

# **Poniendo en Práctica la Ley de Acceso a la Información**

Los Desafíos de  
la Implementación

Laura Neuman y Richard Calland



# Poniendo en Practica le Ley de Acceso a la Información

## Los Desafíos de la Implementación

Laura Neuman y Richard Calland

### Prólogo: el trofeo desenterrado

Carlton Davis es el Secretario de Gabinete de Jamaica, o sea, el funcionario público de más alto rango del país. En julio de 1993, en uno de sus primeros días en el puesto, estaba dando una vuelta por su nuevo dominio cuando encontró una oficina llena de papeles. Había pilas y más pilas de documentos. Hurgando entre éstos, tosiendo por el polvo, movió una torre de archivos particularmente alta, y descubrió que debajo de tanta documentación yacía olvidada una copa de plata. Limpiándola con la manga de su saco, leyó con asombro que era nada menos que un trofeo especial conmemorativo con que en unos juegos olímpicos se había premiado al exitoso equipo jamaicano de relevo, hacía ya décadas. Era nada menos que un tesoro nacional, pero había estado literalmente enterrado entre papeles. ¿Qué otras joyas de la historia o de información crucial, se encontraban perdidos en el caos reinante de documentos desorganizados y descartados? Como científico por formación, Davis entendía el valor de aprender del pasado y la importancia de una buena documentación para hacer que tal aprendizaje fuera una realidad. Por lo tanto, le consternó mucho lo que había encontrado. Rememorando el evento, Davis dice que su compromiso con el acceso a la información data de aquel día. Reconoce el valor del acceso como un derecho humano y valora el papel que la información puede tener en estimular la participación ciudadana. Pero

igualmente, como líder del esfuerzo de Jamaica por modernizar la administración pública y lograr una gobernabilidad más eficiente, cree que una ley de acceso a la información bien ejecutada es un instrumento que los gobiernos pueden utilizar para aprender de sus éxitos y fracasos del pasado.

## **Introducción**

Davis es miembro de una nueva especie de funcionarios públicos que están decididos a acabar con la cultura de secretismo. Su grado de compromiso determinará si la gran cantidad de cambios legales e institucionales que se describen en este libro resultan en transformaciones significativas y duraderas en la relación entre aquellos que están en poder y la ciudadanía a la que sirven. Aunque hoy día existe un amplio reconocimiento internacional de la importancia de establecer sistemas de información eficaces, todavía no se ha puesto un énfasis similar en los obstáculos que encuentran los gobiernos y la ciudadanía al enfrentar el reto de hacer cumplir la ley y ejecutar las políticas de transparencia. El éxito depende de liderazgo, recursos y la convicción personal de los “paladines de la transparencia”.

Las acciones de los gobiernos en la etapa de implementación están a menudo relacionadas con el motivo original o la razón por la que apoyaron la ley de transparencia y la manera en que ésta fue aprobada. Cuando se promulga como parte de una política integrada o con el fin de cumplir con una necesidad inherente o una exigencia de la sociedad civil, se fomenta un mayor compromiso con su implementación. Para algunos gobiernos, como el de Jamaica, el deseo de lograr una mayor eficiencia y modernización los lleva a aprobar leyes de acceso a la información. Para otros, se trata de la necesidad de reconstruir la confianza de la ciudadanía al compartir información y crear un nuevo espacio político. Tal es el caso de Sudáfrica durante su proceso de transición, o de Bolivia hoy, que ha iniciado mecanismos de transparencia mientras se aprueba el reglamento de la ley. Un compromiso con el establecimiento de un nuevo orden basado en los derechos humanos alienta la creación de nuevos regímenes de acceso a la información. En Sinaloa, México, el gobernador aprobó una amplia ley de acceso a la información porque quería que la ciudadanía tuviera fe en el gobierno estatal y por tanto empezara a pagar impuestos. Por lo general, en todos estos casos, se ha puesto énfasis en la implementación, con el fin de hacer realidad los beneficios que otorga la ley.

Sin embargo, en aquellos casos en los que un gobierno ha aprobado la ley con el propósito de satisfacer alguna “condición” de una u otra institución financiera internacional para que alivie su deuda o le otorgue un crédito, o para que pueda unirse a una organización intergubernamental, agrupación regional de comercio, o mercado común, su verdadero grado de compromiso con la plena ejecución de la ley puede estar en duda. Por ejemplo, tanto en Nicaragua como en Honduras, el gobierno incluyó la aprobación de una ley de acceso a la información como una condición previa para recibir un alivio de la deuda bajo la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (HIPC), promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Hasta hace poco, en ambos países reinaba una cierta

falta de entusiasmo por parte de otros poderes del Estado, principalmente de sus respectivos parlamentos, y la aprobación de la ley sigue estancada.

Sean cuales sean las razones subyacentes para establecer un régimen de transparencia, luego de décadas de proliferación de leyes de acceso a la información, hay unos setenta países que tienen legislado el derecho a la información, y queda claro que el estímulo causado por una oferta y demanda por información es clave para alcanzar los objetivos de políticas. Esta intersección de oferta y demanda forma parte fundamental de nuestra hipótesis acerca de la implementación efectiva y el uso de la ley. En el presente capítulo nos centraremos en el lado gubernamental de la ecuación – el lado de la “oferta” – dónde hay un nuevo cuerpo de conocimiento que surgió de la explosión legislativa de la década pasada. Algunos ejemplos tomados de América Latina, el Caribe y Sudáfrica nos servirán para resaltar las recientes lecciones aprendidas.

No obstante el énfasis en el lado de la “oferta”, garantizar el éxito de una ley de acceso a la información es una cuestión de responsabilidad conjunta. No toda la responsabilidad es del gobierno: también la ciudadanía, los medios de comunicación y el sector privado deben asumir la tarea de monitorear los esfuerzos del gobierno y hacer uso de la ley. Sin un desarrollo adecuado por el lado de la “demanda”, lo más probable es que la ley languidezca. En otras palabras, la “oferta” y la “demanda” se deben complementar, y el lugar en que se intersecan determinará la calidad del régimen de transparencia.

El énfasis sigue estando en la aprobación de leyes de acceso a la información. Se han distribuido ampliamente leyes modelo con versiones específicas para África y en fecha más reciente para América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Muchos países en todo el mundo han atendido el llamado para que las aprueben. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la aprobación de ley de acceso a la información es la parte más fácil de la tarea. En lo que atañe al gobierno, la implementación exitosa de un régimen de información abierto es a menudo la parte más difícil y costosa en términos de energía. Sin embargo, sin una implementación efectiva, una ley de acceso a la información – por bien redactada que esté – no alcanzará la transparencia que es el objetivo de esta política pública.

### ***Diagnóstico de las dificultades en la implementación de la ley de acceso a la información***

Aunque la mera cantidad de funcionarios públicos que participan en la aplicación de una ley de acceso a la información puede ser inmensa – de todos los ministerios y más de 200 agencias en Jamaica hasta aproximadamente 100,000 autoridades públicas en el Reino Unido cuyo mandato es hacer cumplir esta ley – hasta hace poco se había prestado muy poca atención a la teoría y práctica de su implementación.

En 2003, la Iniciativa de Justicia del *Open Society Institute* (OSI) reconoció la necesidad de valorar el éxito de los esfuerzos por hacer cumplir la ley y los avances en las buenas prácticas de su implementación, por lo cual realizó un estudio piloto de monitoreo en cinco países<sup>2</sup>. En cada uno se pidió a cuatro grupos que entregaran aproximadamente 100 solicitudes a 18 diferentes agencias estatales. Dichos grupos consistían de representantes de organizaciones no gubernamentales, periodistas, ciudadanos/as particulares y “personas

excluidas” (definidas como aquellas que debido a sus circunstancias sociales o económicas enfrentan serios obstáculos para participar, como el analfabetismo, la discapacidad o la pobreza). Se hizo la misma solicitud dos veces a cada agencia, por medio de un solicitante distinto, con el fin de comprobar si la agencia respondía de manera diferente según quién hacía la solicitud. Además, se entregaron tres tipos de solicitud, determinados por los organizadores del estudio piloto: de rutina, difíciles y sensibles.

Los resultados iluminan los retos que plantea la implementación de la legislación en materia de transparencia, y coinciden con las experiencias de primera mano que han tenido muchos ejecutores y usuarios. De las 496 solicitudes por información presentadas en los cinco países durante el periodo del monitoreo, un 35.7% (o sea, poco más de un tercio), recibieron la información requerida. Alrededor de la mitad de las solicitudes (49.6%) recibieron la información o recusaciones por escrito dentro de los marcos temporales establecidos en las leyes respectivas<sup>3</sup>. Se trata de un claro avance hacia la transparencia. Como hizo notar el informe “los cinco países observados están todos en vías de introducir nuevos estándares de transparencia gubernamental, mientras atraviesan por procesos de transición hacia la democracia. En este contexto, ambos resultados, o sea, el cumplimiento con las normas internacionales de libertad de información (LDI) en casi un 50% de los casos y la entrega de información en respuesta a un 35% de las solicitudes, pueden ser consideradas como un fundamento sólido para crear una mayor apertura”<sup>4</sup>.

El informe de OSI también registra, desdichadamente, que la respuesta de las autoridades a más de una tercera parte de las solicitudes fue un completo silencio. En términos de estas “denegaciones mudas”, como las llama el informe, Sudáfrica obtuvo las peores notas, al obviar un 63% de las solicitudes entregadas en tiempo y forma. Según comenta el informe de país para Sudáfrica: “Estos resultados son particularmente preocupantes si consideramos que la ley de LDI de Sudáfrica, la Promoción de Ley de Acceso a la Información 2000 es la primera de su tipo en África, y ha sido aclamada como modelo para los otros países del continente”<sup>5</sup>. Aunque la ley sudafricana puede ser la mejor redactada y la más amplia entre los cinco países participantes en la encuesta, en lo que concierne el cumplimiento con las normas internacionales y las mejores prácticas, sólo un 23% de las solicitudes obtuvo respuesta, en comparación con un 34% para Macedonia, donde no existe un derecho legal de acceso a la información, Armenia con un 41%, y el país con el más alto grado de cumplimiento, Perú, con un 42%. El informe de OSI sobre Sudáfrica hizo notar que “una característica que tienen en común aquellos que tuvieron un buen desempeño en el monitoreo fue que habían adoptado un compromiso serio con la implementación de la ley y creían en su potencial”.

La puesta en marcha de una ley de acceso a la información es compleja, y los retos más típicos incluyen dificultad para ajustar la mentalidad de la burocracia y de las personas que controlan la información; una falta de capacidad en relación con el establecimiento y administración de registros; insuficientes recursos e infraestructura; personal inadecuado en lo referente a capacitación, especialización y rango, y una falta de fortalecimiento de capacidades o sistemas de incentivos. El ejercicio de seguimiento realizado por OSI contribuye a ilustrar que aún las mejores leyes pueden carecer de todo significado si no se toman acciones para tratar con los muchísimos retos implícitos en su implementación.

Los reglamentos de las leyes de derecho a la información deben ser vistas como un proceso en tres etapas: aprobación, implementación y cumplimiento de la ley de acceso a la información – el llamado “triángulo de la transparencia”. Los tres elementos son cruciales y están interrelacionados, pero la experiencia indica que la etapa de implementación es primordial y sirve como el fundamento del triángulo. Sin una ejecución plena y efectiva, el derecho a la información se vuelve nada más otro ejemplo de la “hiperinflación” de nuevas leyes que no ayudan a nadie<sup>6</sup>. Mientras que muchos de los capítulos de este libro describen la lucha por aprobar las leyes, aquí el énfasis estará en qué pasa luego de que se firma la ley.

## **El ámbito adecuado**

Una implementación exitosa de un régimen de acceso a la información depende de varios factores, tanto técnicos como políticos. Los aspectos más técnicos se describen en detalle más abajo, pero para hacer realidad la implementación del derecho a la información, son de crucial importancia tres puntos adicionales: el grado de participación de la sociedad en su demanda por una ley y en la redacción de ésta; enfoques alternativos que toman los gobiernos y la integración de disposiciones en la misma ley para garantizar su cumplimiento.

### *Establecimiento de un nuevo régimen de información: el proceso*

En términos de legitimidad, seguimiento continuo y uso, el proceso a través del cual se concibe y promulga la nueva ley de acceso a la información es crucial. Como se describió más arriba, los gobiernos pueden decidir proveer del derecho a la información por una cantidad de razones: la redacción de una nueva constitución; una nueva administración o un gobernante en problemas puede estar buscando la manera de mejorar su imagen en respuesta a un escándalo gubernamental, la corrupción o una crisis de salud pública; satisfacer condiciones para ser aceptado en organizaciones multilaterales, o porque quiere cumplir con tratados y acuerdos internacionales. Pero cuando la sociedad civil ha representado un papel significativo de incidencia y cabildeo a favor de las disposiciones clave de la ley, el régimen de información ha mostrado una tendencia a florecer de verdad, sobreponiéndose al síndrome de “cumplir por cumplir”. En países tales como Sudáfrica, Bulgaria, India, México, Perú y Jamaica, las amplias campañas emprendidas por la sociedad civil o los esfuerzos bien publicitados de agrupaciones de la sociedad civil con alto grado de influencia, han aumentado y alentado a los gobiernos a aprobar los reglamentos de la ley. Mientras que la puesta en práctica de la ley sigue siendo un reto, en aquellos casos en que las organizaciones de la sociedad civil surgieron de las campañas a favor de la ley, suelen ser también las que siguen monitoreando, probando e instando a los gobiernos a cumplir con ésta. Las campañas por un derecho a la información legislado hacen que las organizaciones tengan interés en su éxito, que la sociedad participe de manera más significativa, y que las leyes tengan mayor credibilidad y uso.

En Jamaica, por ejemplo, un grupo diverso de antes de la sociedad civil se juntó para lograr enmiendas a la propuesta de ley y luchar por una legislación más sólida. Esta

coalición abarcaba a grupos tan disímiles como ONG en pro de los derechos humanos y la democracia, asociaciones de periodistas, prominentes dueños de medios de comunicación, representantes del sector privado y la Asociación de Servicio Civil<sup>7</sup>. Muchos de estos mismos actores siguen participando en el seguimiento a los esfuerzos del gobierno por cumplir con la ley y hacer uso de ésta. Debido a que una comisión parlamentaria especial consideró realizar algunas reformas a la legislación en 2006, los datos recopilados por las organizaciones de la sociedad civil eran las únicas estadísticas disponibles sobre el desempeño de la ley en la práctica.

En Sudáfrica, el *Open Democracy Campaign Group*, que entre 1995 y 2000 impulsó una ley enérgica para hacer efectiva el acceso a la información consagrada en la nueva Constitución de 1996, incluyó a ONG de derechos humanos, organizaciones eclesiales, grupos de presión ambientales y la poderosa central de sindicatos, COSATU<sup>8</sup>. Estos esfuerzos de incidencia se tradujeron en una población anuente y ansiosa por hacer uso del nuevo instrumento, preparada para dar seguimiento al desempeño del gobierno en lo concerniente a la implementación y el cumplimiento con la ley.

Por otra parte, en aquellos países en los que la sociedad civil no participó en el debate, el derecho a la información se ha diluido y la ley jamás se ha ejecutado plenamente. Belice aprobó su Ley de Libertad de Información en 1994, lo cual hizo del país uno de los primeros en América Latina y el Caribe en hacerlo. Se logró con poco debate público o parlamentario y sin la participación de la sociedad civil. Pero durante la última década solamente se ha recurrido a la ley unas cuantas veces, y con poco éxito. Al ser preguntados, los líderes de ONG indicaron que apenas sabían de la ley y de todos modos tenían poca fe en su capacidad de promover una mayor transparencia<sup>9</sup>.

En los peores casos, cuando no hay proceso participativo de ningún tipo, se aprueban leyes que van en contra del principio de la apertura y que más bien limitan la libertad de información y expresión, como ocurrió en Zimbabwe y en Paraguay<sup>10</sup>. Por contraste, el Perú tiene una ley de acceso a la información amplia, redactada con la participación de una extensa gama de sectores de la sociedad civil, con apoyo de la oficina del defensor del pueblo y luego de detalladas consultas con las fuerzas armadas. Sin embargo, el derecho a la información no era algo nuevo para el Perú. En respuesta al colapso de la dictadura de Fujimori y de los múltiples alegatos de corrupción en el gobierno, el presidente en funciones Valentín Paniagua ya en el año 2000 había emitido un decreto presidencial en apoyo al derecho a la información pública en manos del ejecutivo. Si bien su propósito fue loable, este decreto unilateral no fue plenamente aplicado ni utilizado. Aunque la nueva legislación aprobada en realidad no amplía mucho el contenido del decreto, la manera como que se promulgó, con la incidencia de la sociedad civil y luego de un largo debate, le ha dado legitimidad, implementación y uso.

No obstante, la sociedad civil por sí sola no puede garantizar la plena implementación de una ley de acceso a la información. Sin embargo, en aquellos países en que hay defensores comprometidos, el incumplimiento de parte de los gobiernos o de otros que controlan la información, se nota e impugna con mayor frecuencia. Por tanto, una sociedad civil comprometida sirve como contrapeso a los débiles esfuerzos de ejecución. Es a través del uso continuo y del seguimiento a la ley que se pueden resaltar los problemas y obligar al

gobierno a asignar un mayor énfasis y utilizar mayores recursos para salvar los obstáculos. Sin la participación de la sociedad civil, los administradores podrían simplemente dejar que el derecho se esfume por negligencia y desatención.

### *Pasos de vanguardia*

Al igual que el ex Presidente Paniagua del Perú, son cada vez más los jefes de gobierno que buscan maneras de demostrar su compromiso con la transparencia sin tener que esperar a que se complete todo el proceso de redacción y discusión de las leyes y sus etapas de implementación. Si el proceso de aprobación de leyes incluye la construcción de consenso y se otorga suficiente tiempo para una implementación efectiva, podría tomar años antes de que alguien pudiera hacer efectivo su derecho de acceso a la información. Además, en algunos contextos, la fragmentación, la debilidad, o el escepticismo de la legislatura ha bloqueado la aprobación de una ley amplia. Por tanto, en un esfuerzo por satisfacer el deseo de la ciudadanía de ver resultados más inmediatos y aprender cuanto antes las lecciones cruciales sobre la implementación, los poderes ejecutivos experimentan con herramientas que no sean leyes, por ejemplo decretos supremos y estrategias de apertura voluntaria.

Por ejemplo, en Perú, Argentina y Bolivia se emitieron decretos supremos que tienen peso de ley, con el fin de promover la transparencia. Tales decretos se pueden lograr rápidamente y demuestran el compromiso del gobierno y su voluntad política de empezar el proceso de cambiar la cultura de secretismo, lograr experiencia en la implementación, y servir como plataforma para una legislación más amplia. Pero también hay desventajas notables. En primer lugar, los decretos supremos aplican exclusivamente al poder ejecutivo, dejando de lado a los otros poderes del gobierno y al sector privado. Además, a menudo sirven como pseudo-panaceas, al satisfacer mínimamente el llamado a una mayor apertura, pero que tienen el potencial de desacelerar la aprobación de una amplia ley de derecho a la información. Debido a que el poder legislativo no participa en su promulgación, difícilmente – en realidad, casi nunca – se ven acompañadas por una asignación presupuestaria. En comparación con cualquier otra legislación que trata con la disponibilidad o divulgación de información, los decretos supremos serán siempre el eslabón más débil y sus objetivos se verán frustrados con frecuencia por disposiciones de secretismo que predominan por encima del decreto. A esto se agrega que los decretos supremos raras veces se producen en un proceso inclusivo de redacción y consulta, por lo cual brindan menos oportunidades para crear legitimidad y apropiación. Finalmente, de no ser ejecutada de manera efectiva, un decreto supremo, al igual que una ley, puede suscitar expectativas y restar legitimidad a los otros esfuerzos positivos por parte del gobierno.

En Bolivia, el Decreto Supremo para la Transparencia y el Acceso a la Información ha resultado ser especialmente perjudicial. Luego de su promulgación en enero de 2004, que hacía posible un derecho de acceso a una clase limitada de documentos, los representantes de los medios de comunicación y algunas organizaciones de la sociedad civil lo rechazaron con vehemencia. Al no consultar con las partes interesadas y dejar mal redactadas algunas excepciones, el Decreto se volvió un blanco de ataque por parte de grupos importantes, que lo denunciaron en público. Desde su divulgación ha habido pocos esfuerzos para ejecutar

de manera sistemática sus disposiciones y hay todavía menos ejemplos de su uso. Esta experiencia dañina ha provocado que algunos sectores, y sorprendentemente los miembros del sindicato de trabajadores de los medios de comunicación, desconfíen de las iniciativas de acceso a la información, incluyendo la amplia ley de acceso a la información que ha sido propuesta. En el caso boliviano el Decreto se volvió tan polémico que el único tema en discusión era su reforma o derogación, puesto que los medios se rehusaron a apoyar la consideración de una ley amplia hasta que se resolviera el punto anterior. Cuatro años (y tres presidentes) más tarde, el sindicato de trabajadores de los medios siguen siempre escépticos de cualquier esfuerzo a favor del acceso a la información.

En Argentina, el Decreto Supremo para la Transparencia emitido por el Presidente Néstor Kirchner en febrero de 2004, al inicio gozó de un gran respaldo popular. A diferencia de Bolivia, fue promulgado en respuesta a más de cinco años de exigencias por el derecho a la información de parte de la sociedad civil. Luego del colapso económico de 2002 y las renuncias de varios presidentes, el Congreso, amedrentado y desorganizado, aprobó la propuesta de una Ley de Acceso a la Información. A medida que los partidos políticos se reorganizaron y volvieron a ganar alguna legitimidad, ya no veían la necesidad de tener una ley tan amenazadora, por lo cual obstaculizaron su aprobación final en el Senado. El único recurso que quedó fue el Decreto Supremo. Sin embargo, como en el ejemplo de Perú, el Decreto no ha satisfecho la necesidad de tener una ley y las organizaciones de la sociedad civil siguen siempre su campaña para lograrla<sup>11</sup>.

A falta de una herramienta legalmente vinculante, los gobiernos están considerando cada vez más la implementación de proyectos piloto como una vanguardia para una ley de acceso a la información. Estrategias de Apertura Voluntaria (EAV) y Códigos de Transparencia (CT), como el Esquema de Publicación en el Reino Unido, pueden empezar la transformación desde una cultura de secretismo hacia una de apertura, y ser la plataforma para la una legislación más amplia de derecho a la información. Al apuntar los EAV en unos pocos ministerios y agencias piloto clave que están anuentes a brindar una extensiva gama de información a la ciudadanía, puede allanar el camino para la implementación efectiva de una ley de transparencia cuando al fin se apruebe. Estos proyectos piloto brindan la oportunidad de desarrollar mejores prácticas y volverse “islas de transparencia”.

Otros proyectos piloto podrían incluir la divulgación de ciertos tipos de documentos gubernamentales o permitir el acceso a toda la información disponible acerca de un dado tema. En la India, la Fundación Ford financió una modalidad llamada “distrito modelo”, en la que se enfoca intensamente en un distrito particular, con el fin de conocer “todos los temas micro y matices de una implementación”, y así demostrar lo que es posible<sup>12</sup>. El Banco Mundial, en respuesta a exigencias de parte de activistas, parece estar anuente a emprender un proyecto piloto similar con la divulgación pública experimental por un año de documentos clave, de manera simultánea con su entrega a la Junta Directiva<sup>13</sup>. Estos proyectos piloto pueden satisfacer a algunas exigencias de parte de los usuarios, mientras al mismo tiempo van preparando a los entes gubernamentales para la introducción más a fondo de medidas de transparencia.

## ***Redacción de la Ley: importancia de tomar en cuenta el reto de su implementación***

Finalmente, al redactar una ley de acceso a la información, es importante tomar en consideración los procesos y procedimientos necesarios para su efectiva implementación y cabal cumplimiento. Existe siempre la tentación de preocuparse excesivamente con la sección sobre las excepciones, al punto de casi obviar otras disposiciones clave. Mientras que las excepciones referentes a la seguridad nacional pueden ser más interesantes y controvertidas que los procesos de implementación, a menudo son mucho menos importantes al determinar la eficacia general de la ley para realmente promover la transparencia. En Perú hubo meses de fructíferas reuniones entre el Consejo de Prensa y las fuerzas armadas para negociar y acordar las excepciones en materia de seguridad nacional. Sin embargo, no se invirtió la misma energía en el diseño del sistema de archivos o el proceso de apelaciones.

Es un error enfocar exclusivamente en las excepciones. En realidad, si los gobiernos están decididos a no brindar alguna información, no lo harán – sin importar con qué detalle se describan las excepciones al acceso en la ley. Por tanto, se debe poner mayor énfasis en los procedimientos a seguir en caso de una impugnación legal, de darse el caso que se esté utilizando alguna exención para proteger información. Asuntos tales como la publicación obligatoria de cierta información, fechas tope para la entrega de la información solicitada, la obligación administrativa de asistir al solicitante, los costos de la solicitud y de copias, sanciones a aplicar por falta de cumplimiento, requisitos para la rendición de informes y los procesos de apelación deben todos recibir mucho más atención. Éstos son los aspectos prácticos que al final van a determinar el valor y la utilidad des esta ley para la ciudadanía corriente.

Por ejemplo, es necesario que las leyes sean más detalladas en cuanto a los procedimientos para la ejecución o aplicación de la legislación. En países como Sudáfrica, en la que los funcionarios públicos están acostumbrados a seguir la ley con gran deferencia, resultó crucial que la ley incluyera todos los mecanismos para su puesta en práctica, dejando solamente el más mínimo espacio para la discrecionalidad. Además, si la ley es exacta, se vuelve más fácil obligar los entes gubernamentales a responder en caso de incumplimiento. En otras palabras, es más fácil exigir y lograr una implementación adecuada de los sistemas y procedimientos cuando la ley es clara y específica, con suficiente nivel de detalle, que en aquellos casos en que es imprecisa y demasiado general.

Hay dos asuntos más en relación con la redacción de este tipo de legislación que merecen atención. En primer lugar, los principios de una buena administración de registros y de gestión de documentos pueden estar incluidos en una ley de acceso a la información, particularmente en países en que no hay una legislación particular relativa a la archivística para guiar a los administradores públicos. Los aspectos específicos se pueden detallar en los reglamentos, pero es útil tener unas claras declaraciones de propósito relacionado con los sistemas de información como parte del mandato de acceso a la información.

En segundo lugar, la primacía de la ley de acceso a la información debe estar claramente declarada en el texto de la ley. A menudo existen otras leyes que tratan sobre distintos aspectos de la información, como la manera en que se debe archivar, o concernientes a los

secretos oficiales, las fuerzas armadas, la banca, o la administración pública. Investigar la gran cantidad de leyes que de una u otra forma tratan del tema de la información sería difícil y tomaría demasiado tiempo, tanto para el solicitante como para el funcionario público que lo atiende. A fin de cuentas, si dicho funcionario tuviera que verificar toda ley y artículo que posiblemente esté relacionado con el tema de cada solicitud, el tiempo de respuesta se volvería enorme y el resultado más probable es que se denegaría la información requerida. Para eliminar el conflicto entre estas leyes, promover la implementación plena y reducir la confusión entre las partes interesadas, es crucial que la ley de acceso a la información sea la legislación de más alto rango. La ley de acceso a la información debe declarar claramente que rige todas las solicitudes e incluye todas las excepciones a la divulgación.

El estado de Sinaloa, en México, tiene una de las leyes de acceso a la información más avanzadas y modernas de la región. Fue aprobada antes de que existiera una ley federal, y ha estado en vigencia desde abril de 2002. Durante el periodo inicial de su aplicación, el gobierno identificó que uno de sus puntos débiles es que no especificaba que esta ley era de rango superior a las otras en el tema. Debido a los problemas y retrasos causados, incluyendo confusiones y la oportunidad de subvertir los objetivos de apertura, los ejecutores ya están solicitando una enmienda o una modificación a la ley que declare con claridad que en lo que atañe el asunto de la información, será la ley de acceso a la información la que rija. Lo mismo ocurrió en Jamaica, donde los oficiales de información se han unido a los esfuerzos realizados por la sociedad civil por enmendar la Ley de Acceso a la Información en el sentido de que se aplique incuestionablemente como ley suprema, por encima de todas las otras leyes pertinentes.

## **Implementación de la ley**

Una ejecución dinámica es muy difícil de lograr y a la fecha no se ha prestado suficiente atención a los múltiples obstáculos y sus potenciales soluciones. Como argumentó el ministro británico responsable de su Ley de Libertad de Información antes de que entrara en vigencia: “La implementación se ha visto asediada por tres problemas... falta de liderazgo; un apoyo inadecuado para aquellos que deben atender las solicitudes de acceso; y la incapacidad de comprender que la ejecución de una ley de libertad de información no es un acontecimiento, sino un proceso que exige un compromiso de largo plazo”<sup>14</sup>.

### *El ángulo político de la implementación*

#### **VOLUNTAD POLÍTICA Y CAMBIO DE MENTALIDAD**

Una implementación efectiva exige un compromiso político desde los más altos niveles, tanto para asegurar que se asignen los recursos necesarios como para superar la mentalidad enraizada de la opacidad y el secretismo. Las exigencias en términos de recursos son considerables, en particular en sociedades en las que históricamente ha predominado una

cultura de secretismo y en las que no hay desde ya procesos establecidos para el archivo y recuperación de documentos.

La mayoría de los gobiernos están acostumbrados a trabajar en secreto. La noción de transparencia invariablemente se encuentra mucho más allá de la gama de experiencia y mentalidad de la mayoría de los burócratas. Por tanto, es necesario un cambio en dicha mentalidad, la que debe ser precedida por la voluntad política de cambiar el *modus operandi*. Es común la mentalidad que prefiere la opacidad a la transparencia: al parecer, los burócratas en todas partes han desarrollado un sentido arraigado de posesión en lo concerniente a los documentos de que son responsables. Entregarlos al público es igual a ceder control, y con esto, el poder.

Además, los regímenes de información amplia pueden exigir una enorme cantidad de energía y recursos. A diario los gobiernos deben tratar con un sinnúmero de prioridades, y la realidad de que no hay suficientes recursos en el presupuesto nacional para satisfacer todas las exigencias. En un estudio reciente acerca de los esfuerzos por ejecutar la nueva ley en Gran Bretaña, el Comité de Asuntos Constitucionales recibió una declaración de parte de la asociación de gobiernos locales según la cual “los recursos son el aspecto más importante para poder cumplir con la Ley de Libertad de Información”<sup>15</sup>. A renglón seguido, detalla que “con mucho, la falta de recursos es el problema principal que enfrentan las autoridades locales. No tienen ni el tiempo, ni el dinero, ni el personal para organizar con facilidad la información de forma corporativa que permita su fácil búsqueda y entrega para fines de la ley”. En los Estados Unidos, los recientes esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la Ley de Libertad de Información no han sido acompañados por los recursos correspondientes. Como resultado, muchos defensores del derecho cuestionan las intenciones del gobierno y advierten que dichos esfuerzos pueden fracasar.

En breve, una vez aprobada una ley de acceso a la información, algunos gobiernos se atribuyen el mérito por el hecho, pero luego no le dan el seguimiento necesario para garantizar que la ley tenga éxito en la práctica. Otros, al comprender la enormidad de las tareas que hay que realizar para ejecutar la ley, no asignan los recursos apropiados o simplemente pierden interés. Incluso otros, que han demostrado la voluntad política requerida, encuentran que es difícil sostenerla. Los indicadores de voluntad política podrán variar de país en país, pero algunos mencionarían la disposición del gobierno de apuntalar el derecho a la información en su Constitución (como es el caso de Sudáfrica y quizás Bolivia), la voluntad del gobierno de aceptar y alentar a la ciudadanía a participar en el proceso de redactar la ley, o la asignación de suficientes y continuos recursos. Sea cual sea el método específico, la voluntad política debe ser comunicada claramente y desde el más alto nivel, si es que la tarea de fomentar una nueva cultura de apertura va a sobrevivir a los retos que plantea lograrla en el largo plazo.

En Jamaica, Bolivia, Malí y Nicaragua hemos tenido el privilegio de dirigir talleres sobre implementación de la ley de acceso a la información para funcionarios públicos de alto rango. En estas sesiones con directores, secretarios permanentes y oficiales de información, les preguntamos qué sería necesario para asegurar una ejecución adecuada. La respuesta contundente en todos los países fue la asignación de recursos y la voluntad política. Al preguntárseles qué constituiría una muestra de voluntad política, los funcio-

narios públicos contestaron “asignación de recursos”. En estos y muchos otros países con nuevos regímenes de información, los presupuestos nacionales y de los ministerios lamentablemente no tienen asignados rubros específicos para el acceso a la información, lo cual obliga a los responsables de su implementación a ir buscar fondos en otros sitios, o a asumir responsabilidades adicionales y costos sin un aumento en sus recursos. Como enfatizó en una investigación reciente el experto Alasdair Roberts: “El presupuesto para la dirección central del esfuerzo por ejecutar la Ley de Libertad de Información en Gran Bretaña excedía el presupuesto de la Unidad de Acceso a la Información de Jamaica (equipo de cuatro personas); del Departamento de Archivos y Registros; de las otras divisiones de la Oficina del Primer Ministro; y del Parlamento jamaicano – ¡juntos!”<sup>16</sup>.

Una gran parte de la lucha por los recursos financieros pasa por determinar cuáles son las necesidades específicas. Esta no es tarea fácil. Sin embargo, por lo general, el costo de un nuevo régimen de información incluye tres categorías: iniciales, corrientes y excepcionales. Los costos iniciales pueden incluir un estudio del sistema de archivos y registros existente; el desarrollo de un nuevo sistema de archivos; la capacitación preliminar de funcionarios públicos; la compra de equipos para el procesamiento de pedidos (fotocopiadoras, impresoras), y los gastos relacionados con la contratación y el establecimiento de una nueva unidad de coordinación para la información. Los gastos corrientes serían para los salarios anuales y las prestaciones de los oficiales de información, las capacitaciones continuas relacionadas con la administración de registros y la ley, actividades de promoción y concientización, costos fijos, alquiler por oficinas con funciones relacionadas, pagos por mantenimiento de equipo, papel y otros gastos inherentes a la entrega de documentos. La categoría excepcional cubre rubros tales como costos de litigación extraordinarios o la celebración de grandes seminarios.

En la práctica, muchos de los recursos que se aplican a las necesidades de un régimen de acceso a la información pueden encontrarse en rubros ya presupuestados. Por ejemplo, en vez de contratar a personal nuevo, se puede asignar responsabilidades adicionales a funcionarios públicos y a empleados; las computadoras se pueden utilizar para más de un fin, o bien no se desglosan los costos fijos. Sólo unos cuantos países en el hemisferio occidental tienen información sobre los costos específicos y aún así sólo en países como México hay un rubro específico en el presupuesto nacional. Sin embargo, hay algunas cifras acerca de costos que pueden contribuir a la discusión. Por ejemplo, en México el primer presupuesto anual para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) fue de US\$ 25 millones. Con esto se puede montar la versión “de lujo” del acceso a la información, que incluye un edificio nuevo, un personal de más de 150 empleados y un sistema de Internet que causaría la envidia de varias de las grandes corporaciones. En México, el gobierno gasta aproximadamente 0.033 de su PIB en su régimen de acceso a la información. Otros países tienen gastos mucho más limitados, como los 0.0007% del PIB de los EEUU, o los 0.004% que gasta Canadá.

La lucha política por recursos es más fácil de bregar cuando se cuantifican los beneficios, por ejemplo, en términos de dinero ahorrado al disminuir la corrupción. En Buenos Aires se inició un proyecto piloto de transparencia en los hospitales públicos, a través del cual se hicieron públicos los gastos en insumos médicos, como son agujas, vendajes,

guantes quirúrgicos y otros implementos. El resultado fue un ahorro de un 50%, con sólo la publicación de las licitaciones por contratos. En una de las más grandes universidades públicas de México se realizó un ejercicio parecido, con un resultado similar debido al aumento en la transparencia. Esto ni siquiera toma en cuenta los beneficios derivados de los aumentos en las inversiones extranjeras, una mayor confianza en el gobierno y una mejorada eficiencia administrativa. En Malí, una reciente revisión interna de los expedientes de los empleados públicos y personas que recibían salarios del gobierno puso al descubierto que había más de 1,000 “empleados fantasma”, o sea, personas que se beneficiaban de la planilla gubernamental sin que realizaran ningún trabajo. En Uganda, cuando se hizo público la cantidad de dinero destinado a las escuelas locales, el porcentaje que en realidad llegaba a las escuelas, y que se calculaba en menos de un 20%, aumentó a más de 80%.

No obstante, a la luz de mayores exigencias sociales en una coyuntura de economías en declive, los gobiernos siguen enfrentando el dilema político de satisfacer las necesidades del régimen de acceso a la información por encima de otros programas, así como articular los beneficios generales de la gobernabilidad en relación con su costo.

### **QUIÉN ENCABEZA LOS ESFUERZOS**

Una decisión política que puede determinar si la ley tiene éxito o no es la opción entre una institución o un individuo para ejecutar el nuevo régimen de acceso a la información. El nombramiento de una persona notable de suficiente rango, respeto y poder envía un mensaje fundacional a otras partes del gobierno, la administración pública y la sociedad civil de que el gobierno va en serio con sus esfuerzos. Como declaró el Oficial de Información canadiense en su informe anual al parlamento, la persona encargada de la implementación del acceso a la información debe tener un alto rango para que pueda tomar decisiones difíciles con seguridad en sí misma y asumir la carga de alentar a otros a que promuevan los objetivos de la transparencia cuando proporcionen información. “Buenas políticas... necesitan defensores para que se ejecuten de manera efectiva”<sup>17</sup>. Al identificar a los líderes, es importante cultivar relaciones con estos defensores que ocupan puestos clave en el gobierno. El liderazgo político de personas como el jamaicano Carlton Davis o Mignone Vega, Directora de Comunicaciones de la Presidencia en Nicaragua, ha garantizado la continuación de los esfuerzos por ejecutar la ley o poner en práctica estrategias voluntarias, aun de cara a obstáculos políticos y logísticos. Al colocar al ejecutor/a principal en la secretaría de la presidencia o del primer ministro, como ocurrió en Nicaragua y Jamaica, aumentan las posibilidades de apoyo político y anuencia de parte de otros entes gubernamentales y ministerios. Por otra parte, cuando la implementación se distribuye entre los ministerios de línea, como en Sudáfrica, existe siempre la posibilidad de que los ministerios de nivel semejante obvien las directivas y que la ejecución de la ley se debilite.

En Sudáfrica, el impulso inicial para un régimen de acceso a la información vino de la oficina del entonces vicepresidente Thabo Mbeki apenas un año después de iniciado el proceso de transición a la democracia en 1995. Mbeki nombró a una fuerza de tarea para que trabajara en un “libro blanco” sobre el acceso a la información. El grupo era de alto nivel e incluía uno de los expertos en derechos humanos más respetados del país y persona de su

confianza. Aunque el informe atrajo mucha atención, el grupo perdió ímpetu a medida que se prolongaba el proceso de formular la ley. Al final, la responsabilidad de la aprobación de la ley fue transferida al Ministerio de Justicia, uno de los departamentos más ocupados del gobierno y que se ha comprobado está excepcionalmente mal equipado para enfrentar el reto que supone la implementación de la ley. El liderazgo político ha brillado por su ausencia. En una reunión entre el entonces Ministro de Justicia Penuel Meduna y un grupo de diputados visitantes de Armenia en enero de 2003, el ministro dio la impresión de no estar bien informado acerca de la implementación de la ley y dijo a sus visitantes que su ministerio estaba cumpliendo en todos los sentidos y no había sido sujeto de apelaciones, lo cual no era cierto. No sólo se habían presentado varias apelaciones debido a denegaciones de información, sino que en aquel mismo momento el ministerio se encontraba en litigio por dos casos específicos. Esta ausencia de liderazgo, que se nota también en Belice y Trinidad y Tobago, ha resultado en que la ejecución y cumplimiento de ley sean inconsistentes.

### **FUNCIONARIOS PÚBLICOS: EN EL FRENTE DE BATALLA**

Los funcionarios públicos se encuentran en la primera línea de implementación de cualquier ley de acceso a la información. Son una parte interesada crucial y es necesario fomentar su participación desde el inicio y de forma estratégica al proceso de establecimiento y cumplimiento de la ley. Al final, son ellos los que tendrán la responsabilidad de hacer que la ley sea útil para los usuarios, y tienen el poder de facilitar el proceso o crear obstáculos innecesarios.

Los funcionarios públicos, como la cara del gobierno, se han acostumbrados a que se les culpe por toda la gama de quejas de la ciudadanía; aunque no tengan control sobre las decisiones de políticas, es a ellos a quienes corresponde su implementación. Además, a menudo deben lidiar con papeles y responsabilidades contradictorias, así como con intereses que compiten entre sí. Una ley de acceso a la información puede aumentar esta disonancia, en la medida que los coordinadores “en ocasiones, experimentan un conflicto angustioso entre sus responsabilidades según la ley de acceso a la información y las perspectivas para su carrera dentro de la institución”<sup>18</sup>.

Sin embargo, a medida que las democracias en transición buscan cómo profesionalizar a sus servidores públicos, algunas herramientas como el acceso a la información pueden contribuir a este objetivo. En Bolivia, durante un taller reciente sobre la implementación del acceso a la información, los funcionarios públicos describieron la ley de acceso a la información como una manera de protegerse de decisiones arbitrarias tomadas por los políticos y disminuir presiones políticas impropias. Estos funcionarios de relativamente alto rango también mencionaron beneficios como mejorar la eficiencia, reducir la burocracia e identificar y eliminar cuellos de botella.

En Jamaica, la asociación de administración pública reconoció la oportunidad que brinda una ley de acceso a la información de mejorar el servicio al cliente y demostrar con mayor claridad quiénes eran los responsables de las malas decisiones en políticas, o sea, los dirigentes políticos. Por tanto, el Sr. Wayne Jones, presidente de la Asociación de Administración Pública, aceptó un papel prominente para promover la aprobación y

implementación de una amplia ley de acceso a la información. La posición del sindicato también ha contribuido a una mayor aceptación de parte de importantes trabajadores de primera línea.

### ***Construcción de un sistema de gobierno: desarrollo del lado de la oferta***

Los gobiernos deben establecer los sistemas y procesos internos para generar y proporcionar información y capacitación a los funcionarios públicos con el objeto de garantizar conocimientos y cumplimiento, es decir los aspectos prácticos del lado de la oferta.

#### **ADMINISTRACIÓN DE REGISTROS Y ARCHIVÍSTICA**

La mejor ley de acceso a la información pierde sentido si no hay documentos que encontrar o están tan desorganizados que ubicarlos se convierte en un obstáculo infranqueable. Es preciso diseñar y establecer un sistema adecuado de gestión de la información para dar respuesta a las solicitudes, tarea que no es fácil<sup>19</sup>

Muchos países que recién han aprobado leyes de acceso a la información, como México y Perú, tienen una precaria tradición de administración de registros. En países donde hubo gobiernos autoritarios, como Sudáfrica, se perdió un gran número de documentos o fueron destruidos deliberadamente. Algunos funcionarios gubernamentales en Argentina cuentan lo difícil que es obtener los documentos necesarios para cumplir con su trabajo, debido, por lo general, a sistemas inadecuados de administración y organización de documentos. En 2002, la Oficina Anticorrupción de Argentina (OA) emprendió un análisis para determinar el número de casos de funcionarios públicos que recibían varios salarios a la vez. La carencia de una base de datos en funcionamiento y registros sistematizados fueron los mayores obstáculos que halló la OA para determinar y poner fin a una práctica ilegal que le costaba millones de dólares al país.<sup>20</sup> Se hizo casi imposible obtener la información más básica sobre el número de cargos y los nombres de quienes trabajaban en ellos.

Los gobiernos generan millones de toneladas de papel cada año. En algunos países, la falta de procesos de administración de registros y las limitaciones de espacio han resultado en inmensas hogueras de documentos cruciales. Hasta hace unos años, en Bolivia se quemaba la mayoría de las 192 toneladas o más de papel que genera el poder ejecutivo cada año. En otros países, como Jamaica, con una larga historia de secretismo, a pesar del énfasis en la retención de documentos (prácticas heredadas del régimen colonial británico que terminó hace 40 años), “la práctica de retener todos los registros creados contribuyó a la congestión del sistema, al guardar juntos archivos actuales y registros inactivos y obsoletos, lo que complicó aún más el problema de su oportuna recuperación.”<sup>21</sup>

En muchos lugares, hasta el advenimiento de regímenes de acceso a la información, se consideraba que los archivistas y administradores de registros nacionales eran más similares a secretarías sin capacitación formal que a profesionales universitarios; no recibían ni los recursos necesarios ni el respeto debido para cumplir con su mandato. Como señalaba un gestor de documentos “la administración de registros en el servicio público jamaicano ha sido tradicionalmente un ámbito arcano y muchas veces ignorado. Se sigue percibiendo

la gestión de documentos como una función de oficina / administrativa de bajo rango, centrada sobre todo en la gestión de registros públicos al final de su ciclo de vida (e.g. la fase de eliminación).<sup>22</sup>

En efecto, en muchas agencias gubernamentales, la secretaria era la responsable de archivar y mantener todos los documentos de importancia. Sin embargo, el personal secretarial se ha reducido en la medida que las computadoras se han vuelto más comunes, lo cual ha disminuido aún más los recursos para la administración de registros.<sup>23</sup> Un informe reciente del Comité Interagencial de Información del Gobierno de Estados Unidos trata sobre la necesidad de mejorar la rendición de cuentas relativa a la gestión de documentos. El informe destaca la “baja prioridad asignada a la gestión de información y documentos” y recomienda que “las agencias estén conscientes de que sus actos tienen importantes consecuencias tanto positivas como negativas, y que es necesario contar con un mecanismo eficaz para evaluar las acciones de la agencia”.<sup>24</sup> El Comité recomienda también que se establezcan incentivos apropiados para que se reconozca la buena gestión y protección de documentos como “valiosos activos gubernamentales”.

Quizá más perjudicial para el establecimiento y mantenimiento de archivos es la idea falsa, muy común entre los empleados públicos y funcionarios en cargos de elección popular, de que los documentos generados durante su gestión les pertenecen. Hemos escuchado esta opinión desde Argentina a Bolivia y de Jamaica y Belice hasta el estado de Georgia en Estados Unidos. De manera que cuando dejan su cargo o se retiran, se llevan los archivos a su casa, de donde ya no regresan al sistema de archivo.

Aun cuando haya documentos disponibles de administraciones anteriores, la tarea de ordenarlos es monumental y posiblemente difícil de llevar a cabo. En términos de recursos humanos y financieros, los costos para empezar a organizar cientos de años de documentos pueden volverse astronómicos. Algunos defensores de esta iniciativa sugieren con pragmatismo que el gobierno ignore los documentos del pasado y establezca un sistema archivístico para la información futura, en vez de permitir que los costos se conviertan en un obstáculo insuperable para hacer realidad la voluntad gubernamental de aprobar la ley. En términos de las necesidades ciudadanas, son de gran valor los documentos contemporáneos como presupuestos, decisiones de política relacionadas con la educación y la salud, e información sobre el crimen y la justicia. Algunos gobiernos, como Nicaragua, preocupados por la escasez de recursos para asignar a este fin, han considerado la posibilidad de centrar sus reformas de administración de registros en los documentos actuales y que se generen en el futuro, para luego organizar, con el tiempo, la vasta cantidad de información histórica.

Los documentos electrónicos han creado una nueva serie de problemas y necesidades de administración de registros y de archivística. Un estudio comparativo sobre la aplicación de leyes de acceso a la información en los estados de Nuevo Gales del Sur, Queensland, la Mancomunidad de Australia y Nueva Zelanda concluyó que “en las cuatro jurisdicciones encontramos preocupación rayana en alarma por las consecuencias del aumento del correo electrónico. Encontramos pocos ejemplos de archivo y destrucción sistemáticos de correos electrónicos y de protocolos centrales sobre cómo almacenarlos”.<sup>25</sup> Los sistemas de administración de registros tendrán que responder a la tendencia moderna de utilizar la comunicación electrónica y la documentación digital.

Parte de este proceso de organizar e identificar registros supone la creación de “mapas de ruta” de los documentos existentes, algo que es tan importante para quienes controlan la información como para los posibles solicitantes. Si no se sabe qué registros hay y dónde están ubicados, es poco probable que un régimen de implementación sea algo más que una fuente de frustración para unos y otros. Seis meses después de que la ley jamaicana entrara en vigor, algunos funcionarios públicos de alto rango manifestaban que una de las mayores ventajas de la ley, hasta ese momento, era el conocimiento que habían adquirido del gobierno y los registros en manos de diversas agencias. Por esta razón, muchas leyes de acceso a la información como las de Sudáfrica, México, Trinidad y Jamaica contemplan disposiciones que exigen la creación de esos “mapas de ruta”.

La administración de registros (gestión diaria de documentos) está inextricablemente vinculada al archivo de información histórica o crucial. En algunos países, lamentablemente, las leyes archivísticas no concuerdan con los sistemas modernos de administración de registros (sobre todo en relación con los registros electrónicos) o están reñidas con las leyes de acceso a la información. En Jamaica, por ejemplo, los archivistas determinan a discreción el acceso a los documentos y su decisión no se basa en el interés público o principios de transparencia. De ahí que también sea necesario garantizar coherencia en las políticas de gestión de documentos. Como ha señalado el grupo de trabajo sobre política de registro electrónico en EEUU “para rendir cuentas de los requisitos de gestión de documentos e información, las agencias deben entender con claridad lo que es necesario hacer y cómo hacerlo... Si las agencias cuentan con normas claras, aprendidas a través de oportunidades educativas, y mecanismos eficaces para evaluar sus acciones, las posibilidades de tener resultados positivos aumentan considerablemente”.<sup>26</sup>

## **ESTABLECIMIENTO DE REGISTROS**

El derecho de acceso a la información no tiene valor si no se cuenta con documentos fiables. Es necesario también formular y madurar normas para establecer registros. Un experto boliviano en administración pública comentaba que la mayoría de los documentos generados actualmente por su gobierno es basura, creada para cumplir con algunos requisitos administrativos sin que el funcionario público entienda con claridad su uso o importancia: “Lo que sí es cierto es que las entidades públicas generan y acumulan un volumen incalculable de información que en su mayoría no tiene utilidad desde la perspectiva de la eficacia, eficiencia y economía de sus operaciones”.<sup>27</sup>

Al otro extremo del espectro, en la medida que los gobiernos adquieren conciencia del alcance y amplitud de la información abierta al público, a veces hay reacciones contra la generación de información. El temor a situaciones embarazosas o errores puede presagiar el surgimiento de la “gobierno por teléfono celular”. Se toman importantes decisiones de política en almuerzos, por teléfono o simplemente no se registran. Un tribunal de apelaciones del estado de Arkansas dictaminó hace poco que el Consejo de Administración y los administradores de la ciudad de Fort Smith habían violado la ley de libertad de información y las disposiciones sobre cabildos cuando por teléfono tomaron la decisión de adquirir una propiedad. El tribunal determinó que las conversaciones telefónicas constituyen una

“reunión” según los términos de la ley y sostuvo: “Es obvio que las acciones [del Consejo] derivaron en un consenso sobre determinada cuestión, lo que convirtió la reunión formal celebrada ante el público en una simple farsa... De ninguna manera se puede interpretar que la Ley de Libertad de Información permite hacer tratos secretos a los funcionarios de gobierno que toman decisiones”.<sup>28</sup>

En la medida en que estas prácticas se vuelvan más comunes, las leyes de acceso a la información tendrán que responder con disposiciones más detalladas sobre el establecimiento de registros. Al igual que los procedimientos normativos en Estados Unidos y la Ley de Gestión Financiera y Rendición de Cuentas de 1997 de Australia para restringir los efectos nocivos del gobierno por celular, quienes formulan políticas deben estar obligados a mantener registros que, como mínimo, indiquen quién tomó una decisión, cuándo y por qué, y describan las fuentes pertinentes utilizadas.<sup>29</sup>

### **PUBLICACIÓN AUTOMÁTICA**

La mejor manera de procesar vastas cantidades de información es poner a disposición del público automáticamente y sin condiciones tantos registros como sea posible. De esta manera se limita la necesidad de tomar decisiones gubernamentales y se emplean menos recursos. Además, para el “lado de la demanda” es a todas luces mejor, puesto que una apertura propositiva reduce la cantidad de solicitudes y la demora en recibir la información. Es más, el mejor modelo de implementación no sólo es categorizar *la mayor cantidad posible de información como automáticamente accesible* sino también publicar la información cuando se establece el registro. Esto es lo que en el léxico de la libertad de información se conoce como el enfoque del “derecho a saber”, que las tecnologías de información y comunicación hacen más fácil y barato. En Perú, por ejemplo, durante el período de transición en 2001, cuando una mayor transparencia se convirtió en la consigna del gobierno interino, el Departamento de Finanzas tomó la iniciativa transparente de crear una página Web en la que se publicó un enorme volumen de información. La publicación automática ha continuado por Internet, habiéndose asignado a la Oficina Nacional de Anticorrupción la tarea de dar seguimiento al desarrollo de un cuerpo de páginas Web públicas y emitir informes periódicos. El informe más reciente, el sexto de la serie, determinó que todos los ministerios gubernamentales cumplían a cabalidad con las disposiciones de la ley de acceso a la información, al igual que el 37.3% de las agencias públicas descentralizadas. En comparación, sólo 2.1% de las alcaldías cumplía plenamente con estas disposiciones.<sup>30</sup>

No cabe duda de que la utilización de páginas Web gubernamentales es una manera importante de respetar el derecho a saber, pero también implica peligros. No debería verse como una panacea, sobre todo en el mundo en vías de desarrollo, donde pocas personas tienen acceso a Internet.<sup>31</sup> Además, con los cambios tecnológicos, hasta los adelantos más actuales pueden volverse obsoletos en poco tiempo. De ahí que cualquier plan de registro o publicación electrónica deba verse como complementario a las copias impresas y los métodos tradicionales de publicación, y no como sustituto. Por último, se debe estar atento a que los gobiernos no interpreten los requisitos de publicación automática como licencia

para poner a disposición pública bases de datos enteras o páginas y páginas de documentos sin organización ni juicio, haciendo imposible que las personas interesadas los entiendan y utilicen.

## SISTEMAS INTERNOS

**Procedimientos internos (“ley interna”).** Es crucial que los gobiernos elaboren, y los usuarios entiendan, directrices claras para funcionarios públicos encargados de ejecutar la ley. Las directrices deben abarcar el manejo de registros, la evaluación de las solicitudes de información, el suministro de documentos y la interpretación de la ley para garantizar una ejecución coherente y eficiente.

Los usuarios descubren hasta qué grado una agencia gubernamental toma en serio la implementación de la ley cuando solicitan acceso a los registros del sistema interno.<sup>32</sup> Se debe capacitar y preparar un manual para gerentes de línea y oficiales de información, y/o sus respectivas unidades; también normas internas relacionadas con buenas prácticas y cuestiones importantes de procedimiento, como cumplir con plazos determinados. Un sistema interno sólido de registro de solicitudes también es necesario, por ejemplo una base de datos electrónica que pueda a su vez ser sometida al escrutinio público y parlamentario.

Resulta algo sorprendente e irónico que entre los veintiséis ministerios de gobierno de Sudáfrica, el de Defensa sea el que mayor compromiso ha mostrado con la aplicación correcta de la ley en vista de su historia y papel desempeñado durante la opresión perpetrada por el régimen de apartheid. Una ONG con sede en Johannesburgo, *South African History Archive* (SAHA), ya había descubierto, para su sorpresa que el Ministerio de Defensa se desempeñaba muy bien cuando, a diferencia, de otros departamentos, atendió con eficiencia y cortesía muchas de las solicitudes enviadas por SAHA. El diagnóstico de esta ONG coincide con el estudio OSI y la evaluación del propio *Open Democracy Advice Centre* (ODAC). Las medidas específicas adoptadas por el Ministerio de Defensa para poner en práctica la ley, las que deberían emular otras agencias, fueron las siguientes:

- un manual y plan de implementación;
- un registro de todas las solicitudes;
- dotación de recursos humanos para la Promoción de la Ley de Acceso a la Información (PAIA) aun sin presupuesto especial;
- designación del funcionario de más alto rango como oficial de información y de todos los jefes de dirección como suboficiales de información, quienes se auxilian de asistentes para ocuparse de las solicitudes de PAIA;
- establecimiento de un subcomité PAIA que atiende temas importantes, e.g. divulgación de información sobre contratos de adquisición de armamento, información sensible y grandes cantidades de solicitudes;
- delegaciones ministeriales en las provincias que envían las solicitudes a la sede central para su debido trámite.

A diferencia del Ministerio de Defensa, las entidades con mal desempeño o bien no habían establecido un sistema o el sistema no funcionaba.<sup>33</sup>

**Capacitación de oficiales de información.** Además de los sistemas internos, se necesitan gerentes de línea responsables de ponerlos en práctica y responder a las solicitudes. Las más modernas leyes de acceso a la información crean la figura de oficiales de información y otras similares. En Canadá, los coordinadores de acceso a la información son quienes sostienen las acciones de implementación y administración. Asimismo, las leyes de acceso a la información de México, Perú y los anteproyectos de ley en Bolivia y Nicaragua contemplan designar unidades u oficiales de información en cada institución pública para prestar asistencia de primera línea a quienes soliciten información.

Un indicador obvio de la fuerza con que se hacen cumplir estas leyes es la designación de estos oficiales y si han recibido capacitación especializada.<sup>34</sup> Un estudio comparativo de cuatro jurisdicciones de la mancomunidad determinó que “había consenso universal de que era necesaria una inversión considerable en la capacitación” que debía “abarcar tanto al personal en general (a todo los niveles) como a coordinadores / expertos en libertad de información, en aquellos casos en que ya existían estos cargos”.<sup>35</sup> Además, la capacitación no debe terminar cuando la ley entre en vigor. Los cambios de personal, las lecciones aprendidas, las enmiendas a las políticas y procedimientos internos dictan la necesidad de proporcionar capacitación continua a oficiales de información y otros funcionarios públicos pertinentes.

El público debe saber con quién comunicarse y cómo. Las más modernas leyes de acceso a la información contemplan esas necesidades. La ley sudáfricana, por ejemplo, exige que el gobierno publique en todos los directorios de teléfono el nombre y número de los oficiales y suboficiales de información.

Estos oficiales pueden trabajar juntos por medio de redes o grupos de trabajo para compartir mejores prácticas y lecciones aprendidas. En Jamaica, los oficiales de información se reúnen periódicamente y funcionan como un sistema de apoyo mutuo. Estas redes también sirven para demostrar el valor y profesionalismo de quienes ocupan el cargo.

**Plan de implementación: el valor de la planificación estratégica y la creación de consenso.** Si los gobiernos actúan con sabiduría, consultarán con la comunidad de posibles usuarios cuando elaboren su plan de implementación. Un motivo de optimismo en Jamaica es que a pesar de la cultura histórica de secretismo gubernamental, la unidad responsable del acceso a la información realizó un ejercicio de consulta con la sociedad civil en agosto de 2002, poco tiempo después de la aprobación de la ley, y de nuevo en marzo de 2003.<sup>36</sup> Este proceso permitió que los funcionarios públicos compartieran sus preocupaciones particulares con otros colegas en el gobierno y personas particulares, en un entorno positivo y de confianza, y a la vez que este último grupo tuviera la oportunidad de comprender mejor los obstáculos que enfrentan los funcionarios públicos, y también de pedirles cuentas.

En el primer taller se planteó una simple pregunta: ¿Qué es necesario para poner en práctica eficazmente la nueva ley de acceso a la información? En el taller se logró identificar que los principales obstáculos eran la falta de voluntad política y recursos tanto humanos

como financieros. El segundo taller se centró en priorizar las actividades clave. En él se determinó el descuido de algunos aspectos, como el nombramiento y capacitación de oficiales de acceso a la información y la aprobación del reglamento requerido para poner en práctica la ley. Estas sesiones para compartir experiencias y solucionar problemas permitieron que el gobierno tomara la decisión necesaria de posponer su aplicación con menos temor a reacciones negativas de la sociedad civil.

Como demuestra el ejemplo de Jamaica, muchas veces son las deficiencias administrativas más que el debilitamiento de la voluntad política las que hacen más lenta el cumplimiento de la ley y crean los mayores obstáculos. En Jamaica, la tardanza en que la ley entrara en vigor estuvo mucho más ligada a la falta de preparación que a temor de parte del gobierno. En Gran Bretaña, el parlamento escuchó los testimonios de los ministerios según los cuales el no compartir mejores prácticas entre los distintos sectores, llevó a retrasos y mensajes contradictorios.<sup>37</sup> La identificación de algunas de las principales debilidades administrativas y logísticas, el intercambio de lecciones aprendidas y una orientación continua permitirán que los administradores apliquen los recursos de manera centrada y con mayor eficacia y eficiencia.

***Unidades especializadas de coordinación y supervisión de la implementación de la ley de acceso a la información.*** Las unidades especializadas y órganos de supervisión han demostrado que son fundamentales para garantizar plena implementación y cumplimiento de la ley. “Sin un órgano permanente de supervisión, los esfuerzos del gobierno se dispersarían y diluirían, sin ninguna claridad de responsabilidades o directrices, y se reduciría su capacidad para llevar a cabo una planificación a largo plazo y promover mejores prácticas, lo cual le costaría más en recursos humanos y financieros.”<sup>38</sup> Es más, cuando no hay un órgano de coordinación y seguimiento de la ejecución, los usuarios se ven obligados a navegar en los sistemas por su cuenta y los funcionarios públicos se encuentran recargados de responsabilidades adicionales, que muchas veces deben manejar sin suficiente capacitación y recursos.<sup>39</sup>

Por esa razón, algunos países como México, Jamaica y Canadá han establecido direcciones de acceso a la información o comisiones de supervisión responsables de brindar asistencia, seguir el proceso de implementación, crear conciencia acerca del nuevo derecho a la información y proporcionar un centro para todas las actividades. La designación de una unidad especializada, como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México y la Unidad de Acceso a la Información (UAI) de Jamaica, permite que el gobierno brinde una respuesta uniforme y centrada a los problemas y demuestre un compromiso claro.

Entretanto, en Perú, cada ministerio o agencia debe tener a una persona designada para atender las solicitudes de información, pero no hay ningún organismo nacional de coordinación. En Estados Unidos, las agencias establecen su propia política, lo cual crea un sistema que no es uniforme y resulta en una aplicación desigual de la ley, que lleva a los usuarios de servicios públicos a tener experiencias muy distintas. En Sudáfrica no se ha establecido ninguna unidad especial de supervisión, simplemente se agregó la responsabilidad de la ley de acceso a la información a la larga lista de funciones que, por lo general, tiene el

director general (secretario permanente) de cada ministerio o agencia de línea.

El IFAI tiene un mandato que emana de la ley de acceso a la información, mientras que la unidad de Jamaica fue creada espontáneamente como un medio para abordar todos los aspectos de implementación. Puesto que el IFAI está autorizado por ley, es un órgano “legal” y ha contado con suficiente presupuesto para cumplir sus objetivos y tareas. La situación en Jamaica es distinta, donde la existencia de UAI ha dependido de fondos del Ministerio de Información adjunto a la Oficina del Primer Ministro y de la buena voluntad del ministro.

La experiencia ha demostrado que las unidades de coordinación especializadas son necesarias no sólo para la fase de implementación, sino también, y en particular, para educación, capacitación y seguimiento. En Trinidad y Tobago, la Ley de Libertad de Información entró en vigor el 20 de febrero de 2001. Poco tiempo después, se estableció una Unidad de Libertad de Información para brindar orientación técnica y legal a los entes gubernamentales, crear conciencia ciudadana de la nueva ley y dar seguimiento e informar sobre las acciones de implementación. Al principio, el Gabinete autorizó la Unidad de Libertad de Información por un año, que prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2003, cuando fue disuelta. No obstante, ya antes de que cesaran sus actividades, se había empezado a reducir su dotación de personal. Aunque no se han realizado estudios cuantitativos para determinar el efecto de haber discontinuado la unidad, algunas estadísticas sirven para indicar su importancia y que sigue siendo necesaria. En el período entre agosto y noviembre de 2001, cuando esta Unidad se encontraba capacitando a funcionarios públicos y educando a la ciudadanía, hubo 37 solicitudes de información y se recibieron 88 informes trimestrales del gobierno, lo que representó el 55% de todas las agencias que por ley deben presentar informes. Durante el mismo período, sólo que en 2002, cuando la unidad seguía activa, hubo 63 solicitudes de información y se recibieron 32 informes, lo que representó el 20% de todas las agencias. En noviembre de 2003, cuando se venció el contrato del último miembro de la unidad, sólo se habían recibido seis solicitudes de información y apenas un 8% de todas las agencias aún cumplían con el requisito de presentar informes.

***Sanciones e incentivos para funcionarios públicos.*** La voluntad política en un marco democrático y la eficacia administrativa dentro de una burocracia requieren claros incentivos para estimular la acción y desalentar la inacción. En todas las leyes de acceso a la información en América Latina y el Caribe, al igual que en Sudáfrica, se aplican sanciones a cualquier empleado público que destruya, altere o dañe documentos, o proporcione documentos reservados en contravención de las disposiciones de la ley. No es tan común que se desaliente (sancione) explícitamente a quienes no cumplen con los plazos de implementación establecidos, retrasan la entrega de documentos a los solicitantes o crean dificultades para los usuarios. El anteproyecto de ley boliviano ha agregado sanciones para estos problemas de “proceso” y implementación, al igual que para acciones ilegales relacionadas que estén documentadas. El gobierno canadiense, que analiza enmiendas a su ley emitida hace veinte años, ha recomendado agregar sanciones por no respetar las fechas establecidas. En Gran Bretaña, se nombró a gerentes de alto rango para dirigir las acciones de implementación y supervisar el trabajo de los oficiales de información. Varios meses

antes de que la ley entrara en vigor, el parlamento británico conoció que “muchos oficiales de información enfrentaban dificultades para que los gerentes de alto rango tomaran en serio los requisitos para aplicar la ley de libertad de la información...Una explicación ha sido que no están claras las sanciones por incumplimiento.”<sup>40</sup>

Sin embargo, tiene igual importancia recompensar el buen comportamiento. En Canadá, el Consejo del Tesoro, responsable de garantizar la implementación continua de la ley federal de acceso a la información, ha empezado a aplicar un sistema de recompensas públicas y certificados para funcionarios ejemplares. Algunos incentivos adicionales son aumentos de sueldo basados en evaluaciones de desempeño, que contienen criterios específicos de implementación, promociones y bonos.

***Introducción paulatina de la ley.*** El establecimiento de procesos y la necesaria transformación mental para pasar de una cultura de secretismo a una de apertura toma una enorme cantidad de energía y tiempo. Es desafortunada la presión que se ha ejercido en los gobiernos para que pongan en práctica de inmediato leyes de acceso a la información. En Jamaica, México, Perú y Sudáfrica, los gobiernos se plantearon un año o menos para que la ley entrara en vigor. En cada uno de estos casos, pronto descubrieron los numerosos obstáculos que enfrentaban. Aunque en la mayoría de estos países se impulsó la implementación de la ley en el tiempo prescrito, aún quedaban muchos importantes detalles de procedimiento por resolver. En Jamaica, el gobierno se vio obligado a posponer tres veces la fecha en que la ley debía entrar en vigor y a enmendar el reglamento de la ley para comenzar su aplicación paulatina.

Es preferible esperar más tiempo para la implementación de esta ley puesto que empezar con traspés puede socavar su legitimidad. El período debe durar lo suficiente para desarrollar la capacidad del sector público e informar a los ciudadanos de sus derechos, pero no tanto como para que pierda impulso o dé la impresión que el gobierno flaquea en su compromiso con la transparencia, como ocurrió durante el período de introducción de cinco años en el Reino Unido. En esta fase, el gobierno por lo general se centrará en establecer procedimientos, aprobar reglamentos y preparar o actualizar la gestión de documentos.

Sin embargo, los líderes gubernamentales y grupos de la sociedad civil necesitan garantizar que no se utilice el plazo de espera más largo para destruir masivamente los registros. En Japón, según un artículo periodístico, la destrucción de documentos elegibles para divulgación según la Ley de Libertad de Información aumentó en diez oficinas del gobierno central al aproximarse la fecha en que la ley entraría en vigor. Según el periódico, “el Ministerio de Agricultura tiró a la basura 233 toneladas de documentos en el año fiscal 2000, un aumento de 20 veces respecto a las 11 toneladas destruidas en el año fiscal 1999.”<sup>41</sup>

Un modelo de ejecución que podría tener éxito es un sistema de introducción paulatina según el cual la ley entra en vigor primero en algunos ministerios y agencias clave, para luego ir introduciendo durante un período específico hasta que todo el gobierno esté en línea. Este enfoque crea modelos que son más fáciles de enmendar o modificar para abordar los problemas que surjan antes de que se extiendan a todo el sistema de información. Como

declaró Maurice Frankel de la Campaña por la Libertad de Información en Gran Bretaña ante el Comité de Asuntos Constitucionales al informar sobre el progreso alcanzado en cuanto a la implementación de la ley: “Creo que el enfoque de big bang [introducción repentina] es muy malo y posiblemente raye en lo catastrófico... el gobierno central podría haber hecho esto mucho antes, tenía mucha experiencia... y podía haber lidiado con un montón de problemas que van a presentarse con relativa facilidad. En vez de eso, cada una de las autoridades de cada sector enfrenta el mismo problema al mismo tiempo, sin oportunidad de aprender de nadie”.<sup>42</sup>

Durante la fase inicial, los funcionarios públicos deben reunirse con regularidad para analizar la capacidad de los sistemas y las lecciones aprendidas, y garantizar que la siguiente serie de agencias en las que entrará en vigor esta ley las compartan ampliamente y las apliquen. El gobierno debe capitalizar este tiempo para completar y aprobar los reglamentos y políticas internas necesarias. Las ONG y los ciudadanos interesados deben familiarizarse con el valor y los defectos de la ley, presentar solicitudes, aprender cómo dar seguimiento con eficacia a las acciones de implementación del gobierno y participar positivamente con los ejecutores de la primera ronda.

Una posible desventaja de la introducción paulatina es que los gobiernos pueden decidir que participen ministerios no esenciales o agencias de menor importancia en la primera ronda de implementación, enviando así una señal de que no toman en serio la transparencia. Otra posibilidad es que se encuentren con una mayor cantidad de solicitudes de ciudadanos que la prevista o bien que soliciten la información más sensible y embarazosa. Esta realidad podría hacer que el gobierno retrase el proceso de ejecución. Además, los ciudadanos pueden frustrarse si las solicitudes son transferidas a entidades donde todavía no está vigente la ley. Por lo tanto, cuando se utilice un enfoque de introducción paulatina, recomendamos establecer plazos para cada fase como parte del reglamento, reglas claras relacionadas con la transferencia de solicitudes a entidades en las que aún no se ha introducido la ley y una educación intensiva de la ciudadanía para explicar el proceso.

### ***Importancia de una demanda sostenida***

Aunque este capítulo se centra en el “lado de la oferta”, sin una demanda equivalente de información, es inevitable que el gobierno deje de asignar recursos humanos y financieros para la puesta en marcha y administración de un régimen de información. De ahí que la respuesta de la sociedad civil deba ser enérgica, comprometida y a largo plazo. En experiencias recientes, hemos visto que se han organizado fuertes campañas en torno a la aprobación de la ley que luego se disolvieron durante la fase de implementación y uso. Sin una demanda de información y un seguimiento dinámico de las acciones gubernamentales para ejecutar y hacer cumplir la ley, el derecho a la información, obtenido con tanto esfuerzo, no tardará en deteriorarse.

Por consiguiente, y no obstante los distintos obstáculos para su aplicación efectiva en Sudáfrica según el estudio OSI (véase más arriba), la demanda de acceso a la información a través de la ley sigue emanando y está dirigida por *Open Democracy Advice Centre* (ODAC),

junto con otras ONG como SAHA y la Campaña de Acción por el Tratamiento. Por ejemplo, los esfuerzos minuciosos de los trabajadores de campo de ODAC han demostrado que el acceso a la información puede marcar la diferencia material en la vida de los pobres. En Kouga, en la zona rural de la Provincia Occidental del Cabo, la alcaldía había “prestado” a otra área las cuarenta casas destinadas a una comunidad, a pesar de una decisión ministerial de asignar recursos. Las presiones ejercidas para acceder a las actas de la reunión de la alcaldía en la que se tomó la decisión lograron revertirla. En Emkhandwini, en la remota Kwa-Zulu Natal, las aldeas deseaban tener acceso al agua potable, estaban cansadas de recorrer los ocho kilómetros para llegar al pueblo más cercano. La alcaldía, con una actitud arrogante, había decidido que las aldeas no tenían derecho a ninguna información sobre acceso al agua. ODAC presionó al Consejo Distrital y salió a luz que había un plan para introducir gradualmente el agua por tubería en un plazo de cinco años y mientras tanto la entrega semanal por cisterna de agua limpia. Era un buen plan y los aldeanos estaban contentos. Poner en práctica correctamente el acceso a la información puede ser bueno para el gobierno y los ciudadanos. En cambio, como revela el caso de Emkhandwini, el secretismo es perjudicial para las dos partes.<sup>43</sup>

## **Conclusión**

Entre los retos enfrentados por países que desean poner en práctica políticas de acceso a la información están la falta de educación, sensibilización, capacidad y voluntad política, además de una cultura de secretismo burocrático. Como demuestra esta lista y confirma este capítulo, aunque se requieren aspectos técnicos para una buena implementación, no se trata sólo de aplicar correctamente los mecanismos. Cambiar la mentalidad es una prioridad que constituye un reto mucho mayor tanto para los responsables de formular políticas como para los activistas. Los obstáculos son enormes y múltiples los escollos, pero las recompensas son de igual magnitud. Sin embargo, en la medida que aumente nuestro conocimiento de la teoría y la práctica de una buena implementación, crecerá exponencialmente la capacidad de diagnosticar los problemas de implementación. La aplicación correcta de una ley de acceso a la información puede cambiar las reglas del juego no sólo para la sociedad civil sino también para el gobierno, además de contribuir al fortalecimiento del marco político democrático.

## Notas

1. Véase Article 19 Model Law y Declaración de SOCIUS Perú, 2003, Consejo Británico.
2. Uno de los autores de este libro, Richard Calland, participó en el desarrollo, las pruebas y el refinamiento de la metodología. El Open Democracy Advice Center (ODAC) en Ciudad del Cabo coordinó la parte sudafricana de la encuesta en 2003, y en 2004 coordinó el sector regional africano, con seis países (Sudáfrica, Mozambique, Kenya, Senegal, Nigeria y Ghana). Los cinco países que formaron parte del estudio piloto fueron Sudáfrica, Macedonia, Bulgaria, Perú y Armenia. Después de afinar el estudio, en 2004 se realizó el primer estudio completo en dieciséis países. Al momento de redactar este texto, los resultados todavía no estaban disponibles.
3. Macedonia, que no tenía una ley de acceso a la información, fijó un plazo de 20 días para fines del ejercicio, por encima del promedio internacional de 15 días.
4. Iniciativa de Justicia de Open Society Institute, "Access to Information Tool: Overview 2003", documento no publicado.
5. Iniciativa de Justicia de Open Society Institute, "Access to Information in the Republic of South Africa: Access to Information Tool: South Africa 2003". [www.opendemocracy.org.za](http://www.opendemocracy.org.za)
6. En el trabajo realizado por los autores en Bolivia, a menudo nos contaron casos de leyes bien redactadas pero que a la postre no se ejecutaban. Un académico contó que en su país, Ecuador, hay más de 800,000 leyes, ya que jamás se retiran o derogan aquellas que caducan. Según él, sólo un pequeño porcentaje de estas leyes se ejecuta y hace cumplir.
7. Para una versión más detallada acerca de la aprobación de la ley de acceso a la información en Jamaica, véase Laura Neuman, "The Carter Center Access to Information Project: Jamaica Case Study", en Laura Neuman, ed., *Access to Information: A Key to Democracy* (Atlanta, GA: The Carter Center, 2002).
8. Para un relato más detallado de la campaña, véase Mukelani Dimba, "A Landmark Law Opens Up Post-Apartheid Africa" (2002), <http://www.freedominfo.org/reports/safrican.htm>
9. Los autores de este documento visitaron Belice en 2003 y tuvieron la oportunidad de reunirse con líderes de la sociedad civil, representantes de los medios de comunicación y miembros del gobierno, así como de la oposición, con el fin de hablar sobre la Ley de Libertad de Información de Belice.
10. Para una descripción de la situación de Zimbabwe en este tema, véase Article 19/MISA-Zimbabwe, "The Access to Information and Protection of Privacy Act: Two Years On", 2004.
11. Véase "América por la Sanción de la Ley de Acceso a la Información en Argentina", una campaña encabezada por Poder Ciudadano y otras importantes ONG argentinas, como el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, así como los medios y ONG ambientalistas. Estas agrupaciones solicitaron a los actores regionales interesados en la temática que enviaran cartas al Senado argentino solicitando la aprobación de una ley de acceso a la información. Más información sobre esta campaña está disponible en <http://www.poderciudadano.org>. En idioma inglés, véase <http://www.redinter.org/InfoRID/22538>.
12. Yashwantrao Chavan Academia of Development Administration (YAS-HADA), Action Research Project. Véase "Prune Newslines", *The Indian Express*, 15 de diciembre de 2004.
13. IFTI Watch Update, "World Bank Poised for Breakthrough on Disclosing Draft Documents" (2004), <http://www.freedominfo.org/ifti/world-bank/20040528.htm>
14. Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Comunes: "Freedom of Information Act 2000 – Progress Toward Implementation", vol. 1, 30 de noviembre de 2004, citando a Lord Falconer of Thornton, discurso durante la campaña a favor de la libertad de información, 1 de marzo de 2004. Disponible en el Departamento de Asuntos Constitucionales, <http://www.dca.gov.uk/foi/bkgrndact.htm#top>.

15. Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Comunes: "Freedom of Information Act 2000 – Progress Toward Implementation", vol. 1, 30 de noviembre de 2004. Disponible en el Departamento de Asuntos Constitucionales, <http://www.dca.gov.uk/foi/bkgrndact.htm#top>.
16. Alasdair Roberts, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* (Nueva York: Cambridge University Press), 2006.
17. Oficina del Comisionado de Información de Canadá, *Annual Report Information Commissioner 2000-2001* (2002). Véase el capítulo 1: Performance Overview.
18. Oficina del Comisionado de Información de Canadá, *Annual Report Information Commissioner 2000-2001* (2002). Véase el capítulo 3: v) Recognizing, Fostering and Protecting the Coordinators.
19. "Un buena administración de registros es una condición previa para el éxito de la administración de la Ley de Acceso a la Información y un componente esencial de la gobernabilidad". Véase Oficina del Comisionado de Información de Canadá, *Annual Report Information Commissioner 2002-2003* (2003). Véase Capítulo II: Addressing the Crises in Information Management.
20. Nestor Baragly, "Acceso a la Información y la Lucha contra la Corrupción en The Promotion of Democracy through Access to Information: Bolivia (Atlanta, GA: The Carter Center, 2004).
21. H. Rumbolt, "Challenges and Successes in Implementing the Access to Information Act in Jamaica", en Laura Neuman, ed, *Access to Information: Building a Culture of Transparency* (Atlanta, GA: The Carter Center, 2006).
22. Emerson St. G. Bryan, "The records and Information Management Profession: The View from Within Jamaican Public Service", *ACARM Newsletter* 33 (2002).
23. Entrevista con Robert Bohanan, archivista de Estados Unidos, mayo de 2004.
24. Grupo de Trabajo sobre Políticas de Registros Electrónicos (Michael Kurtz, Presidente). *Recommendations for the Effective Management of Government Information on the Internet and Other Electronic Records* (2004).
25. Edward Adams y Andrew Ecclestone, *Implementation of the Freedom of Information Act (2000, Study Visit to Australia and New Zealand*. Informe presentado al Departamento de Asuntos Constitucionales, Reino Unido, 2003.
26. Grupo de Trabajo sobre Políticas de Registros Electrónicos, *Recommendations*.
27. Antonio Birbuet Díaz, "Public Administration and Access to Information in Bolivia" en Laura Neuman ed, *The Promotion of Democracy through Access to Information: Bolivia* (Atlanta, GA: The Carter Center, 2004).
28. *Harris vs. Fort Smith*, Tribunal de Apelaciones del estado de Arkansas, 2004.
29. *Ley de Gestión y Responsabilidad Financiera de 1997*.
30. Comisión Nacional Anticorrupción, *Informe No. 6: Monitoreo a Portales de Transparencia de la Administración Pública* (Lima: Comisión Nacional Anticorrupción, 2004).
31. Aunque el informe peruano documenta el cumplimiento del gobierno, no proporciona ningún dato sobre el número de usuarios o "visitas".
32. Al momento de redactar este texto, el Open Democracy Advice Centre, Sudáfrica espera la respuesta a solicitudes de acceso a la información hechas a todos los departamentos de gobierno y otras importantes entidades del sector público (alrededor de 100 en total) para acceder a sus documentos internos de política relacionados con la implementación de la ley sudafricana (PAIA).
33. Iniciativa de Justicia del Open Society Institute, "Access to Information in the Republic of South Africa: Access to Information Tool: South Africa 2003". [www.opendemocracy.org.za](http://www.opendemocracy.org.za).

34. Article 19, "Principles on Freedom of Information Legislation, Principle 3, Promotion of Open Government Stresses the Importance of Training Inside Government Bodies" (Londres: Article 19, 1999). Véase también Article 19, Capítulo 4, "Raising Awareness and Educating the Public and Duty-holders about the FOIA Rights and Obligations in Promoting Practical Access to Democracy – A Survey of Freedom of Information in Central and Eastern Europe" (Londres: Article 19, octubre de 2002).
35. Adams y Ecclestone, Op. cit.
36. Los autores facilitaron este proceso como parte del Proyecto de Acceso a la Información de The Carter Center.
37. Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Comunes: "Freedom of Information Act 2000 – Progress Toward Implementation", vol. 1, 30 de noviembre de 2004. Disponible en el Departamento de Asuntos Constitucionales, <http://www.dca.gov.uk/foi/bkgrndact.htm#top>.
38. Laura Neuman, "Mechanism for monitoring and enforcing the right to information around the world" en Laura Neuman ed, *Access to Information: Building a Culture of Transparency* (Atlanta, GA: The Carter Center, 2006).
39. *Ibid.*
40. Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Comunes: "Freedom of Information Act 2000 – Progress Toward Implementation", vol. 1, 30 de noviembre de 2004. Disponible en el Departamento de Asuntos Constitucionales, <http://www.dca.gov.uk/foi/bkgrndact.htm#top>.
41. [Leap in Records Scrapped Prior to FOI], *Yomiuri Shimbun*, 2004. Disponible en inglés en <http://foia.blogspot.com/2004/12/japan-leap-in-records-scrapped-prior.html> y en japonés en <http://www.yomiuri.co.jp/newse/20041209wo01.htm>.
42. Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Comunes: "Freedom of Information Act 2000 – Progress Toward Implementation", vol. 1, 30 de noviembre de 2004. Disponible en el Departamento de Asuntos Constitucionales, <http://www.dca.gov.uk/foi/bkgrndact.htm#top>.
43. Open Democracy Advice Centre, "Five Years On: The Right to Know in South Africa (Ciudad del Cabo, abril de 2006).

## **Sobre los Autores**

**Laura Neuman** es la Directora Asociada del Programa Las Américas del Centro Carter en Atlanta, GA. Ella dirige, desarrolla e implementa los proyectos de transparencia en países desde Mali a la Bolivia. Sus publicaciones incluye: Acceso a la Información: La llave para la Democracia; Utilizando Leyes de Acceso a la Información para Hacer Cumplido Beneficios de Asistencia Social en los EEUU; y fue redactor y autor de Acceso a la Información: Construyendo una Cultura de Transparencia, La Promoción de la Democracia a Través de Acceso a la Información, y El Camino Hacia el Derecho de Acceso a la Información. Ella es egresada de la facultad de de Derecho de la Universidad de Wisconsin.

**Richard Calland** es el Director del Open Democracy Advine Centre en Cape Town y miembro fundador del Centro, que formó en 2000. El es encargado del programa de Derecho a Saber en Idasa, el think tank de democracia. Antes de unir con Idasa en 1995, el ejerció derecho en Londres por siete años, con especialismo en derechos humanos. Tiene un licenciado en políticos y derecho constitucional comparativo (LLM) de London School of Economic y la Universidad de Cape Town.

