las solicitudes de información por lo general debe incluir un procedimiento específico para la transferencia de solicitudes cuando la información estuviera en poder de otra agencia. Es decir, en aquellos casos en que el/la solicitante se dirigiera a un ente equivocado, no se le deberá simplemente denegar la petición sino que la agencia debe dirigir al/la solicitante al ente correspondiente transfiriendo la solicitud a la agencia apropiada. Tal disposición hace que la entidad, y no el/la solicitante, sea responsable de transferir la solicitud a la agencia correspondiente. Asimismo, la disposición debe incluir la manera en que se debe transferir la solicitud, el plazo para dar respuesta, y el mecanismo para notificar al/la solicitante que su solicitud ha sido transferida.

Denegación

Todas las leyes de acceso a la información incluyen un procedimiento para denegar solicitudes. Las mejores entre ellas, dictan que las solicitudes de información sean denegadas solamente con base en una excepción específica, y que la denegación se proporcionará por escrito. En los cuatro países latinoamericanos y del Caribe que tienen actualmente una moderna ley de

acceso a la información en vigor, dicha legislación estipula que las denegaciones deben constar por escrito justificando los motivos que las ocasionan.

Responsabilidad y sanciones

La designación de un Oficial de Información deberá ser el primer paso para una implementación adecuada de la ley de acceso a la información. La legislación debe establecer las atribuciones y obligaciones del Oficial, tales como la responsabilidad por la operación e implementación del sistema de publicación automática así como ver que las solicitudes de información sean resueltas en tiempo y forma.

Garantizar la publicación y divulgación de una “hoja de ruta” puede ser otra de las responsabilidades atribuidas al Oficial de Información (a menudo descrito en las leyes de acceso a la información más modernas como “guías” o “manuales”). Una “hoja de ruta” que describe el tipo de información en poder de cada agencia, y cómo se puede acceder a ella, sirve para ayudar a los ciudadanos y ciudadanas a dirigir correctamente sus solicitudes de información, y forma parte integral de cualquier sistema de archivo de documentos. Asimismo, dicha “hoja de ruta” contribuye a que el gobierno pueda organizar eficientemente sus registros y sistemas, y sirve para limitar la cantidad de solicitudes presentadas ante entidades equivocadas y la consecuente pérdida de tiempo que ello implica. Además, la mayoría de las leyes modernas imponen a los servidores públicos el deber de ayudar al/la solicitante en su búsqueda.

Además de las responsabilidades de los servidores públicos, la legislación debiera establecer sanciones para quienes impidan el acceso a la información ya sea destruyendo, ocultando, evitando o interfiriendo con alguna documentación.

Costos

Por lo general, las leyes modernas no estipulan costo alguno por la solicitud de información, aunque sí imponen cobros mínimos para compensar los costos de reproducción del material solicitado. Sin embargo, en muchas leyes existe la posibilidad de que se exima



Moredale/CartoonStock



LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PIEZAS DE UN ROMPECABEZAS

al solicitante del costo de una cierta cantidad de copias o por solicitudes que se consideran de “interés público”, o en el caso de personas sin recursos.

Sistema de archivo y registros

Debería pensar sobre cuestiones relacionadas con el archivo y registro de documentación y con las obligaciones de los servidores públicos de crear y mantener determinados registros. En muchos de los países que actualmente cuentan con leyes de acceso a la información en vigencia, el establecimiento de sistemas de archivo y registro resulta ser el paso más engorroso y costoso del proceso. Es importante considerar seriamente esta cuestión clave y que se redacten guías de procedimientos para capacitar a los entes públicos en el desarrollo de prácticas adecuadas con relación al archivo y registro de documentación.

En muchos países ya existe una Ley de Archivos. En estos casos debería cuidarse que la ley de acceso a la información sea consistente con otras leyes y regulaciones preexistentes. La ley peruana estipula la adecuada conservación de la información mediante la creación y mantenimiento de registros públicos y establece que cada organismo público envíe la documentación relevante a los Archivos Nacionales en concordancia con lo establecido en la reglamentación de archivos.⁸

Informe Anual

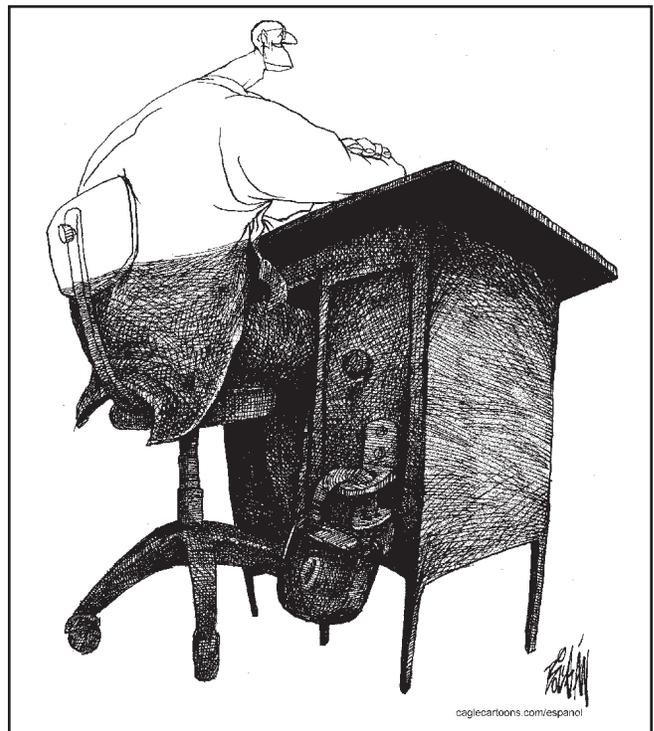
La ley de acceso a la información debería estipular la confección de un informe anual o de mayor frecuencia si es necesario. La ley de acceso a la información jamaicana establece que cada Ministro deberá enviar un informe anual al Parlamento informando sobre el funcionamiento de la ley en lo referente a su Ministerio.⁹ Dichos informes deben incluir la cantidad de solicitudes presentadas y procesadas así como la cantidad de excepciones actuadas.

Es interesante como la ley panameña combina la redacción de informes sobre el acceso a la información con la elaboración de informes sobre medidas para acrecentar la participación ciudadana en la

formación de políticas públicas. Por ejemplo la ley establece la presentación anual ante el Congreso por parte de todas las instituciones de un informe sobre el número de solicitudes de información recibidas, procesadas y denegadas; y a la vez solicita una lista de actas administrativas presentadas para la participación ciudadana con un informe de las observaciones y decisiones adoptadas.¹⁰

Excepciones

En las mejores leyes de acceso a la información, las excepciones al derecho de acceso a la información se encuentran redactadas de manera clara y debidamente especificada, y definir explícitamente al daño público que se quiere evitar al incluir tal excepción. Las excepciones a la divulgación de documentos deben estar enumeradas y explicitadas en una sección



BEST OF LATIN AMERICA/CAGLE CARTOONS

8 Ley de transparencia y acceso a la información pública, Perú. Artículo 21.

9 Access to Information Act 2002, Article 36, Jamaica.

10 Transparencia de la Administración Pública, 2002, Artículo 26, Panamá.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

especial sobre excepciones. La clasificación de un documento como “secreto” o “confidencial” no deberá utilizarse sin mayor consideración como razón automática para eximirlo de divulgación. En general, la clasificación de documentos es una herramienta para el archivo de documentos relacionados con la seguridad nacional. Sin embargo en los casos en que no exista un daño público claramente definido por la ley, dichos documentos no deberán estar exentos de divulgación.

Uno de los principales problemas al encabezar las distintas secciones sobre excepciones con palabras como “Confidencial”, “Reservado”, etc. es que posiblemente esta práctica conduzca a que se cometan abusos. Se acrecienta entonces la posibilidad de que aquellos funcionarios públicos que no tengan mucho entusiasmo respecto al propósito de la ley, o que interpreten erróneamente los deberes que ésta crea, simplemente estampen “reservado” o “confidencial” en cualquier documento, sin dedicar la suficiente atención a revisar si la información realmente cabe o no en la categoría de excepción y sin verificar si la divulgación de la información causaría algún daño.

Todas las buenas leyes de acceso a la información estipulan que si existe una prueba del interés público de la información en cuestión se hará lugar a la invalidación de la excepción. Es decir, que en tales casos, luego de determinar que un documento, o parte de éste, está exceptuado de ser divulgado, se procederá a una “prueba de balance”. Si se determina que el interés público en conocer el documento es mayor al daño potencial identificado en la excepción, entonces la información deberá ser divulgada.

A veces puede ocurrir que parte de un documento caiga bajo la excepción, pero no la totalidad del documento. Bajo el principio de separación, solamente la(s) parte(s) exceptuadas del documento solicitado deben ser protegidas de divulgación.

Al definir la sección sobre excepciones, se ha estipulado en algunos casos la aplicación de una prueba tripartita para cada trámite, a fin de verificar si es o no legítimo rehusarse a divulgar la información solicitada.¹¹

Argumentos en favor de llevar a cabo una prueba de interés público de la información
Extraído de *National Security and Open Government: Striking the Right Balance*

— Toby Mendel

Incluso en casos en que la divulgación de información pueda resultar en daño público, debe estar igualmente sujeta a divulgación, excepto en aquellos casos en que el daño sea mayor que el beneficio de interés público que implicaría dar a conocer la información. Esta es una inferencia lógica de los principios subyacentes a la libertad de acceso a la información y se encuentra reflejada en numerosas legislaciones. Una invalidación a la excepción en casos de interés público es necesaria ya que no es posible que la ley describa las excepciones de manera tan ajustada como para cubrir exclusivamente aquella información que legítimamente deba ser exceptuada de darse a conocer. Además, un rango de circunstancias, por ejemplo la presencia de corrupción, generar la situación donde el interés público manda la divulgación de esta información.

- a. para denegar acceso a determinada información, ésta rehusado deberá estar relacionada con un legítimo propósito y caber dentro de las excepciones estipuladas en la ley;
- b. la divulgación de tal información debe representar una amenaza o causar un daño considerable a dicho propósito; y
- c. el daño al legítimo propósito debe ser mayor al interés público en tener acceso a la información.

Cumplimiento

Los mecanismos para hacer cumplir la ley deberán ser plenamente tomados en consideración durante la

¹¹ Pautas para la Legislación sobre el Acceso a la Información, Addenda a la Declaración de SOCIUS, Perú 2003: Conferencia sobre el Acceso a la Información.



redacción de la ley, al igual que en el caso de los mecanismos de implementación. Lograr un adecuado cumplimiento de la ley resulta fundamental. Si existiera una creencia generalizada en una posible inobservancia a las normativas sobre el derecho a la información, el supuesto derecho a la información pierde todo sentido o validez como tal. La debilidad e ineficacia de los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de la ley pueden llevar a denegaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no existe una denegación explícita pero sí una situación en que las agencias gubernamentales figurativamente meten sus cabezas bajo tierra y hacen caso omiso de la ley. Por lo tanto, resulta crucial la estipulación de un mecanismo apropiado de revisión externa para garantizar la eficacia general de la ley.

Sin embargo en aquellos países en que prevalece la falta de confianza en la independencia del poder judicial, o en los casos en que dicho poder se encuentre tan sobrecargado que la resolución de casos pudiera llevar años, lo más recomendable sería diseñar un modelo de cumplimiento de la ley que no dependiera en primera instancia del poder judicial. El contexto en el que funciona la ley de acceso a la información será vital para determinar el modelo de cumplimiento a escogido, pero en todos los casos éste deberá ser:

- accesible
- oportuno
- independiente
- asequible.

Los modelos de cumplimiento varían desde la remisión directa de las demandas por incumplimiento a los tribunales, como en el caso sudafricano, al establecimiento de un tribunal de apelaciones especial como en el caso de Jamaica, o a la creación de una Comisión o Comisionado con el poder de recomendar u ordenar la divulgación de la información en cuestión, como es el caso en Canadá y sus provincias.

COMPROMETER A LA SOCIEDAD CIVIL¹²

El proceso de diseño y promulgación de una nueva ley de acceso a la información resulta crítico para el éxito final de la ley tanto en términos de legitimidad como de aplicación. Los gobiernos pueden elegir brindar a sus ciudadanos el derecho a la información por una diversidad de razones: la redacción de una nueva constitución; una nueva administración o un mandatario con poco apoyo que busque métodos para luchar contra la corrupción; en respuesta a un escándalo gubernamental; para cumplir con requerimientos de admisión por parte de organizaciones multilaterales o para cumplir con tratados y acuerdos internacionales.

Pero solo cuando la sociedad civil ha tenido un papel preponderante, puede considerarse que el régimen de acceso a la información ha prosperado realmente y superado el síndrome de “marcar el casillero”, solo promulgando la ley para cumplir con la formalidad de algún requisito internacional o local sin siquiera esforzarse en establecer un buen sistema de implementación. En países como Sudáfrica, Bulgaria, India, México, Perú y Jamaica, extensivas campañas de información a la sociedad civil, aumentaron y alentaron el esfuerzo del gobierno en promulgar leyes de acceso a la información. En casos en que existe este tipo de campañas, la ley cuenta con mayor credibilidad y legitimidad. Hay un mayor compromiso de la sociedad ya que sus representantes cumplen un rol fundamental para el éxito de la legislación. Por tanto, en estos casos es más factible que la ley sea efectivamente usada por los ciudadanos y que en casos en que el gobierno o los tenedores de información se rehúsen a cumplir con lo estipulado por la ley, la falta sea puesta en conocimiento de la sociedad y cuestionada. En Jamaica, un grupo heterogéneo de la sociedad civil se juntó para solicitar algunas enmiendas al proyecto de ley. Dicha coalición juntó a grupos tan dispares

¹² Esta sección se basa en *Establishing a Robust Transparency Regime: The Three Phase Model*, With special reference to Latin America, the Caribbean and South Africa, L. Neuman and R. Calland, Artículo para el Institute for Policy Dialogue Transparency Task Force.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

como organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a los derechos humanos y la democracia, la asociación de periodistas, influyentes empresarios de los medios de comunicación y otros representantes del sector privado así como la Asociación de Servidores Civiles. En Sudáfrica, el Open Democracy Campaign Group que trabajó denodadamente desde 1995 hasta 2000 para abogar por una ley potente que haga efectivo el derecho constitucional de acceso a la información recientemente promulgado en la nueva constitución nacional de 1996, estuvo compuesto por ONGs de derechos humanos, organizaciones eclesiásticas, grupos de presión ambientales, y una poderosa asociación de sindicatos, COSATU.¹³

Contrariamente, en países en los que la sociedad civil no participó activamente del debate, la ley fue tratada con recelo y consecuentemente el derecho de acceso a la información fue siendo relegado hasta atrofiarse. Peor aún, en algunos casos las leyes promulgadas resultaron contrarias a los principios de apertura, limitando, en lugar de ampliar el derecho a la información y la libertad de expresión, tal es el caso de países como Zimbabwe y Paraguay. El caso de Belice, una pequeña ex colonia británica situada en América Central, es un ejemplo de cómo un defectuoso proceso de promulgación de la ley resultó negativo para los objetivos propuestos de lograr mayor transparencia. Belice aprobó la ley tempranamente, en 1994. Esto se logró sin prácticamente debate público o parlamentario alguno y sin ninguna participación de la sociedad civil. Durante la última década, la ley fue utilizada solo en contadas ocasiones y raramente fue exitosa. Por tanto, la forma que toma el proceso de promulgación de la ley y la medida en que los actores externos al gobierno se comprometen con dicho proceso resulta fundamental.

ANTEPROYECTO DE LEY BOLIVIANA:

El 31 de enero de 2004, el Presidente Carlos Mesa anunció el Decreto Supremo de Transparencia y Acceso a la Información. Dicho Decreto imponía a cada organismo del gobierno la obligación de dar a conocer cinco tipos de información de manera automática mediante su publicación en sitios de Internet oficiales o a través de otros medios que resultaran apropiados.

Si bien este es un paso importante que demuestra el compromiso del gobierno hacia la transparencia y para preparar la administración pública, no tiene el mismo carácter que una exhaustiva ley de acceso a la información. Por consiguiente, basándose en el anteproyecto de Ley de Acceso a la Información y Transparencia del año 2000, la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA) ha terminado de redactar recientemente el primer borrador del anteproyecto de ley. El nuevo borrador incorpora los resultados de las consultas que la DPA ha realizado entre grupos de la sociedad civil en los 9 departamentos del país, así como sugerencias ofrecidas por el Centro Carter en mayo de 2003 y abril de 2004, en relación con anteproyectos de ley anteriores.

Es de esperar que en los próximos meses el anteproyecto de Ley en cuestión sea puesto a consideración del Congreso. Este artículo, en un intento por impulsar el debate en relación con el anteproyecto de ley brinda un breve análisis de algunas disposiciones clave incluidas en dicho anteproyecto, basándose en estándares y experiencias internacionales. Entendemos que el anteproyecto de ley de acceso a la información al cual hacemos referencia en este artículo (el último redactado al 30 de abril de 2004) será presentado ante los ciudadanos de Bolivia a través de talleres y audiencias públicas oficiales y, los comentarios y recomendaciones recogidos, serán utilizados para desarrollar y

¹³ Para una descripción completa de la Campaña de Sur Africa, ver Dimba M. at freedominfo.org



perfeccionar el anteproyecto de ley. Por tanto, al estar el borrador de la ley aún en proceso de redacción, algunas partes de este artículo podrían tornarse obsoletas.

En términos generales, el anteproyecto de ley de acceso a la información boliviano toma en cuenta muchas de las piezas clave del rompecabezas mencionadas más arriba en este artículo. El anteproyecto cumple gran parte de los principios generales del acceso a la información: asegurar un pleno derecho de acceso a la información a todas las personas; reconocer que las personas tienen derecho a solicitar información sin necesidad de explicar sus motivos; intentar que la ley alcance a todos los organismos gubernamentales y también a algunos organismos del sector privado. Por otra parte, el anteproyecto combina apropiadamente lo dicho en el anterior anteproyecto de ley sobre transparencia que exhortaba a que cierta documentación se publicara en forma automática, con el derecho a solicitar información. La combinación de estos dos derechos en una única ley integral, reduce la posibilidad de conflictos entre las disposiciones de cada una de las leyes y resulta en estatutos más claros para el funcionario.

Sin embargo, tal como ocurrió con cualquier anteproyecto inicial, existen todavía algunas áreas que merecen un mayor debate y consideración a fin de lograr un fortalecimiento de la futura ley. Tanto la organización de las disposiciones previstas en la ley como su contenido deberían ser considerado a fin de lograr una mayor simplicidad y claridad así como una mejor implementación y un mejor uso de la misma. No es el objetivo de este artículo ofrecer un análisis exhaustivo del anteproyecto de ley de transparencia y acceso a la información redactada por la DPA, sino más bien ofrecer algunos comentarios que puedan contribuir a informar el próximo debate que se llevará a cabo entre miembros de la sociedad civil y en el Congreso.

Objetivos y principios fundamentales:

Anteproyecto boliviano

El Título Primero del anteproyecto de ley propone dos principios generales: promover la transparencia en las actividades del sector público, y reconocer y promover el derecho de todas las personas a acceder a la información de carácter público como requisito fundamental para el funcionamiento y el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. Pareciera que tal principio refiere únicamente a “actividades” realizadas por las entidades públicas. Esto podría resultar una limitación potencial al derecho a acceder a una amplia gama de información.

Pero en este caso, el “derecho” a la información es discutido más ampliamente en el Artículo 5 del último anteproyecto redactado, el cual no incluye tal limitación. El Artículo 5 abarca los puntos principales de cualquier ley de acceso a la información moderna, estipulando que “toda información que generen y posean las entidades del sector público es pública y pertenece a la colectividad, salvo excepciones expresamente previstas por la presente ley.” El Artículo coloca apropiadamente la obligación de las entidades públicas de proveer toda información solicitada que se encuentre en su poder. El derecho a solicitar y recibir información aparece también en el Artículo 3. A fin de evitar confusiones y la duplicación de disposiciones sería mejor que se combinen las estipulaciones que se refieren a este “derecho” a la información en un único estatuto abarcativo.

Alcance de la Ley: Anteproyecto boliviano

El alcance de una ley de acceso a la información debe incluir tanto a aquellos que tienen derecho a solicitar información como a los organismos que deben brindar la información. El último anteproyecto boliviano intenta atender a los estándares internacionales que apuntan a otorgarle el derecho de acceso a la información a toda persona, sin importar su



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

ciudadanía o lugar de residencia. El Artículo 3 estipula que “toda persona natural o jurídica” tiene derecho a petionar y recibir información sobre la base del derecho Constitucional de petición. Esta sección podría resultar más clara y poderosa en su contenido si simplemente estipulara, tal como muchas de las leyes recientemente aprobadas, como la peruana o la jamaicana, que “toda persona tiene derecho a solicitar información”.

En el nuevo borrador, el Artículo 2 intenta alcanzar a todos los organismos públicos así como a las entidades privadas financiadas con economía mixta, y también a aquellos que brindan servicios públicos o ejercen funciones administrativas correspondientes al sector público. Sin embargo, el alcance de la cobertura del sector privado está limitado a información sobre préstamos, tarifas y tareas administrativas. Si bien resulta apropiado incluir algunas excepciones a fin de proteger la privacidad de las entidades privadas, la manera en que el artículo está redactado podría resultar demasiado limitante.

Publicación Automática: Anteproyecto boliviano

El anteproyecto boliviano se basa en los estándares internacionales al incluir el enfoque de publicación automática basada en el “derecho a saber”. Los Artículos 12 y 13 del reciente anteproyecto de abril, estipulan que los organismos del sector público deben montar “portales” de transparencia, sean éstos físicos o electrónicos, en los cuales se publicará la información descrita en la ley. El listado de información que la ley indica para ser publicada automáticamente, podría prestarse a debate a fin de determinar si el anteproyecto de ley incluye la información más pertinente y la documentación que pudiera resultar más importante para los ciudadanos, como por ejemplo presupuestos, gastos, licitaciones y contratos, políticas etc.

Anteproyectos de ley anteriores exhortaban al sector público a utilizar otros medios para la publicación de información además de Internet.

Esta estipulación resultaba favorable ya que servía para asegurar el acceso a la información a la mayoría de la población, por lo que su reinscripción en el anteproyecto de ley sería conveniente. Adicionalmente, podría considerarse algún proceso de actualización de información y protección de los derechos de autor con el fin de fortalecer las directrices para la publicación automática.

Al diseñar un esquema de publicación automática deben tenerse en cuenta las cuestiones relacionadas con la implementación. El anteproyecto de ley más reciente establece un periodo de 6 meses para los funcionarios públicos a cargo, y 6 meses adicionales para el establecimiento de los sitios de Internet y la publicación automática. Esta metodología de implementación por etapas es apropiada y puede ayudar a evitar la sobrecarga de trabajo en algunas agencias del estado, que a su vez pudiera resultar en un freno a la implementación absoluta de la ley. Sin embargo, en la práctica, debería alentarse a cada agencia a acatar lo establecido por la ley lo más antes posible viable dentro del tiempo establecido en la ley.

Procesos y procedimientos: Anteproyecto boliviano

Los procesos de solicitud de información se encuentran dispersos por todo el anteproyecto de ley boliviano. Para una mayor facilidad y mejor funcionamiento, la DPA y el Congreso deberían considerar la posibilidad de reunir dichos procesos bajo un único Título.

Solicitud de Información

El Artículo 35 describe la metodología a seguir para la solicitud de información, especificando que toda solicitud debe dirigirse al Oficial de Información, la persona designada o a quien tenga la información en su poder. Tal como se expuso anteriormente, el proceso de solicitud de información debe ser lo más simple posible a fin de facilitar peticiones y no debiera requerir procedimientos formales. El estatuto del anteproyecto de ley que obliga al solicitante a remitir la petición a una persona específica dentro de la



LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PIEZAS DE UN ROMPECABEZAS

agencia correspondiente puede provocar obstáculos innecesarios al ejercicio del derecho de acceso a la información. El Artículo 19, al exhortar a la agencia en cuestión a reorientar al solicitante cuando éste presentara la solicitud en la agencia equivocada podría servir para moderar el efecto de esta barrera pero no previene totalmente el obstáculo inicial.

Además el anteproyecto boliviano no especifica la posibilidad de presentar solicitudes en forma verbal, ya sea en persona o por teléfono. Esta estipulación resulta de especial importancia en aquellos países con altas tasas de analfabetismo o diversidad de idiomas.

Es de destacar positivamente que la ley boliviana satisface uno de los componentes clave de las leyes modernas en que no exige al solicitante la exposición de los motivos por los cuales solicita la información.

Respondiendo a las solicitudes de información

El anteproyecto boliviano contiene una serie de artículos sobre la manera y el método para responder a las solicitudes de información, la más importante de dichas estipulaciones es el Artículo 35, que define los límites de tiempo para hacer lugar a una solicitud. La ley boliviana estipula un máximo de 20 días hábiles para el suministro de la información solicitada, con la

posibilidad de una extensión de 20 días más. Este plazo concuerda con lo que prevén las leyes modernas de acceso a la información que intentan lograr un equilibrio entre la necesidad de recibir una respuesta rápida y las realidades de la administración.

El Artículo 16 del borrador boliviano trata la manera en que los documentos serán suministrados al solicitante. No queda del todo claro a partir del texto si el organismo gubernamental deberá suministrar la información en el formato solicitado, siempre y cuando este sea uno de los formatos específicamente estipulados en el Artículo 16, o si la información se proporcionará solo en su estado original. Tal como estipulan muchas otras leyes, el Artículo 19 establece que no deberá crearse o generarse información alguna que no se encuentre al momento en manos del organismo público en cuestión. Esta sección podría combinarse con el Artículo 20 que trata también este tema aportando más detalle al principio básico.

Una limitación del anteproyecto de ley boliviana es el hecho de que no trate el tema de la transferencia de la petición de una agencia a otra en casos en los que la información solicitada se encuentre en poder de otra agencia. Por último, la sección que refiere al suministro de información podría ampliarse a fin de incluir el derecho a inspección de documentación (sin cargo) permitiendo al solicitante optar por evitar la autenticación del documento descrita en el Artículo 17 y la consecuente tarifa.

Denegación

De acuerdo con la normativa internacional emergente, el Artículo 14 del anteproyecto de ley boliviano establece que las únicas excepciones al acceso a la





LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

información serán aquellas que específicamente estipule la ley. No obstante, el Artículo 15 podría indicar un motivo adicional de denegación de acceso a la información “cuando la entidad no esté en condición de satisfacer la petición.” El propósito de tal cláusula podría estar referido al tratamiento de la documentación perdida o destruida y de hecho proporciona ciertas garantías ya que debe dar una notificación por escrito y una justificación. No obstante, en la práctica uno podría encontrarse con que el artículo ha sido redactado en forma demasiado amplia por lo que podría involuntariamente convertirse en un justificativo generalizado para denegar acceso a la información.

El Artículo 14 del anteproyecto incluye una adición bienvenida según la cual ninguna entidad puede rehusar información basándose en criterios raciales, lingüísticos, de género, religiosos... o cualquier otra característica del peticionante.

Responsabilidad y sanciones

La designación de un Oficial de la Información es uno de los primeros pasos necesarios para la correcta implementación de una ley de acceso a la información. Por tanto, nos parece positiva la inclusión del Artículo 10 que establece que cada agencia debe designar a un oficial encargado de la información y que dicha persona tendrá un rango jerárquico suficientemente alto como para asumir la toma de decisiones y la responsabilidad que la tarea demande. El Artículo 18 que impulsa al Oficial de Información a prestar asistencia al solicitante coincide también con los estándares internacionales de buena práctica, si esta situación esta interpretada ampliamente y no solamente cuando la entidad no posee la información solicitada. Porque el anteproyecto incluye muchas detalles sobre las

otras obligaciones y responsabilidades del Oficial de Información, como por ejemplo la compilación y distribución de “hojas de ruta” (guías o manuales) que indiquen donde encontrar la información, estas debieran incluirse en las normativas que regulen la implementación.

Hay dos artículos que hablan de sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con lo estipulado por esta ley (Artículos 7 y 9). Estas secciones podrían combinarse y expandirse a fin de incluir sanciones por la destrucción o alteración de documentación.

Costos

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el anteproyecto boliviano estipula que la solicitud de información no tendrá costo alguno, (Ver el Artículo 5(B)) existiendo un cargo únicamente por la reproducción de dicha información sea en formato impreso o en medio magnético. La frase “medio magnético” puede requerir mayor especificidad, ya que de implicar una respuesta vía Internet, ésta podría no tener costo de reproducción alguno. Además, en concordancia con la política pública, podría incluirse una exención de pago cuando la información sea solicitada para el interés público.

Sistema de archivo y registros

El Artículo 6 del anteproyecto boliviano brinda algunos principios básicos para el sistema de archivo de información, un área de incumbencia técnica que requiere directivas claras y uniformidad para todas las entidades gubernamentales. Por tanto, la ley podría ser enmendada a fin de obligar la promulgación de regulaciones adicionales o instructivos vinculantes para guiar a los funcionarios públicos en el desempeño de esta tarea.



"Círculos de Inteligencia"



MATT WIENER

Excepciones: Anteproyecto boliviano

La redacción de la sección que estipula las excepciones a una ley de acceso a la información es a menudo la parte más polémica y difícil del proceso. Todas las leyes contienen excepciones, y la ley boliviana no es única. Es positivo que el Artículo 29 dicte que estas excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva. También es bueno que pretenda proveer documentos de política, sea lo que sea su estado de deliberación, según el Artículo 22.

Sin embargo, la sección que establece las excepciones, tal como aparece en el anteproyecto reciente, resulta innecesariamente amplia, en especial en lo que se refiere a la excepción que niega información cuya divulgación pueda afectar al "sistema democrático". Hay también excepciones basadas en la manera en que los documentos se encuentran clasificados (como secretos o confidenciales) que claramente caben en las dificultades anteriormente mencionadas. Estas secciones podrían prestarse al uso abusivo como excepciones generalizadas para determinado tipo de documentos, en lugar de basarse la excepción en el contenido del documento o el posible daño que su divulgación pudiera provocar. (ver Artículos 26-28).

Más perjudicial aún podría resultar la no inclusión de una invalidación en caso de que la información sea de interés público y de una cláusula de separación. Pareciera que el Artículo 23 del anteproyecto actual permite, para casos limitados, una prueba inversa de interés público que hace énfasis en la consideración del perjuicio público. Si bien el análisis del daño potencial que podría causar la divulgación nos parece positivo y, aún considerando que este es el punto de partida correcto para estipular cualquier excepción, el

Informes anuales

Los Artículos 33 y 34 responden a la necesidad de rendir cuentas tanto ante el Congreso como ante el público en general, aunque el texto de la ley pareciera considerar menos obligatorio de informar al Congreso. Sería conveniente agregar más detalles sobre el contenido, la frecuencia y el formato de dicho informe a las normativas que regulan el funcionamiento de la ley o a las instrucciones para su implementación.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

artículo tal como está redactado, no atiende en forma explícita a la búsqueda de equilibrio entre el daño potencial y el interés público, ni tampoco refiere a toda clase de excepciones. El Artículo 21 del anteproyecto actual que trata el caso de un documento que contiene información parcial, debiera expandirse para autorizar la divulgación de aquella parte del documento que no quepa dentro de las restricciones establecidas. Sin algunas modificaciones a las secciones sobre las exenciones, esta ley no cumple con los estándares internacionales emergentes.

Cumplimiento: Anteproyecto boliviano

El presente anteproyecto de ley no contiene disposiciones claras para el cumplimiento y los procesos de apelación. El anteproyecto sugiere que el Defensor del Pueblo podría asumir el rol de Comisionado independiente o Tribunal de Apelaciones, pero no dispone procedimientos de apelación específicos. Esta sección en especial necesita un mayor desarrollo.

Coordinación de la Implementación:

Anteproyecto boliviano

En el Artículo 31, el anteproyecto de ley de acceso a la información considera la creación de un organismo nacional de coordinación. En el caso de Jamaica, un ente especializado estratégicamente situado, aún con escasez de recursos y personal ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo de un fuerte plan de implementación. No obstante, debería asegurarse la claridad en la definición de roles y los límites de las funciones de dicho organismo para evitar que interfieran con las funciones del Defensor del Pueblo o los Oficiales de Información.

CONCLUSIÓN

Modificar el modo de pensar y crear una nueva cultura de apertura es un enorme desafío que requerirá recursos y voluntad política. La aprobación de una ley de acceso a la información cabalmente diseñada es sólo el primer paso. Sin embargo, a partir de una colaboración permanente entre los principales actores interesados, las piezas del rompecabezas comenzarán a ocupar su lugar para crear el marco de transparencia deseado.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004
(preparado por Justen Thomas)

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles entidades están obligadas por la Ley a divulgar información?	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las entidades del sector público, en los tres Órganos de Poder, en los niveles de gobierno y en la administración nacional departamental y municipal, sean de tipo autónomo, universitario, centralizado, descentralizado, desconcentrado o autárquico; el Poder Legislativo y el Poder Judicial y toda otra persona jurídica que participe de recursos públicos, directa o indirectamente. • Las personas individuales o jurídicas privadas y de economía mixta que prestan servicios públicos y ejercen funciones administrativas bajo cualquier modalidad. • Todas las personas y entidades subrayadas en el Artículo 19 de la Ley N.º 2345. • Todas las personas y entidades señaladas en el Artículo 18 de la ley N.º 2345. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República, etc. • Cualquier otro órgano federal. • El Poder Ejecutivo Federal. • El Poder Legislativo Federal. • El Poder Judicial de la Federación. • Los órganos constitucionales. • Los Tribunales administrativos federales. • Unidades administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades señaladas en el Artículo 1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General. • Las personas jurídicas y entidades que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad están obligadas a informar sobre los servicios públicos que prestan, sus tarifas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades Públicas definidas como cualquier departamento del Estado o administración en el ámbito nacional, provincial o local, o cualquier otra institución que ejerce funciones denominadas en la Constitución Política del Estado o está ejerciendo un poder público o función pública en términos de otra legislación. • Entidades privadas definidas como cualquier persona natural, asociación o sociedad colectiva que realice o en algún tiempo en el pasado haya realizado actividades de comercio, negocios u otras actividades profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las autoridades públicas como ministros, entidades locales, etc. y las compañías o entidades semipúblicas en las cuales el estado es dueño de más del 50% de las acciones; • Cualquier otra entidad que provee servicios en el ámbito público que son esenciales para el bienestar de la sociedad jamaicana, y que así fue designado por el Ministro responsable de esa entidad. Excluye el Gobernador-General cuando ejerce responsabilidades oficiales; las cortes; los servicios de seguridad e inteligencia en sus actividades de inteligencia; y cualquier entidad por orden de Ministro con resolución afirmativo..
¿Quién tiene el derecho a pedir información de las entidades?	Toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la administración pública y de otras entidades semipúblicas y privadas señaladas en el Anteproyecto de Ley.	Toda persona o su representante. Sin embargo, solamente los ciudadanos podrán solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos por partidos políticos.	Toda persona.	Toda persona. En cuanto a las entidades privadas, también las entidades públicas pueden presentar solicitudes.	Toda persona.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles documentos están sujetos a la publicación automática?	El portal de transparencia de la entidad pública debe contener mínimamente: •datos generales que incluyan marco legal, ubicación, domicilio, estructura orgánica, etc. , •normativa específica relacionada a la tramitación de asuntos administrativos, facultadas de las unidades, etc. •modalidades de nombramiento a funcionarios de designación y una lista de aquellos designados mediante resoluciones o memorandums y consultores unipersonales, •información presupuestaria que incluya datos sobre presupuestos aprobados o vigentes y las fuentes de financiamiento, •reportes anuales de ejecución presupuestaria •planes anuales de contratación de bienes y servicios, enviados al SICÓES •adquisiciones de bienes y servicios, proveedores, montos comprometidos, contrataciones realizadas y características, etc. •resultados de misiones oficiales de las Máximas Autoridades Ejecutivas, •información adicional pertinente	A excepción de información clasificada o confidencial, deberá favorecer el principio de publicidad. Los sujetos obligados deberán poner a disposición y actualizar, entre otra, la información siguiente: • su estructura orgánica • las facultades de cada unidad administrativa • el directorio de servidores públicos • la remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación • el domicilio y la dirección electrónica de la unidad de enlace • las metas, los objetivos y los servicios que se ofrecen • la información sobre el presupuesto asignado • las concesiones, los permisos o las autorizaciones otorgadas y las contrataciones que se hayan celebrado en términos de legislación aplicable. Deberán publicar información relativa a montos y personas a quienes entreguen recursos públicos, el uso de dichos recursos, etc. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les den, serán públicas.	Portal de transparencia: Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la siguiente información: • datos generales, que incluyan las disposiciones, los comunicados emitidos, las organizaciones, etc. • la información presupuestal que incluya datos de los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, salariales y beneficios de otros funcionarios y personal, etc. • las adquisiciones de bienes y servicios que se realicen • actividades oficiales que desarrollan los altos funcionarios • información adicional que la entidad considere pertinente. La entidad deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet.	ENTIDAD PÚBLICA: • una descripción de su estructura y funciones; • dirección, teléfono, fax y correo electrónico del oficial de información; • detalles suficientes como para facilitar la solicitud de acceso a un documento; • aviso de documentos accesibles sin necesidad de una solicitud formal; • descripción de las categorías de información en posesión de la entidad; • descripción de los servicios que provee la entidad, y cómo acceder a ellos; • descripción de cualquier acuerdo por el cual una persona formula peticiones, desempeña una función por consulta u otro medio; • descripción de todos los recursos disponibles en el caso de incumplimiento por la entidad; • cualquier otra información como estipulada. ENTIDAD PRIVADA: Todo lo señalado arriba, salvo el primer y el penúltimo accesibles por disposición de otras legislaciones.	Una proclamación inicial sobre la organización y funciones del órgano, entre ellas: • una descripción del ámbito de trabajo de la autoridad pública, • un listado de departamentos y agencias de la autoridad, • el título y dirección de domicilio del oficial principal y su horario • una declaración de los manuales u otros documentos que contienen interpretaciones, normas o precedentes, etc. , los cuales guían a los oficiales de la autoridad en la toma de decisiones relacionadas a los derechos, privilegios y beneficios, o a las obligaciones, sanciones u otros detrimentos a los cuales una persona podría estar sujeta.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿En qué forma se divulga esta información publicada?	Las entidades del sector público deberán implementar, bajo cualquier modalidad, portales de transparencia sean estos físicos como electrónicos, donde se publicará la información mínima obligatoria.	Difusión a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo.	Difusión a través de Internet.	A ser publicado en forma de manual, revisado anualmente cuando sea necesario, y disponible en por lo menos tres (3) idiomas oficiales.	El oficial principal de la autoridad deberá asegurar que copias de tales documentos se hagan accesibles a inspección y a compra del público, y que se publique la información en la <i>Gaceta</i> por lo menos una vez al año.
¿Cómo se responde a solicitudes de acceso a información ya publicada?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámites a solicitudes cuando la información se encuentre disponible públicamente sino deberán indicar el lugar donde se encuentran. En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en cualquier medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.	No se hace mención en la Ley.	Si se da acceso a un documento, pero • ese documento está destinado a ser publicado dentro de noventa (90) días de ser efectuada la solicitud, • se requiere por ley que el documento se publique, pero aún no ha ocurrido, o • el documento fue elaborado para entrega a cualquier legislatura o persona particular pero aún no ha ocurrido, el oficial de información podrá aplazar el cumplimiento con la solicitud por un plazo de tiempo razonable.	Cuando un documento oficial está • disponible al público como parte del registro público, o de otra manera, o • disponible a la compra de acuerdo con los procedimientos administrativos, el acceso se obtendrá a través de aquellos procedimientos.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cómo se solicita información de una entidad?	Toda petición de información deberá ser dirigida al Oficial de Información o al funcionario designado por la entidad. En caso de que éste no hubiera sido designado, la petición se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior jerárquico. No se exige expresión de causa para solicitar información.	Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que aprueba el Instituto. La solicitud deberá contener: <ul style="list-style-type: none"> • el nombre del solicitante y medio para recibir notificaciones, • la descripción clara y precisa de los documentos que solicita, • cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, • opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive su utilización. 	Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor, o al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho de acceso a la información.	Una solicitud deberá efectuarse en la manera prescrita al oficial de información pertinente a su dirección, número de fax o correo electrónico. Se requiere que por lo menos se identifique el solicitante, con los detalles suficientes como para identificar el documento solicitado. Deberá también incluir la forma y el idioma en las cuales el solicitante quiere el documento, la dirección o número de fax del solicitante, y la manera en que éste desea ser informado de la decisión (aparte de respuesta en forma escrita) y, si la solicitud se efectuó por parte de otra persona, se deberá presentar prueba de la capacidad en la cual el solicitante efectúa la solicitud. No se exige expresión de causa para solicitar información.	Una persona que desee acceder a un documento oficial debe presentar una solicitud a la autoridad pública que custodia el documento. La solicitud podrá hacerse por escrito, por teléfono o por otros medios electrónicos, y deberá proveer la información necesaria para que la autoridad pública identifique el documento. No se exige expresión de causa para solicitar información.

S O L I C I T U D E S D E A C C E S O

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
<p>¿Qué procedimiento deberán seguir los funcionarios públicos al responder a una solicitud de acceso a información?</p> <p>R E S P U E S T A S A D M I N I S T R A T I V A S</p>	<p>Todas las entidades y personas señaladas en el Anteproyecto de Ley están obligadas a brindar información a las personas peticionantes, en concordancia con el artículo 18 de la ley 2345 de Procedimiento Administrativo, salvo en el caso de excepciones especificadas expresamente en el Anteproyecto de Ley.</p>	<p>La información solicitada deberá ser entregada en formato comprensible para el solicitante, o bien, se le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante. Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa destina a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.</p>	<p>El estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad. Durante las horas de atención al público, las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública.</p>	<p>El oficial de información que recibe la solicitud deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • decidir si le corresponde conceder la solicitud, y avisar al solicitante de la decisión tomada en la manera preferida por el solicitante según indicó en la solicitud, cuando esto sea razonable y posible. Si se resuelve en sentido positivo la solicitud, una notificación al solicitante deberá señalar: • el costo de acceder al documento, • la forma en que se dará acceso, e • información sobre los mecanismos para iniciar un proceso de apelación interna o frente a una corte judicial contra el costo o la forma de acceso. 	<p>La autoridad pública que reciba la solicitud de acceso deberá acusar el recibo de cada solicitud en manera prescrita, y deberá permitir acceso al documento, en caso de que éste no sea exento.</p>

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles son los plazos para responder a las solicitudes?	La entidad a la cual se haya presentado la petición de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de veinte (20) días administrativos; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por otros veinte días por razones debidamente justificadas por escrito.	La respuesta deberá ser notificada al interesado en no más de veinte días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud; se podrá extender por no más de 20 días con justificación, y la información será entregada dentro de los siguientes diez (10) días hábiles.	La entidad a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días adicionales.	Una autoridad pública deberá responder dentro de los treinta (30) días después de haber recibido la solicitud de acceso, con posibilidad de extender el plazo de treinta días adicionales cuando el caso lo justifique.	Una autoridad pública deberá responder dentro de los treinta (30) días después de haber recibido la solicitud de acceso, con posibilidad de extender el plazo de tiempo por unos treinta días adicionales, cuando el caso lo justifique.
¿En qué forma debe entregarse la información solicitada?	La entidad pública tiene la obligación de proveer la información requerida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que se encuentre bajo su responsabilidad. La entidad sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre la misma.	El acceso se dará solamente en la forma que permita el documento de que se trata, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.	Las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por esa entidad o que se encuentre bajo su control.	Si el documento existe en el idioma que el solicitante prefiere, el acceso deberá ser al documento publicado en ese idioma. Si no existe en el idioma solicitado, se deberá dar acceso al documento en el idioma en el que existe el documento.	El acceso se dará a través de una de las siguientes modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • inspección • reproducción física • disposiciones para escuchar los sonidos o revisar las imágenes del documento. Se hará acceso en la forma solicitada cuando esto no implique un daño al documento o una violación de los derechos de autor.
¿Cuáles procedimientos existen para trasladar una solicitud a otra agencia?	En el supuesto de que la entidad no posea la información solicitada, deberá orientar y poner, por escrito, en conocimiento del peticionante su posible destino o ubicación. No hay provisión para trasladar solicitudes.	Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad competente. No hay provisión para trasladar solicitudes.	En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada, y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante. No hay provisión para trasladar solicitudes.	Si el documento solicitado no se encuentra bajo el control de la entidad ante la cual se presentó la solicitud, el oficial que la recibió deberá trasladar la solicitud a otra entidad dentro de catorce (14) días. Esa entidad tiene la obligación de priorizar la solicitud trasladada.	La entidad tiene la obligación de trasladar la solicitud. En caso de que una solicitud sea trasladada a otra autoridad pública, se deberá responder dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días después de haberla trasladado a la agencia pertinente.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Es necesario bajo la Ley motivar la denegación de la solicitud?	No hay procedimiento específico, pero una cláusula determina que hay que informar al peticionante por escrito e incluir las causas y razones de la denegación.	Sí. En caso de ser negativa la resolución del Comité de la entidad, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.	Sí. La denegación del acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada en las excepciones establecidas en la Ley, señalándose expresamente y por escrito las razones por las que se aplican esas excepciones.	Sí. Una notificación de denegación deberá: • señalar la razón y disposición de la Ley que justifica la denegación • evitar cualquier referencia al contenido del documento, y • avisar al solicitante de su derecho y del proceso de apelación.	Sí. Una respuesta en sentido negativo, al igual que una extensión de plazo de tiempo, deberá contar con una respuesta escrita en la solicitud, la justificación por la denegación y una indicación de los recursos disponibles al solicitante para apelar la decisión.
¿Bajo cuáles otras circunstancias se puede denegar una solicitud de acceso?	Cuando la entidad no esté en condición de satisfacer la petición, debe informar por escrito al peticionante las limitaciones, causales y motivos que generan la imposibilidad, mediante resolución expresa de la máxima autoridad ejecutiva. No debe generar nueva información.	Cuando el documento no se encuentre en los archivos, se deberá remitir al Comité de la entidad la solicitud de acceso. En caso de no encontrar el documento, el Comité expedirá una resolución que confirme su inexistencia y notificará al solicitante. No hay obligación de dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas, cuando ya se haya entregado información sustancialmente idéntica a la misma persona, etc.	De no contar con la información solicitada al momento de efectuarse el pedido, la entidad deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. No debe generar nueva información.	Si se han tomado todos los pasos razonables para encontrar un documento, y se cree que no podrá encontrarse o que el documento no existe, el oficial de información deberá, a través de una declaración jurada, avisar al solicitante.	No se especifica en la Ley.
¿Hay una cláusula de silencio administrativo negativo?	Sí. De no mediar respuesta en los plazos previstos, se entenderá como denegada la petición de información por silencio administrativo negativo.	No, al contrario. Al faltar respuesta a una solicitud de acceso dentro del plazo señalado, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la entidad quedará obligada a darle acceso a la información, cubriendo todos los costos generados.	Sí. De no mediar respuesta dentro del plazo previsto, el solicitante puede considerar denegado su pedido.	Sí. Cuando un oficial de información no responde a una solicitud de acceso dentro del plazo designado en la Ley, se considera que el oficial ha denegado la solicitud.	Sí. De no mediar respuesta dentro del plazo previsto, el solicitante puede considerar denegado su pedido.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Se identifica a un oficial de información?	Sí. La entidad pública designa al Oficial de Información o funcionario responsable de brindar información.	Sí. La Ley requiere una unidad de enlace y un Comité de Información de cada entidad.	Sí. Las entidades identifican al funcionario responsable de brindar información.	Sí. Cada entidad pública deberá designar a un oficial y a los suboficiales de información.	No se identifica en la Ley.
¿Se requiere la publicación de una guía de información?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Sí. El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información.	No se hace mención en la ley.	Sí. El oficial de información deberá recopilar en por lo menos tres (3) idiomas oficiales un manual que contenga una descripción de los temas y asuntos sobre los cuales la entidad posee documentos.	Sí. Una autoridad pública deberá publicar en la gaceta por lo menos una vez por año un listado de los temas tratados en cada departamento y agencia.
¿Se establece un requerimiento de ayuda a los solicitantes?	Limitado: En el supuesto de que la entidad no posea la información solicitada, deberá orientar y poner, por escrito, en conocimiento del peticionante su posible destino o ubicación.	Los sujetos obligados deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran, y auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso, en particular en aquellos casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir.	No se hace mención en la ley.	Un individuo que, por analfabeto o discapacidad, no sea capaz de solicitar la información usando la solicitud escrita, ● podrá presentar su solicitud en forma oral, y ● el oficial deberá transcribirla y proveer al solicitante de una copia.	Al ser solicitada, una autoridad pública deberá proporcionar ayuda al solicitante para identificar los documentos a los cuales se refiere en la solicitud.
¿Cuales sanciones se aplican a los funcionarios públicos que incumplen con la ley?	Los funcionarios públicos que incumplieran con las disposiciones del Anteproyecto, o que impide, retrasa o dificulta el acceso a la información, serán sancionados por la comisión de faltas administrativas y delitos de Abuso de Autoridad. Cumplir con las disposiciones del Anteproyecto no resultará en represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información.	Serán causas de responsabilidad administrativa por incumplimiento: usar, sustraer, ocultar, inutilizar, destruir, divulgar, clasificar como reservada con dolo, etc. de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia; denegar intencionalmente información no clasificada; entregar información considerada como reservada; etc.	Aquel funcionario o servidor público que incumple con las disposiciones a que se refiere la Ley será sancionado por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciado penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Código Penal.	Ninguna persona estará sujeta a procesamiento civil o penal por alguna acción tomada en buena fe en el ejercicio de la Ley. Una persona que actúe con intención de destruir, cambiar, ocultar o falsificar un documento podrá ser castigada con una multa o con privación de libertad por un período de no más de dos (2) años.	Dañar, borrar, destruir o encubrir documentos accesibles podría resultar en multa de \$5,000 y encarcelación de hasta seis meses. En caso de haber creído de buena fe que el acceso a un documento se requería bajo la Ley, no podrá tomarse ninguna acción de difamación o abuso de confianza.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles son los costos que abona el solicitante?	El funcionario público designado se encuentra en la obligación de realizar todas las actuaciones pertinentes para posibilitar el acceso a la información de manera gratuita. El peticionante que requiera información deberá abonar únicamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida, sea ésta impresa o en medio magnético.	Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de ● el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y ● del costo de envío. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.	El solicitante que requiera la información deberá abonar solamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida. Cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por la Ley, aplicándose las sanciones correspondientes.	El Oficial o encargado de una entidad privada avisará al solicitante del costo antes de ejecutar la solicitud. El solicitante deberá pagar los costos de reproducir/transcribir, buscar, recuperar y, cuando corresponde, de enviar el documento. Se podrá requerir un depósito al solicitante, pero en caso de una resolución en sentido negativo, todo fondo depositado deberá ser reembolsado.	El costo de reproducción de documentos es responsabilidad del solicitante.
¿Se puede exonerar al solicitante del costo de acceso?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Sí, por apelación. Un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública podrá ser interpuesto por el solicitante cuando éste no esté conforme con el costo del acceso a la información solicitada.	No se hace mención en la Ley.	Sí. El Ministro podrá, a través de un aviso en la gaceta: declarar a cualquier persona o categoría de personas exenta de pagar los costos señalados arriba, determinar métodos de calcular costos, imponer límites en el costo, declarar exento de costo ciertas categorías de documentos, y limitar los costos de solicitudes de entidades públicas y privadas.	Sí. El Ministro responsable de la información solicitada tiene a su disposición la exoneración, reducción o postergación de los costos de reproducción de documentos cuando él o ella encuentre que tales acciones están justificadas.

C O S T O S

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Con qué frecuencia se deben publicar informes y qué deben contener?	La Máxima Autoridad Ejecutiva de las entidades deberá difundir por lo menos una vez al año, un informe a la opinión pública que detalle el tratamiento dado a las peticiones de información atendidas y derivadas. El Poder Legislativo puede solicitar información a las entidades públicas cuando considere necesario y pertinente, dirigiendo al Poder Ejecutivo las peticiones y representaciones que sean pertinentes.	No se hace referencia en la ley a informes que deban ser publicados. (Sin embargo, el reglamento de la Ley estipula que los Comités envíen informes anuales referente a los números y tipo de solicitudes de información presentadas y sus resultados, incluidas aquéllas en las que no fue posible localizar la información en los archivos, los tiempos de respuesta a las diferentes solicitudes, el estado en que se encuentran las denuncias presentadas por el Instituto ante los órganos internos de control, y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.)	La Presidencia del Consejo de Ministros remite un informe anual al Congreso de la República en el que da cuenta sobre las solicitudes pedidos de información atendidos y no atendidos. Para estos efectos la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga de reunir de todas las entidades de la Administración Pública la información a que se refiere arriba.	La Comisión de los Derechos Humanos deberá incluir en su informe anual a la Asamblea Nacional, los siguientes datos, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • cualquier recomendación referente al posible mejoramiento de la Ley, • el número de solicitudes de acceso recibidas, otorgadas de manera completa, atendidas bajo la cláusula de interés público o reveladas en parte, • la cantidad de veces que cada disposición de la Ley se citó para denegar acceso a información, • la incidencia de casos en que se extendieron los plazos para responder a una solicitud, • el número de apelaciones internas interpuestas y sus motivos, • el número de solicitudes destinadas a la corte, y su resultado, • el número de quejas interpuestas con el Defensor del Pueblo. 	El Ministro responsable por cada agencia deberá preparar un informe anual sobre la ejecución de la Ley, que contenga: <ul style="list-style-type: none"> • el número de solicitudes recibidas, atendidas, postergadas, denegadas o atendidas en parte, • las categorías de excepciones citadas y la incidencia de citación, • el número de solicitudes de enmendar o anotación de datos personales, • la incidencia de apelación a revisión interna y apelaciones consecuentes, y la incidencia de éxito o fracaso de ellas, • otros temas considerados pertinentes.

I N F O R M E S

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles son las excepciones que se especifican en la Ley?	Se tratará de manera excepcional:	Como información reservada podrá clasificarse, entre otra, aquella cuya difusión pueda (véase los siguientes apartados):	Son excepciones al ejercicio del derecho (véase los siguientes apartados):	El oficial de información deberá denegar una solicitud de acceso si el documento revelaría (véase los siguientes apartados):	Los documentos oficiales que están exentos de ser revelados son (véase los siguientes apartados):
¿Cuáles excepciones se especifican en la Ley con respecto a la seguridad nacional/ámbito militar?	Información que se sustente por razones de seguridad nacional o secreto en el ámbito militar, cuya revelación origine riesgo para la integridad territorial y/o pudiera generar peligro la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia la excepción comprende los siguiente casos: planes de defensa militar, movilización y operaciones especiales, operaciones y planes de inteligencia militar, desarrollos técnicos y científicos propios de la defensa nacional, material bélico, etc.	Información que pueda comprometer la seguridad nacional o pública o la defensa nacional.	Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo, incluyendo los planes de defensa militar y de operaciones de inteligencia militar, desarrollos técnicos y/o científicos de la defensa nacional, información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional, órdenes de operaciones, logísticas y conexas relacionados con planes de defensa militar, el material bélico, etc.	Información que: <ul style="list-style-type: none"> • Se relaciona a la táctica o estrategia militar en preparación para hostilidades, o en conexión con la prevención de hostilidades o actividades subversivas, que se relaciona a la cantidad, la característica, etc. del armamento u otro equipo bélico, o a la capacidad de las fuerzas militares o su personal. • Podría perjudicar la defensa o seguridad de la República. 	Información que perjudicaría la seguridad y la defensa.
¿Cuáles excepciones se especifican en la Ley con respecto a información personal/privada?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley, pero tiene cláusula sobre Habeas Data.	Hay un capítulo que trata los procedimientos para proteger la información personal.	La información referida a datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar.	Información que implicaría la revelación irrazonable de datos personales de una tercera parte.	Documentos pertinentes a información relacionada a asuntos personales de toda persona, viva o no, cuya revelación sería no razonable.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a las relaciones internacionales?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Información que podría menoscabar la conducción de las negociaciones o de las relaciones internacionales.	Por razones de seguridad y eficacia, toda aquella información cuya revelación originaría un riesgo a las relaciones externas y/o a la subsistencia del sistema democrático, • pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas, • Elementos de las negociaciones internacionales.	Todo aquello que revelaría información proporcionada en confianza por otro estado u organización internacional.	Aquello que contiene información comunicada en confianza al Gobierno por un extranjero, y aquello que perjudicaría las relaciones internacionales.
¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a la economía nacional?	Información financiera cuya revelación originaría un riesgo a la estabilidad financiera.	Información que dañaría la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.	No se hace mención en la Ley.	Información que pondría en peligro los intereses económicos o el bienestar financiero de la República.	No se hace mención en la Ley.
¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a la policía/ seguridad interna?	Información clasificada en el orden interno como reservada porque podría poner en riesgo la integridad de personas o afectar la seguridad ciudadana, como los planes y programas para combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales; planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios y protección de dignatarios; planes estratégicos y de inteligencia que pudieran perjudicar la información de fuentes; información que impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa; etc.	Información que causaría un setto perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones o las operaciones de control migratorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Información en el ámbito de inteligencia, tanto en la frente externa como interna, incluidos los informes, los planes estratégicos y la información que ponga en riesgo sus fronteras, que de hacerse públicos perjudicarían la información de inteligencia e información relacionada con el alistamiento del personal y material, etc. • Información cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o a la subsistencia del sistema democrático, o que impida el curso de investigaciones en su etapa policial, etc. • Información acerca del armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno, etc. 	Información que pondría en peligro la seguridad de individuos o de propiedades.	Documentos de seguridad policial que podrían poner en peligro la seguridad personal, perjudicar a una investigación o juicio, identificar a una fuente confidencial o revelar métodos legales de prevención o investigación de delitos.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
E ¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto al proceso judicial?	Información vinculada a un proceso judicial en cuanto no cuente con sentencia ejecutoriada, vinculada a investigaciones en procedimiento administrativo, preparada u obtenida por asesores jurídicos, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Las estrategias procesales en procesos judiciales mientras las resoluciones no causen estado. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado. 	Información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Ad. Pública y/o preparada por asesores jurídicos o abogados de las entidades	Información que revelaría listas de casos pendientes en procesamiento de fianzas, o perjudicaría investigaciones, procedimientos judiciales o legales (aunque la información general sobre individuos detenidos no puede denegarse).	No se hace mención en la Ley.
X					
E					
N ¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto al proceso deliberativo?	Determinadas políticas gubernamentales o estatales que requieran un manejo discrecional para el cumplimiento de los objetivos propuestos, y opiniones previas a la toma de decisión de gobierno.	Materiales que contengan las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no se haya adoptado la decisión definitiva, la cual sí deberá estar documentada.	Información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo previo a la toma de una decisión de gobierno.	Información que pondría en peligro la seguridad de individuos o de propiedades.	Aquellos materiales que contienen opiniones, consejos o recomendaciones preparadas para un procedimiento del Gabinete, o los documentos sobre las deliberaciones que surgen de aquél.
C					
I					
O					
N ¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a secretos bancarios/comerciales?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario y otro considerado como tal por una disposición legal.	La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Información que revelaría información comercial de una tercera parte. Información que contiene secretos comerciales, financieros, científicos o información técnica cuya revelación probablemente perjudicaría una tercera parte. 	Aquellos materiales que revelarían secretos comerciales o cualquier otra información de valor comercial cuya revelación podría disminuir dicho valor.
E					
S					

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a información reservada/confidencial?	Información clasificada expresamente como secreta, reservada y confidencial, considerando el perjuicio público o particular que podría generar su difusión. Información confidencial, comprendida por determinadas políticas gubernamentales que requieren un manejo discrecional.	Información que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada o gubernamental reservada.	Además de la información que contenga consejo, etc.; secreto, bancario, etc., investigaciones de Administración Pública, judicial etc.; también aquellos materiales cuyo acceso está expresamente exceptuado por la Constitución o por la Ley.	Información que constituiría una violación de obligación de confianza a una tercera parte en términos de un acuerdo.	No se hace mención en la Ley.
¿Cuáles exenciones se especifican en la Ley con respecto a privilegio legal?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	No se hace mención en la Ley.	No se hace mención en la Ley.	Aquello que revelaría información privilegiada en los procesamientos legales, o sobre investigaciones de una tercera parte en proceso de realizar o por realizarse.	Documentos privilegiados en los procedimientos legales o aquéllos cuya revelación sería considerada un abuso de confianza.
¿Cuáles otras exenciones se especifican en la Ley?	No se hacen otras menciones en el Anteproyecto de Ley.	Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o información que arriesgaría la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.	No se hacen otras menciones en la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Aquello que revelaría información obtenida o en posesión del Servicio de Tributos de Sudáfrica con el propósito de hacer cumplir legislación. • Todo programa de computación que sea propiedad del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos del gabinete. • Un documento cuya revelación podría resultar en daño a un recurso histórico, arqueológico, natural o en peligro de extinción.
Hay otras provisiones relacionadas?	No se hacen otras provisiones en el Anteproyecto de Ley.	No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.	No se considerará como información clasificada la relacionada a la violación de derechos humanos o de las convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia por cualquier persona. Ninguna de las excepciones pueden ser utilizada en contra de la Constitución.	No se hacen otras provisiones en la Ley.	No se hacen otras provisiones en la Ley.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Existe un criterio de "interés público"?	No se hace mención en el Proyecto de Ley.	No se hace mención en la Ley.	Sí, en el último párrafo del Art. 18.	El interés público por saber la información podrá invalidar una exención cuando la información revelaría • una contravención de la ley, o • un riesgo al medio ambiente o a la seguridad pública.	Se permite la aplicación de un criterio de interés público para documentos exentos por su relación con sitios de patrimonio nacional, especíes en peligro de extinción, entre otras especificadas en la Ley.
¿Hay plazos de desclasificación estipulados en la Ley?	El plazo de desclasificación de información queda establecido al momento de clasificarla como secreta.	Sí. La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de doce (12) años, y podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación. Podría solicitar la ampliación del período de reserva.	Sí. Con posterioridad a los cinco (5) años de la clasificación en el ámbito de inteligencia, cualquier persona puede solicitar la información clasificada como secreta, la cual será entregada si el titular del sector considera que la divulgación no pone en riesgo la seguridad. Otra información se desclasifica cuando desaparezca la causa que motivó la clasificación.	Sí. Un documento no podrá ser denegado si entró en existencia más de veinte (20) años antes de la presentación de la solicitud.	Sí. Un documento o una parte de un documento oficial clasificada como excepción no permanecerá con tal carácter después de veinte (20) años de existencia, o de un plazo mayor o menor, según la determinación del Ministerio responsable por la información.
¿Se puede separar información y otorgar la parte que no choque con una exención?	No se menciona en el anteproyecto, pero en caso de que un documento contenga información parcial, la entidad pública deberá permitir el acceso a la información que se encuentre disponible.	Sí. Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar esas partes o secciones.	Sí. En caso de que un documento contenga, en forma parcial, información que, conforme a los artículos referentes a excepciones al derecho de acceso, no sea de acceso público, la entidad deberá permitir el acceso a la información disponible en el documento.	Sí. Si una solicitud de acceso se presenta a una entidad pública o privada por un documento que contiene información exenta, toda parte del documento que no contenga y que razonablemente puede ser separada de las partes que contienen información protegida, deberá ser revelada.	Sí. Cuando se presenta a la autoridad pública una solicitud por acceso a un documento oficial que contiene información exenta, la autoridad concederá acceso a una copia del documento solicitado con los datos exentos suprimidos.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Se prevé en la Ley una revisión interna de clasificaciones?	No se hace mención en el Anteproyecto de Ley.	Sí. El titular de la unidad que haya clasificado los documentos como reservados deberá remitir de inmediato la solicitud, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la entidad, para confirmar o revocar la clasificación.	La solicitud puede ser cursada a un órgano sometido a superior jerarquía. En los casos en que el solicitante puede considerar denegado su pedido, para los efectos de dar por agotada la vía administrativa el solicitante podrá interponer un recurso de apelación.	Sí. Una revisión interna deberá ser presentada dentro de sesenta (60) días y ser remitida al oficial de información de la entidad pública correspondiente, identificando el área y las motivaciones de la apelación. La revisión interna deberá ser acompañada por el eventual pago predeterminado.	Sí. Se deberá presentar una solicitud de revisión interna dentro de los treinta (30) días después de la fecha de notificación o vencimiento de la solicitud. El que recibe la revisión interna puede tomar cualquier decisión sobre ella que podría haber sido tomado por la primera instancia.
¿Se establece un proceso de apelación a otro cuerpo revisor posterior a la revisión interna, que no sea una corte de justicia?	En caso de ser denegada la solicitud de acceso, el solicitante puede deducir el recurso administrativo que corresponda, posiblemente ante el defensor de pueblo, o en su caso jurisdiccional constitucional, de conformidad con artículo 17 de Ley 2341.	Sí. El solicitante podrá interponer ante el Instituto o la unidad de enlace, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de notificación, un recurso de revisión de la clasificación.	No se hace mención en la Ley.	No. Una vez agotado el proceso de revisión interna contra la decisión del oficial de información, un solicitante o tercera parte solo podrá iniciar un proceso frente una Corte de Justicia.	Sí. Una apelación de la decisión tomada en la revisión interna podrá ser presentada al Tribunal de Apelaciones dentro de los sesenta (60) días de haberse tomado la decisión.
¿Qué potestad tiene el cuerpo revisor?	No se hace mención en el anteproyecto de ley.	El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa. El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.	Habiendo sido cursada la solicitud a un órgano sometido a superior jerarquía, el solicitante podrá optar por proceso contencioso administrativo de conformidad con lo señalado en otra normativa.	La Corte de Justicia a la cual se presenta el recurso de apelación cuenta con todos los poderes y responsabilidades que le corresponden, conforme con la normativa vigente.	Al decidir sobre el recurso de apelación, la responsabilidad de justificar la decisión de la revisión interna yace con la autoridad pública. El Tribunal de Apelaciones puede tomar cualquier decisión sobre ella que podría haber sido tomada por la primera instancia, pero no podrá nulificar una decisión tomada por un Ministro.

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CUADRO COMPARATIVO: ALGUNAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE BOLIVIA, MAYO DE 2004

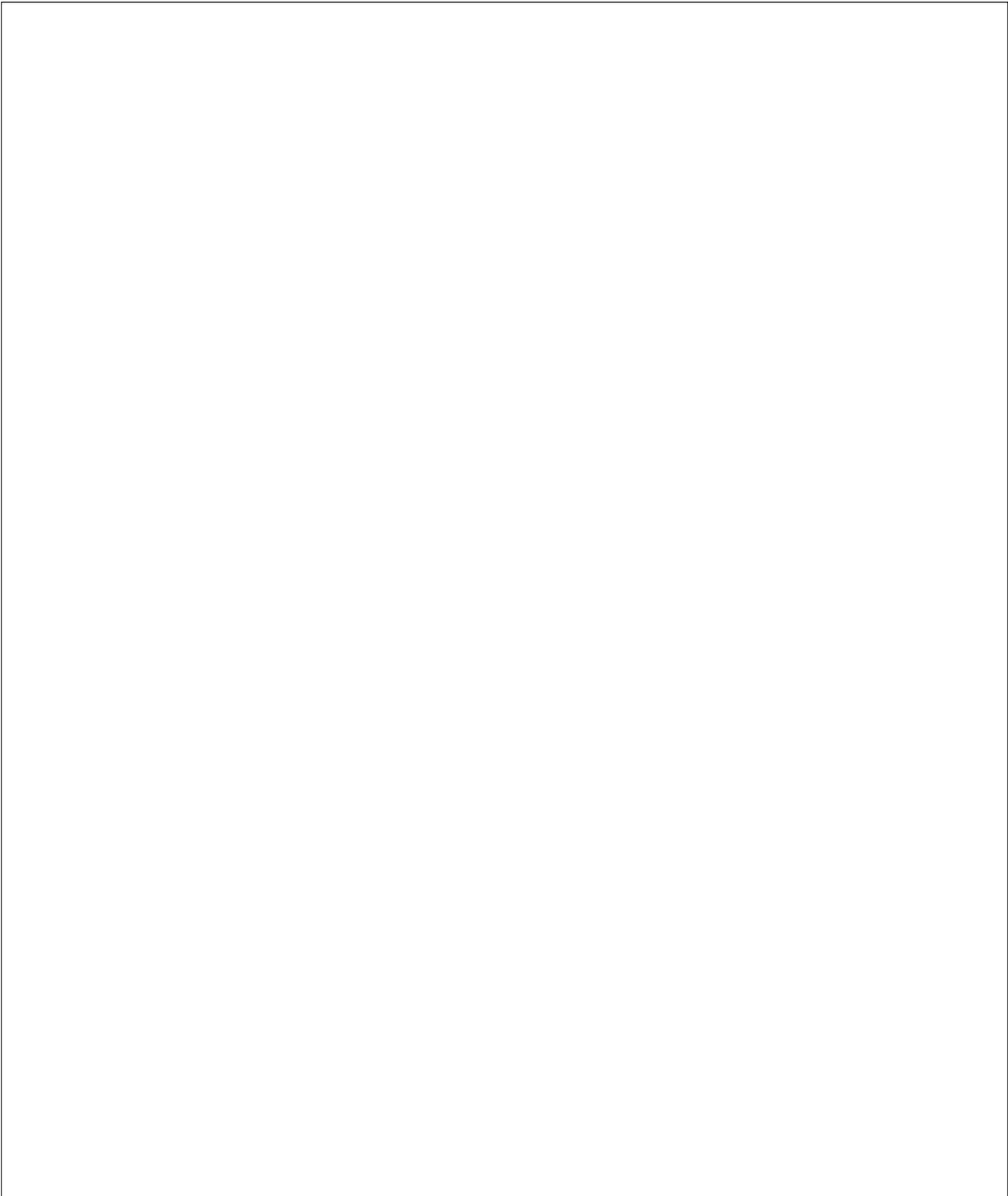
TEMA	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Se requiere en la Ley la designación de una entidad coordinadora?	Se dispondrá la creación de la Coordinación Nacional de Acceso a la Información, entendida como el órgano de la administración pública con autonomía operativa, presupuestaria, con facultades de decisión y sanción en el ámbito administrativo, encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las entidades públicas.	La Ley requiere la designación de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, integrado por cinco comisionados, para promover y difundir el ejercicio del derecho y resolver sobre la negativa de las solicitudes.	Las entidades obligadas designarán al funcionario responsable de entregar la información solicitada. En caso de que éste no hubiera sido designado, las responsabilidades administrativas y penales recaerán en el secretario general de la institución o quien haga sus veces.	No se hace mención en la Ley.	No se hace mención en la Ley.
¿Cuándo entra en vigencia la Ley?	Entrará en vigencia a los doce (12) meses de su promulgación. En una primera fase comprendida hasta seis meses después de la promulgación del Anteproyecto de Ley, se deberán capacitar a los oficiales de información. En los segundos seis meses, se establecerá la difusión de información a través de portales de Internet.	Los titulares de las entidades deberán designar a la unidad de enlace y a los miembros de los Comités, e iniciar funciones a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la Ley. Los particulares podrán presentar solicitudes de acceso a la información un año después de la entrada en vigor de la Ley.	La Administración Pública contará con un plazo de ciento cincuenta (150) días a partir de la publicación de la Ley para acondicionar su funcionamiento de acuerdo a las obligaciones que surgen de su normativa. Sin embargo, los artículos referidos a entidades obligadas a informar, al procedimiento y al costo de reproducción entran en vigor de inmediato. El plazo para los portales es distinto.	Para los primeros doce (12) meses de estar en vigencia la ley, el plazo máximo de treinta (30) días para entregar la información se extenderá a noventa (90) días, y por los segundos doce meses, el plazo de treinta días se extenderá a sesenta (60) días, salvo en los casos donde el plazo ya estuvo extendido, en cuyo caso la disposición del plazo de treinta días continuará en vigencia.	Entra en vigor en el día en que el Ministro lo señala en la gaceta oficial. Originalmente era un año y luego se extendió y se llevó a cabo de forma escalonada.

O T R A S D I S P O S I C I O N E S

*El contenido de la sección del cuadro sobre Bolivia está basado en la versión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 29 de abril de 2004. A la hora de ser publicado este informe, el Anteproyecto se encontraba en el proceso de consulta, por lo tanto la información contenida en el cuadro está sujeto a cambios imprevistos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN





IMPLEMENTACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

LAURA NEUMAN Y RICHARD CALLAND¹

El mayor desafío que enfrentan los gobiernos relacionado con una ley de acceso a la información es lograr su efectiva implementación. Así y todo, sin una efectiva implementación, una ley de acceso a la información, sin importar la excelencia de su redacción, fracasará. En la mayoría de los países en Latinoamérica no hay carestía de leyes, muy por el contrario, hay una “hiperinflación” de legislación, pero se presta muy poca o ninguna atención a la aplicación de estas leyes. Es más, para las organizaciones de la sociedad civil, muchas de sus actividades de promoción en las últimas décadas fueron enfocadas a la aprobación de leyes, en vez de a su plena ejecución.

Al analizar cuantas jurisdicciones han implementado eficazmente un nuevo régimen de acceso a la información, y cuantos han fracasado, hemos identificado una serie de componentes necesarios. En primer lugar, se debe contar con suficiente y sostenida voluntad política, y un centrado esfuerzo dedicado a cambiar la actitud tanto de los servidores públicos como de la sociedad civil. En segundo lugar, la ley en sí debe ser redactada teniendo en mente su implementación. Finalmente, una efectiva implementación es una asociación conjunta entre los que poseen información (gobierno o sector privado) y los que la requieren (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, etc.) El reconocer que existe una responsabilidad dual nos ayudará a comprender la naturaleza del desafío y contribuirá a que diseñemos soluciones viables.

VOLUNTAD POLÍTICA Y ACTITUD

Sin duda, la aplicación de un régimen de acceso a la información requerirá grandes cantidades de energía y recursos, particularmente en sociedades donde una cultura de “secreto” ha predominado en el pasado o donde no existe un proceso de archivos ni de recuperación de documentos. El gobierno, a diario, se enfrenta con un sinnúmero de prioridades pero sin suficientes recursos en el tesoro nacional para satisfacer todas las exigencias. Por lo tanto, una vez que se aprueba la ley de acceso a la información, hay gobiernos que afirman haber logrado éxito, pero no siguen con el esfuerzo para asegurar que la ley funcione en la práctica. Mientras que hay otros gobiernos que se dan cuenta de la enorme tarea que deben enfrentar, no comprometen con la asignación de recursos apropiados, o simplemente pierden interés.

Las acciones de gobiernos en la fase de implementación con frecuencia están relacionadas a la razón y la manera en que la ley fue aprobada. Cuando están considerando la fase de implementación es importante examinar los motivos del gobierno cuando aprobó la ley. Por ejemplo, cuando un gobierno ha aprobado la ley simplemente para satisfacer a los organismos internacionales de financiación (para recibir un préstamo o alivio de la deuda) o para ser parte de una organización intergubernamental, grupo regional de comercio o del mercado común, entonces se presenta la gran duda acerca de si el compromiso es válido para una implementación eficaz.

¹ Este capítulo es en gran parte un extracto de “Estableciendo un régimen de transparencia robusto: el modelo de tres fases” (“Establishing a Robust Transparency Regime: The Three Phase Model”), L. Neuman y R. Calland, artículo para el Institute for Policy Dialogue Transparency Task Force.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Por otra parte, en casos donde la aprobación de la ley relacionada a acceso a la información fue en respuesta a las exigencias de la sociedad civil, tienden

Hemos visto claramente que cuando la sociedad civil se compromete más profundamente en el proceso, a lo largo la ley en sí goza de mayor legitimidad y consecuentemente más uso.

a desplegar mayores esfuerzos para su implementación. Los gobiernos deben estar abiertos a lograr el compromiso de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso, y la sociedad civil debe tener la capacidad y la voluntad de responder. Casos como el de Paraguay, donde se aprobó una ley que no satisfacía los estándares internacionales; Belice donde nunca se utilizó la ley, y Perú donde se aprobó una ley de acceso a la información, solamente para que al día siguiente fuera sujeta a enmiendas, nos demuestra los desafíos que implica redactar y aplicar una ley aceptable. Sin embargo, hemos visto claramente que cuando la sociedad civil se compromete más profundamente en el proceso, a lo largo la ley en sí goza de mayor legitimidad y consecuentemente más uso. México es un buen ejemplo donde reportes estiman que hubo más de 300 solicitudes de información el primer día de estar en vigencia la ley. El hecho de que la sociedad civil estuviera involucrada en el proceso aseguró que el gobierno se mantuviera enfocado y comprometido a implementar la ley.

Más aún, la voluntad política debe ser sostenida, aún cuando las amenazas externas pudiesen desafiar el compromiso del gobierno. Muchos podrían decir que los Estados Unidos tuvo uno de los sistemas más liberales de Libertad de Información. Aún si luego de los eventos del 11 de septiembre de 2001, más de 6.600 documentos del gobierno fueron retirados de

sus páginas de web respectivas en solamente unas pocas semanas, y el gobierno tuvo que reconocer que habría “retrasos intencionados” para responder a las solicitudes de información. El 12 de octubre del mismo año, el procurador general de EEUU John Ashcroft circuló un memorando interno que reemplazó la política de libre acceso a la información que había estado en vigencia desde el 1993. El memorando afirmó, “Aliento que su agencia considere con cuidado la protección de todas aquellos valores e intereses cuando determine la revelación de información bajo la FOIA [ley de acceso a la información en EEUU]. . . cuando consideran con cuidado las solicitudes para la información y decidan ocultar datos, o enteramente o en parte, tengan la plena seguridad de que el Departamento de Justicia defenderá sus decisiones a menos que carezcan de una base legal bien fundada . . .”² Las publicaciones de prensa caracterizaron este memorando como una marcha atrás para el acceso a la información y una forma de censura.³ Y de “acuerdo a los datos recopilados por la Oficina de Supervisión de Información de Seguridad en los Archivos Nacionales y en la Administración de Registros, el número de acciones de clasificación por parte del ejecutivo tuvo un incremento de 14 por ciento el 2002 con relación al 2001, y las actividades de desclasificación llegaron a su punto más bajo que los siete años previos.”⁴

La mayor parte de los gobiernos están acostumbrados a hacer cosas en secreto. La noción de transparencia invariablemente está muy lejos del rango de experiencia y actitud de la mayoría de los burócratas del sector público (y aún más en el caso del sector privado.) Por lo tanto, es necesario lograr un cambio de actitud fundamental. El obstáculo de lo que uno

2 Memorando para todos los jefes de departamentos y agencias federales, de John Ashcroft, Procurador General, Tema: Acceso a la Información, el 12 de Octubre de 2001.

3 ‘El día en el que Ashcroft censuró acceso a la información,’ San Francisco Chronicle, el 7 de enero, 2002.

4 “Evaluando el normal nuevo: La libertad y seguridad para los Estados Unidos en el pos-11 de septiembre” (“Evaluating the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States”), Lawyers Committee for Human Rights, 2003.



IMPLEMENTACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

puede llamar “actitud de opacidad” es una característica común que hemos observado en todos los países donde trabajamos; generalmente, parecería que los burócratas tienen un sentido profundamente arraigado de propiedad de los registros y documentos que son de su responsabilidad. Dejar éstos en manos del público es igual a ceder tanto el poder como el control.

Lograr que los poseedores de información consideren que están genuinamente, conceptualmente y emocionalmente comprometidos a la transparencia, más allá del reconocimiento de dientes para afuera respecto a sus virtudes, requiere un gran esfuerzo. Las experiencias de Jamaica, Sudáfrica y en otras partes del mundo, en países donde existe una larga tradición y cultura de control patricio y autoritario de la información pública, sugieren que una vez que las primeras solicitudes incómodas se reciben, las antiguas actitudes rápidamente salen a la superficie. Una ley nunca es una panacea—sin la voluntad de implementarla eficazmente y sin el reconocimiento de que la apertura tiene un valor que sobrepasa la incomodidad ocasionada por una “solicitud de caso duro”, se lograrán pocas pero precipitadas esperanzas. Por lo tanto, es esencial obtener apoyo de partes interesadas de alta influencia.

Una vez que se logra esa meta, es importante seguir trabajando sobre ella a través de identificar y cultivar “líderes” en partes claves del Gobierno. La educación, adquiriendo un conocimiento conceptual más profundo (incrementando una comprensión del fundamento y la filosofía subyacentes) también es un esfuerzo relacionado importante. Y, claro, la asignación de los recursos adecuados (infraestructural, financiera, y humano) y de un presupuesto diseñado específicamente para la implementación de una ley de acceso a

la información sirve como una prueba explícita y rigurosa de la existencia de la necesaria voluntad política.

Un cambio de actitud es necesario no sólo para funcionarios u oficiales elegidos, sino para los ciudadanos también. En muchos países hay una cultura de acogida y aquiescencia, una de no preguntar a los oficiales gubernamentales o públicos.

Trasmitir la idea de que toda la información pertenece a todos los ciudadanos y que por eso tienen el derecho absoluto de pedirla puede ser tan difícil como cambiar la reticencia de los funcionarios de compartir documentos. Campañas de

conocimiento y educación públicas deberían enfatizar el hecho de que todas las personas tienen el derecho de preguntar y contar con respuestas.

CONSIDERANDO LA IMPLEMENTACIÓN DURANTE LA REDACCIÓN DE LA LEY

Una vez que se apruebe la ley de acceso a la información, ya es demasiado tarde para empezar a considerar los aspectos de la implementación como archivar, mantener registros, diseñar un proceso utilizable para recibir y responder a solicitudes para la información, etc. La ley en sí deberá incluir mecanismos claros y prácticos para su implementación.

Por ejemplo, durante la redacción de una ley de acceso a la información es fácil preocuparse demasiado por la parte del proyecto que trata las exenciones, dando como resultado la omisión de otras provisiones importantes. Mientras exenciones que traten la seguridad nacional son claramente más “sexy” que los procedimientos de implementación, a menudo son menos importantes en la determinación del valor

Transmitir la idea de que toda la información pertenece a todos los ciudadanos y que por eso tienen el derecho absoluto de pedirla puede ser tan difícil como cambiar la reticencia de los funcionarios de compartir documentos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

total para los ciudadanos y en la orientación para funcionarios. El cronograma de la entidad para la conclusión de las solicitudes de información, los cargos y los procedimientos de apelación son áreas que deben recibir mucho más atención. Si se desea información adicional relacionada a procedimientos y procesos, sugerimos que lean el anterior capítulo titulado: “Leyes de Acceso a la Información: Piezas del Rompecabezas”.

RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO: DESARROLLANDO EL LADO DE LA OFERTA

Si no se cuenta con registros exactos, completos y oportunos y con los medios para encontrar y dar a conocer esta información, un régimen de acceso a la información está destinado al fracaso. La aprobación de una ley de acceso a la información en sí no es ninguna garantía del “derecho a la información”. Más bien, los gobiernos deben comprometerse a dirigir los recursos humanos y financieros necesarios para establecer los sistemas internos requeridos.

“Sea que una ley de libertad de información tenga éxito para asegurar la inamovilidad del derecho a información depende fundamentalmente de la predisposición de los ejecutivos políticos y de funcionarios a quienes se

solicita encargarse de administrarla. Los derechos estatutarios podrían verse socavados si las entidades del gobierno rehúsan comprometer los recursos adecuados para su implementación, o consistentemente ejercen poderes discrecionales que les otorga la ley en formas contrarias a los objetivos de la legislación.”⁵ En la implementación de una ley de acceso a la información, los gobiernos deben desarrollar el lado de la oferta y así los medios mediante los cuales puedan dar respuesta a las demandas de información de la sociedad civil.

Plazo para la Implementación

La apropiada implementación de un régimen de acceso a la información toma tiempo. Aún así, existe mucha presión del gobierno para poner estas leyes en vigencia en forma inmediata. Esto es lamentable. En Jamaica, México y Sudáfrica, los gobiernos se dieron un plazo de un año o menos para implementar la ley. En cada uno de estos casos, no tardaron en descubrir los muchos obstáculos que encontrarán en su camino. Si bien Sudáfrica y México impulsaron la implementación y cumplieron con la fecha que se había fijado, muchos de los detalles de procedimientos no fueron resueltos. En Jamaica, el gobierno se vio obligado a posponer la fecha de entrada en vigor en tres diferentes ocasiones y tuvo que enmendar la legislación para dar lugar a que las entidades pudiesen incorporarse gradualmente.

Es fundamental para la legitimidad de la ley que una vez que entre en vigencia, las diversas entidades puedan satisfacer sus solicitudes de información. Por lo tanto, instamos a que se establezcan plazos más

largos para la implementación de una ley. El periodo de tiempo debe ser lo suficientemente largo como para crear la capacidad requerida en el sector público e informar a la ciudadanía acerca de sus derechos, sin embargo, el plazo

de entrega tampoco debe ser demasiado largo ya que se pierde el ímpetu o se da la impresión de que el compromiso está vacilante, como fue el caso de Gran Bretaña donde el plan de implementación de la ley tomó cinco años.

Las opciones de un esquema de implementación apropiado, incluyen lo siguiente: lograr que la ley entre en vigencia en todas las entidades del gobierno

La aprobación de una ley de acceso a la información en sí no es ninguna garantía del “derecho a la información”.

⁵ “Administrative Discretion and The Access to Information Act: An ‘Internal Law’ on Open Government.”, A. Roberts, May 2002



al mismo tiempo o que se adopte un sistema de incorporación gradual mediante el cual la ley entre en vigencia primero en algunos ministerios y entidades claves y luego en un plazo de tiempo especificado se implemente a lo largo de toda la administración pública. Las ventajas del enfoque de incorporación gradual son la creación de modelos que puedan más fácilmente ser enmendados o modificados para abordar problemas emergentes, antes de que éstos sean agobiantes en la totalidad del régimen de información, y de manera que el gobierno pueda enfocar su energía a unas pocas entidades a la vez. Las entidades nodales pueden servir de vanguardia para la plena implementación de la ley con carácter general. Durante la fase inicial, recomendamos que los empleados responsables del servicio civil se reúnan regularmente para debatir sistemas, aptitudes y lecciones aprendidas, y que éstos sean aplicados al próximo conjunto de entidades en las que entraría en vigencia. Al mismo tiempo, las organizaciones no gubernamentales interesadas y la ciudadanía deberían capitalizar este tiempo para presentar solicitudes, familiarizarse con el valor y los defectos de la ley, y comprometerse positivamente con la primera ronda de encargados de hacer efectiva la ley.

Una posible desventaja del sistema de incorporación gradual es que el gobierno pueda elegir ministerios que no sean esenciales o entidades no importantes para la primera ronda de entrada en vigencia de la ley, lo que envía una señal que denota que no hay seriedad sobre la transparencia. En segundo lugar, se pueden presentar solicitudes de información que están en poder de una entidad donde la ley aún no entró en vigencia. Esto daría lugar a problemas, ya que las solicitudes serían transferidas a entidades que no tienen la responsabilidad de

responder a tales solicitudes de información. La habilidad de transferir solicitudes a entidades “no implementadas”, puede servir como “pretexto” para proporcionar información y sin duda puede crear gran frustración en los solicitantes, como actualmente está ocurriendo en Jamaica. Aún más, la ciudadanía podría solicitar mucha más información que la

cantidad esperada por el gobierno, así como solicitar la información más delicada y desconcertante. Este “choque con la realidad” podría frenar la implementación y dar lugar a mayores retrasos del gobierno. Por lo tanto, si se adopta un enfoque de incorporación gradual con eficiencia, cada fase debe ser establecida basándose en una cronología como parte de la promulgación de la legislación o sus reglamentos.

Archivos y Registros

Si no se cuenta con buenos sistemas para el procesamiento de solicitudes, fracasará la ley de acceso a la información en sus intentos de satisfacer las expectativas; un sistema de administración de la información adecuado debe diseñarse y establecerse. A su vez, este sistema debe tener una relación viable con los sistemas de archivos más generales. Muchos países donde recientemente se aprobaron leyes de acceso a la información, tales como México y Perú, tienen una tradición bastante precaria respecto a su registro de documentos o, en previos gobiernos autoritarios, como el de Sudáfrica, muchos registros se perdieron o fueron destruidos deliberadamente.

En países tales como Jamaica donde existe una larga historia de mantener todo en “secreto”, que se heredó de la época del coloniaje británico que llegó a su fin hace 40 años, existen montañas de documentos,

Si no se cuenta con buenos sistemas para el procesamiento de solicitudes, fracasará la ley de acceso a la información en sus intentos de satisfacer las expectativas.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN



que nunca fueron debidamente registrados o archivados. La tarea de ordenar todos estos antiguos documentos es monumental, y poco probable de acometer. En términos de recursos humanos y financieros, los costos iniciales pueden ser potencialmente astronómicos cuando se trate de organizar y archivar cientos de años de documentos. Antes de permitir que esto se convierta en un obstáculo devastador respecto a la voluntad del gobierno de aprobar la ley, algunos defensores pragmáticamente sugieren que en la etapa inicial del régimen de información los gobiernos ignoren los documentos ya pasados y, más bien, se dediquen a establecer un sistema de archivos y de registro de documentos de información presente y futura. En términos de las necesidades de la ciudadanía, con frecuencia son los documentos contemporáneos tales como los presupuestos, decisiones de políticas relacionadas a educación y salud, e información acerca de delitos y justicia los que tienen gran valor. Los gobiernos que se preocupan por la escasa asignación de recursos, tales como Nicaragua, contemplan positivamente la idea de contar con un buen sistema de archivo para preservar los documentos presentes y futuros, y luego a lo largo del tiempo ordenar en forma positiva la gran cantidad de información histórica.

El componente más importante en un sistema de registro de documentos, acerca de su relación directa con la ley de acceso a la información, es la categorización de los registros en términos del deber de divulgar información en conformidad con lo establecido por ley. Parte de este proceso involucra la creación de “hojas de ruta” para seguir la pista de los registros existentes. Esto es sumamente importante para los que poseen información y de igual manera para aquéllos que la solicitan. Si no se sabe qué registros tienen y dónde se encuentran, es difícil imaginar un régimen de implementación que no

resulte frustrante tanto para todos. Por esta razón, muchas modernas leyes de acceso a la información, tales como las de México, Jamaica y Sudáfrica cuentan con provisiones para la creación de “hojas de ruta” (algunas veces se usan términos como “manuales” o “guías.”)

Además de establecer sistemas de archivo que funcionen, se debe desarrollar y perfeccionar normas relacionadas a “un registro”. A la vez que los gobiernos toman conciencia de la profundidad y el alcance de información que se abre al público, algunas veces surge un contragolpe y consecuentemente una reducción en la generación de información. El miedo de pasar apuros o cometer errores, podría presagiar el surgimiento de “gubernabilidad a través de teléfonos celulares”. Las decisiones políticas importantes se las toma durante almuerzos, por vía telefónica o simplemente no se las registra, por lo tanto, se pierde la oportunidad de permitir que la ciudadanía disfrute los beneficios y la importancia que tiene el acceso a la ley de información. En tanto esta práctica se vuelva más corriente, las leyes de acceso a la información deberán responder y tomar provisiones bien detalladas respecto a qué es lo que constituye un registro y cómo se lo debe guardar. Similarmente a los procedimientos



IMPLEMENTACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

para la determinación de regulaciones de los Estados Unidos y la Ley de Gestión Financiera de Australia, para restringir los nocivos efectos de la “governabilidad a través de teléfonos celulares”, los responsables de formular políticas podrían recibir el mandato de mantener los registros que, un mínimo, detallen: quién tomó la decisión; cuándo se tomó la decisión; por qué se tomó la decisión; y una lista de fuentes relevantes utilizadas para la toma de decisiones.

Luego de aprobar su propia Ley de Acceso a la Información el 2002, el Gobierno de Jamaica rápidamente creó una unidad de implementación que depende del Ministerio de Información. Si bien su trabajo ha cubierto áreas tales el desarrollo de materiales y educación a los servidores públicos, también ha dedicado tiempo y recursos para mejorar el sistema de registros a lo largo de todas las entidades del gobierno para suavizar el camino de la implementación de la ley.

Establecer procedimientos para mantener registros, incluyendo mantener los cronogramas y los sistemas de clasificación, organización de los documentos existentes, y capacitación a los servidores públicos relevantes puede ser uno de los primeros (y el que más tiempo consume) pasos para la implementación de un nuevo régimen de información. Por esta razón, los gobiernos no deberían esperar la aprobación de la ley para empezar a desarrollar estas tareas.

Publicación automática

La mejor manera de manejar cantidades inmensas de información es habilitando el acceso sin condiciones al número máximo de documentos y archivos oficiales. Así se limita el tiempo que el gobierno gasta en decidir sobre solicitudes de acceso a la información y por lo tanto reduce la cantidad de recursos que deberán dedicarse a este procedimiento, con mejor resultado también para el solicitante, porque la divulgación de la información se hace en forma automática. Realmente el mejor modelo de la implementación es el de no solamente clasificar

como automáticamente disponible la mayor cantidad de información posible, sino también publicar los documentos correspondientes en el momento en que ellos están producidos. En el léxico de la Libertad de Información, esto se conoce como el método “derecho a saber” (right to know). Evoluciones contemporáneas en el uso y aplicación de las Tecnologías de la Comunicación de Información ayudan con esto, desde luego, conforme con las nociones modernas de un “gobierno electrónico.” Por ejemplo en el Perú, bajo el gobierno de transición de 2001 con su consigna de una “mayor transparencia,” el Ministerio de Economía y Finanzas publicó grandes cantidades de información y encabezó un nuevo enfrentamiento a la gestión pública abierta a través de sus páginas electrónicas en el Internet. Evidentemente, el uso de los portales en Internet de las entidades del gobierno es una manera importante de apropiarse el método “derecho a saber” en su gestión, pero existen también unas desventajas. Sobre todo en el mundo en vías de desarrollo, pocas personas tienen acceso adecuado al Internet. Además, con el cambio constante de tecnologías, hasta los avances más corrientes pronto se vuelven anticuados. De este modo, cualquier sistema electrónico de creación y mantenimiento de registros o de publicación de información debería ser visto como complemento a los documentos originales y la publicación tradicional, y no como sustituto.

Sistemas internos

Sistemas y reglas internos son imprescindibles para el funcionamiento de la ley dentro de las mismas instituciones del gobierno. Estos sistemas son importantes tanto para el gobierno, como a medio para guiar las actividades públicas, así como para los funcionarios, quienes tienen que implementar la nueva ley. Y es crítico que la sociedad civil entienda las acciones del gobierno con respeto a la ley de acceso a la información. Una manera de descubrir el grado de importancia con el que la agencia gubernamental trata el asunto de la implementación



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

sería a través de una solicitud de información sobre el sistema interno de dicha agencia.⁶ Puntos claves para medir dicha implementación serían: evidencia de capacitaciones y la elaboración de un manual para funcionarios y oficiales cuyo trabajo tiene que ver con repartir la información y/o sus unidades, y también los reglamentos internos, que tienen que ver con buenas prácticas y asuntos importantes de procedimientos como conformidad con plazos de tiempo. Además, la buena práctica sugiere que debería haber un sólido sistema interno para registrar solicitudes, como una base de datos sujeta también al escrutinio del público y del parlamento.

Relacionado con ese tema es la cuestión de la responsabilidad de funcionarios acerca de la implementación y de las decisiones sobre solicitudes. Buena implementación dará paso a definiciones de responsabilidades claras, apoyado, por ejemplo, por los cambios de descripciones de trabajo y/o contratos y criterios de rendimientos. La mayoría de leyes de acceso a la información modernas establecen “oficiales de información” o puestos similares. Una manera obvia de probar la fuerza de la implementación es si dichos oficiales han sido nombrados de hecho y si han recibido capacitación especializada.⁷ Sanciones para negligencia para mantener registros o incumplimiento de divulgar información adecuadamente son necesarias, pero a la vez, funcionarios deberían ser apoyados en sus esfuerzos de efectuar cambios a la cultura de secreto.

Planificación estratégica y capacitación

Los gobiernos que están comprometidos en la implementación efectiva de una ley de acceso a la información rápidamente diseñarán un plan de

implementación. Si son sabios, consultarán con la comunidad de usuarios potenciales. Una de las causas para el optimismo en el caso de Jamaica es que a pesar de la cultural histórica de secreto del gobierno, la Unidad de Acceso a la Información llevó a cabo un ejercicio de consulta con la sociedad civil para la implementación en Agosto de 2002, poco después de la aprobación de la ley. Repitieron el ejercicio, el cual dirigimos nosotros, nuevamente en marzo de 2003. Este proceso permite a oficiales gubernamentales compartir sus propias preocupaciones con respeto a esta ley con sus colegas del gobierno e individuos de la sociedad civil, y en un ambiente positiva y de confianza. Para éstos últimos, no sólo les ayudó a entender mejor los obstáculos con los que funcionar-

ios se enfrentan sino que les dio una oportunidad de rendir cuentas a sus gobernantes por sus esfuerzos relacionadas para encontrar de soluciones.

Del primer taller surgió una simple interrogante: ¿Qué es necesario para una efectiva implementación

de la nueva Ley de Acceso a la Información? El taller identificó la voluntad política y los recursos (o la falta de ellos) humanos y financieros como los principales obstáculos a una efectiva implementación. El segundo

Sanciones para negligencia para mantener registros o incumplimiento de divulgar información adecuadamente son necesarias, pero a la vez, funcionarios deberían ser apoyados en sus esfuerzos de efectuar cambios a la cultura de secreto.

⁶ En el momento de ser producido, Open Democracy Advice Centre, Sudáfrica, espera una respuesta de solicitudes de información (acerca de cien en total) dirigidas a todos los departamentos gubernamentales y otras entidades importantes del sector público para acceder a sus documentos de la política interna con respeto a la implementación de la ley de acceso a la información sudafricana, llamada la PAIA.

⁷ Los principios de legislación de acceso a la información de Article 19: Principio 3, la promoción de un gobierno abierto, enfatiza la importancia de capacitaciones para entidades gubernamentales. Vea también el Capítulo 4, “Fomentar conocimiento y educar la pública y los que tienen responsabilidades sobre derechos y obligaciones de FOIA para promover acceso práctico para la democracia, A Survey of Freedom of Information in Central and Eastern Europe, ARTICLE 19, October 2002.



taller se dirigió a una respuesta más enfocada en estos obstáculos y fue orientado hacia la fecha inminente de la entrada en vigencia de la ley. Se preguntó en el segundo taller, ¿Qué tiene que ocurrir entre ahora y la fecha en que la ley entra en vigor para asegurar que sea un éxito? Uno de los resultados claves del taller, que sirvió para priorizar necesidades y soluciones que muchas veces competían entre sí, fue descubrir que se había enfocado mucho en algunas partes del plan de implementación de la ley, mientras otras partes, entre ellas el nombramiento y capacitación de oficiales de acceso a la información y la promulgación de los reglamentos necesarios para que la ley entre en vigencia fueron descuidados. A fin de cuentas, fueron estas sesiones acerca de las experiencias compartidas y la resolución de problemas las que ayudaron a impulsar un consenso social respecto a la manera de proceder, y que permitió al gobierno a tomar la decisión necesaria de postergar la implementación de la ley con menos miedo de represalias que pudiese tomar la sociedad civil.

LA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL: DESARROLLANDO EL LADO DE DEMANDA

Como un músculo, leyes de acceso a la información tienen que ser utilizados, a menudo, si no, perderán su fuerza, se atrofiarán y finalmente morirán.

Durante la fase de implementación de un régimen de acceso a la información, la respuesta de la sociedad civil tiene que ser energética y comprometida. El gobierno tiene la responsabilidad de establecer los sistemas y procedimientos necesarios, mientras que la sociedad civil debe prepararse para usar la ley y monitorear los esfuerzos del gobierno. También tiene que ser estratégico y tener una alianza coordinada con varios sectores, por ejemplo periodistas de investigación, sindicatos, iglesias, grupos ambientalistas y organizaciones de derechos humanos.

Lo más importante es que la reacción de la sociedad civil pretenda vincular a “la vida real” del activismo con la ley de acceso a la información. La coordinación para crear una coalición multi-sector interdisciplinaria ayuda a asegurar que no se perciba la ley como un “derecho élite” para el uso y beneficio de un segmento limitado de la sociedad. Demostrar el nexo entre acceso a la información y la justicia socio-económica y luchar en contra de la corrupción son esenciales para promover el valor de la ley y así generar solicitudes para información, las cuales darán vida a la nueva ley a través de su uso.

De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil han respondido a la aprobación de una ley de acceso a la información de diferentes maneras en distintos lugares. A veces, como sucedió en Bulgaria o Sudáfrica, han surgido organizaciones que se especializan en acceso a la información y que monitorizan la implementación de la ley, realizan capacitación y solicitan información. Tanto Access to Information Programme en Bulgaria como Open Democracy Advice Centre en Sudáfrica también se comprometieron a encargarse de casos de litigio para hacer respetar el derecho de acceso a la información. En otros países, como en los Estados Unidos y la India, las organizaciones de la sociedad civil cultivan conocimientos de acceso a la información y sobre la forma de emplear dicha ley para avanzar en sus propias prioridades sea la salud, la anticorrupción o la rendición de cuentas con respeto a la potencia de la seguridad nacional.

Como describe en más detalle el capítulo llamado “El acceso a la información: un medio para promover la inclusión social y económica”, en Rajasthan, un estado en la India, un movimiento de justicia social, el MKSS, dirigió una campaña para una ley de acceso a la información a nivel estatal y ahora es igualmente influyente en su esfuerzo de inspirar su modo de empleo por y a nombre de comunidades rurales. Su trabajo, que trata una variedad diversa de asuntos políticos que afectan a la gente pobre rural, va dando vida a su propio lema: “El derecho de saber es el derecho de vivir”.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En cualquier modelo que se acepte, lo más importante es que la sociedad civil sea activa en su uso de dicha ley. Asimismo, los que tienen la información en su poder se ven obligados a rendir cuentas con relación a las nuevas responsabilidades de usar, controlar y divulgar la información. Así, el objetivo final, tendrá una mayor transparencia que apoderará a las personas para que tomen control de sus vidas, se logra y se convertirá en una verdadera realidad. Un esfuerzo estratégico y concentrado por parte de la sociedad civil es tan importante para el régimen de implementación efectiva como el acertar respecto al proceso de facilitar la divulgación de la información.



CERTEZAS Y DUDAS EN EL DEBATE DE UNA NUEVA NORMA

GUADALUPE CAJÍAS DE LA VEGA
DELEGADA PRESIDENCIAL ANTICORRUPCIÓN

El desafío de alentar el acceso de los ciudadanos a la información pública era ya una preocupación del Presidente Carlos Mesa y de la Delegada Anticorrupción Guadalupe Cajías cuando ambos eran parte del Tribunal de Honor de la Asociación de Periodistas de La Paz.

En 2002, con la creación de la oficina anticorrupción en la Vicepresidencia de la República, se intensificó la propuesta de debatir un acceso pleno, libre y responsable de todos los ciudadanos, a los documentos de la administración estatal.

El Presidente Mesa reconoció la importancia de una ley de acceso a la información para incrementar la participación ciudadana en el proceso normativo. La aprobación e implementación de una ley integral de transparencia y acceso a la información le facilitará a todas las personas tomar parte en el proceso democrático y servirá para remover la nube de secreto bajo la cual los gobiernos y funcionarios han operado en el pasado. El principio subyacente del nuevo régimen de la información es que todas las personas tienen el derecho de buscar, pedir y recibir información pública con un número limitado de excepciones y con sólo las necesarias que determina la ley.

DESDE EL ESTADO

El Estado Boliviano ha desarrollado numerosas iniciativas diseñadas para incrementar la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de los organismos gubernamentales. En cada uno de estos casos, la falta de información ha servido para reducir la eficacia en su conjunto.

Por ejemplo, desde 1994 se incorporó el control social ejercido por los ciudadanos a través de la creación de los Comités de Vigilancia como contraparte de los gobiernos municipales que empezaron a recibir los recursos de la Participación Popular. Estos comités, formados a veces por indígenas y mujeres semianalfabetos, tenían el derecho de conocer cómo y en qué gastaban sus autoridades municipales los recursos de la comunidad.

La Ley del Diálogo de 2001 aprobó un Mecanismo de Control Social como una instancia donde representantes de organizaciones de la sociedad civil podían y debían pedir cuentas a los consejos departamentales y a las entidades relacionadas con el manejo de los fondos provenientes del HIPC. El HIPC es un instrumento para condonar la deuda externa de países pobres altamente endeudados con la condición de que esa partida sea destinada a atender servicios como educación, saneamiento básico y otros.

Sin embargo, la oficina anticorrupción recibió quejas tanto de los Comités de Vigilancia, sobre todo los más rurales, como de los Mecanismos de Control Social porque las autoridades negaban acceso a la información y la entrega de documentos, aunque estos eran públicos. Sin la información necesaria, ni los Comités de Vigilancia ni los Mecanismo de Control Social serán capaces de cumplir con sus metas expresadas de incrementar la participación ciudadana y la rendición de cuentas del gobierno.

Existen sistemas para visualizar los gastos de la administración central como las páginas electrónicas de la Contraloría para hacer seguimiento de contratos en el aparato estatal, el sistema SIGMA, el SICOES y las páginas en INTERNET de diferentes entidades. Pese a ello, los ciudadanos no acceden a esa infor-



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

mación y los profesionales admiten que les es difícil interpretarla. De este modo, su utilidad se ha probado que es limitada.

Finalmente, debemos señalar que existían en el Parlamento proyectos de ley de transparencia, de acceso a la información y de réplica, ninguno de los cuales era conocido por la población ni había sido debatido fuera del hemicycle congresal.

LA PROPUESTA

Es por ello que la oficina anticorrupción incluyó el debate sobre propuestas legales para facilitar el acceso a la información como parte de su plan de acción.

En septiembre de 2002, a sólo un mes de su posesión, el entonces Vicepresidente Mesa y su equipo visitaron el Centro Carter para conocer la experiencia de esa institución en torno a la implementación de normas similares. Por su parte, Cajías analizó experiencias de otros países que ya tenían una ley.

Algunas de las primeras certezas de esa búsqueda fueron:

- la norma debía enriquecerse con la participación ciudadana y los otros sectores
- varios ejemplos en todo el mundo muestran que el problema central es la implementación de la ley
- no vale la pena tener una ley sólo por cumplir exigencias internacionales
- el costo de la implementación verdadera puede ser uno de los obstáculos más grande
- es complejo superar la cultura / mentalidad del secretismo
- la administración pública boliviana presenta distintos grados de organización y de aplicación de las reformas por lo cual en muchos casos no se cuenta ni con archivos recientes.

Habiendo aprendido de otros países los beneficios de incluir a los ciudadanos en la redacción del

anteproyecto de ley de acceso a la información, la DPA realizó talleres en todos los nueve departamentos. Asistieron a estos talleres una variedad de partes interesadas, incluyendo entre otros representantes de organizaciones de base con distintos intereses y criterios. Estos talleres trataron los problemas actuales de recibir información relevante, ideas para recibir información y un análisis del anteproyecto de ley de acceso a la información del año 2001. Recopilamos todas las ideas y recomendaciones que recibimos durante aquellos talleres.

Como resultado de ello, se tiene un primer borrador del proyecto de ley que contó con insumos ciudadanos en 9 talleres departamentales y que intenta equilibrar los logros y fracasos de otras leyes similares.

Ese proyecto todavía es un borrador y será entregado en mayo al Parlamento nacional.

EL DESAFÍO

En el interin, el gobierno del Presidente Mesa aprobó mediante decreto del Poder Ejecutivo (31 de enero de 2004) una norma más limitada para lograr la transparencia en la gestión pública y el acceso ciudadano a la información, como una muestra de la voluntad política oficial de acelerar el proceso. El propósito del Decreto Supremo es el de proveer un marco para una más completa ley de transparencia y acceso a la información y el de animar a la variedad de entidades gubernamentales a empezar a establecer sistemas proveedores de información.

Sin embargo, la implementación del Decreto enfrentó algunas dificultades que crean dudas sobre el camino a seguir. Reconocemos que nuestras consultas con la ciudadanía con respeto al Decreto Supremo no eran lo suficientemente amplias y que se debe incluir con mayor fuerza a periodistas y representantes del control social en las próximas discusiones.

Además, el grado de atraso en la organización de los archivos en las oficinas importantes de la



administración central es mayor que lo supuesto. Los sistemas de archivo y registro no han sido completamente desarrollados y crear estos procedimientos será un primer paso importante para establecer un nuevo régimen de información.

A pesar de la voluntad política, el proceso es lento. Quedan varios retos para lograr la aprobación e implementación completa de un régimen de acceso a la información. Aún después del decreto supremo, existen municipios que se niegan a entregar información a comités de vigilancia y a consejeros departamentales.

Continúa una fuerte tendencia en los funcionarios públicos de negar información. Para lograr una nueva mentalidad de transparencia, habrá que educar y capacitar a funcionarios públicos. Todavía no se tienen cuantificados los costos y quién los pagará, el usuario, el estado, cómo tener una propuesta sostenible. El debate para lograr un equilibrio en el tema de exenciones recién empieza, y seguramente será uno de los temas mas complejos en el futuro de la ley.

Existe un nuevo debate de los excesos que puede dar lugar el acceso a la información. Hay preocupaciones que no todo manejo de información es responsable. Segundo porque puede inmovilizar acciones del aparato estatal. Tercero, porque una

implementación radical puede afectar la privacidad de las personas. Cuarto, el avance de la sistematización de la información puede favorecer a la larga el control estatal sobre los individuos.

Somos conscientes de los mencionados retos y preocupaciones y nos mantendremos vigilantes para asegurar que los derechos existentes no se reduzcan y que la burocracia de acceso

a la información no se convierta en un obstáculo al ejercicio de los derechos socioeconómicos.

Somos conscientes de los mencionados retos y preocupaciones y nos mantendremos vigilantes para asegurar que los derechos existentes no se reduzcan.

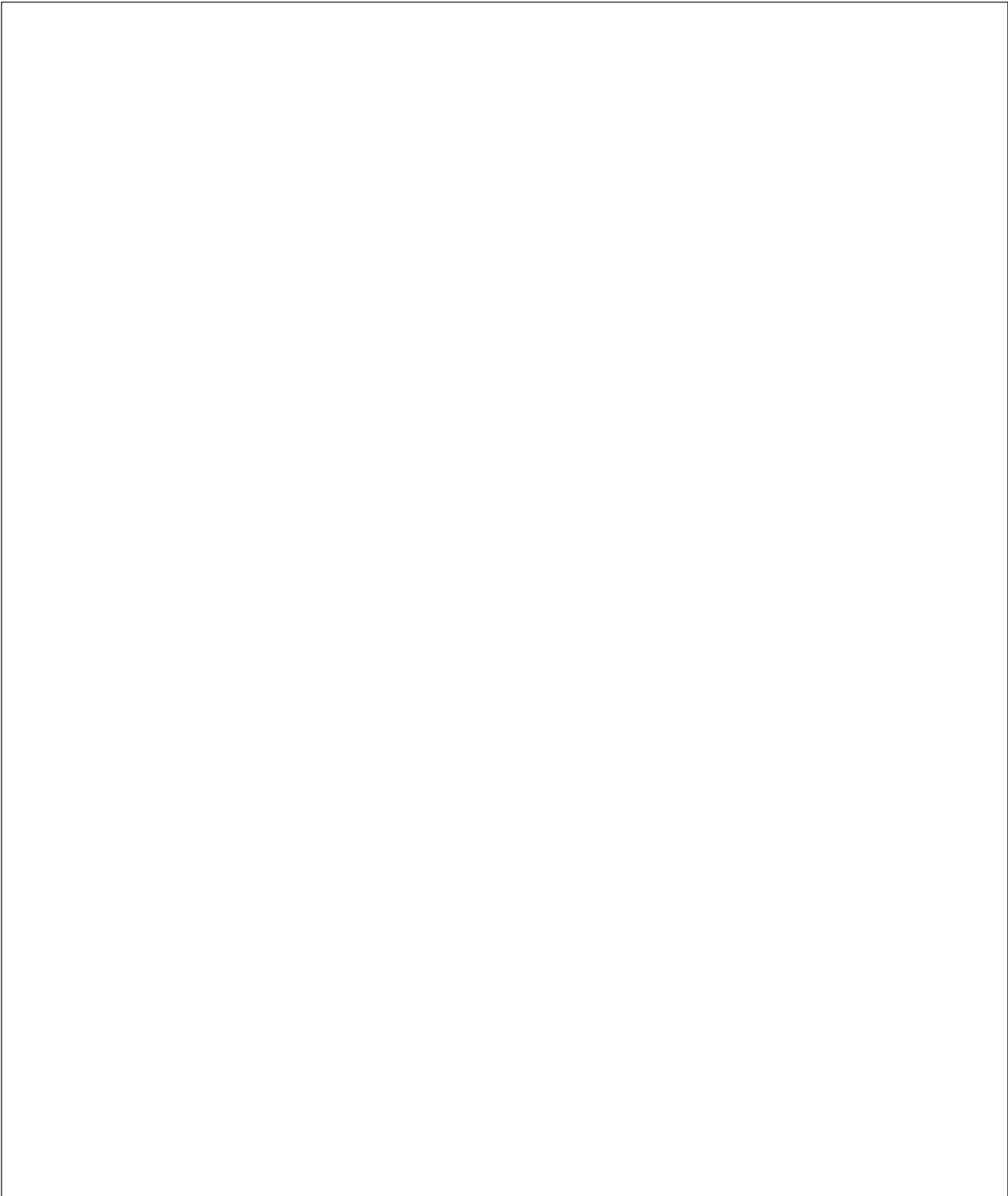
RESUMEN

En resumen, el debate en Bolivia se presenta intenso y lleno de desafíos. Las experiencias y enseñanzas de otros países muestran que en este país puede darse un ejemplo distinto: participativo, realista, constructivo y de inclusión, dentro de una búsqueda general de mejorar las actuales condiciones socioeconómicas y políticas de una nación pluricultural y multilingüe.

Creemos que la aprobación de una ley de acceso a la información servirá a nuestros ideales democráticos. La DPA está comprometida a asegurar la participación en la primera redacción de la ley y a promover la implementación eficaz y la aplicación completa de la ley. Apelamos al pueblo Boliviano para acompañarnos en estos esfuerzos.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN





SOBRE LOS AUTORES

Néstor Baragli, es en la actualidad Analista Principal en la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción (OA) de la República Argentina. Desde allí ha coordinado el procedimiento participativo de elaboración del Proyecto de Ley de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo argentino, y coordina asimismo la relación y el trabajo conjunto de la OA con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ha redactado diversos anteproyectos normativos, y participado de la conformación, asesoramiento técnico y desarrollo de la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la OEA.

El Dr. Baragli ha sido Director del Programa de Control de la Corrupción de la Fundación Poder Ciudadano y Director de Programa del Capítulo Nacional de Transparencia Internacional (TI) en la Argentina, participando tanto de la creación de dicho Capítulo como del Capítulo de TI para Latinoamérica y el Caribe (TI-LAC), donde colaboró en la redacción del Manual: “La Hora de la Transparencia en América Latina-El Manual Anticorrupción en la Función Pública.”

En 1997 ocupó el puesto de Asesor en el Centro para la Participación y el Control Ciudadano de la Ciudad de Buenos Aires, desde donde organizó y coordinó varias audiencias públicas monitorizadas por Transparencia Internacional, trabajando asimismo en el fortalecimiento de la relación entre el Gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El Dr. Baragli es abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires con especialización en Derecho Internacional Público. Es, asimismo, Experto Titular ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, en representación de la República Argentina. Ha escrito artículos y participado en numerosos seminarios y congresos

internacionales relacionados con sus áreas de interés profesional: la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, la sociedad civil, los medios de comunicación y el control de la gestión pública.

Antonio Birbuet Díaz, Nacido en La Paz, Bolivia. Obtuvo el doctorado en economía en la Universidad Sorbonne de París, Francia y su licenciatura en ciencia económicas en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Tiene formación continua a través de cursos, seminarios y talleres de economía, administración, gestión pública y empresarial.

En el Sector Público, desempeñó el cargo de Subcontralor General de la República. Como parte del Proyecto de Reforma Institucional, financiado por el Banco Mundial, fue consultor en la Contraloría General de la República donde dirigió un programa de capacitación y entrenamiento para la detección de fraude y corrupción (Auditoría Forense) con expertos de PriceWaterhouseCoopers de España. Ha sido Coordinador Ejecutivo de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río y Coordinador Ejecutivo de la Secretaría Pro Tempore del Consejo Presidencial Andino. Asimismo, ha ocupado cargos ejecutivos en otras entidades del sector público boliviano.

En el ámbito empresarial, ha desempeñado puestos de “alta Gerencia” y ha sido consultor y asesor en empresas privadas líderes del mercado boliviano. Por varios años, ha sido miembro del Directorio de la Cámara Nacional de Industrias y de la Cámara Nacional de Comercio. En el campo académico, ha sido profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Católica Boliviana y de la Universidad Mayor de San Andrés. En numerosas oportunidades fue invitado a ser panelista y expositor en seminarios y talleres, abordando temas de economía, gestión empresarial y otros. Tiene publicaciones como autor individual y colectivo.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Guadalupe Cajías es la Delegada Presidencial Anticorrupción. Lleva varios años siendo corresponsal y trabajando como periodista. Obtuvo su licenciatura en periodismo profesional de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Ha trabajado en la esfera internacional de los medios de comunicación, siendo corresponsal para canales como Univision (Estados Unidos) y Cambio 16 (España y Colombia) y programas como “El Día” (México). Ha servido como Coordinadora de Prensa para varias cumbres internacionales, incluso la VI Reunión Institucionalizada del Grupo de Río y de la Unión Europea (Cochabamba), la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible (Santa Cruz) y la VI Cumbre de la Comunidad Andina de Naciones (Sucre), entre otras.

Ha publicado diez libros sobre historia, tradiciones, medios de comunicación y una novela histórica. Ha coeditado con otros investigadores textos sobre comunicaciones en América Latina y ha recibido premios internacionales por un radioteatro y una serie de artículos sobre niños. Trabajó como consultora en comunicación y como columnista para “La Prensa”, “El Deber”, “Los Tiempos” y varios otros periódicos. Además de su cargo como Delegada Presidencial Anticorrupción, es docente de Historia en la Universidad Mayor de San Andrés, Consultora en Comunicación para la Contraloría General de la República y el Servicio Holandés de Cooperación, y una columnista y colaboradora para revistas y periódicos bolivianos y latinoamericanos.

Richard Calland es Presidente Ejecutivo del Centro de Consejos para una Democracia Abierta (ODAC) en la ciudad de Cape Town, Sudáfrica, y director de la organización Right to Know (Derecho a saber) en el Instituto para Democracia en Sur África (IDASA, por sus siglas en inglés), donde ha trabajado desde el 1995. Calland fue un miembro clave del Grupo de la Campaña para una Democracia Abierta, compuesto por diez organizaciones que hicieron amplias investigaciones y presionaron al gobierno en relación a lo que para entonces se llamaba el proyecto de ley para Democracia Abierta (ahora el Acta de Promoción para el Acceso a la Información 2000). El Comité parlamentario reescribió gran parte de la ley a consecuencia de la presión de la Campaña para una Democracia Abierta. El Centro de Consejos para una Democracia Abierta da consejos y apoyo a organizaciones que piden información bajo el Acta de Promoción para el Acceso a la Información y también presenta litigación piloto.

El Dr. Calland ha escrito y expuesto extensivamente sobre la legislación y la implementación del acceso a la información, y en 2002 publicó el libro *The Right to Know, The Right to Live: Access to Information*. También ha publicado muchos libros y artículos sobre la política de Suráfrica, incluyendo *Real Politics – The Wicked Issues* y *Thabo Mbeki's World: The Politics & Ideology of the South African President*. Publicó su libro más reciente, *Whistleblowing Around the World: Law, Cultura & Practice*, en abril de 2004. Participa como miembro del Grupo de Trabajo sobre Transparencia de Stiglitz International Task Team on Transparency.

Antes de ir a Suráfrica en 1994, Calland ejerció de abogado en Londres durante siete años, con especialidad en derecho público. Tiene su LLM de la Universidad de Cape Town en Ley Constitucional Comparativa (1994) y hace artículos de fondo para los periódicos el semanal *Mail* y *The Guardian*.



Jimmy Carter (James Earl Carter, Jr.), Presidente número treinta y nueve de los Estados Unidos. Nació el 1 de octubre de 1924 en el pequeño pueblo rural de Plains, Georgia. Recibió su educación en la Universidad del Suroeste de Georgia y el Instituto Tecnológico de Georgia, obtuvo su licenciatura de la Academia naval de los Estados Unidos. Más tarde realizó estudios de postgrado en física nuclear en la Universidad Unión. En las elecciones de 1962, Carter obtuvo una bancada en el Senado por el estado de Georgia. En 1966 perdió las elecciones para las que se postulaba como gobernador por el estado de Georgia, pero salió victorioso en las siguientes elecciones, convirtiéndose en el gobernador número 76 de dicho estado el 12 de enero de 1971. Fue presidente de campaña del Comité Nacional Democrático para las elecciones parlamentarias de 1974. Jimmy Carter fungió como presidente de los Estados Unidos desde el 20 de enero de 1977 hasta el 20 de enero de 1981. Entre los logros más notorios de la política exterior durante su administración están los tratados del Canal de Panamá, los acuerdos de Camp David, el tratado de paz entre Egipto e Israel, el tratado SALT II con la Unión Soviética y la instauración de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y la República Popular China. Abogó por los derechos humanos alrededor del mundo.

En 1982 fue nombrado Profesor Distinguido de la Universidad de Emory en Atlanta, Georgia y fundó el Centro Carter. Guiado de forma activa por el propio Carter, el Centro cuyas actividades son apartidarias y sin fines de lucro, aborda asuntos de política pública nacional e internacional. Los miembros, asociados y empleados del Centro Carter trabajan en conjunto con el ex Presidente Carter en la lucha por la resolución de conflictos, promoción de la democracia, protección de los derechos humanos y la prevención de enfermedades y otros aflicciones. Mediante el Programa Global 2000, el centro fomenta el mejoramiento de condiciones de salud y agricultura en países en vía de desarrollo.

El 11 de octubre del 2002, el Comité Nobel noruego anunció que otorgaba el premio Nobel de la Paz del año 2002 al Sr. Carter “por las décadas de infatigable esfuerzos buscando soluciones pacíficas a los conflictos internacionales, para así promover la democracia y los derechos humanos e impulsar el desarrollo económico y social”.

Laura Neuman es la Subdirectora del Área de Transparencia del Programa de las Américas en el Centro Carter, allí dirige el Proyecto de Acceso a la Información e implementa programas que promueven la transparencia en diferentes países como Jamaica, Bolivia, Nicaragua y los Estados Unidos. La Dra. Neuman ha editado dos publicaciones de amplia distribución sobre la lucha contra la corrupción en Jamaica, así mismo ha participado en numerosos seminarios internacionales sobre la legislación de Acceso a la Información y la implementación de medidas de promoción de la transparencia, más recientemente en países como Jamaica, Bolivia, Perú, México, Argentina, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá y Ecuador. Libros y artículos publicados por la Dra. Neuman incluyen: *Acceso a la Información, Una llave para la Democracia; Utilizando las Leyes de Acceso a la información para hacer cumplir el Derecho a los Beneficios en los Estados Unidos; Y coautora de Imponiendo la Revelación de las Contribuciones a las Campañas por medio de las Leyes de Acceso a la Información: la Experiencia Sur Africana y su importancia para las Américas*. La Dra. Neuman es miembro del Grupo de Trabajo sobre Transparencia en la Iniciativa para el Diálogo Político, así mismo es miembro internacional para el Centro Consultor para la Democracia Abierta de Sur África.



LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como parte de su trabajo sobre transparencia, coordina como Secretaria Ejecutiva el Consejo de Prácticas Empresariales Éticas del Centro Carter, liderado por las principales corporaciones de Atlanta para promover internacionalmente la adopción de códigos de conducta empresariales, la integridad y la transparencia en el sector privado. La Dra. Neuman ha trabajado también en diversas delegaciones de observación electoral en Venezuela, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Perú y la Nación Cherokee. También ha encabezado las delegaciones internacionales de observación electoral del Centro Carter en las elecciones de Jamaica (2002), República Dominicana (2000) y Venezuela (1999, 2000). Es además miembro del Comité de Derechos Humanos del Centro Carter.

Previamente al inicio de sus funciones en el Centro Carter en Agosto de 1999, la Dra. Neuman ejerció como abogada de una firma proveedora de servicios legales para personas de bajos recursos en Wisconsin. La Dra. Neuman es graduada de la Escuela de Leyes de la Universidad de Wisconsin en 1993 donde recibió el galardón Ruth B Doyle al liderazgo y la excelencia.

Nardy Suxo Iturry es la Representante principal para el Centro Carter en Bolivia. Funciona como enlace entre el gobierno y la sociedad civil para apoyar los esfuerzos de la Delegación Presidencial Anti-Corrupción y la sociedad civil en sus actividades acerca del Acceso a la Información. Pevio a este cargo, se desempeñó como Directora de Capacitación y Derechos Ciudadanos (2004), Delegada Adjunta de Programas Especiales-Defensor del Pueblo (1999-2003), Directora del Proyecto Capacitación y Derechos Ciudadanos (1993-1999) y Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Boliviana en 1994.

Entre otros trabajos, fue la Coordinadora de la Consultoría para el Programa de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil y Defensoría del Pueblo para el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998, elaboró el Código del Menor para UNICEF en 1990 y las Reformas Judiciales en Bolivia (Derecho Tradicional) para la GTZ de Alemania en 1996. La Dra. Suxo Iturry ha publicado e investigado en temas Económicos-Sociales, Reforma Penal, Estudios Constitucionales, Legislación Laboral, Trabajadoras del Hogar y otros sobre Privados de Libertad, Niños y Mujeres. La Dra. Suxo Iturry es abogada de la Universidad Mayor de San Andrés, y diplomada en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de España (CEBEM) y en Educación de la Universidad Mayor de San Andrés y se desempeña actualmente como Docente de varias Universidades de Derecho y Ciencias Jurídicas.

UN VISTAZO AL CENTRO CARTER

Información general: En 1982, el ex-Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter y su esposa, Rosalynn, fundaron el Centro Carter en sociedad con la Universidad de Emory para promover la paz y combatir las enfermedades. Una organización sin fines de lucro, ésta ha ayudado a mejorar la vida de millones de personas en 65 países resolviendo conflictos; promoviendo la democracia, los derechos humanos, y las oportunidades económicas; mejorando la atención a las enfermedades mentales; enseñando a agricultores como aumentar la producción de su cosecha.

Logros: El Centro ha observado 45 elecciones en 23 países; posibilitado a agricultores en 15 países africanos a duplicar o triplicar sus rendimientos en el cultivo de trigo; actuado de mediador en o prevenido los conflictos civiles e internacionales en el mundo; intervenido para prevenir las enfermedades innecesarias en América Latina y África; y procurado disminuir el estigma contra las enfermedades mentales.

Presupuesto: El presupuesto operativo es \$36 millones para el año fiscal 2002-2003.

Donaciones: El Centro Carter es una organización benéfica, con el estatus 501 (c)(3), financiado por individuos, fundaciones, corporaciones, y agencias de desarrollo internacional. Donaciones por ciudadanos y compañías son por la ley deducibles de sus impuestos.

Instalaciones: La capilla ecuménica Cecil B. Day y otras instalaciones son disponibles para bodas, reuniones corporativas, y otros eventos especiales. Para información, llame al (404) 420-5112.

Instalaciones: El Centro Carter está ubicada en un parque de 14 hectáreas a una distancia de 2.4 kilómetros al este del centro de Atlanta. La Biblioteca y Museo Jimmy Carter, adjuntos al Centro, son propiedad de y operado por la Administración Nacional de Archivos y Registros del gobierno federal de EE.UU. y está abierto al público: (404) 331-3942.

Personal: 150 empleados, basados primariamente en Atlanta.



MARTIN FRANK

THE
CARTER CENTER



THE CARTER CENTER

ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

(404) 420-5100 ♦ FAX (404) 420-5145

WWW.CARTERCENTER.ORG