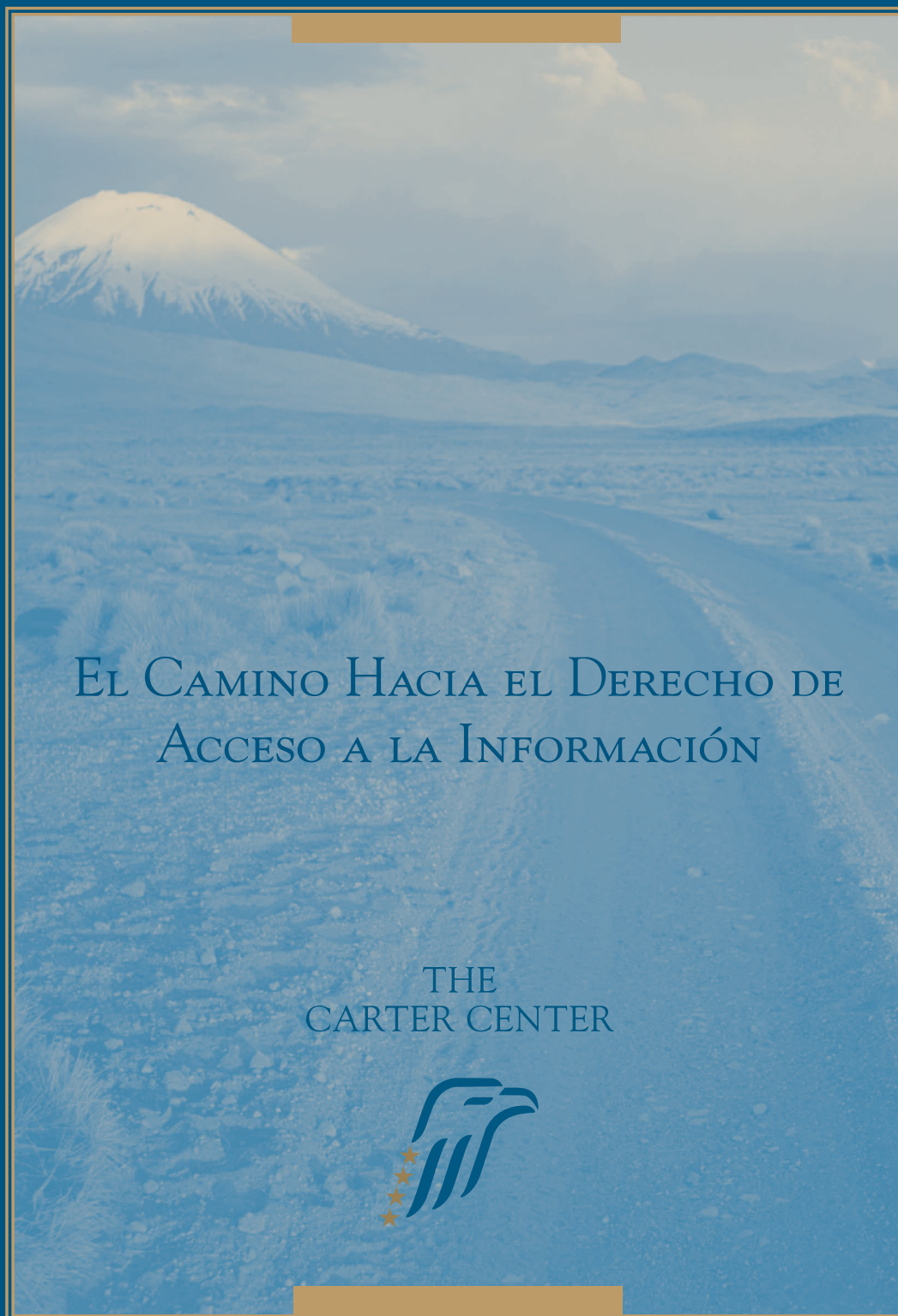


ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA



EL CAMINO HACIA EL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN

THE
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

COVER PHOTO: JOEL SARTORE

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

EL CAMINO HACIA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

BOLIVIA



THE CARTER CENTER
EL PROGRAMA DE LAS AMÉRICAS

ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

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

WWW.CARTERCENTER.ORG

ABRIL DEL AÑO 2006



TABLA DE CONTENIDOS

Prefacio	v
<i>Presidente Jimmy Carter</i>	
Reconocimientos	vi
Introducción	i
El Acceso a la Información: Un Reto Para la Inclusión	5
<i>Ministra Casimira Rodríguez</i>	
La Inclusión del Sector Privado en la Ley de Acceso a la Información	9
<i>Richard Calland</i>	
El Acceso a la Información y las Instituciones Financieras Internacionales	17
<i>Alasadir Roberts</i>	
Considerando el Derecho Constitucional de Acceso a la Información	25
<i>Laura Neuman</i>	
Cuadro Sobre el Acceso a la Información en las Constituciones Latinoamericanas	31
La Disposición Constitucional de Acceso a la Información en Sudáfrica	39
<i>Richard Calland</i>	
La Importancia de las Audiencias Públicas: Un Mecanismo Participativo para Elaborar la Ley de Acceso a la Información	45
<i>Patricia Salinas</i>	
La Estrategia de Transparencia Voluntaria en Bolivia y Lecciones Aprendidas en su Implementación	53
<i>José María Paz</i>	
Modelos de Monitoreo de Implementación y Cumplimiento de una Ley de Acceso a la Información	63
<i>Laura Neuman</i>	
Cuadro Comparativo — Implementación y Cumplimiento	63
El Derecho de Acceso a la Información: Conclusiones y Pasos a Seguir	77
<i>Nardy Suxo Iturry</i>	



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

Sobre los Autores 83

Un Vistazo al Centro Carter 88

Casos de Estudio

Jamaica: La Seguridad de los Niños Alojados en Orfanatos Públicos 7
Carole Excell

México: El Presupuesto Publico para la Prevención y Atención del VIH/SIDA 15
Tania Sanchez y Alicia Athié

China: Registros de Tierras Confiscadas 23
Jamie Horsley

Estados Unidos: Imágenes de Víctimas de Guerra 37
Ralph J. Begleiter

Sudáfrica: Fraude en un Programa Público de Viviendas 43
Open Democracy Advice Center

Argentina: Instituto de Enseñanza o Bar Bailable? 51
Martha Farmelo

Perú: Decisiones Injustas 61
Javier Casas

Bulgaria: Sigilo Judicial 75
Alexander Kashumov



PREFACIO

El Centro Carter ha tenido el privilegio de trabajar en Bolivia durante los últimos tres años para apoyar al establecimiento de un régimen de acceso a la información. Durante ese tiempo, hemos sido testigos de cuatro cambios de gobierno, presenciado manifestaciones de protesta protagonizadas por sectores que se sentían en situación de sumo desempoderamiento y atestiguado los hechos violentos del octubre sangriento de 2003. Presenciamos, asimismo, el éxito de un referendo, el surgimiento de nuevos partidos políticos y una elección en la que el principal candidato obtuvo una mayoría absoluta. Subyacente a todos estos acontecimientos se encuentra una nación comprometida con los principios de la democracia y decidida a mantener vigentes las normas constitucionales.

El anhelo de los bolivianos de profundizar su democracia ha llevado a poner un énfasis creciente en la necesidad de acceder a la información pública. El acceso a la información, ya sea que provenga del Estado o de empresas privadas, aumenta la transparencia y permite que los ciudadanos participen más plenamente en la vida pública. Es, asimismo, una herramienta esencial en la lucha contra la corrupción, que ayuda a racionalizar el uso de recursos escasos y hace más eficientes y eficaces a los gobiernos. De igual importancia son las leyes de acceso a la información porque hacen posible que los ciudadanos adquieran información crucial relacionada con la atención de salud, la educación, la vivienda y otros servicios públicos.

El presidente Evo Morales se planteó como meta hacer que su gobierno sea el más abierto y transparente que haya tenido Bolivia. De ahí que una de sus prioridades sea la aprobación y aplicación de una ley de acceso a la información. Para enfrentar este reto cuenta con la ayuda de una sociedad civil organizada, que está preparada para apoyar el flujo libre de información y dar seguimiento a la aplicación de la ley una vez que esté aprobada. Al contar con estos ingredientes clave, es decir, un gobierno con voluntad política y una sociedad civil atenta, estoy seguro de que Bolivia superará cualquier obstáculo que pueda surgir y que el acceso a la información se convertirá pronto en una realidad.

El Centro Carter está orgulloso de su relación con Bolivia, país en el que hemos trabajado para aglutinar a diversos sectores de la sociedad con el fin de promover la emisión de una sólida ley de acceso a la información; donde hemos apoyado la participación de entidades piloto en la Estrategia de Transparencia Voluntaria; compartido las experiencias internacionales y asistido en el desarrollo de mecanismos para su aplicación plena y estricto cumplimiento. El Centro Carter y mi persona reafirmamos nuestro compromiso de brindar apoyo al gobierno de Bolivia y a sus ciudadanos en su lucha por lograr una mayor rendición de cuentas y transparencia. Esperamos que esta segunda guía sirva como otra herramienta para ese propósito.

Jimmy Carter, Ex-Presidente de los EE.UU.



RECONOCIMIENTOS

Compilar un manual informativo es un desafío, pero clave para el avance del conocimiento y aprendizaje sobre el tema. El producto que usted lee es fruto de la labor de muchas personas, dentro y fuera del Centro Carter. Mucha gente de gran talento se comprometió con la producción de un manual final de alta calidad. Entre ellos estuvieron escritores, traductores y lectores. Nos complace agradecer a todos los autores que contribuyeron con capítulos y viñetas basados en su sabiduría y experiencias. Sus contribuciones fueron cruciales.

Liderando este esfuerzo, estuvo Laura Neuman, Subdirectora del Área de Transparencia y Directora del Proyecto del Acceso a la Información, quien recopiló este volumen. Trabajó incansablemente con los expertos para perfeccionar los artículos, revisó cada uno de ellos, escribió la introducción, y contribuyó a varios capítulos. Su propio conocimiento proveniente de la vasta experiencia anterior como abogada y con los proyectos de acceso a la información del Centro Carter en Jamaica y Nicaragua, a nivel hemisférico, Malí y ahora en Bolivia, sirvió como una base de la cual nació este volumen.

Tenemos la buena fortuna, en el Centro Carter, de contar con empleados y pasantes increíblemente comprometidos. Entre ellos Jennifer McCoy, Jane Nandy, Coby Cansen, y Chris Olson Becker se destacaron particularmente. Nuestro equipo en Bolivia también merece reconocimiento. Además de contribuir como autores, ellos representan al Centro Carter en Bolivia todos los días. Los esfuerzos para dar asistencia técnica y compartir experiencias para lograr la aprobación,

implementación, y cumplimiento de una ley de acceso a la información en Bolivia no hubieran sido posibles sin el desempeño profesional de nuestro equipo integrado por Nardi Suxo, Jose Maria Paz, y Patricia Salinas. En Atlanta el equipo formado por Chris Hale, el coordinador del proyecto de acceso a la información, y los pasantes Michael Mirelman, y Angye Rincón trabajaron especialmente fuerte para asegurar que esta publicación saliera.

Nuestro trabajo depende, en gran parte, de las contribuciones y consejos expertos de una comunidad de consultores internacionales de Argentina, Sudáfrica, Colombia, República Dominicana, Estados Unidos, México, y Perú, entre muchos otros países. Nos han brindado ayuda en temas diversos tales como el valor del derecho de acceso a la información y la necesidad de sistemas adecuados para el manejo de archivos y records. Sus aportes han sido indispensables y les queremos agradecer muy sinceramente.

Los traductores David Traumann y Paula Colmegna fueron miembros imprescindibles del equipo que produjo este manual. Su habilidad de traducir las palabras de otros es realmente impresionante, aun más cuando se considera la rapidez con que lo hicieron.

Finalmente, tenemos el honor de contar con el apoyo increíble y la calurosa bienvenida de innumerables bolivianos. Les agradecemos por su generosidad, tiempo y ánimo y valoramos la oportunidad de poder acompañarlos en este camino hacia del derecho de acceso a la información.



INTRODUCCIÓN

Hoy en día, 68 naciones en el mundo cuentan con leyes de acceso a la información y muchas otras contemplan la posibilidad de establecer leyes similares. “En América Latina, aunque la mayoría de los países tiene disposiciones constitucionales que consagran el derecho a la información, sólo cinco naciones de habla hispana han aprobado leyes que ponen plenamente en práctica este derecho.”¹ Bolivia está por convertirse en la siguiente nación que apruebe una amplia ley de acceso a la información, la que una vez aprobada tendrá que hacer frente a una serie de nuevos retos. Según Laura Neuman, “la aprobación de la ley es, en términos relativos, la fase más fácil. El mayor reto que enfrentan los gobiernos es la aplicación plena de la ley, y su ejecución efectiva es más crucial aun para que las leyes tengan un impacto permanente”.

El pueblo boliviano ha venido pidiendo mayor inclusión y participación social, una economía mejorada, la reducción de la pobreza y la corrupción, y un sistema político revitalizado. El acceso a la información es fundamental para cumplir con todos estos objetivos. El gobierno del presidente Morales, consciente de esta necesidad, se ha comprometido a lograr mayor transparencia y aprobar una ley de acceso a la información, compromiso que es compartido por miembros del congreso y organizaciones de la sociedad civil.

Durante los últimos tres años, el Centro Carter ha tratado de compartir algunas experiencias internacionales relacionadas con la aprobación, aplicación y cumplimiento de una amplia ley de acceso a la información. Hemos brindado asistencia técnica al Gobierno de Bolivia y a los cuatro entes piloto en cuanto al establecimiento y funcionamiento de la Estrategia de Transparencia Voluntaria, a través de la cual se ha aprendido mucho acerca de los obstáculos a la ejecución y las soluciones que se pueden aplicar a todas las entidades públicas. Asimismo, hemos apoya-

do a la sociedad civil en sus esfuerzos por crear comités departamentales y nacionales que promuevan la aprobación de una ley de acceso a la información. Como parte de nuestro trabajo, hemos tenido el privilegio de viajar (más de una vez) a cada departamento para analizar el valor del acceso a la información en Bolivia y facilitar la inclusión de variadas perspectivas en la redacción de la ley así como la creación de un régimen de acceso a la información. Por último, hemos elaborado y distribuido materiales, incluida esta segunda e importante guía, que ofrecen mayores insumos a las partes interesadas para continuar avanzando hacia la consecución del derecho a la información.

La Ministra Casimira Rodríguez, en su artículo titulado *Acceso a la Información: Un Reto para la Inclusión*, analiza el compromiso del Presidente Morales y su administración con la transparencia como mecanismo para lograr una democracia más incluyente. Habla, asimismo, del nuevo paradigma boliviano, según el cual una sociedad civil informada tendrá mayores oportunidades de participar en el establecimiento de prioridades y podrá fructificar una nueva relación de confianza.

Se argumenta que el acceso a la información sirve para reestructurar las relaciones y crear nuevos espacios políticos. Sin embargo, ante la creciente globalización y privatización de los servicios públicos, es cada vez más importante garantizar que todos los actores pertinentes abracen la nueva filosofía y normas de transparencia. Hemos incluido dos capítulos que se centran en los actores no gubernamentales porque reconocemos la responsabilidad que tienen estas poderosas fuerzas de vincularse con el creciente movimiento por la transparencia. En el primer capítulo, titulado *La Inclusión del Sector Privado en las Leyes*

¹ Considerando el Derecho Constitucional de Acceso a la Información: América Latina, L. Neuman, *El Camino Hacia el Derecho a Acceso a la Información*, Carter Center 2006.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

de *Acceso a la Información*, Richard Calland propone que las leyes nacionales de acceso a la información deben abarcar las entidades que proporcionan servicios públicos, ya sea que se trate de entes gubernamentales o bien del sector privado. Aunque se privatizan servicios esenciales, como el abastecimiento de agua y la atención de salud, la información propiamente dicha debe seguir en el dominio público. Esta filosofía está incorporada en la Ley de Promoción al Acceso de Información en Sudáfrica, de la que hoy día se benefician muchas personas.

Alasdair Roberts, en su capítulo titulado *El Acceso a la Información y las Instituciones Financieras Internacionales*, aborda el tema aun más amplio de la globalización de la información. Roberts señala la necesidad de transparencia no sólo en los Estados nación o las organizaciones del sector privado que cumplen funciones gubernamentales, sino también en las instituciones financieras internacionales, como son el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Se mantiene el reto de establecer los límites adecuados de confidencialidad en el seno de estos organismos intergubernamentales, puesto que la sociedad civil exige una revolución de la información de mayor magnitud.

La guía abarca otros temas relacionados con el establecimiento del derecho a la información. Laura Neuman brinda una *Considerando el Derecho Constitucional de Acceso a la Información: América Latina*, en la que señala que aunque la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos gozan del derecho constitucional de acceso a la información, que sirve de punto de referencia para promover este derecho humano fundamental, éste no se ha traducido siempre en una práctica de transparencia. Para aquellos países que no cuenten con este derecho contundente, recurrimos de nuevo a la experiencia sudafricana porque constituye un ejemplo de la manera como el derecho a la información puede enmarcarse en la constitución. En su artículo titulado *La Disposición Constitucional de Acceso a la Información en Sudáfrica*, Richard Calland comparte con nosotros el razonamiento y la lucha por

que se incluyera este derecho en la primera constitución democrática del país.

El éxito de las leyes de acceso a la información depende en gran medida de su legitimidad, sin la cual no se podría utilizar con frecuencia ni gozaría del mismo grado de “apropiación” pública. Las audiencias públicas constituyen un mecanismo para fomentar conocimiento de este derecho y captar la atención ciudadana. Bolivia, al igual que varios de sus países vecinos, cuenta con procedimientos formales para realizar audiencias públicas. No obstante, rara vez se utiliza este instrumento. Patricia Salinas en *La Importancia de las Audiencias Públicas: Mecanismo para una Formulación Participativa de Leyes* ofrece un plan de acción para antes, durante y después de una audiencia pública, así como diversas formas de aplicar esta metodología a la aprobación de una ley de acceso a la información.

Los siguientes documentos se refieren a las fases de aplicación y cumplimiento de una ley de acceso a la información. En *La Estrategia de Transparencia Voluntaria en Bolivia y Lecciones Aprendidas para su Aplicación*, José María Paz describe los esfuerzos gubernamentales por demostrar sin más demora su compromiso con la transparencia y brindar mayor información a sus ciudadanos. Se refiere, asimismo, a los retos que han encontrado los entes piloto y cómo han superado las dificultades. Estas lecciones pueden servir para otros sectores gubernamentales cuando empiecen la difícil tarea de aplicar la ley de acceso a la información.

En *Modelos de Monitoreo de Implementación y Cumplimiento de Leyes de Acceso a la Información*, Laura Neuman aborda muy hábilmente la necesidad de contar con un ente fiscalizador y un instrumento intermediario de cumplimiento para garantizar la plena y efectiva ejecución de la ley de acceso a la información. Presenta, asimismo, los cuatro principales modelos empleados, así como cada una de sus ventajas y desventajas. Concluye afirmando que “se pondrá en peligro la eficacia de un régimen de acceso a la información si no se establecen mecanismos de



fiscalización y ejecución que estén diseñados adecuadamente y cuenten con suficiente financiación”.

En el último capítulo titulado *El Derecho de Acceso a la Información: Conclusiones y Próximos Pasos*, Nardy Suxo Iturry, ofrece una clara visión de la necesidad y potencial del derecho a la información. Suxo expone los adelantos logrados por el gobierno y la sociedad civil en la promoción de la ley y ofrece recomendaciones concretas para futuras actividades que sean de utilidad en la lucha permanente por este derecho humano.

Lo novedoso de esta guía es que contiene algunos estudios de caso. A lo largo de toda la guía, se encuentran ejemplos de cómo las organizaciones de la sociedad civil, las personas y los medios han utilizado leyes nacionales de acceso a la información para garantizar la seguridad de los niños, entender mejor las políticas gubernamentales y ejercer sus derechos humanos fundamentales a la vivienda y a la atención de salud. Estos estudios sirven de poderosos recordatorios de los beneficios que puede traer consigo un régimen de acceso a la información.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN RETO PARA LA INCLUSIÓN

MINISTRA CASIMIRA RODRÍGUEZ

El proyecto de una democracia inclusiva que nos convoca en la actual coyuntura del país, es sin duda un reto y tendremos que recorrer un largo camino tortuoso y lleno de dificultades. Sin embargo concientes de esta realidad hemos decidido como nueva administración, afrontar los pasos que haya que dar para lograr la inclusión de todos los sectores de la sociedad boliviana.

Hay muchas razones para que la exclusión haya imperado en nuestro país, y una de éstas es que la información siempre ha estado en poder de grupos de elite y de poder, sin llegar al ciudadano de a pie. Y por todo lo que hemos vivido como país, podemos afirmar que la falta de acceso a la información ha dado lugar a que se cometan actos en contra de los intereses del país que han vulnerado los derechos humanos de todos los bolivianos.

Existen diferentes teorías y opiniones sobre las posibilidades de poner al alcance de todos los ciudadanos la información producida por los servidores públicos. Una expresión de éstas, es que los servidores públicos no están preparados para dar información, con los argumentos de que “no hay un manejo de archivos, que en muchos casos no existen archivos, que no hay presupuesto, que no se debe dar información ya que no se sabe en que la van a utilizar” y muchos otros argumentos más. Y de parte de la sociedad civil está la desconfianza de que se les dará “información incompleta, que no será información fiable, que seguro tendrá costos en tiempo y en dinero

la obtención de información”. Al tenor de este razonamiento podemos decir que la actual administración tiene como compromiso ineludible la transparentación de toda la información pública y para ello ya se han iniciado procesos como los que están llevando a cabo algunos Ministerios al poner al alcance de todos los ciudadanos información relevante de sus despachos. Debemos hacer referencia asimismo a las acciones que están llevando a cabo el Presidente de la Cámara de Senadores poniendo en conocimiento público los contratos y documentos suscritos en esa

Cámara, y estamos seguros que el Poder Judicial asumirá igual o quizá mayor compromiso de transparentar toda la información en su poder. El propio Presidente de la República, ha manifestado públicamente que el derecho de acceso

a la información y la transparencia será un tema de agenda permanente para el Poder Ejecutivo y que se hará todos los esfuerzos para que los otros dos poderes se sumen a este reto que debe comprometernos a todos los bolivianos y bolivianas.

La participación y la inclusión es el nuevo paradigma hoy en día de cualquier sociedad con vocación democrática y en el caso de Bolivia no puede ser de otra manera ya que el compromiso asumido por este Gobierno es lograr una participación efectiva de la ciudadanía, allanando los caminos para llegar a contar con resultados de acercamiento, entre la sociedad civil y los poderes del Estado.

Pero, para lograr esta participación que es nuestro anhelo tenemos que dar información a la ciudadanía,

*... la actual administración tiene como
compromiso ineludible la transparentación
de toda la información pública ...*



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

la información tiene que dejar de ser sólo para las elites. Es imprescindible que todos estemos informados acerca del manejo público de los recursos, las políticas públicas que se definen, las leyes que nos rigen, manejo de los servicios públicos por empresas privadas. En fin todo aquello que nos ayude a ser más proactivos entre sociedad civil e instituciones del Estado. El contar con información, permitirá tener propuestas para cambios en políticas públicas favorables a todos los sectores, y a optimizar nuestros recursos que como Estado tenemos la obligación de poner a disposición de todos los gobernados, para mejorar las condiciones de vida, de todos nosotros. De nada servirá sin embargo hacer todos los esfuerzos para llevar adelante este proceso de transparentar la información, si no se cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública y un reglamento que ponga al alcance de todos los archivos públicos de los tres poderes del Estado.

Asimismo esperamos que en la Constituyente se tome en cuenta este derecho básico para ser incluido dentro del capítulo que se refiera a derechos y deberes

de los ciudadanos, para que de esta manera este derecho se halle protegido por la propia Constitución.

Por otro lado debo referirme, a que el contar con una Ley no resolverá el problema de la falta de acceso a la información, debe haber de parte de la sociedad civil un compromiso de asumir vigilancia social para el ejercicio de esta Ley con la que todos esperamos contar. Y de parte de los servidores públicos una verdadera muestra de transparencia otorgando toda la información requerida por los ciudadanos. Por lo que reafirmo el compromiso de este Ministerio a mi cargo para llevar adelante la promoción y discusión y posterior presentación al Congreso de un Anteproyecto de Ley.

Antes de concluir quisiera agradecer, a las instituciones como el Centro Carter que ha brindado su apoyo a este proceso y a todos aquellos que han realizado esfuerzos para que Bolivia cuente con una Ley de Acceso a la Información y la Transparencia y solicitar que este compromiso se renueve para el bien de todos y todas.



LA SEGURIDAD DE LOS NIÑOS ALOJADOS EN ORFANATOS PÚBLICOS

CAROLE EXCELL

En Jamaica hay más de 2,500 niños alojados en hogares para huérfanos. Dos años atrás, hubo una serie de acusaciones de abuso físico y sexual, negligencia, maltrato y denuncias sobre el peligro en el que se encontraban los niños alojados en estas instituciones. El gobierno realizó una investigación a partir de estos cargos y emitió a una serie de recomendaciones sobre el manejo de los hogares para niños huérfanos. Durante el último año, cinco organizaciones de la sociedad civil interesadas en temas referidos a la infancia, trabajaron en conjunto para aplicar El Acto Jamaicano de Acceso a la Información de 2002, con el objetivo de determinar si las vidas de estos niños habían mejorado realmente y si las recomendaciones propuestas por el gobierno habían sido implementadas.

La coalición presentó más de cuarenta solicitudes ante dos agencias gubernamentales que tienen a su cargo la salud, seguridad y bienestar de estos niños. Estas solicitudes se referían a documentación sobre la cantidad y el resultado de las evaluaciones psicosociales y psicofísicas realizadas en todos los hogares para niños huérfanos del país, documentación que mostraría la cantidad de niños alojados en los hogares y la cantidad de camas con que cuenta cada hogar; datos sobre la cantidad de niños que habían muerto en los hogares en los últimos 5 años y las causas de dichas muertes, el esquema de visitas de los psicoterapeutas y copias de los controles e inspecciones realizados a los hogares. Con respecto al abuso y negligencia, castigos corporales y dificultades de conducta alegados, se solicitó el acceso a los informes producidos por el área responsable del control y verificación. También se solicitó el estado de cuentas de 4 hogares administrados en forma privada que recibían fondos

públicos. El gobierno facilitó información referente a casi todas las áreas sobre las cuales se habían presentado solicitudes. Se pudo acceder a más de cien documentos de relevancia y solamente se aplicó una excepción para información de carácter financiero.

Con anterioridad a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, existían muy pocos datos disponibles sobre la calidad de la atención y el estado físico de los hogares para niños huérfanos, sobre las prioridades establecidas para la administración y el carácter de las modificaciones previstas o sobre el control y las inspecciones realizadas a los hogares y a los propios niños. Tampoco había datos sobre las respuestas a acusaciones de abuso físico y sexual o negligencia hacia los niños alojados en dichas instituciones ni sobre los procedimientos de denuncia y las consecuencias de estas. Con la información obtenida por la coalición, se pudo analizar este acuciante problema y así plantear recomendaciones certeras y proponer soluciones tanto de carácter inmediato como de más largo plazo. Además, las organizaciones pudieron ofrecer colaboración en determinadas tareas y así apoyar los esfuerzos gubernamentales en áreas tales como el control externo de las instituciones o la capacitación de su personal. La coalición también pudo descubrir que cierta información relevante, como los datos sobre niños discapacitados, no figuraba en la documentación mensual, lo cual será útil tener en cuenta en futuras solicitudes y en futuros esfuerzos a favor de los niños.

Gracias a la aplicación de la Ley de Acceso a la Información por parte de la coalición de organizaciones de la sociedad civil, los niños más vulnerables de Jamaica estarán mejor protegidos y a salvo del abuso y la negligencia.



LA INCLUSIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN¹

RICHARD CALLAND

La transparencia es ahora una norma generalmente aceptada como parte de un Estado democrático, entendida como un elemento esencial en el ejercicio de la democracia, de valor decisivo para aumentar la eficiencia de la administración pública y crucial para el ejercicio efectivo de otros derechos (Calland & Tilley: 2002). En años recientes ha habido una enorme cantidad de actividades y se han logrado avances significativos, con acciones gubernamentales correlativas al activismo de la sociedad civil para promover el derecho de acceder información.

Este enfoque en el sector público omite grandes cantidades de información pertinente e importante que se encuentra, cada vez más, en manos de entidades privadas. Si bien se ha presentado con éxito el argumento a favor de la transparencia en el ámbito público e incluso se ha puesto en práctica en muchos países, el poder público se ha filtrado a una nueva gama de instituciones y órganos. Como resultado de la masiva tendencia hacia la privatización, los bienes y servicios antes proveídos por el Estado, o al menos considerados responsabilidad estatal, ahora son suministrados por empresas privadas en el marco de diferentes tipos de arreglos entre éstas y los gobiernos. Aquellos que abogan por la transparencia encontrarán que gran parte de la información pública se ha esfumado misteriosamente y se encuentra ahora en manos del sector privado.

Además, hay una conciencia cada vez mayor de que los impactos públicos de muchas actividades pri-

vadas (v.g. impactos ambientales) ameritan el escrutinio público, y la divulgación de información se percibe cada vez más como una herramienta de regulación potencialmente eficaz. Muchas corporaciones han empezado a operar con sistemas de divulgación voluntaria en respuesta a las demandas de la sociedad civil y el contexto de “responsabilidad social corporativa”. Sin embargo, la divulgación de información de parte del sector privado es, en el mejor de los casos, arbitraria, y no hay consenso acerca de lo que es preciso exigir que divulgue la empresa privada. Esto representa un reto significativo para los partidarios de la transparencia, tanto desde una perspectiva práctica como filosófica y basada en los derechos humanos y

trae a colación la gran interrogante de si las corporaciones que desempeñan funciones casi públicas y suministran bienes y servicios públicos deben atenerse a los mismos estándares de transparencia pública

y rendición de cuentas o responsabilidad que sus pares en el sector público. Y, de ser así, ¿quién decide, y en base a qué?

EL SIGILO CORPORATIVO

Las corporaciones son burocracias y como tales son proclives a adoptar una cultura de sigilo, ya sea como un impulso subconsciente o como una estrategia o política deliberada. Sin embargo, tal como han llegado a reconocer algunas corporaciones con más

El sigilo es amigo del acceso injusto e incluso desigual al mercado ...

¹ Este artículo pertenece al libro *Transparency in the Profit-Making World*, que será publicado por Oxford University Press en 2005, como parte de la Iniciativa para el Dialogo sobre Políticas de la Universidad de Columbia.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

visión de futuro, ésta puede ser una práctica contraproducente. El sigilo es amigo del acceso injusto e incluso desigual al mercado; por contraste, la apertura apoya la búsqueda de mercados justos y competitivos.

La divulgación en el sector privado plantea muchas de las mismas interrogantes que en el sector público. Para avanzar en el debate acerca de la transparencia con fines de lucro, es importante reconocer los intereses legítimos de los negocios y los orígenes de su preferencia tradicional por el sigilo, por encima de la transparencia. Asimismo, hay inquietudes razonables acerca del costo y el daño potencial a la reputación que pueda causar la divulgación de alguna información. Además, es importante reconocer como otro punto de partida que el sigilo puede servir no solamente al estrecho interés propio de la corporación, sino que quizá también indirectamente, a los intereses de la sociedad. Es necesario cierto grado de sigilo corporativo para proteger aquellos temas que atañen al interés general, a saber, incentivos para la innovación; el funcionamiento del mercado; la integridad del proceso de toma de decisiones; y la privacidad personal (Stevenson 2001: 47).

Puesto que las leyes en torno al acceso a la información no suelen abarcar a los entes privados (véase más abajo), no existen pautas acerca de cómo lidiar con la gama de información que éstos guardan y controlan. Sin embargo, esto no significa que no haya un espectro. Muy pocas personas argumentarían a favor de divulgar los secretos legítimos más evidentes de una corporación, es decir, sus secretos de fabricación. ¿Se podría exigir que Coca Cola divulgara su receta original? No. El hacerlo socavaría totalmente el ímpetu y los alicientes para el empeño empresarial, así como las inversiones de capital necesarias para desarrollar nuevos productos. No obstante, tal como señala Mary Graham, los secretos de fabricación representan un aglomerado relativamente pequeño de datos en un extremo del espectro (Graham 2002: 147). En el otro extremo, asevera Graham, se encuentra otro aglomerado de datos que son de indiscutible dominio público, tal como la información financiera básica que exigen las leyes estatales y/o federales, y los datos sobre salud,

seguridad y medio ambiente que son necesarios en los regímenes reglamentarios tradicionales.

En cuanto a la información pública, las leyes de acceso a la información tratan de abordar la cuestión de dónde trazar la ‘línea de transparencia’ entre los extremos del espectro, en primer lugar al identificar las categorías de registros exentos de divulgación, y, en segundo, equilibrándolas en las mejores leyes a través de lo que se denomina “disposición de predominancia del interés público”. Según estas disposiciones, si el daño que se haría al interés público al retener la información es mayor que el daño contemplado por la exención que justifica dicha retención, entonces se debe divulgar esta información.

Es importante señalar que conceptual y legalmente no hay en absoluto ninguna razón por la cual no se puede aplicar un enfoque similar a las corporaciones. Las leyes de acceso a la información que abarcan la información estatal están sujetas a exenciones que captan el interés público por mantener algunas cosas secretas. Asimismo, si una ley incluyera a los entes privados de manera similar (como por ejemplo la Ley de Acceso a la Información sudafricana, la que se analiza en detalle más abajo), también podría contener exenciones a la divulgación pública. En síntesis, hay razones legítimas por las cuales es preciso mantener en secreto algunos tipos de información, y se puede articular y proteger esta necesidad en la ley. Sin embargo, esto no es así porque la empresa es un ente privado, sino porque existe un interés público que debe ser protegido al permitir que se retenga la información.

EL IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN EN EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Aunque la privatización adopta muchas formas, la filosofía subyacente tiene una calidad uniforme, a saber, eliminar los servicios públicos del control estatal directo y colocarlos hasta cierto punto bajo el control o en manos privadas. En todo el mundo, la privatización y las políticas relacionadas con ésta y sus variantes, tales como la “subcontratación” de los



servicios públicos y los así llamados “asociaciones públicas-privadas” (APP) han cambiado radicalmente el paisaje del poder público².

Los servicios públicos locales, como son la recolección de desechos sólidos, están ahora en manos de contratistas privados. Los grandes sistemas de transporte público funcionan sobre la base de complejos asociados entre los gobiernos y las grandes empresas, al igual que algunos servicios de alimentación, agencias de recuperación, instalaciones para el tratamiento contra las drogas, mantenimiento de carreteras y ferrocarriles, y mantenimiento de registros de personal. Como ya se ha señalado, “una cantidad impresionante de agencias gubernamentales han contratado a empresarios privados para realizar funciones gubernamentales con afán de lucro” (Bunker & Davis 1998: 2). Dondequiera que sea, siempre habrá algún lugar en el mundo en que estas funciones habrán sido privatizadas a través de subcontrataciones. En algunos países hasta las cárceles se encuentran en manos del sector privado. El comportamiento notorio de los empleados de contratistas de seguridad privados en la prisión de Abu Ghraib en Irak en 2004 constituye un ejemplo contundente tanto del alcance como de los peligros de subcontratar funciones estatales.

Entre todas las privatizaciones, el suministro de agua ha tenido el impacto más fuerte en la vida de la población común, y ha provocado las controversias más grandes. Puesto que el agua es un bien fundamental, el grado de acceso, aunque sea mínimo, es un derecho humano básico, pero hasta la fecha las reglas de la privatización han obviado la rendición de cuentas al nivel de responsabilidad pública. En muchos casos, la privatización o subcontratación proporciona a las corporaciones la oportunidad de ejercer un monopolio. El usuario queda sin opción de salida.

Para él o para ella, es irrelevante quién sea el proveedor de servicios. Las preocupaciones centrales son el acceso y el costo. Lo que sí es de importancia tanto para mujeres como hombres es que su familia tenga acceso al agua potable a un precio asequible. Desde las verdes y onduladas montañas y valles de la provin-

cia de Cochabamba en Bolivia hasta los secos tugurios de Sudáfrica, los ciudadanos se resisten a los aumentos en el precio del agua que a veces se han producido inmediatamente después de la privatización. La transparencia en la operación de un servicio se vuelve

todavía más importante, y podría convertirse en la principal barrera de protección contra el abuso del monopolio y de los derechos de los usuarios.

LA RESPUESTA LEGISLATIVA PARA LA TRANSPARENCIA CORPORATIVA

Las primeras leyes de acceso a la información sólo tendían a cubrir información estatal “pura”. La definición de la información a la que el solicitante podía acceder era bastante restringida, a fin de limitar las solicitudes de información de propiedad gubernamental, en posesión del gobierno o bajo su control. Estados Unidos cuenta con una de las leyes de libertad de información más antiguas y posiblemente con uno de los sistemas más desarrollados y eficaces para facilitar a los ciudadanos el acceso a la documentación pública. Asimismo, ha acumulado amplia experiencia en una gama diversa de privatizaciones.

La transparencia en la operación de un servicio se vuelve todavía más importante, y podría convertirse en la principal barrera de protección contra el abuso del monopolio y de los derechos de los usuarios.

² Aunque para el año 2001 investigaciones realizadas por la OCDE reportaron que se había reducido el ritmo de las actividades de privatización en los países miembro de la organización, las privatizaciones siguen teniendo un impacto sobre la distribución de riqueza y poder (OCDE 2002). Empezando a finales de la década de los setenta e inicios de los años ochenta, para los noventa el proceso de privatización adquirió fuerza en todo el mundo tanto desarrollado como en vías de desarrollo. En 1990, las ganancias brutas de las privatizaciones realizadas en los países de la OCDE alcanzaron US\$ 29 mil millones, y en su año de auge (1996) superó los US\$ 100 mil millones (OCDE 1998).



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

Al principio, durante la primera oleada de privatizaciones en Estados Unidos, se prestó poca atención a los problemas que podían surgir en relación con la libertad de información (Feiser 2000). Sin embargo, la experiencia ha demostrado una dificultad evidente.

Hay numerosos ejemplos donde las corporaciones que desempeñan funciones gubernamentales privatizadas han intentado denegar el acceso del público a una amplia variedad de registros (Bunker & Davis 1998: 2). Citan como ejemplo un caso en California donde una empresa de eliminación de desechos contratada por el gobierno municipal intentó impedir que se hicieran públicos los registros financieros utilizados para evaluar el incremento de tarifas concedido por los funcionarios municipales. En Sudáfrica, ISCOR, una importante empresa siderúrgica que había sido de propiedad pública, intentó (aunque al final no tuvo éxito) utilizar su estado legal de empresa privada como un escudo para evitar que se dieran a conocer los documentos relacionados con su desempeño medioambiental durante la época del apartheid.

El fracaso general de los tribunales de EEUU en imputarle responsabilidades a las entidades privadas de acuerdo con la Ley de Libertad de Información significa que el gobierno puede frustrar los fines de divulgación pública de la Ley al delegar servicios al sector privado. Esto constituye una amenaza importante a la transparencia y al ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto no es único con respecto a las políticas tradicionales. De los ocho³ países que aprobaron leyes antes de 1990, sólo Nueva Zelanda aprobó una ley de acceso a la información que estipulaba el derecho de acceder a otros registros que no fueran documentos públicos “puros”.

La explosión de leyes de acceso a la información fue posterior a 1990 como parte de la nueva agenda de “governabilidad” y, en algunos casos, en respuesta a la demanda ciudadana por una mayor apertura. Entre la nueva oleada de leyes de acceso a la información ha surgido una tendencia significativa. Entre las cuarenta y seis leyes de acceso a la información estudiadas para los fines de este trabajo, diecisiete tienen una cobertura parcial de información no estatal y

trece fueron aprobadas en 1999. Ocho de esas trece pertenecen a la región de Europa Central y Oriental, una zona que, por supuesto, ha experimentado ajustes estructurales masivos y muchas privatizaciones de los servicios públicos desde los cambios políticos posteriores que se dieron a principios de la década de 1990, luego de la caída del Muro de Berlín.

Las leyes que ofrecen “cobertura parcial” lo hacen de múltiples maneras y todas son variaciones del tema central de la rendición de cuentas, o responsabilidad pública. La ley eslovaca, por ejemplo, abarca entidades que “manejan fondos públicos u operan con propiedad estatal o municipal”. La ley finlandesa comprende a entidades privadas “designadas para desempeñar alguna tarea pública sobre la base de una ley, decreto, disposición u orden emitida en virtud de una ley o decreto, cuando estas ejerzan autoridad pública”⁴. La ley búlgara va un paso más adelante al definir la información pública en su Artículo 2(1) como “cualquier información de importancia pública relacionada con la vida pública de la República de Bulgaria...”. Asimismo, establece en su Artículo 2(3) que el derecho de acceso a la información abarca la “información pública relacionada con los servicios públicos suministrados por personas naturales o entidades jurídicas, y financiados con el presupuesto estatal o fondos presupuestarios”.

La ley de Jamaica tiene un enfoque bastante distinto. La Sección 5(3)(b) de su Acta de Acceso a la Información de 2002 faculta al ministro responsable para declarar que el derecho de acceso estipulado en la ley se aplica a “cualquier otro órgano u organización que preste servicios de carácter público esenciales para el bienestar de la sociedad jamaicana”. La ley jamaicana acaba de entrar en vigencia (5 de enero de 2004) y, por consiguiente, aún no se cuenta con ejemplos del ejercicio de esta discrecionalidad por parte del ministro.

3 Suecia, EEUU, Noruega, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca

4 Sección 4(9), Ley de Apertura de las Autoridades Gubernamentales, 1999



UN DERECHO AMPLIO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PRIVADA: EL EXPERIMENTO SUDAFRICANO

La ley sudafricana adoptó una solución política única al problema que va más allá que cualquier otra ley de acceso a la información. Esta ley establece un derecho amplio a toda información privada cuyo acceso sea necesario para la protección o ejercicio de otro derecho. Aunque es aún relativamente temprano para llegar a conclusiones desde que fuera puesta en práctica esta ley, la experiencia acumulada hasta el momento ofrece la visión de cómo un amplio derecho legal con completo acceso a la información privada podría transformar los requisitos de divulgación establecidos por el sector privado con fines de lucro y cómo un sistema así funcionaría.

En 1994, durante el proceso de participación pública de la Asamblea Constituyente, el Open Democracy Campaign Group (Grupo de Campaña por una Democracia Abierta) abogaba por un derecho incondicional a la información pública, además del derecho a la información privada. Este argumento atrajo la atención de los miembros claves de la representación del partido gobernante ANC en los comités de la Asamblea Constituyente, quienes estaban al corriente de los cambios estructurales sufridos por el poder estatal en todo el mundo. Estos sabían que su propio gobierno se había embarcado en un proceso de privatización y estaban plenamente conscientes de la inmensa riqueza y poder de las corporaciones sudafricanas y empresas transnacionales. Para COSATU, la organización que aglutina al movimiento sindical y que fue uno de los grupos que participó de la campaña, se trataba de una cuestión fundamental de importancia política y estratégica. Tal

como señalara Oupa Bodibe, su representante ante el Grupo de Campaña: “Los trabajadores necesitan información para ejercer y proteger sus derechos. Si los sindicatos o los trabajadores pudieran solicitar información vital para proteger o ejercer el derecho de prácticas laborales justas...se fortalecería el cumplimiento de los derechos humanos en toda Sudáfrica... se requiere información para ejercer y proteger el derecho a la igualdad, asegurar la ausencia de discriminación en la contratación, la promoción y los salarios, y, en general, promovería la democratización del lugar de trabajo” (Calland & Tilley 2001: 109).

De ahí que la versión del derecho de acceso a la información que surgió en la Constitución final representó un nuevo y radical camino: La Sección 32 establece no sólo el derecho de acceso a “cualquier información en poder del Estado” sino también “cualquier información que tenga otra persona y que

sea necesaria para el ejercicio o protección de cualquier derecho”. En otras partes, la definición de “otra persona” abarca tanto las naturales como las jurídicas, de modo que la Sección 32 cubre, sin lugar a dudas, las empresas privadas.

A pesar de su potencial, la utilización de la ley sudafricana se ha restringido en lo que

respecta a los registros privados. No obstante, se pueden citar algunos ejemplos. En Pretorius vs. el Banco Nedcor, un ex alto funcionario del Ejército sudafricano había solicitado acceso a los registros relacionados con la política del banco para decidir sobre las solicitudes de préstamos. A Pretorius se le había denegado su solicitud de préstamo sin explicación alguna y deseaba saber el porqué. En Sudáfrica, se sospecha que los bancos y otras agencias de crédito discriminan a ciertas áreas o grupos sociales que con-





ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

sideran de alto riesgo. Aunque la aversión al riesgo es, por supuesto, una estrategia comercial perfectamente legítima, una discriminación generalizada contra los miembros de un área o grupo social particular constituye una ofensa al derecho constitucional sudafricano de acceso equitativo y al derecho contra la discriminación. En el caso Pretorius, el banco, aconsejado por sus abogados y ansioso por no comparecer ante los tribunales, propuso un arreglo extrajudicial y proveyó al solicitante con una gama de documentos en los que establecía su política y las razones por las que en su caso particular había rechazado la solicitud de préstamo.

En otro caso más complicado, el Centro de Asesoría para la Democracia Abierta (ODAC por sus siglas en inglés) obtuvo, en nombre de pescadores pobres, los “planes de transformación” de una serie de empresas pesqueras establecidas con el fin de ganar licitaciones para asignar cuotas de pesca, la principal actividad económica en las costas del oeste y sur de Sudáfrica. En esencia, una serie de antiguas empresas pesqueras, cuyos dueños eran blancos, había ejecutado un ingenioso “fraude legal” al reconstituirse a través de subsidiarias como “empresas de empoderamiento”—o sea, empresas cuyos dueños son de raza negra o en las que tienen una parte substancial de las acciones—a fin de obtener cuotas en licitaciones asignadas a estas empresas como parte de la estrategia general de transformación económica del nuevo gobierno. A los pescadores y pescadoras los habían engañado para que firmaran los formularios que los acreditaban como accionistas sin recibir absolutamente ningún rédito. Al acceder a los “planes de transformación” que establecían los detalles del empoderamiento a los empresarios de raza negra, se puso al descubierto el fraude, que fue revelado a los pescadores para que pudieran hacer uso de medios legales y las empresas fueron reportadas a la Gerencia Costera Marina, el ente regulador del gobierno.

La transparencia en el sector privado ha obligado a una serie de comunidades locales y personas a rendir cuentas. Sin el derecho de acceso a la información privada no hubiera sido posible exponer lo sucedido ni llevar a cabo ningún cambio.

CONCLUSIÓN

El ámbito público ha cambiado drásticamente en los últimos veinticinco años. Como resultado de las políticas de privatización y subcontratación, se ha cedido gran parte del poder público a entidades de propiedad privada. El impacto relativo del sector con fines de lucro ha crecido, al igual que la comprensión o cálculos del daño así como del bien que puede causar el sector privado en la vida de los ciudadanos comunes en doquiera convivan y en su medio ambiente.

A pesar del gran aumento de leyes de acceso a la información en todo el mundo, éstas no han incluido disposiciones que garanticen el acceso a información vital para los ciudadanos que buscan arduamente que las entidades asuman su responsabilidad y rindan cuentas en aquellos aspectos que afectan su vida cotidiana. Algunas leyes han hecho el intento de definir los “registros públicos” de tal manera que ejerzan autoridad sobre entidades que realizan funciones públicas.

Eradicar lo que se ha convertido en una falsa línea divisoria cada vez más irrelevante y confusa entre los dos sectores y entre la transferencia de poder, funciones y responsabilidades de uno a otro, no es sólo necesario, sino imprescindible. De lo contrario, en la búsqueda de transparencia, el ganar la batalla exclusivamente por un gobierno abierto podría significar la pérdida de la guerra.

REFERENCIAS

Bunker, M. y Davis, C. *Privatized Government Functions and freedom of information: Public Accountability in an age of private governance.* Journalism and Mass Communication Quarterly. Columbia: Otoño de 1998.

Calland & Tilley (eds). *The Right to Know, The Right to Live: Access to Information and Socio-economic justice.* 2002. ODAC: Ciudad del Cabo.

Graham, Mary. *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism.* The Brookings Institute. Washington DC. 2002.

Stevenson, R. *How much privacy does business need?* Business and Society Review. 2001.



EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL VIH/SIDA

TANIA SÁNCHEZ Y ALICIA ATHIÉ

En 2005, Fundar se propuso obtener información detallada sobre el uso de los recursos federales etiquetados para el combate del VIH/SIDA por parte de hospitales nacionales. El objetivo era realizar una campaña que informara a los pacientes sobre la disponibilidad de recursos y, en consecuencia, los servicios que podían obtener.

Se realizaron más de doscientas solicitudes de información, con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, dirigidas a la Secretaría de Salud (Salud) y al Centro Nacional para la Atención y Prevención del VIH/SIDA (CENSIDA). Se solicitaron los criterios utilizados para distribuir los fondos y que los hospitales detallaran el destino y uso específico de los recursos.

Con base en los documentos oficiales entregados, se identificaron los siguientes problemas:

1. **Los criterios financieros predominan sobre los epidemiológicos.** Salud compensó los recortes que el Congreso hizo a los hospitales con los recursos adicionales que el mismo Congreso aprobó para VIH/SIDA.
2. **Un amplio margen de discrecionalidad caracteriza la asignación y distribución de los recursos.** Tres hospitales que recibieron recursos para VIH/SIDA los gastaron en servicios financieros, bancarios, de limpieza, vigilancia y mantenimiento de inmuebles y vehículos.
3. **Los mecanismos para la rendición de cuentas son deficientes.** Dada la autonomía de los hospitales, Salud no tiene competencia para establecer lineamientos de gasto ni para informar a los ciudadanos sobre el ejercicio; los hospitales pueden reasignar los recursos por medio de un trámite administrativo que permite que se desa-

tienda el programa de VIH/SIDA; y CENSIDA tampoco tiene la atribución para coordinar a los hospitales en el ejercicio de los recursos, a pesar de ser el organismo encargado de instrumentar nacionalmente el programa para combatir la epidemia.

Al tiempo, un grupo de pacientes con VIH se acercó a Fundar para solicitar apoyo ante la negativa de la prestación de servicios en uno de los hospitales que no había recibido recursos para VIH/SIDA ese año y que cuenta con uno de los centros especializados más reconocidos en el país.

Con base en lo anterior, Fundar se enfocó entonces en una estrategia de incidencia —durante la fase de discusión del proyecto de presupuesto federal 2006 en el Congreso— que buscaba modificar el proyecto para dotar de recursos a los hospitales especializados. La estrategia consistió en vinculación con medios, autoridades y diputados.

La estrategia resultó en la aprobación del Presupuesto de Egresos 2006 con recursos adicionales para VIH/SIDA etiquetados para dos hospitales especializados. Asimismo, se acordó con Salud mejorar la fiscalización, con CENSIDA crear mecanismos de coordinación y con la Contraloría Federal tomar medidas que prevengan la discrecionalidad en el ejercicio del gasto.

La Ley de Transparencia fue determinante para conocer, oportunamente, lo que estaba pasando con los recursos públicos para el combate al VIH/SIDA. Sus mecanismos de acceso a la información permiten la obtención de documentos detallados que facilitan el seguimiento puntual de y la incidencia en las políticas públicas.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

ALASDAIR ROBERTS

La influencia ejercida por las autoridades nacionales en el contenido de las políticas públicas ha quedado en manos de organismos intergubernamentales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). A diferencia de los actores estatales, estas instituciones financieras internacionales (IFI) no se rigen por el antiguo régimen normativo. No obstante, ejercen una gran influencia sobre las políticas nacionales y los actores locales.

En las últimas dos décadas, se han producido protestas públicas generalizadas y a veces violentas en contra del papel que han desempeñado estos organismos en la reestructuración de los gobiernos y las economías nacionales. Con frecuencia, los dirigentes de las protestas han cuestionado la legitimidad de estos organismos, por el hermetismo con que se adoptan las decisiones y la manera como se formulan políticas “a puertas cerradas” en Washington o Ginebra. El reclamo central ha sido que estos organismos, sumidos en la cultura del secreto de la diplomacia y la banca central, han ignorado la norma de la transparencia.¹

La Organización Mundial del Comercio ha sido objeto de muchos de estas críticas. En 1996, Ralph Nader se quejó de que las decisiones importantes de política comercial estaban ahora en manos de “un grupo de burócratas no elegidos que sesionan a puertas cerradas en Ginebra” (Nader y Wallach 1996). Poco después de la reunión ministerial de la OMC en Seattle, la organización no gubernamental Oxfam (Reino Unido) alegó que la organización enfrentaba “una crisis de legitimidad” como resultado de “oscuros procesos [que] son más medievales que de este milenio” (Oxfam Reino Unido, 2000, 4). “La OMC fun-

ciona con secretismo y de una manera excluyente”, decía un manifiesto que una amplia coalición de organizaciones no gubernamentales hizo circular al mismo tiempo. “Las personas deben tener derecho a la autodeterminación y el derecho de conocer y decidir sobre los compromisos de comercio internacional, lo cual requiere, entre otras cosas, que los procesos de toma de decisiones sean democráticos, transparentes e incluyentes” (Raghavan 2000b).

Los organismos intergubernamentales han intentado realizar reformas para contrarrestar estas críticas. En 1996, los Estados miembros de la OMC prometieron “el máximo nivel posible de transparencia” en la organización (OMC 1996b). El Banco Mundial también ha emprendido reformas que según declaraciones recientes producirán “mayor transparencia y rendición de cuentas” en sus operaciones (Banco Mundial 2001). Sin embargo, es preciso tomar con escepticismo esas aseveraciones ya que el alcance de las reformas dirigidas a promover la transparencia en organismos como la OMC ha sido en realidad limitado. Esas reformas plantean un reto para las convenciones de secretismo tan profundamente arraigadas en las comunicaciones intergubernamentales y el derecho de los Estados a conservar el control sobre la difusión de información. Las reformas, por lo general, han evitado cuidadosamente las normas de confidencialidad, lo cual ha limitado su alcance y utilidad. Cuando se ha exigido que los gobiernos cumplan a cabalidad con los requisitos de difusión, éstos suelen abarcar una limitada gama de información cuya difusión se considera esencial para los proyectos de liberalización financiera y del comercio.

¹ Véase Alasdair Roberts, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, capítulo 8.



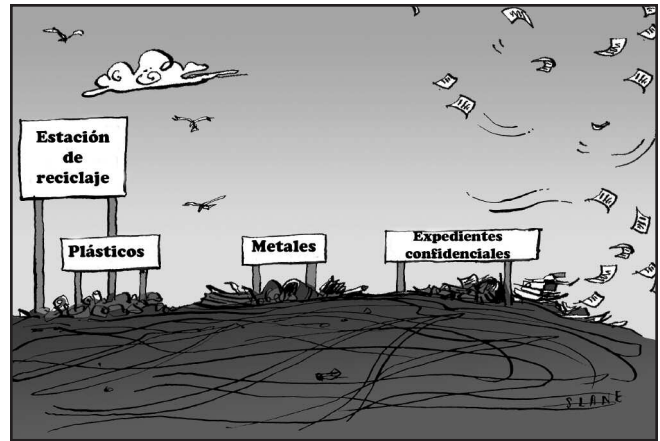
ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

EL RETO A LA CONFIDENCIALIDAD

No ha sido fácil aumentar la transparencia de los organismos intergubernamentales y las organizaciones financieras internacionales, puesto que los esfuerzos hechos en este sentido constituyen un reto a las normas de relaciones internacionales establecidas desde hace mucho tiempo. Los ejecutivos han considerado por siglos que pueden conducir las relaciones internacionales con una autonomía considerable. Un firme código de secretismo en la conducción de los asuntos intergubernamentales ha desempeñado una función importante en la preservación de esta autonomía.

Se suele justificar esta cultura del secreto con un razonamiento realista. Según éste, se considera que la capacidad de los diplomáticos para solucionar conflictos radica en la habilidad que tengan para manejar la cantidad y el tipo de partes en el conflicto (Schattschneider 1960; Elster 1995; Weiler 2000, 243). Al discutir más abiertamente los conflictos interestatales se podría aumentar la presión sobre los líderes de los gobiernos para que articularan principios básicos o pusieran énfasis en las diferencias doctrinales, lo cual a su vez complicaría el proceso de solución de conflictos (Watson 1983, 136). Los realistas también sugieren que el público en general tiene muy poca visión de futuro y no cuenta con suficiente información para tomar decisiones acertadas en política exterior (Alterman 1998, 1–19). Además, el costo de tomar malas decisiones en el ámbito de las relaciones internacionales podría ser extraordinario por tratarse de asuntos de guerra y paz. Las instituciones y convenciones de la diplomacia surgieron cuando el sistema de Estados se encontraba en condiciones de fragilidad y “el riesgo de recurrir a la fuerza de las armas estaba siempre e inevitablemente presente” (Watson 1983, 104).

Con el tiempo, se han producido profundos cambios sociales y económicos que plantean un reto para la cultura del secreto y la inmunidad del poder ejecutivo. No obstante, el secretismo en el ámbito de las relaciones internacionales sigue contando con un sólido



apoyo. En muchos casos, las leyes de acceso a la información otorgan un tratamiento cuidadoso a la información recibida confidencialmente de otros gobiernos, ya sea que contemplen amplias excepciones o permitan que la decisión final de divulgarla la tome el país donde se originó la documentación. Como señalara el gobierno canadiense durante el debate sobre la adopción de la Ley de Acceso a la Información, las leyes nacionales se basan en “el principio de que la información no pertenece a Canadá sino al otro país, que es el que puede disponer de ella” (Fox, 1980).

Los organismos intergubernamentales como la OMC, en tanto que productos de la diplomacia, están imbuidos de esta arraigada filosofía de confidencialidad (Weiler 2000). Sin embargo, a muchos observadores nacionales les parece que el creciente papel de esos organismos da pie a nuevas razones para cuestionar esta cultura. En muchos casos, las controversias que se intentan resolver por medio de procesos intergubernamentales no están directamente relacionadas con la seguridad nacional ni con la estabilidad del sistema de Estado. Abordan, más bien, problemas económicos o de bienestar social que pudieran haberse tratado según las normas más liberales que rigen la mitad “nacional” de nuestros gobiernos, cada vez más bifurcados. La adjudicación de estas responsabilidades a la esfera de las relaciones intergubernamentales ha creado grandes retos para las normas más restrictivas de transparencia y participación que han prevalecido tradicionalmente en su seno.



LA TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

La lucha por una mayor transparencia en la OMC y otras IFI pretende poner en tela de juicio la convención de confidencialidad. Sin embargo, el reconocimiento de que son pocos los cambios logrados en lo que se refiere a aumentar su transparencia constituye una prueba de lo difícil que es erradicar la cultura del secreto. Aunque la OMC y otros organismos intergubernamentales prometan “el máximo nivel posible de transparencia”, en la práctica, las mejoras en sus políticas de acceso a la información han sido más bien tímidas.

En 1996, el Consejo General de la OMC adoptó una nueva política de acceso a sus documentos que modificó la norma general según la cual debía restringirse la distribución de todo documento circulado entre los miembros de la OMC. La decisión del Consejo parecía contradecir por completo dicha norma al proponer que los documentos de la OMC en general circularan sin restricciones (WTO 1996a). Sin embargo, como señalaran algunos críticos, esta nueva política contenía dos vacíos importantes. Primero, excluía una extensa lista de documentos de las nuevas directrices de acceso inmediato y sólo se podía considerar la desclasificación de la mayoría de los documentos seis meses después de que hubieran circulado entre los miembros de la OMC. Segundo, la toma de decisiones en el seno de la OMC se basa en el consenso. De ahí que, si uno de sus Estados miembros se oponía a que un documento fuera hecho público, podía obstaculizar el acceso a la información sin brindar ninguna justificación.

A consecuencia de estos problemas, la OMC se dispuso a enmendar su política de 1996 para ofrecer en la práctica mayor acceso a la documentación. Por consiguiente, el Consejo General adoptó una reforma de compromiso en 2002. Los Estados miembros con-

servaron el derecho de impedir hasta por tres meses el acceso del público a los documentos elaborados por la Secretaría de la OMC para sus organismos. Si bien es cierto que esta disposición limitó el poder individual de los Estados miembros de impedir el acceso indefinidamente, como podían hacerlo de acuerdo con la política de 1996, también lo es que se dio marcha atrás al plan más audaz impulsado por la Secretaría de eliminar este poder por completo. Con respecto a los documentos que han sido efectivamente suministrados por los Estados miembros, el retroceso

fue más significativo, ya que en este aspecto los gobiernos conservaron el poder para impedir indefinidamente el acceso.

La formulación de las políticas de difusión de otros organismos intergubernamentales se ha

realizado con igual cautela. El Banco Mundial fue el primero en ser objeto de presiones para que mejorara su política de difusión en la década de 1980, cuando fue criticado por organizaciones no gubernamentales por su apoyo a proyectos de construcción de represas cuyo impacto social y ambiental no se había tomado en cuenta. Tras estas demandas, el Banco divulgó en 2001 una política actualizada de difusión de la información que pretendía establecer una “presunción a favor de divulgar” documentos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2002, 2). Esta política, sin embargo, no se ha puesto en práctica. En realidad, se trata de un simple plan de publicación que especifica la difusión de ciertos documentos y supone la confidencialidad del resto (Centro de Información al Público del BM, 2001). Además de esta restricción, la política reformada conserva el derecho de los gobiernos de solicitar que no se revele ninguna información delicada que contengan los documentos previstos para publicación y que la comunicación del material confidencial se realice por medio de memorandos separados a los que no haya acceso.

La lucha por una mayor transparencia en la OMC y otras IFI pretende poner en tela de juicio la convención de confidencialidad.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

El FMI también ha reaccionado ante las exigencias de mayor transparencia. Sus críticos acusan al Fondo de que su secretismo lo llevó a cometer errores en el manejo de la crisis financiera en Asia (Stiglitz, 2000) y en octubre de 1998, el Congreso de los Estados Unidos destinó un apoyo de dieciocho mil millones de dólares a condición de que el Fondo reformara su política de difusión. A pesar de esa presión, la política reformada que adoptara el FMI en enero de 2001, al igual que la política del Banco Mundial, fue elaborada como un plan de publicación diseñado para conveniencia del gobierno que hubiera suministrado la información, el que tendría que dar su consentimiento para que ésta fuera divulgada (FMI, 2001b).

Asimismo, al igual que las políticas de la OMC y del Banco Mundial, el FMI no establece un derecho general de acceso a la documentación en poder de la institución.

En ninguna de estas tres IFI se ha producido una revolución de transparencia que haya triunfado sobre la tradicional cultura del secreto y garantizado un derecho amplio e integral de acceso a la información.

IMPACTO EN LA TRANSPARENCIA DEL ESTADO

Las normas de confidencialidad no han sido anuladas en lo que respecta al funcionamiento interno de las IFI. Sin embargo, estas organizaciones podrían desarrollar la transparencia al influir en las políticas nacionales de acceso a la información de los Estados miembros. El tipo de “transparencia” promovido por la OMC y el FMI tiene dos características distintivas. La primera tiene que ver sobre todo con imponer requisitos de transparencia a los Estados miembros y no a las propias organizaciones. Segundo, se trata de una clase de transparencia cuyo limitado propósito es impulsar el proyecto de liberalización económica global. Según señala Ann Florini:

No se ha producido ninguna revolución de transparencia en las IFI ni en otros organismos intergubernamentales.

Hasta la fecha, la mayoría de las exigencias de transparencia proviene de organismos intergubernamentales a través de nuevas normas de divulgación macroeconómica y financiera. Sus fines primordiales son mejorar la eficiencia económica global y reducir la volatilidad de los flujos de capital internacional... Su objetivo es incrementar la eficiencia y salvaguardar a los inversionistas internacionales... Hasta el momento, los llamados a la transparencia no están dirigidos directamente a aumentar la equidad y promover el bienestar de los pobres.²

El programa de las IFI para aumentar la transparencia es muy distinto del que suelen promover los partidos nacionales de un gobierno abierto, que con frecuencia están más

interesados en acceder a información sobre el comportamiento de la policía o las fuerzas armadas; a los archivos personales recopilados por las agencias de inteligencia; a la información

sobre el desembolso de fondos públicos para escuelas u obras públicas locales; acerca de las decisiones de funcionarios de gobierno relativas al derecho a la salud o la educación, o a las contribuciones financieras para los partidos políticos.³ Otros esperan mejorar el acceso a información sobre las deliberaciones internas de los entes públicos relacionadas con las decisiones de política. En general, el objetivo es mejorar el acceso a información que es esencial para proteger una gama de derechos humanos fundamentales, incluido el de participación política.

Aunque los propósitos sean distintos—la transparencia orientada a la liberalización vs. la transparencia orientada a los derechos—y argumenta que

² Ann Florini, *Transparency in the Interests of the Poor* (Washington, DC: World Bank Summer Research Workshop on Poverty, 1999).

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (Nueva York: Oxford University Press, 2002).



las IFI desempeñan un papel decisivo en promover la transparencia del Estado. Este argumento generalizado sugiere que el énfasis puesto en la transparencia por poderosos Estados y organismos intergubernamentales contribuye a construir un espíritu de apertura gubernamental que puede favorecer a los activistas nacionales de maneras inesperadas. Prueba de ello es la plétora de recientes leyes nacionales de acceso a la información. Es más, hay datos históricos que respaldan la idea de que muchas reformas empiezan como instrumentos de los intereses comerciales (orientados a la liberalización) y luego se vuelven accesibles a otros actores locales que los utilizan para fines más progresistas (Arthurs 1997).

Sin embargo, la analogía histórica es imperfecta. A diferencia de otros instrumentos de aplicación universal, como los procedimientos para establecer normas, las que se imponen ahora en relación con la transparencia a través de organismos intergubernamentales se limitan a funciones específicas, por ejemplo las regulaciones de salud o de adquisiciones. Aunque se podría inferir un principio general relacionado con la transparencia, no se han creado instrumentos de aplicación universal para lograrla.

De hecho, hay razones para dudar de la complementariedad de estos dos programas de transparencia. En muchos países en vías de desarrollo, son muy limitados los recursos disponibles para la administración de los servicios gubernamentales. Cabe la posibilidad de que un programa de transparencia impuesto a través de convenios con la OMC, obligue a los gobiernos a utilizar mal sus escasos recursos, y que el peso de un régimen de transparencia impuesto desde afuera sea demasiado pesado para algunas naciones. Este problema se exagera cuando las propias IFI que imponen requisitos de transparencia a las naciones en vías de desarrollo no los aplican.

CONCLUSIÓN

No se ha producido ninguna revolución de transparencia en las IFI ni en otros organismos intergubernamentales. Aunque se ha avanzado en las prácticas de difusión y hoy se publica más información que hace 15 años, la filosofía de la confidencialidad sigue constituyendo una barrera significativa para lograr mayor transparencia. Cuando los Estados miembros reconocen obligaciones de difusión, éstas suelen estar atadas a un limitado programa de reformas dirigidas a promover la liberalización financiera y del comercio.

Se puede argumentar con fundamento que muchas instituciones internacionales, que hoy forjan las políticas nacionales, deberían acatar las mismas normas de difusión impuestas a los gobiernos. Sin embargo, hasta la fecha ninguna IFI ha adoptado una política de “derecho a la información” comparable con las normas que contienen las leyes nacionales sobre el derecho a la información, las que establecen un derecho general de acceso a documentos y los procedimientos para dar curso a las solicitudes respectivas. Para que esto suceda, se necesitará una campaña a largo plazo bien organizada, que promueva la adopción de reformas relativas a la transparencia en las IFI, con aceptación de la necesidad legítima de ofrecer cierta protección a la información confidencial. Los activistas tendrán que concebir maneras creativas de superar estos problemas para construir un sistema sólido y duradero de transparencia en las IFI, pues mientras perdure la presión para mantener las barreras del secretismo, también tendrá que persistir el impulso de cambio.



REGISTROS DE BIENES RAÍCES PERDIDOS

JAMIE HORSLEY

Por siglos, China ha sido conocida por su cultura de sigilo particularmente relacionada con las actividades gubernamentales. Sin embargo, la República Popular de China se ha unido al movimiento internacional que busca una mayor transparencia en el gobierno. El progreso incremental hacia una mayor apertura en China durante los pasados 25 años no fue producido por una crisis nacional en particular o un escándalo; sin embargo, muchos cambios en China pueden ser atribuidos al deseo de prevenir la repetición de la década sin ley y de destrucción llamada la Gran Revolución Cultural Proletaria de 1966-1976. La transición hacia una mayor transparencia parece haber sido causada por la confluencia de un “movimiento de apertura en los asuntos del pueblo” que surgió a principios de los 80s, por presiones naturales para una mayor información por el rápido desarrollo económico, por el impacto de la revolución de la tecnología de la información y las demandas del comercio internacional e inversión como se refleja en los compromisos de China con la Organización Mundial del Comercio.

El mejor ejemplo de esta nueva transparencia puede ser encontrado en la creciente metrópolis de Shangai, en la que habitan 20 millones de personas, la cual adoptó la primera legislación a nivel provincial sobre apertura hacia la información en enero del 2004. Las Provisiones de la Municipalidad de Shangai sobre un Gobierno Abierto hacia la Información representan el más completo y amplio marco de referencia en China hasta la fecha para acceder a información retenida por el gobierno, y los residentes de Shangai están comenzando a tomar ventaja de este nuevo sistema de apertura. En los primeros ocho meses de vigencia de la ley hubo 8,799 solicitudes de información y la impresionante cantidad de 8,722

solicitudes fue procesada en su totalidad (79% de los casos obtuvieron toda la información solicitada).

La mayoría de las solicitudes estuvieron dirigidas al personal, seguridad pública (Policía), industria y comercio, y agencias de trabajo y seguridad social. Pero una de las solicitudes, realizada por Dong Ming, estuvo relacionada con un tipo de información diferente. El padre de Dong Ming había perdido la evidencia de propiedad de un apartamento en algún momento durante la Gran Revolución Cultural Proletaria, cuando le fue transferido a otro nuevo propietario. Durante este periodo caótico a muchos ciudadanos Chinos se les confiscaron sus propiedades. Con la aprobación de la nueva legislación, a la Srta. Dong se le otorgó la primera oportunidad legal para obtener información sobre los registros relacionados con la propiedad de su padre. Desafortunadamente, en este caso, a ella se le negó la información. La Corte determinó que la información solicitada pertenecía a “materiales archivados”; por lo tanto, la revelación de la información estaba sujeta a las provisiones de una ley más restrictiva, la Ley de Archivo, bajo la cual el demandado no tenía por qué entregar los registros solicitados.

Sin embargo, los ciudadanos de Shanga, pueden ahora usar las leyes de acceso a la información para revelar y reparar los abusos pasados. Con dicha legislación los Chinos son ahora capaces de procurar información para enfrentar los problemas incluyen de los tiempos de la revolución comunista China, varias campañas políticas y económicas de ese tiempo y el más reciente incidente de la Plaza de Tiananmen de 1989. Aunque algunos chinos conservadores se sientan más cómodos con la cultura de sigilo, en Shangai nuevas prácticas y actitudes más abiertas están teniendo lugar en la actualidad.



CONSIDERANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: LATINOAMÉRICA

Laura Neuman¹

El acceso a la información se está incorporando de manera creciente como un derecho humano fundamental. El marco internacional, empezando con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), se interpreta ampliamente para proporcionar a las personas este derecho fundamental. Instituciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos y la Unión Africana están dando más crédito al derecho de toda persona a acceder a la información pública, a fin de que puedan participar más plenamente en la vida pública y ejercer otros derechos humanos. Progresivamente, tratados internacionales específicos están articulando el derecho a la información, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Como respuesta a la construcción internacional, el derecho a la información se está garantizando explícitamente en muchas de las constituciones recientemente enmendadas y también se está incorporando en los nuevos anteproyectos constitucionales. Estas constituciones proveen una base adicional para que los ciudadanos ejerzan el derecho humano fundamental a la información y son importantes porque lo consagran de una manera más permanente. Sin embargo, sólo cuando se une el derecho constitucional con la implementación de legislación, las personas gozan verdaderamente del derecho a la información.

EL MARCO INTERNACIONAL

Se considera ampliamente que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948, establece el principio del derecho a la información. El artículo 19 consagra que “Todo individuo tiene derecho a la

libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Aunque originalmente fue calificada principalmente como una afirmación del derecho a la libertad de expresión, a través del tiempo ha sido interpretada como la base internacional que provee el derecho a la información. La DUDH desarrolló “una concepción común de estos derechos y libertades” y exige a todos los estados miembros asegurar la protección de estos derechos humanos básicos. Además, el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966 y que entró en vigencia en 1976, enfatiza la obligación global al acceso a la información.

Lenguaje similar se encuentra en cartas regionales de derechos humanos, como en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en la Conferencia Inter-Americana Especializada sobre Derechos Humanos de San José, Costa Rica en 1969 que afirma “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones” así como tratados especializados como la Convención Aarhus sobre Acceso a la Información Pública, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su Principio no. 10, que dice que “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales

¹ La autora quiere agradecer a los pasantes Julia Gelatt y Michael Mirelman por su apoyo de investigación.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

y las actividades que encierran peligro en sus comunidades.”

Más recientemente, en 2004 los presidentes y primeros ministros de las Américas se comprometieron a proveer el marco legal para la implementación del derecho a la información. En la conclusión de la Cumbre de las Américas realizada en Monterrey, México para discutir la pobreza, el comercio, la democracia y el desarrollo, los 34 presidentes presentes proclamaron que “El acceso a la información en poder del Estado... es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos.”² La declaración recomendó que todos los estados se comprometieran a “contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.” Los esfuerzos de apoyo hemisférico culminaron en la Resolución de “El Acceso a la Información Pública: Consolidando la Democracia” de la 34ª sesión regular de la Asamblea General de la OEA, el 29 mayo de 2004, que reiteró la obligación de los estados “de promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.”

... “más de cuarenta países en todo el mundo ... han incorporado el derecho de acceso a la información pública en sus constituciones políticas, reconociendo de manera formal el papel esencial de la información en el funcionamiento propio de un sistema democrático.”

CONSTITUCIONES ESTATALES

Las naciones han dado una voz a la DUDH y otros tratados, declaraciones internacionales y hemisféricas en dos maneras. Para algunos países, mientras estaban enmendando o redactando nuevas constituciones, los derechos fundamentales básicos se incluyeron explícitamente. “Durante la década pasada, muchos países que recién han adoptado sistemas multi-partidarios, o que están en transición a la

democracia, han incluido explícitamente el derecho a la información en sus constituciones.”³ Por ejemplo, cuando muchos de las naciones que fueron comunistas establecieron constituciones más democráticas, incorporaron el derecho a la información con secciones específicas. La constitución búlgara de 1991 es ilustrativa de este fenómeno, dice en su Artículo 41 [Información]:

- (1) Todos están autorizados a buscar, obtener y difundir información. Este derecho no será ejercido en perjuicio de los derechos y la reputación de otros, ni en perjuicio de la seguridad nacional, orden público, salud pública y la moral.
- (2) Los ciudadanos estarán autorizados a obtener información de entidades y agencias estatales sobre cualquier asunto de interés legítimo que no sea un secreto oficial o estatal y que no afecta los derechos de otros.

La segunda manera de integrar estos derechos ha sido por proveer una disposición “toda-incluyente” que manda al estado a respetar los tratados internacionales vincu-

lantes, incluyendo la DUDH y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴ En total, “más de cuarenta países en todo el mundo ... han incorporado el derecho de acceso a la información pública en sus constituciones políticas, reconociendo de manera formal el papel esencial de la información en el funcionamiento propio de un sistema democrático.”⁵

² Declaration of Nuevo Leon, Summit of the Americas, Monterrey, Mexico, January 2004.

³ Freedom of Information, A Comparative Legal Survey, T. Mandel, UNESCO, 2004.

⁴ Véase, por ejemplo, La Constitución de Nicaragua, Artículo 5 y 10.

⁵ Amicus Curiae Brief to the Inter-American Commission of Human Rights, Marcel Claude Reyes and Others v Chile, Open Society Justice Initiative et al.



CONSIDERANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL: LATINOAMÉRICA

En América Latina uno puede ser testigo de esta respuesta bifurcada al mandato internacional para el acceso a la información. En la mayoría de los países hispano-parlantes del hemisferio occidental, las constituciones establecen un derecho específico a la información. (Véase el cuadro adjunto sobre disposiciones específicas relacionadas a la información). Por ejemplo, en la constitución colombiana de 1991, en el Artículo 74 dice que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.” Asimismo, la constitución costarricense de 1949 acepta la premisa de acceso a la información como un derecho, garantizando la libertad de acceso a los documentos administrativos públicos.

Desafortunadamente, queda una pregunta en algunos países respecto a si estas previsiones constitucionales otorgan de hecho el derecho a solicitar información pública.⁶ En Nicaragua, por ejemplo, el Artículo 66 otorga a los ciudadanos el derecho a “la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas.” Aunque repitiendo exactamente el lenguaje del Artículo 19 de la DUDH y el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, algunos funcionarios sugieren que éste es puramente el derecho de compartir información y no impone un deber afirmativo en la administración pública para proveer la información que es solicitada. Los tribunales en América Latina se han pronunciado sobre la pregunta del sentido de Artículo 13, encontrando que incluye tanto el derecho a la libertad de expresión como la libertad de información.⁷ Por extensión el mismo argumento podría ser utilizado al interpretar las constituciones Estatales.

EL VALOR DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA INFORMACIÓN

Hay una variedad de beneficios al incorporar el derecho a la información directamente en la Constitución. Una afirmación extensa del derecho a la libertad de información en la ley fundamental de la nación provee la aspiración, que la legislación deberá

poner en vigencia y sirve como un punto de referencia para los legisladores. Si la ley o sus reglamentos no alcanzan esta meta hay recursos.

Relacionado con esto, un derecho constitucional a la información proporciona otra oportunidad para su cumplimiento. En muchos países de América Latina, el sistema judicial es uniformemente sospechoso de corrupción y una falta de independencia. Aún en los mejores casos cuando las magistraturas son respetadas, los tribunales están sobrecargados y cuentan con pocos recursos. Esto, sin embargo, no parece ser el caso para los Tribunales Constitucionales. Estas entidades parecen mantener un sentido de credibilidad, al ejercer responsablemente su autoridad aun frente al fracaso de otros tribunales. Por ejemplo, la constitución de Costa Rica se enmendó en 1989 para la creación de una corte constitucional específica dentro de la Corte Suprema. Esta “cuarta cámara” tiene jurisdicción sobre todos los asuntos relacionados a la Constitución y sus garantías de derechos, incluyendo el derecho a la información. Este tribunal tiene tanto respeto que una publicación de Transparencia Internacional se afirma que “En un país como Costa Rica, no consideramos necesario establecer entidades especiales para monitorear la ley. Esto de todas maneras lo ha estado haciendo tanto la Sala Constitucional como la Defensoría de los Habitantes.”⁸

Además, codificando acceso a información en la constitución, en vez de sólo hacerlo a través de legislación, garantiza que el derecho no sufrirá de disolución.⁹ El enmendar una disposición constitucional es un proceso largo, particularmente en comparación con la

⁶ En muchos otros países, hay una cuestión similar de si las provisiones generales de protección de libertad de expresión dentro de sus constituciones garantizan el acceso a información también. Según T. Mandel, *Freedom of Information, A Comparative Legal Survey*, 2003, fue decidido en lo positivo en Japón y Korea del Sur, y en lo negativo en los EE.UU.

⁷ CAUSA 28833/96 “Tiscornia, Sofio y otro c/E.N. (M del Interior) y otro s/amparo Ley 16986.

⁸ *The Right to Access to Information, Informative Guide*, Transparency International-Costa Rica, 2005.

⁹ Véase, *United States FOI Laws Are a Poor Model*, S. Lamble, *Freedom of Information Review*, 2003.



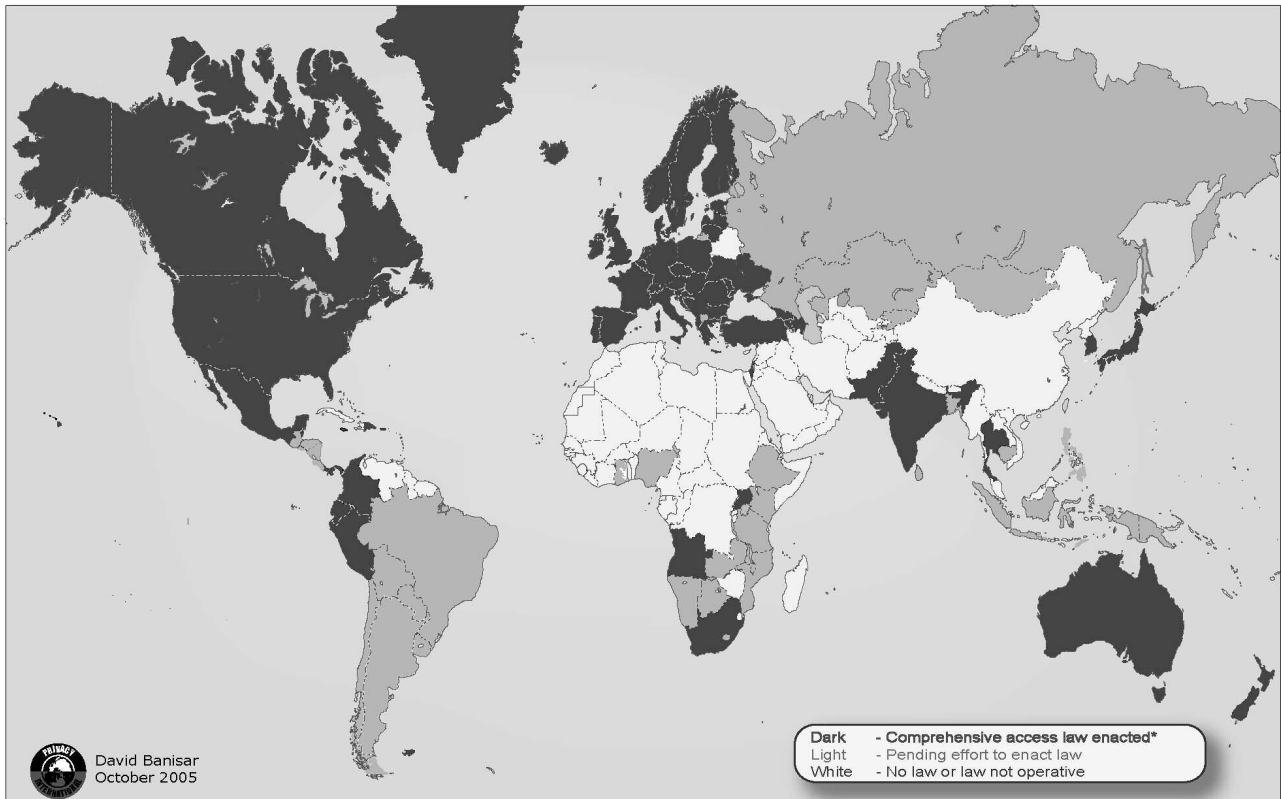
ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

facilidad con que las leyes pueden ser cambiadas o revocadas (incluyendo la capacidad de limitar la regulación como fue el caso con Panamá). Stephen Lamble compara los modelos de acceso a información en los Estados Unidos y Suecia. Concluye que el modelo Sueco es preferible; arguyendo que uno de sus puntos fuertes es su base constitucional.¹⁰ Incluyendo el derecho a la información en la constitución, no puede ser subvertido por otro estatuto o legislación.

Finalmente, la inclusión del derecho a la libertad de información en la Constitución nacional establece que la información y el conocimiento que provee, es un derecho crítico, vinculante a todos los otros derechos humanos fundamentales y es necesario para su total ejercicio. Y como tal deberá ser legislado y cumplido. Incluir el derecho a la información en la constitución “hace que el estado esté obligado, dentro de sus recursos

... la inclusión del derecho a la libertad de información en la Constitución nacional establece que la información y el conocimiento que provee, es un derecho crítico, vinculante a todos los otros derechos humanos ...

National Freedom of Information Laws



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

10 Id.



CONSIDERANDO EL DERECHO CONSTITUCIONAL: LATINOAMÉRICA

disponibles, a tomar medidas legislativas y otras, para lograr la realización progresiva de estos derechos.”¹¹

LA CONTINUA NECESIDAD DE LEGISLACIÓN

En América Latina, como se mencionó anteriormente, aunque la mayoría de los países tienen disposiciones constitucionales que establecen el derecho a la información, sólo cinco países hispano-parlantes han aprobado leyes específicas que ponen en práctica este derecho.¹² Sin legislación que establezca mecanismos para señalar los procedimientos para acceder a la

información, como los procedimientos para solicitar y denegar solicitudes, plazos y excepciones, es sumamente difícil para los ciudadanos ejercer su derecho positivo. Mientras los gobiernos intentan establecer regímenes de acceso a la información y los ciudadanos intentan promover el derecho, las garantías constitucionales son un punto de partida significativo; pero no el final. Por esa razón se dice que una disposición constitucional para la libertad de información es importante pero no suficiente para el ejercicio práctico del derecho.

¹¹ The Right to Information as a Leverage Right, S. Jagwanth, *The Right to Know, the Right to Live*, ed. Calland and Tilley, 2002.

¹² Hasta marzo de 2006, los países con legislación nacional específica son México, Panamá, Perú, Ecuador, y La República Dominicana. Argentina tiene leyes provisionales.



CUADRO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

País	¿Provisión Constitucional Relacionada Con el Acceso a Información? ¹	Artículo en la Constitución	Fecha de Aprobación de la Constitución
ARGENTINA	sí	<p>Art. 41, “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.</p> <p>Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales...”</p> <p>Art. 42, “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.”</p>	1853; reformada en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994
BELICE	limitado	Art. 12 (1), “Salvo con su propio consentimiento, nadie debe ser obstaculizado en su derecho de expresión, incluyendo la libertad mantener opiniones, derecho recibir ideas y información sin intromisión, libertad comunicar ideas y información sin intromisión...”	1981
BOLIVIA	no		1967; reformada en 1994
BRAZIL	sí	<p>Art. 5, XIV, “Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional.”</p> <p>Art. 5, XXXIII, “Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado; (Reglamentado por ley N° 11.111, de 5 de Mayo de 2005).”</p>	1988; con reformas de 1992 hasta 2005

¹ Este cuadro solamente identifica provisiones específicamente relacionadas al acceso a información; no incluye los artículos enfocados en el cumplimiento con tratados y acuerdos internacionales.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

País	¿Provisión Constitucional Relacionada Con el Acceso a Información? ¹	Artículo en la Constitución	Fecha de Aprobación de la Constitución
CHILE	limitado	Art. 19, No. 12, “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado...”	1981; reformada en 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003 y 2005
COLOMBIA	sí	Art. 20, “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación . . .” Art. 74, “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo a los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.”	1991; reformada en 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005
COSTA RICA	sí	Art. 30, “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.” Art. 46, “. . . Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.”	1949; con reformas de 1954 hasta 2003
CUBA	no		1976; reformada en 1978, 1992 y 2002
ECUADOR	sí	Art. 81, “El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.	1998



CUADRO DE CONSTITUCIONES

País	¿Provisión Constitucional Relacionada Con el Acceso a Información? ¹	Artículo en la Constitución	Fecha de Aprobación de la Constitución
ECUADOR (cont)		Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación. Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.”	
EL SALVADOR	no		1983; con reformas de 1991 hasta 2000
GUATEMALA	limitado	Art. 30, “Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”	1985; reformada en 1993
HONDURAS	no		1982; con reformas de 1982 hasta 2005
MÉXICO	sí	Art. 6, “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”	1917; con reformas de 1917 hasta 2004
NICARAGUA	sí	Art. 66, “Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección.” Art. 131, “Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.”	1987; reformada en 1995, 2002 y 2005
PANAMÁ	no		1972; reformada en 1978, 1983, 1994 y 2004



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

País	¿Provisión Constitucional Relacionada Con el Acceso a Información? ¹	Artículo en la Constitución	Fecha de Aprobación de la Constitución
PARAGUAY	sí	<p>Art. 28, “Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.</p> <p>Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.</p> <p>Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.”</p>	1992
PERÚ	no		1993; reforma en 1995, 2000, 2002, 2004 y 2005
REPÚBLICA DOMINICANA	sí	<p>Art. 8.10, “Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional.”</p>	1966; reformada en 1994 y 2002
URUGUAY	no		1967; reformada en 1989, 1994, 1996 y 2004
VENEZUELA	sí	<p>Art. 58, “La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.”</p> <p>Art. 143, “Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular.</p>	1999



País	¿Provisión Constitucional Relacionada Con el Acceso a Información? ¹	Artículo en la Constitución	Fecha de Aprobación de la Constitución
VENEZUELA (cont)		<p>“Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.”</p> <p>Art. 197, “Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados y obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores, y electoras atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados o informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos y elegidas y estarán sometidos al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia.”</p> <p>Art. 337, “El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción...En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.”</p>	

Compilado por Michael Mirelman



IMÁGENES DE VÍCTIMAS DE GUERRA

RALPH J. BEGLEITER

En 2005, el gobierno de los Estados Unidos publicó más de 700 fotografías de ataúdes cubiertos con banderas cargados de manera respetuosa en jeeps en Afganistán o en aviones en Irak, destinados desde esas zonas de guerra hacia su último regreso a tierra americana. También se publicó una foto impresionante tomada en un transportador de aviones, en la que un ataúd tenía como destino final ser depositado en el mar. Las fotos fueron publicadas bajo presión después de una lucha que duró dos años basada en el Acto de Acceso a la Información.

Éstas no son imágenes macabras ni horrosas. Muchas representan marineros y soldados en uniforme honrando orgullosamente a sus compañeros en ceremonias alrededor del mundo. Representan el último regreso de las víctimas a los Estados Unidos. Representan soldados cubriendo meticulosamente ataúdes con la bandera americana. Reflejan el costo más importante de cualquier guerra: las vidas de las tropas que se dedican a defender su nación. Las fotografías de las víctimas regresando fueron tomadas por fotógrafos del gobierno de los Estados Unidos, no por los medios de comunicación; son documentos públicos—no privados—del gobierno.

A principios de 2004 yo colaboré con el Archivo de Seguridad Nacional, una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación en la Universidad de George Washington en Washington, con el fin de presentar solicitudes sistemáticas usando el acto de Acceso a la Información para lograr la publicación de las fotos. Por muchos meses, el gobierno dilató el proceso, sin rechazar o publicar las fotografías. Finalmente, en octubre del 2004, conjuntamente con el Archivo de Seguridad Nacional, demandé al Pentágono para lograr la entrega de los documentos, acusándolo por no responder a la Ley como es requerido.

La reacción pública fue agresiva, especialmente durante las últimas semanas de una campaña electoral muy dividida para el presidente americano. Enfrenté una gran variedad de epítetos, algunos francamente desagradables. Sin embargo, recibí una cantidad de notas afectivas—incluso unas de militares activos como la de un soldado de Infantería de Marina de Quantico y la de un oficial de rango alto de la Armada que estaban trabajando en el Pentágono. También recibí notas afectivas de familias que han perdido queridos en Afganistán o Irak. Intercambié extensas opiniones con el padre de una víctima de Irak, quien, al principio, no estaba de acuerdo con mis propósitos, pero al final vino a hablar con mis estudiantes en Delaware, donde aceptó que no estábamos tan distanciados después de todo.

En 2005, en respuesta al juicio, el Pentágono publicó más de 750 imágenes, evitando así una decisión similar por parte de un juez, y obligándonos a abandonar el juicio. El gobierno había cumplido voluntariamente con la Ley, evitando que la corte tomase una decisión que sentara precedente jurídico.

Actualmente las imágenes publicadas están disponibles al público (con la historia completa del caso) en la página web del Archivo de Seguridad Nacional. Muchas de las imágenes se censuraron para impedir la revelación de las identidades de los militares que cargaban los ataúdes y de los guardias de honor. El aumento de la presión en términos legales obligó al gobierno a levantar la censura de por lo menos algunas de las fotos.

Continuamos usando la Ley de Acceso a la Información para solicitar la publicación de todas las imágenes disponibles, en particular, la posible existencia de imágenes de video, no sólo de fotografías. Hasta el momento, el Pentágono ha evitado confirmar o negar la existencia de tal video. Y el gobierno ha indicado que ya no está tomando fotografías.



LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN SUDÁFRICA

RICHARD CALLAND

En 1994, Sudáfrica enfrentaba un momento crucial similar al que hoy afronta Bolivia. Se acababa de elegir a Nelson Mandela, el primer presidente de raza negra de Sudáfrica, quien, al igual que el Presidente Evo Morales, debía hacer frente a un reto épico: unir a una nación dividida por diferencias raciales y marcada por las desigualdades socioeconómicas y las condiciones de extrema pobreza. A diferencia del Presidente Morales, el Presidente Mandela tenía la ventaja de contar, como resultado de un proceso de negociación, con una constitución interina como marco de transición a la democracia. La democracia sudafricana es aún relativamente joven y como sociedad sigue enfrentando grandes retos, sin omitir el desempleo crónico, pero el período de transición democrática ha sido excepcionalmente estable.

Esta estabilidad ha sentado las bases para lograr la unidad social y un nuevo espíritu de renovación nacional, y permitir que las personas de todas las clases sociales y razas trabajen juntas para superar las heridas que dejó el *apartheid*, una política de discriminación racial sistemática que las Naciones Unidas declarara “crimen de lesa humanidad.” No se debe subestimar el papel desempeñado por el proceso constitucional, que estableció nuevos niveles de gobernabilidad y consagró nuevos valores en una declaración de derechos, admirada hoy en día en todo el mundo y considerada una expresión destacada de los derechos humanos contemporáneos.

El acceso a la información es uno de los derechos contemplados en la constitución definitiva que fue aprobada en 1996. Se puede encontrar el origen del Artículo 32 en la constitución interina, negociada en los años que precedieron a las históricas elecciones de abril de 1994. ¿Por qué se consideró de tanta importancia en ese momento? Las conversaciones con algunas personas que participaron en las negociaciones develaron dos respuestas a esta pregunta. Primero, el

proceso fue apoyado por destacados abogados constitucionales y académicos de Sudáfrica y otros lugares. Es decir que el proceso estuvo expuesto al pensamiento más actualizado sobre los derechos humanos y el

diseño constitucional. Algunos brillantes juristas académicos, como el profesor Etienne Mureinik, presentaron argumentos contundentes a favor de incluir el acceso a la información como símbolo de vanguardia de la modernidad en el ámbito de la gobernabilidad humanitaria.

Segundo, este enfoque encontró terreno fértil en lo que concierne a los políticos que negociaban la constitución interina, especialmente de parte del Congreso Nacional Africano (ANC, siglas en inglés). Se estaba profundamente consciente de que la ignorancia había servido de instrumento de opresión durante los años del *apartheid*. La política deliberada de negarles a los niños de raza negra la oportunidad de educarse en una escuela digna sigue obstruyendo la transformación social de Sudáfrica. La mayoría de los jóvenes negros no tuvieron oportunidades de aprender

Se estaba profundamente consciente de que la ignorancia había servido de instrumento de opresión durante los años del apartheid.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

a leer y escribir, y aun menos de adquirir las capacidades que se exige a los trabajadores en una economía moderna. Como sucede con casi todos los gobiernos autoritarios, el régimen del apartheid ejercía su autoridad ejecutiva sin consultar con la mayoría de sus ciudadanos. A los sudafricanos negros se les denegaba la oportunidad de participar en el gobierno.

Más bien se realizaban ingentes esfuerzos por mantener el secreto gubernamental y muchas leyes contenían disposiciones según las cuales se consideraba

que cometían delito los funcionarios que divulgaran información.¹ En este sentido, la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, encabezada por el Arzobispo Desmond Tutu, señalaba:

... el acceso a la información se considerara un derecho humano fundamental, no sólo a título propio sino por el potencial que tiene como instrumento vital para la búsqueda de transformaciones sociales.

... la información sobre actividades comerciales, las sanciones y el comercio exterior, la pena capital, la objeción de conciencia al servicio militar, la corrupción y el fraude, la detención sin juicio, los movimientos de liberación, las instituciones psiquiátricas, las acciones militares, la energía y el armamento nucleares, los suministros y las reservas de petróleo, la participación policial en la represión, las cárceles, la 'consolidación' territorial de los homelands y la adquisición y el desarrollo de armamento era objeto de distintos grados de restricción².

Dicho de otra manera, el secreto era parte de la arquitectura medular de un régimen ilegítimo. De ahí que el acceso a la información se considerara un derecho humano fundamental, no sólo a título propio sino por el potencial que tiene como instrumento vital para la búsqueda de transformaciones sociales. Aunque aquéllos que propugnaban el derecho de acceso a la información se inspiraron en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, su formulación precisa lo hace muy distinto,

pues si bien en él se menciona el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones, el Artículo 23 de la constitución interina de Sudáfrica se expresa en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a tener acceso a cualquier información que se encuentre en poder del Estado o de sus organismos a cualquier nivel de gobierno, en tanto requiera esa información para ejercer o proteger sus derechos.

El derecho de acceso es muy importante. Podría decirse que va más allá de "buscar", como se menciona en el Artículo 19, y crea un derecho mucho más útil y propositivo, que no sólo representa el 'derecho de saber' sino también el 'derecho de pre-

guntar'. Los gobiernos autoritarios oprimen a sus pueblos al exigir deferencia. Entre una serie de derechos, esta disposición fue diseñada para cambiar las reglas del juego de una manera fundamental. En uno de los primeros casos relacionados con este derecho, Jones J. reconoció su crucial importancia:

El propósito del Artículo 23 es evitar la perpetuación del antiguo sistema administrativo, según el cual el gobierno podía librarse de rendir cuentas al rehusarse a difundir información aun cuando ésta afectara el ejercicio o protección de los derechos de una persona. Éste es el daño que se pretende evitar... Cuando la justicia y la transparencia son

1 Hoexter (2002: 56) señala algunos ejemplos notorios como la Ley de Seguridad Interna No. 44 de 1950, La Ley de Defensa No. 44 de 1957 y la Ley de Prisiones No. 8 de 1959. La legislación sobre secretos oficiales, como la Ley de Protección de la Información No. 84 de 1982, también constituía un obstáculo significativo para la difusión de información. Hoexter, C. 2002. *The New Constitutional & Administrative Law*, Volume 2. Juta Law: Ciudad del Cabo.

2 Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (1998), Vol. 1, capítulo 8, párrafo 24.



LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN SUDÁFRICA

demostrables, promueven la confianza del público en la administración de los asuntos públicos en general. Esta confianza es una de las características del modelo de sociedad gobernada democráticamente al que aspira la constitución.³

En la constitución definitiva se realizaron dos importantes cambios respecto de la constitución interina. Primero, se eliminó el requisito de que el acceso fuera requerido para el ejercicio o protección de los derechos ciudadanos. De acuerdo con mi propia experiencia directa en los debates que se llevaron a cabo en la Asamblea Constituyente durante el período en que se elaboró la constitución definitiva, todos los actores reconocieron que la información en poder del gobierno se le había confiado como representante de la ciudadanía en general. Segundo, se tenía una comprensión profunda de los cambios que acontecían en el mundo, al transferir cada vez más poder público a manos del sector privado. Por consiguiente, el Capítulo 2 de la Carta de los Derechos, Artículo 32, de la constitución definitiva reza:

32. (1) Toda persona tiene derecho a tener acceso a
- a. cualquier información en poder del Estado y
 - b. cualquier información en poder de un tercero y que sea requerida para el ejercicio o protección de cualquier derecho.
- (2) A los efectos de la implementación de este derecho, se deberá sancionar la legislación nacional necesaria y disponer las medidas razonables para aliviar la carga administrativa y financiera del Estado.

Los artífices de la constitución ordenaron que el parlamento aprobara las leyes para hacer efectivo este derecho. La razón era que si bien se consideraba crucial cimentar este derecho en la constitución como un derecho transformador fundamental, también era necesario contar con leyes que crearan un sistema que permitiera en la práctica un acceso efectivo y contemplara detalladamente las obligaciones. Como señalara el Tribunal Constitucional durante su audiencia de certificación de la constitución definitiva “las leyes de libertad de información contienen disposiciones complejas y detalladas que definen la naturaleza y los límites del derecho y establecen las condiciones requeridas para hacer que se cumplan.”⁴ La Ley de Promoción de Acceso a la Información se aprobó a principios de 2000 y tanto los ciudadanos como las organizaciones de la sociedad civil la utilizan ampliamente para proteger otros derechos y contribuir a que el gobierno y el sector privado rindan cuentas por sus acciones.

³ Phato vs. Attorney General, Eastern Cape; Commissioner of the South African Police Services vs. Attorney General, Eastern Cape 1995 (1) SA 799 (E), citado en Hoexter 2002: 56.

⁴ Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: In re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (First Certification judgment) 1996 (4) SA 744 (CC) párrafo 83.



FRAUDE EN UN PROGRAMA PÚBLICO DE VIVIENDAS

OPEN DEMOCRACY ADVICE CENTER

En marzo de 2004, Melvis, un miembro del personal de campo de *Open Democracy Advice Centre* asistió a una reunión en el municipio de Kouga, ubicado en el cabo oriental de Sudáfrica. Un grupo de habitantes de la pequeña comunidad de Weston, duramente golpeada por la pobreza, reclamaba que el administrador local no se ocupaba debidamente de los problemas de la comunidad. “Plantearon la falta de contacto entre la gente y el gobierno local y dijeron sentirse ignorados. Luego se refirieron al problema de la vivienda”, comentó Melvis.

A pesar de las promesas por parte del gobierno que anunciaban la construcción de más viviendas, no se había construido ni una sola vivienda en Weston desde 1997. Se había preparado un terreno en el cual se instalarían cuarenta viviendas con servicio de agua y cloacas; sin embargo los lotes se encontraban vacíos o las obras iniciadas y abandonadas. La líder de la agrupación de habitantes de Weston explicaba que habían buscado respuesta por parte de las autoridades responsables, pero no consiguieron una respuesta satisfactoria.

Luego de la reunión con la comunidad y amparado por la Ley de Promoción de Acceso a la Información Sudafricana, Melvis presentó una solicitud de documentos que explicaran lo ocurrido, incluyendo las actas del municipio y los informes producidos por los técnicos de la construcción. Los treinta días de plazo que tiene el municipio para responder a una solicitud transcurrieron sin que Melvis recibiera respuesta alguna. Entonces Melvis comenzó a llamar telefónicamente a la oficina del funcionario a cargo. Fue evidente que el funcionario tenía poco conocimiento de la Ley y de sus obligaciones legales. Tres meses después del requerimiento inicial, aún no había una respuesta satisfactoria para los habitantes de Weston. En agosto de 2004, Melvis envió una demanda por la vía legal y finalmente, en el mes de octubre logró que

le entregaran alguna documentación.

Los documentos no explicaban el motivo por el cual las viviendas no habían sido construidas, pero al menos le daban a Melvis y a la comunidad algún material a partir del cual poder trabajar. Melvis informó las novedades a la comunidad que el municipio alegaba que las viviendas no habían sido construidas porque no había suficiente tierra disponible para tales fines en Weston, pero la comunidad estuvo en desacuerdo con este argumento. De hecho se enteraron de que el municipio había firmado acuerdos con empresarios privados y hacendados a fin de arrendar grandes extensiones de tierra y así obtener suficiente espacio para la construcción de nuevas viviendas. Por lo tanto, en una segunda instancia, Melvis solicitó copias de todos los contratos que la municipalidad había firmado en el área de tierras. También solicitaron copias de los acuerdos entre la oficina provincial de la vivienda y el municipio de Kouga.

Una vez más se encontró con la resistencia de los funcionarios responsables. A pesar de ello, Melvis continuó insistiendo e intentando lograr la información pública solicitada, y finalmente logró que le entregaran una pila de documentos que incluían actas de reuniones municipales relevantes así como copias de importantes contratos.

Con toda la presión de la comunidad de Weston, el municipio de Kouga tuvo que comenzar de nuevo el proyecto de construcción de viviendas que había sido abandonado y finalmente se completaron las cuarenta viviendas proyectadas. Como resultado del proceso de solicitud de información y la presión por obtener una documentación, se desataron una serie de eventos que desembocaron en la resolución de un asunto que había estado estancado por un período de más de ocho años: el derecho de los habitantes de Weston a la vivienda.



LA IMPORTANCIA DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS: UN MECANISMO PARTICIPATIVO PARA ELABORAR LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

PATRICIA SALINAS

Los recientes procesos democráticos en América Latina están todavía en desarrollo, buscando pasar de democracias meramente representativas a ser democracias participativas. Para ello se están generando mecanismos de relacionamiento entre los gobernantes y los gobernados de manera que el proceso de toma de decisiones ya no sea concebido como un sistema cerrado reservado a los funcionarios y técnicos especializados sin participación de los destinatarios de las políticas públicas sino más bien que estimulen y generen la participación ciudadana, con lo cual se está demostrando la clara intención de orientar la democracia hacia su forma participativa.

Las audiencias públicas sirven como un mecanismo fundamental para alcanzar el objetivo de una mayor participación ciudadana, particularmente en el proceso de elaboración de leyes, pero sobre todo es un mecanismo esencial para fortalecer el derecho de los ciudadanos de dar a conocer sus demandas y necesidades de legislación, fiscalización y gestión del gobierno. En este proceso, la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto a la legislación que busca aprobar. Las audiencias públicas tienen por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de las decisiones, así como lograr una mejor fundamentación de las decisiones que se tomen por los órganos gubernamentales.

A través de las audiencias públicas, se pueden introducir demandas en el poder legislativo en las que la ciudadanía puede hacer conocer sus planteamientos e inquietudes, pero sobre todo fortalece la legitimidad de las decisiones que toman los legisladores, ya que permite la participación de las organizaciones de la



sociedad civil en las etapas de creación y diseño de las políticas y normas y no sólo de implementación. Es, por lo tanto, un mecanismo que ofrece ventajas para ambos sectores: representa una nueva oportunidad para las autoridades de lograr mayor legitimidad en sus decisiones, mejora la calidad de sus decisiones, permite acceso a mayor información social y transparenta el proceso de toma de decisiones. Representa un nuevo espacio para los ciudadanos porque permite una participación directa en la planificación de las políticas que les afectan la vida cotidiana, reduce la sensación de frustración que muchas veces genera la actuación de los gobernantes sin consultar a la ciudadanía y permite el logro de una decisión consensuada ya que los ciudadanos la perciben como un reflejo de la voluntad popular en la cual ellos pudieron incidir con su participación.

En general, la audiencia pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades. Es un encuentro enmarcado dentro de un procedimiento de toma de decisiones públicas que podría convertirse de convocatoria obligatoria con la prácti-



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

ca bajo determinadas circunstancias y, que en algunos países la falta de realización de las mismas podría ser causa de nulidad de la decisión aprobada. La audiencia pública establece un diálogo directo entre los legisladores y los ciudadanos, abre un espacio donde los ciudadanos pueden expresar directamente y sin mediaciones sus opiniones acerca de los asuntos que estén siendo tratados en ámbitos de decisión, y sirve en la búsqueda de puntos de coincidencia en torno a un determinado asunto de interés público.

A pesar de que las audiencias públicas contribuyen a un objetivo mayor, las opiniones y recomendaciones

emanadas de las mismas son únicamente consultivas y no así de carácter vinculante hacia los legisladores. Además, las audiencias públicas no han sido diseñadas para generar un debate entre los actores de la sociedad civil o como un instrumento para reemplazar a las autoridades gubernamentales debidamente constituidas, mas bien, el rol de las mismas es permitir a los ciudadanos contribuir a la calidad de las decisiones públicas.

MODALIDADES DE AUDIENCIAS PÚBLICAS — AMÉRICA LATINA

La experiencia internacional ha mostrado que una manera efectiva de acortar las distancias entre el Poder Legislativo y la sociedad civil es por establecer un vínculo directo y formal entre ellos. Uno de esos mecanismos son las audiencias públicas abiertas.

En Latinoamérica existen distintas modalidades de audiencias públicas, en algunos casos, cuentan con regulación propia (reglamentos de audiencias públicas) en otros se encuentran regulados dentro de otra legislación (procedimientos administrativos). Por ejemplo, en el caso de Perú, la reglamentación sobre

audiencias públicas se encuentra dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo que establece los temas sobre los cuales se pueden convocar a audiencias públicas, por ejemplo: temas ambientales, ahorro público, valores culturales, históricos, derechos del consumidor, planeamiento urbano y zonificación,

temas energéticos y servicios públicos. La legislación no especifica que sea un mecanismo obligatorio para el poder legislativo en el proceso de elaboración y aprobación de leyes.

Chile está en proceso de aprobación de una Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Administración Pública para que se fortalezca el mecanismo de audiencias públicas que permita consultas públicas en el ámbito del poder ejecutivo. Al momento, como no se cuenta con una reglamentación específica sobre audiencias públicas, el tema de participación ciudadana se encuentra legislado en otras normas.

En el caso de Argentina, la reglamentación se encuentra en una ley específica de audiencias públicas a nivel federal y también en reglamentos de algunos estados federales. En ese país, las audiencias públicas se realizan en la toma de decisiones que pueden ser de dos tipos: legislativas, que tiene lugar dentro del Congreso y administrativas, que se llevan a cabo dentro de las distintas reparticiones del Poder Ejecutivo. Estas decisiones pueden ser a su vez tomadas en distintos niveles: nacional, provincial y municipal. La Ley de Audiencias Públicas establece los temas sobre los cuales se las puede convocar, incluyendo: asuntos ambientales, regulaciones de precios, contratos municipales, licitaciones, uso del internet, temas energéticos, y temas administrativos. Este sistema parece ser el más completo ya que abarca tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo.

La audiencia pública establece un diálogo directo entre los legisladores y los ciudadanos, abre un espacio donde los ciudadanos pueden expresar directamente y sin mediaciones sus opiniones ...



METODOLOGÍAS DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS — LECCIONES APRENDIDAS

En los procesos de realización de audiencias públicas de algunos países de Latinoamérica se encontraron formas y procedimientos comunes en cuanto a la metodología. Por ejemplo, todos coinciden en la necesidad de elaborar el orden del día, explicando el motivo de la convocatoria y señalar los pasos a seguir, indicando las características del mecanismo y sus efectos.

Para que se pueda utilizar el mecanismo de la audiencia pública, éste debe estar reglamentado por algún organismo estatal, ya sea ejecutivo o legislativo de manera de poder ser utilizado bajo un procedimiento claro que sea entendido y respetado por todos los intervinientes y al que sea posible hacer seguimiento. El reglamento debe contener los requisitos de la etapa preparatoria, del desarrollo y del seguimiento de la audiencia pública para garantizar la participación con información y en igualdad, de todos los que tengan interés en hacerlo. Al momento de la audiencia se debe contar con: el orden del día y el reglamento de funcionamiento de la misma.

En general, la audiencia pública puede ser convocada por los poderes públicos o por la sociedad misma. El principio es que se logre una participación lo mas amplia posible de la ciudadanía. Sin embargo, hay oportunidades en las cuales es conveniente restringir el asunto a un cierto tipo de criterio, el mismo que se basará en el carácter técnico o especializado que pueda tener la audiencia.

La audiencia pública nos sirve en el caso de legislación para:

- Proponer una ley
- Analizar una modificación a una ley que ya existe
- Tener la reglamentación de una ley para que se aplique

En el caso de fiscalización de los actos del gobierno:

- Cuando una ley no funciona o no se está aplicando bien
- Cuando una institución o autoridad del Estado no está cumpliendo con sus obligaciones
- Cuando se necesita saber cómo se ha ejecutado un presupuesto

En el caso de gestión:

- Si se necesitan acciones que deben ejecutar los parlamentarios ante otras instituciones públicas
- Si se necesita que se nombre una comisión para diseñar un plan de emergencia

La Preparación de la Audiencia Pública

Para que todos los participantes estén informados del tema a ser tratado es necesario distribuir el texto normativo a ser discutido, de manera que no desvie la atención a otros temas. Para ampliar la información contenida en los textos distribuidos y aclarar conceptos o dudas de los asistentes se debe considerar la posibilidad de invitar expertos sobre el tema en discusión. De igual manera es importante la intervención de las autoridades y la fundamentación pública de los textos borradores de las decisiones propuestas para informar mejor a los asistentes a la audiencia.

Cuando se acepta realizar la audiencia se aconseja abrir un expediente en el que se registren todas las acciones previas a la audiencia, su desarrollo y las acciones posteriores. La experiencia en otras legislaciones señala que, en caso de rechazarse la recomendación del público es importante que las razones para la negativa sean expresadas por escrito, de manera que se pueda mantener la total legitimidad de los procedimientos.

Si se quiere obtener una convocatoria más representativa, una estrategia que ha funcionado en otros países ha sido involucrar más plenamente a los medios de comunicación masivos así como a los medios locales y comunitarios de comunicación. Los medios pueden constituirse en un importante aliado, especial-



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

mente informando al público sobre las audiencias ha ser realizadas, incentivando la participación ciudadana y entregando información relevante acerca del tema ha ser tratado. Asimismo el lugar donde se llevara a cabo la audiencia puede tener impacto en la cantidad y clase de participantes y en su manera de organizarse.

Es importante definir adecuadamente a la persona que conducirá la audiencia para que mantenga el orden en el desarrollo de la audiencia así como establecer la modalidad y tiempo de intervención oral de los participantes individuales o institucionales. Asimismo se debe señalar el papel de los moderadores y facilitadores, antes de que se inicie la audiencia.

El Desarrollo de la Audiencia Pública

Se han aprendido numerosas lecciones en cuanto a la organización y desarrollo de los procedimientos de una audiencia pública. Una forma de medir el éxito de una audiencia pública podría ser la cantidad de personas que asisten, pero eso mismo puede generar otras dificultades, por ejemplo, muchas personas asistiendo con la esperanza de poder participar y no poder hacerlo por razones de tiempo o espacio. Definir con anticipación la lista y orden de los participantes y no expandirla o modificarla es fundamental para el buen desarrollo de la audiencia ya que asegura que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de ser escuchadas.

Asimismo, durante la audiencia es importante que los oradores se presenten y mencionen a quién representan, cuál es la propuesta y cuáles son los resultados esperados. Otro aspecto a tomarse en cuenta es no añadir otras solicitudes que, aunque pueden ser necesarias, podrían desviar la atención del objetivo central que motivó la audiencia.

La etapa final de la audiencia es la que establece que la instancia correspondiente tiene la obligación de presentar un informe que contenga una relación precisa de las acciones realizadas y los logros obtenidos. Con ese informe se puede hacer seguimiento y vigilar que se cumplan los compromisos tomados para el futuro.

El Seguimiento de la Audiencia Pública

Al finalizar la audiencia pública, existen aún muchas otras actividades que deben realizarse. En algunos casos, estos esfuerzos posteriores son los que causan mayor impacto en cuanto a su legitimidad y asegurando que las voces y recomendaciones de los participantes sean incorporadas en la versión final del proyecto de ley.

Los reglamentos prevén la etapa de seguimiento al acta de audiencia como una etapa muy importante a través del cumplimiento de los mecanismos de aprobación de la misma por las instancias que correspondan. En muchos casos se publica un boletín donde se dan a conocer los temas tratados en la audiencia pública, el cual se puede distribuir de forma masiva.

En general, es aconsejable tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Tener una demanda clara, explicada en un documento escrito
- Que las personas que van a participar en la audiencia tengan un fácil acceso al proyecto de legislación con un plazo prudencial de manera que todos conozcan exactamente lo que se está solicitando
- Es importante contar con información sobre casos similares, datos estadísticos o fundamentos teóricos que respalden lo que se plantea en la audiencia.
- Consensuar la propuesta con otras organizaciones que compartan las mismas preocupaciones para que la misma tenga más fuerza y por tanto mayor incidencia.
- Es importante elegir oradores que sean claros en exponer la propuesta.
- Informar sobre la convocatoria con suficiente anticipación a través de todos los medios de comunicación y difusión posibles.

La convocatoria a una audiencia pública requiere la realización previa, conjunta y posterior de debates



informales que ayuden en su proceso preparatorio y que contribuyan a una mejor calidad de participación ciudadana.

AUDIENCIAS PÚBLICAS — EL CASO BOLIVIANO

Como se ha mencionado, la manera de fortalecer la democracia participativa es a través de mecanismos que permitan un acercamiento entre los gobernantes y la sociedad civil. Sin duda alguna, uno de los problemas críticos del funcionamiento del Poder Legislativo en Bolivia es el escaso contacto entre las instancias parlamentarias con la ciudadanía. Desde hace ya algunos años se viene planteando un mayor protagonismo de los organismos de la sociedad civil en los procesos públicos, es por ello que, es una necesidad poner énfasis en mecanismos de participación ciudadana como las audiencias públicas ya que facilitan, transparentan y logran resultados mediante el diálogo y la concertación entre los parlamentarios y la sociedad.

En Bolivia la Audiencia Pública es un mecanismo reglamentado a través de la Resolución No. 090/L.C.E./1999-2000, que se plasma en el Reglamento de Audiencias Públicas y en el Manual de Audiencias Públicas del Congreso Nacional, y debe ser llevada a cabo necesariamente por Comisiones Camarales o Brigadas Parlamentarias Departamentales; es decir el reglamento se aplica al Poder Legislativo únicamente. Mediante el reglamento se han establecido procedimientos e instrumentos para su aplicación.

En el afán de consolidar, transparentar y agilizar las relaciones entre la sociedad civil y los congresistas, el gobierno recibió asistencia técnica¹ incluyendo entre otras cosas el apoyo en la elaboración y publicación del Reglamento de Audiencias Públicas del Congreso el año 2000. En el 2005 se publicó la Guía de Mecanismos de Relacionamiento con el Congreso. En esta Guía se explican con detalle todos los mecanismos de los que dispone la ciudadanía para relacionarse con el Congreso y hacer conocer sus demandas, dentro los cuales se encuentra la audiencia pública.

Durante la gestión 2003, la Mesa de Cooperantes diseñó y ejecutó el Plan de Acción para el Fortalecimiento, Difusión y Consolidación de Audiencias Públicas de Comisión y Brigadas comprendiendo cuatro áreas: comunicación, difusión y promoción, capacitación y recursos, respondiendo a una demanda reiterada del Parlamento y de las organizaciones sociales de promocionar masivamente la Audiencia Pública.

El objetivo de la asistencia técnica buscaba el fortalecimiento del Congreso y su relacionamiento con la ciudadanía. Para ello prestaron apoyo en la realización de audiencias públicas con las Comisiones y Brigadas parlamentarias. Primero en la capacitación de los Congresistas y secretarios técnicos sobre los mecanismos y procedimientos establecidos en el Reglamento; segundo en difundir a la ciudadanía sobre la existencia de este mecanismo para que participe y tercero en capacitar a la sociedad civil sobre los mecanismos y procedimientos para que sepa cómo participar.

Las lecciones aprendidas en la realización de audiencias públicas en Bolivia muestran que es un mecanismo que debe ser más difundido hacia la sociedad, ya que en los ámbitos y temas en los que se ha aplicado ha resultado un éxito que ha permitido la participación directa de los ciudadanos afectados por temáticas específicas en la toma de decisión por parte del gobierno, para citar uno de los muchos ejemplos, la aprobación de la ley que reconoce los derechos de la comunidad afroboliviana, pero también se han podido identificar algunas dificultades. Uno de los mayores obstáculos para el uso efectivo de las audiencias públicas en Bolivia ha sido la falta de estabilidad de los funcionarios y de los congresistas en las comisiones del Congreso que trabajan los distintos temas, lo que implica una continua capacitación de los funcionarios, inversión de recursos y de tiempo. Asimismo se ha visto que una de las fases más débiles del proceso es la

¹ Distintos proyectos financiados por donantes han apoyado al Congreso en el proceso de ser más abierto y participativo, incluyendo proyectos implementados por el Programa de Apoyo a la Representatividad Congresal de la Universidad del Estado de Nueva York (PARC/SUNY-USAID), la Coordinadora de la Mujer, la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (ILDIS).



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

fase del seguimiento a los resultados de la audiencia y su aplicación por parte de los Congresistas que participaron en la misma al momento de aprobar una legislación, ya que, como se explicó la audiencia no tiene un efecto vinculante. Asimismo, la regulación establece que, para poder llevar adelante una audiencia pública formal, es necesario contar con por lo menos la mitad más uno de los miembros de la comisión. Si la audiencia incluye ambos, Senadores y Diputados, ello implicaría un mayor número de personas, lo cual significa mayores gastos y tiempo.

Para el caso boliviano se sugiere tomar en cuenta aspectos como: poner a disposición la información completa antes de la audiencia; analizar si el tema a tratar se resuelve inmediatamente o a largo plazo para no generar falsas expectativas; definir ejes temáticos, es decir si se hablará de temas técnicos o sobre derechos en sí; si se tratan temas específicos es necesario definir si serán temas técnicos, si se tratará toda la ley o sólo parte de ella, establecer los criterios para aceptar los comentarios o rechazarlos y que la decisión a la que se arribe en la audiencia goce de consenso entre los participantes.

AUDIENCIAS PÚBLICAS — POSIBILIDAD DE USO PARA UNA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Utilizar el mecanismo de audiencias públicas podría ser muy útil en el proceso de elaboración y aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública, ya que ello incrementaría la legitimidad de la Ley, lo cual es fundamental en este tipo de legislación, ya que los beneficios visibles hacia la población solo se pueden obtener al ponerla en práctica. De no contar con el apoyo y la legitimidad de la población no se

habrá logrado un avance significativo, la importancia de este proceso radica en la apropiación de la ley por parte de la sociedad civil. Otra ventaja de usar este mecanismo es que sirve para mejorar la imagen de los legisladores, puesto que la elaboración y aprobación de leyes se convierte en un proceso participativo y transparente. A manera de ejemplo se pueden mencionar algunos casos como los de Jamaica, Argentina o Perú.

En el caso de la Ley de Acceso a la Información

Pública aprobada en Jamaica se utilizó un mecanismo muy parecido a la Audiencia Pública. Se invitó a los ciudadanos a entregar propuestas al Comité Parlamentario y hacer una explicación oral de su propuesta.

Argentina cuenta con leyes de acceso a la información en algunos

Estados Federales. El proyecto de ley Federal se encuentra en el Congreso en la etapa final de revisión y aprobación por parte de los legisladores, ya que existen algunas divergencias sobre ciertos puntos centrales, pero la versión que se está analizando fue propuesta y consensuada con la ciudadanía mediante audiencia pública, siguiendo la reglamentación establecida para tal efecto.

En el Perú la participación decidida de la sociedad civil, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, no solo en la elaboración de la ley—el proyecto se modificó varias veces hasta lograr la versión final—sino también en la permanente mención del tema a los legisladores, ha logrado la aprobación de una de las primeras leyes de acceso a la información de Sudamérica.

En conclusión, audiencias públicas bien diseñadas con suficiente seguimiento pueden servir para aumentar la confianza en ambos el Congreso y su legislación, y asegurar mejores leyes con mayor legitimidad.

Utilizar el mecanismo de audiencias públicas podría ser muy útil en el proceso de elaboración y aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública, ya que ello incrementaría la legitimidad de la Ley ...



¿INSTITUTO DE ENSEÑANZA O BAR BAILABLE?

MARTHA FARMELO¹

Nunca duermo muy bien la primera noche en una casa nueva, con la emoción de la mudanza y los ruidos nuevos y extraños. Pero jamás me imaginé que los ruidos que escucharía la primera noche que pasamos en nuestro nuevo departamento en la ciudad de Buenos Aires incluirían música rock a todo volumen. A las dos de la madrugada la música de la banda tocando en vivo en “70,” el bar bailable de la esquina de casa, parecía emanar de unos parlantes colocados en nuestro living. La música en vivo en “70” resultó ser poco usual, pero la permanente congregación de chicos animados gritándose los unos a los otros en la puerta del boliche nos despertaba constantemente en la madrugada de cada sábado y domingo.

Durante los meses siguientes, la administración de nuestro consorcio hizo una denuncia en el correspondiente Centro de Gestión y Participación (CGP) del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Residentes de la capital acuden a estos centros para hacer trámites, participar en eventos culturales, y recibir servicios públicos descentralizados. Los resultados de nuestras gestiones acerca de “70” fueron nulos. Incluso, le dijeron a la administración que el expediente de nuestra denuncia había desaparecido.

Un buen día me llamó mi marido, Alan, y me preguntó “¿Cómo hacemos para que el gobierno de la ciudad nos diga qué habilitación tiene ‘70’?”. Estaba pensando en la Ley de Acceso a la Información Pública que fue sancionada en capital en 1998.

El 30 de noviembre del 2004, mandé una solicitud a la Oficina de Habilitaciones pidiendo información sobre “70”. Dos semanas después me dieron una carta informándonos que “70” estaba habilitado como “instituto de enseñanza, instituto técnico, academia” y con el número del expediente correspondiente. Nada que ver con un boliche!

Nueve días después de que recibimos esa carta, durante un concierto, se incendió un boliche grande y absolutamente sobrepoblado de jóvenes. Murieron 194 personas, entre ellos numerosos chicos pequeños, y cientos más quedaron heridos. En medio de la bronca y la angustia colectiva, Alan escribió una carta del lector sobre la habilitación de “70” como instituto de enseñanza. El jueves 6 de enero del 2005, *Clarín*, el diario más leído en Argentina, publicó su carta bajo el título: “Instituto de enseñanza o boliche?”

La carta decía en parte

... En la esquina de casa funciona un boliche que los viernes, sábados y vísperas de feriado mantiene despiertos a los vecinos con sus ruidos molestos. Hace tiempo que venimos gestionando en el CGP con pocos resultados. Haciendo uso de la ley capitalina de acceso a la información pública, supimos que el local está habilitado para funcionar como “instituto de enseñanza, instituto técnico, academia”. De boliche, nada. ¿Quién conoce y controla las condiciones en el interior de ese lugar, que se llena de jóvenes cada fin de semana?

La respuesta fue inmediata. Alan recibió mensajes de los medios de comunicación, de los residentes de la ciudad, y de los funcionarios. Sin embargo, después de la tragedia del otro bar, el gobierno de la ciudad clausuró todos los boliches de la capital y hasta la fecha solo autorizó la reapertura de menos de veinte. Si “70” llega a abrir nuevamente y si tenemos cualquier duda sobre la legalidad de sus operaciones, estamos dispuestos a pararnos frente al boliche, ante las cámaras de televisión, para mostrar la respuesta a nuestro pedido de información pública.

¹ Originalmente publicado en *freedominfo.org* en abril, 2005



LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA VOLUNTARIA EN BOLIVIA Y LECCIONES APRENDIDAS EN SU IMPLEMENTACIÓN

JOSÉ MARÍA PAZ¹

Implementar en un país un régimen de acceso a la información pública no es tarea sencilla, se requiere de tiempo y preparación. El momento en que el Estado boliviano decidió iniciar su camino hacia el acceso a la información, supo que estos requerimientos planteaban un verdadero desafío en una administración pública más acostumbrada a una cultura del secreto y la opacidad que a una de apertura y transparencia.

Además de los desafíos que implica el cambiar actitudes históricas de secreto, hay numerosos obstáculos para una efectiva implementación. Algunos de los problemas más exigentes que uno puede encontrar en la implementación de un nuevo régimen de transparencia incluyen la falta de sistematización y organización de los documentos y archivos públicos en las entidades del Estado que constituyen la materia prima, la esencia misma de un régimen de transparencia y acceso a la información. A esto se suma una capacitación insatisfactoria, inadecuada infraestructura, e insuficientes recursos tanto humanos como financieros.

Tan importantes son estos problemas que las leyes de acceso a la información generalmente prevén un periodo de “vacatio legis,” es decir, un tiempo de espera para poner en vigencia la ley de modo que la administración pública pueda tomar medidas y crear las condiciones necesarias para la ejecución y cumplimiento de la norma. Prepararse para semejante desafío no permitía esperar la elaboración de un anteproyecto de ley, su tramitación, discusión y posterior aprobación. Era necesario ponerse a trabajar lo antes posible.

Por esto, el gobierno de Bolivia estableció un creativo y adelantado mecanismo de pensamiento para

avanzar en su compromiso con la transparencia, la Estrategia de Transparencia Voluntaria (ETV). La ETV se trabajó con algunas entidades priorizadas del Estado que se llamaron entidades pilotos. Estas iniciaron de manera “voluntaria” la apertura de su información intentando convertirse en islas de transparencia que sirvieran como ejemplo al resto del sector público.

LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA VOLUNTARIA

La ETV se concibió inicialmente como un mecanismo para que el gobierno lograra demostrar su voluntad política y compromiso para transparentar la información de la administración, al reconocer que un mayor flujo de información permite lograr más eficacia en la gestión pública e incrementar los niveles de gobernabilidad. También era importante hacer notar que la libertad de información contribuye a la credibilidad de las instituciones y a reducir la discrecionalidad del funcionario público, porque permite a todas las personas sin distinción, exigir al Estado una adecuada rendición de cuentas y ejercer sus derechos humanos.²

Reconociendo que aprobar una ley de acceso a la información puede tomar tiempo y que habría un periodo adicional antes que la ley entrara en vigencia, el gobierno boliviano decidió aprovechar esta pausa para comenzar el proyecto piloto. A los pilotos se les

¹ Quiero agradecer a la Dra. Laura Neuman por su análisis sobre la ETV, y su ayuda en la redacción de este artículo.

² Estrategia de Transparencia Voluntaria. Delegación Presidencial de Transparencia e Integridad Pública (DPTIP). Versión al 4 de agosto de 2005.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

dio la tarea de implementar la ETV y registrar cuidadosamente las áreas de mayor dificultad, las soluciones que funcionarían mejor y como éstas pudieran aplicarse a todo el gobierno, para cuando una ley más detallada entre en vigencia. Aprendiendo de las dificultades que otros países enfrentaron al implementar sus leyes de acceso a la información, el gobierno de Bolivia determinó que un proyecto piloto le permitiría ganar experiencia que le serviría para apoyar al resto de la administración pública, cuando ella estuviera obligada a implementar la ley.

La ETV esperaba satisfacer un número de diferentes objetivos; incluyendo aquellos destinados a dar a las personas información que ellos quieran utilizar, apoyando el ejercicio pleno del derecho de petición establecido en el Art. 7 inciso h de la Constitución Política del Estado a partir del mayor acceso a la información; incrementando la eficiencia general de las entidades piloto; iniciando la transición de una cultura del secreto hacia una cultura de apertura y transparencia; recabando experiencias y aprendiendo lecciones que faciliten la plena y efectiva implementación de una futura ley de acceso a la información y finalmente, como meta básica, obtener la recuperación de la credibilidad y confianza de la ciudadanía en la administración pública.

La estrategia voluntaria se desarrolló además, como se señala en sus objetivos, para ayudar al gobierno a aprender lecciones en relación a la implementación de un régimen de acceso a la información, de manera que tanto la administración pública como la sociedad civil, experimentaran gradualmente lo que se puede o no se puede hacer, de acuerdo a las capacidades y posibilidades existentes y de esta forma descubrir con tiempo los obstáculos que deberán superarse en el futuro.

La ETV fue diseñada para ser aplicada en etapas, comenzando con la fase de preparación y terminado con la implementación de la ley, que se esperaba sería aprobada y puesta en vigencia a pocos años del

comienzo de la estrategia. Las otras fases establecían que ciertas clases de documentos serían automáticamente accesibles al público en crecientes cantidades durante la vida de la estrategia y que las personas tuvieran la posibilidad

de requerir información de las entidades piloto.

Para la consecución de estos objetivos y para completar las fases, se tomaron varias decisiones relativas al funcionamiento de la ETV las que fueron consignadas en el texto del documento de la estrategia. Algunas de las resoluciones más importantes son:

- La necesidad de tener a disposición varios medios para entregar la información automática, como mínimo: paneles de información, páginas Web y lugares de donde los usuarios puedan consultar y solicitar la información.
- El acceso a la información será gratuito, permitiéndose solamente un cargo para cubrir el costo de fotocopias o copias impresas de la información solicitada.
- Las fases de la ETV presentan una lista mínima de información que debe ser publicada automáticamente por cada entidad, pudiendo las entidades agregar mayor información.
- Que todos los documentos relativos a la ETV tienen carácter público y deben estar publicados.
- El plazo máximo de respuesta a las solicitudes no deberá exceder de quince (15) días hábiles.
- Las entidades piloto deberán nombrar a dos funcionarios para encargarse de la implementación de la ETV a partir de la implementación de la Unidad de Información habilitada en cada entidad.

... el gobierno de Bolivia determinó que un proyecto piloto le permitiría ganar experiencia que le serviría para apoyar al resto de la administración pública ...



LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA VOLUNTARIA EN BOLIVIA

ESCOGIENDO A LAS ENTIDADES PILOTO

Las entidades que han estado trabajando como pilotos en la ETV son la Aduana Nacional de Bolivia, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Económico, hoy Ministerio de Producción y Microempresa y el Ministerio de Servicios y Obras Públicas, hoy Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.

Para escoger a estas entidades y no a otras, se realizó un proceso de evaluación que tomó en cuenta principalmente la voluntad política al interior de cada entidad y el compromiso de sus máximas autoridades ejecutivas para la implementación de la estrategia. También se tomaron en cuenta otros factores como capacidad, tipo de información (para que incluya entidades que manejan información de importancia para la sociedad), recursos, tanto humanos como financieros suficientes para implementar la estrategia, variedad en las instituciones, para no escoger entidades que realicen trabajos similares o del mismo tipo y finalmente, la cantidad de documentos en cada entidad que no serían considerados como confidenciales bajo una ley de acceso a la información. El gobierno entendió la ETV como una oportunidad para establecer un mejor relacionamiento con los ciudadanos y por eso no incluyó como pilotos a entidades que pudieran rechazar muchas solicitudes de información por considerarlas como “secretas”.

El número limitado de entidades piloto se debe a la necesidad de concentrar esfuerzos en pocas instituciones que sirvan como modelos eficaces de transparencia. Además hay que considerar que las instituciones escogidas son bastante grandes y tienen presencia en casi todo el país. Se podría eventualmente incorporar de manera progresiva a otras entidades en la medida en que se cumplieran los objetivos planteados para las primeras.

Una consideración al escoger los pilotos es si la sociedad civil debía ser parte del proceso. Una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de selección podría dar como resultado una más activa participación en la experiencia, monitoreando y demandando mayores avances y progresos en la apertura de cada entidad. No obstante esta ausencia, las entidades escogidas hicieron esfuerzos significativos para implementar, en lo posible, la ETV.

EL TRABAJO REALIZADO

Como se señala en la sección de objetivos, era importante coordinar el trabajo con las entidades escogidas como pilotos que éstas nombraran a dos servidores públicos para encargarse de la implementación de la ETV, implantando una Unidad de Información en cada entidad, de manera que uno de ellos participará de un comité de seguimiento y monitoreo de la estrategia como contraparte institucional y el otro se encargará de la parte operativa actuando como Oficial de Información en la entidad piloto.

Las máximas autoridades ejecutivas de cada entidad cumplieron solamente con nombrar a una contraparte institucional en cada entidad, pero estas personas no dejaron de realizar las labores que cumplían cotidianamente sino que se les añadió esta tarea,

sin embargo, realizaron destacables y meritorios esfuerzos para que sus entidades avanzaran en la aplicación de la ETV considerando la gran inestabilidad política vivida durante los años 2004 y 2005.

Cada contraparte institucional elaboró planes de acción para ejecutar la ETV, pensando que su aplicación se realizaría hasta el término del periodo constitucional 2002-2007, pero debido a los graves problemas políticos del país se planteó trabajar solamente en la primera y segunda fase de las 4 planteadas en la estrategia, hasta que se instalara y organizara el nuevo

El gobierno entendió la ETV como una oportunidad para establecer un mejor relacionamiento con los ciudadanos . . .



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

gobierno del país en enero de 2006, para luego si todavía existiera el interés por continuar, se retomara el esfuerzo.

Como se mencionó arriba, la primera fase de la ETV se consideró preparatoria y sus actividades incluyen entre otras cosas: el establecimiento de canales adecuados para brindar información automática y por solicitud; el establecimiento de sistemas y canales para responder a las solicitudes de información que realicen los usuarios; y la organización de sus sistemas de archivos.³

Después de un intenso periodo de consideración y debate, los pilotos determinaron las primeras categorías de información que se harían automáticamente accesibles como parte de la ETV. Era importante para ellos escoger la información que fuera relevante para los usuarios y también que estuviera en condiciones de ser facilitada inmediatamente. En la lista de documentos a ser publicados se incluyeron:

- Lista de todas las categorías de información que tiene en su poder el Ente Público.
- Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN).
- Nómina y número de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales pagados por el TGN así como por otras fuentes de financiamiento.
- Datos principales de los contratos de bienes, obras y servicios y convenios celebrados por la institución.
- Términos de Referencia del Personal Contratado.
- Objetivos y metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales.
- Reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual.

- Planes Anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviado al Sistema de Información de Contrataciones del Estado—SICOES.
- Descripción de la estructura y la composición del Ente Público, incluyendo un organigrama e información acerca de quién es responsable de qué funciones y cómo contactarlo.

Cada una de las entidades, con diferentes ritmos, logró avances importantes en la entrega de información, especialmente a través de sus portales de internet, pero además algunas comenzaron a recibir consultas de los ciudadanos al interior de cada entidad y a responderlas. Incluso en una de ellas se instaló una línea telefónica gratuita que todavía no está exclusivamente dedicada a responder solicitudes de información pero que si permite la participación de las personas en asuntos del Ministerio.

Algunos temores y actitudes dentro de estas entidades llaman todavía la atención, por ejemplo la resistencia de un ministerio por publicar la nómina de

su personal ya que existe la sensación de que la población en general en Bolivia, no ve con buenos ojos a las personas que trabajan allí y temen represalias.

La información en los portales es actualizada con bastante frecuencia en algunas entidades

pero con lentitud y con muchos problemas en otras que ni siquiera tienen un servidor para sus páginas Web, sino que usan un computador común y corriente. Algunas entidades tienen en sus páginas toda la información mencionada en el listado anterior y un poco de información adicional de utilidad para los usuarios como boletines, banco de noticias y hasta dedican un espacio a explicar sus logros y avances en

Cada una de las entidades, con diferentes ritmos, logró avances importantes en la entrega de información, especialmente a través de sus portales de Internet...

³ ETV fase 1.



LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA VOLUNTARIA EN BOLIVIA

la ETV, colocando módulos de consultas, reclamos y denuncias dentro de la propia Web y la instalación de buzones mediante los cuales se reciben requerimientos escritos del público.

Todavía es una tarea pendiente analizar cuan utilizable y entendible para el ciudadano es la información que se publica en cada entidad sin embargo, todos estos avances no dejan de ser interesantes porque a principios del año 2004, algunas de las entidades piloto no contaban siquiera con páginas Web o si la tenían no incluían todavía información suficiente o actualizada, excepto por algunos organigramas, resúmenes de los Programas Operativos Anuales (POA) y propuestas de presupuestos.

LECCIONES APRENDIDAS, OBSTÁCULOS Y RETOS

A través de la implementación de la ETV en casi dos años la administración pública boliviana aprendió varias lecciones valiosas, incluyendo donde se necesitan mayores recursos, un mejor enfoque y que es lo que toma más tiempo y esfuerzo así como identificar varias soluciones creativas. Una vez que la ley sea aprobada Bolivia podrá aplicar estas lecciones en toda su administración pública y así avanzar en la implementación de un nuevo régimen de transparencia.

Voluntad Política

La lección aprendida más valiosa y quizá la más obvia, es la importancia de una continua voluntad política a través de la implementación de la ETV. El compromiso de las máximas autoridades ejecutivas en cada entidad es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, porque es finalmente de ellos de quien depende la autorización para la apertura de la documentación y son ellos quienes deben resolver problemas de espacio físico y equipamiento para atender consultas, además de designar al personal que se hará cargo del tema al interior de la entidad.

Un Oficial de Información a tiempo completo

El nombramiento de un servidor público con suficiente jerarquía para liderar el esfuerzo de implementación es clave para el éxito de un régimen de acceso a la información. La ETV establece entre las responsabilidades del “oficial de información” la coordinación de la publicación de información automática en la entidad; la coordinación de la entrega oportuna de información solicitada por los usuarios; responder a consultas de la ciudadanía; elaboración de informes mensuales; y representar la entidad en estos asuntos.

Desafortunadamente, en el caso de la ETV (como suele ocurrir en la realidad cuando se implementan leyes de acceso a la información), a la persona designada para supervisar la aplicación de la estrategia se le da esta responsabilidad como algo adicional a su trabajo ordinario, por lo tanto nunca deja de lado las otras tareas que realizaba. Esto causa estrés en el servidor público y demoras en la implementación. Por lo tanto es recomendable que cada entidad pública cuente con una persona dedicada exclusivamente al tema, para que sus responsabilidades se centren en este asunto.

Como señalan los expertos “la designación de un Oficial de Información deberá ser el primer paso para una implementación adecuada de la ley de acceso a la información⁴” y la ETV como parte del proceso de preparación para una futura ley no puede prescindir de este servidor público, pero para eso es necesario insistir en la voluntad política y el mayor involucramiento de las máximas autoridades ejecutivas de cada entidad para que permitan y viabilicen este nombramiento.

Sistemas de Archivo

Hemos mencionado que implementar un régimen completo, amplio y vigoroso de transparencia y acceso a la información pública requiere de tiempo, más aun considerando el contexto político reciente que dificultó una mayor rapidez en la ejecución de la ETV.

⁴ Neuman, Laura. Leyes de Acceso a la Información: Piezas de un Rompecabezas. En La Promoción de la Democracia a través del Acceso a la Información, The Carter Center, mayo de 2004



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

Pero otros temas como la necesidad de mejorar los sistemas de archivos y capacitar más a los servidores públicos, son también procesos lentos.

“En muchos de los países que actualmente cuentan con leyes de acceso a la información en vigencia, el establecimiento de sistemas de archivo y registro resulta ser el paso más engorroso y costoso del proceso.⁵” La organización y clasificación de archivos públicos en Bolivia no es una excepción, requiere de mucho trabajo y recursos tanto humanos como financieros. Por eso, una de las recomendaciones del trabajo realizado por expertos en archivos contratados por el Centro Carter para analizar el estado de los archivos y las categorías de información existentes, fue la de contratar profesionales y estudiantes de las

carreras de historia y bibliotecología que colaboren en la organización de los mismos.

Por otro lado Bolivia tiene además la dificultad de no contar con una ley de archivos. Existen una serie de decretos supremos que hacen mención del tratamiento que se le debe dar a la documentación y a los archivos y hemos tratado de sistematizar esta normativa y transmitirla a las entidades piloto por medio de un experto boliviano, el Lic. Luís Oporto Ordoñez, Director de la Biblioteca y Archivo Histórico del Congreso Nacional. Es necesario pensar en el acceso a la información como parte de una familia de leyes que se necesitan unas de otras para hacer más eficiente el proceso y por eso, una ley de archivos es fundamental.

Otro gran problema de las entidades es la falta de personal capacitado en el área de archivos y la poca importancia que se da tanto al archivo como al personal que se encarga de él. Éste es otro campo donde se requiere de voluntad política que mejore la situación tanto de los archivistas como el de los espacios físicos donde se guarda la documentación.

Algo interesante que hemos observado durante el tiempo de aplicación de la ETV y a través de las visitas de los consultores internacionales en archivos del BID y del Banco Mundial, es un temor increíble por descartar documentación duplicada y realizar procesos de valoración que permitan determinar que documentación se debe conservar y cual puede ser desechada, de manera que se ayude a vaciar un poco los colapsados y pequeños espacios que tienen las entidades públicas para almacenar la documentación.

Capacitación de los Servidores Públicos

Es evidente la necesidad de capacitar a los servidores públicos en los temas relacionados a los derechos humanos y particularmente al derecho de acceso a la información. Esta capacitación debería apuntar a resaltar el verdadero sentido de la función pública y el papel del servidor público en su deber de observar, frente a los ciudadanos, una conducta honesta, efi-



⁵ Neuman, Laura. Op-cit.



LA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA VOLUNTARIA EN BOLIVIA

ciente y de apertura para servir correctamente a la comunidad. Entendiendo que hoy se añade un nuevo desafío, garantizar el acceso a la información pública que se encuentra en su poder y que no es de su pertenencia, sino de la colectividad.⁶

La construcción de estas nuevas capacidades en los servidores públicos ayudará a lograr el cambio de la cultura del secreto administrativo a la de la transparencia, cambio imprescindible para avanzar efectivamente en un régimen permanente y sostenido de acceso a la información pública.

Adicionalmente a la capacitación mencionada hay una clara necesidad de capacitación específica en el área de archivos y registros, que debería enfocarse en la aplicación de nuevos y más modernos sistemas que sobre todo, ayuden a estandarizar procesos de archivos y registros en todas las entidades públicas, lo que mejoraría notablemente su eficiencia.

Uso de las Páginas Web

En lo que se refiere a las páginas Web, hemos observado que existe una mayor necesidad de actualización que pueda asegurar el éxito y el avance a fases más avanzadas de la ETV. Para ello es importante continuar realizando un control y monitoreo de los portales Web y otros esfuerzos que debe realizar cada entidad para entregar información a los ciudadanos mediante publicaciones y recepción de pedidos directos de información. Para esto sería interesante desarrollar campañas informativas de las entidades públicas que expliquen a la ciudadanía que pueden acercarse a ellas y hacer pedidos de información.

Sociedad Civil

Este último punto es otra lección aprendida; la necesidad de una mayor involucramiento de la sociedad civil con las entidades piloto, de manera que ellas participen y se beneficien de la apertura que estas instituciones han iniciado. Creemos que es importante generar un compromiso de parte de la sociedad civil de tal manera que se asegure una buena implementación. “En países como Sudáfrica, Bulgaria, India, México, Perú y Jamaica, extensivas campañas

de información a la sociedad civil, aumentaron y alentaron el esfuerzo del gobierno de promulgar leyes de acceso a la información. En casos en que existe este tipo de campañas, la ley cuenta con mayor credibilidad y legitimidad. Hay un mayor compromiso de la sociedad ya que sus representantes cumplen un rol fundamental para el éxito de la legislación. Por tanto, en estos casos es más factible que la ley sea efectivamente usada por los ciudadanos y que en casos en que el gobierno o los tenedores de información se rehúsen a cumplir con lo estipulado por la ley, la falta sea puesta en conocimiento de la sociedad y cuestionada”.⁷

Finalmente está pendiente la clasificación de la información que se considera pública y aquella que por alguna razón justificada podría ser reservada, caso en el cual se debe determinar hasta cuando se mantendría esa reserva. La tendencia general de los servidores públicos es la de negar información, por eso existe la fuerte necesidad de seguir creando conciencia a través de talleres de sensibilización sobre el derecho humano de acceso a la información; tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos.

EL ROL DEL CENTRO CARTER

El Centro Carter, a través de la directora de proyectos de acceso a la información Dra. Laura Neuman y el consultor Richard Calland conceptualizaron la ETV y colaboraron con el gobierno en su diseño y redacción. El Centro Carter proveyó asistencia técnica sobre la implementación de la ETV y coordinó acciones, en primer término, con la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA), luego con la Delegación Presidencial para la Transparencia e Integridad Pública (DPTIP) y actualmente con el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción dependiente del Ministerio de Justicia.

Además se llevaron a cabo varios talleres conjuntos con las entidades piloto y con la sociedad civil sobre

⁶ Centro Carter: “El Derecho de Acceso a la Información y los Servidores Públicos”. La Paz, diciembre de 2005.

⁷ Neuman, Laura. Op-cit



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

el valor del acceso a la información y el rol de los servidores públicos. Por otro lado se facilitaron las visitas de asesoramiento de expertos internacionales en las áreas de archivos y registro de documentación aplicándose un cuestionario sobre el tema para detectar las falencias y necesidades existentes. Finalmente, el Centro Carter publicó una serie de materiales sobre acceso a la información, y el rol de la administración pública.

El Centro Carter espera que estos esfuerzos y primeros logros aunque muy preliminares sean el inicio del proceso hacia el establecimiento de un régimen amplio de acceso a la información que sirva para aumentar la transparencia, apoyar a la lucha contra la corrupción, alentar la mejor organización y eficiencia de las entidades públicas, y de esta manera reestablecer la confianza entre el pueblo boliviano y su administración.

CONCLUSIÓN

La administración pública debe prepararse para asegurar legitimidad y credibilidad de sus políticas de transparencia y acceso a la información. Si la sociedad percibe que su administración no es capaz de responder a sus solicitudes de información al momento de contar con la norma, se ocasionaría una gran desilusión. Por este motivo la Estrategia de Transparencia Voluntaria tiene una excepcional importancia en la preparación del camino hacia el derecho de acceso a la información.

Finalmente deseamos felicitar a las entidades pilotos a sus máximas autoridades ejecutivas y muy especialmente a las contrapartes nombradas en cada una de ellas, por su esfuerzo y dedicación en la implementación de la Estrategia de Transparencia Voluntaria.



DECISIONES INJUSTAS

JAVIER CASAS

La importancia de una buena ley de acceso a la información pública radica en su eficacia para impedir negativas arbitrarias del Estado. El hecho de que las restricciones indebidas al acceso a la información estén señaladas en la norma, mejora sustancialmente la capacidad de los individuos para impugnar aquel tipo de decisiones.

Jenny Cabrera, asistente de investigación de un importante periodista peruano, solicitó al Ministerio de Justicia acceso a diversos documentos que se encuentran en un legajo relacionado con el asesinato del líder sindical Pedro Huillca durante el gobierno de Alberto Fujimori. Aunque la versión oficial sostiene que este crimen fue cometido por el Estado, recientemente se han encontrado serias evidencias que apuntan hacia Sendero Luminoso.

La ubicación y revisión de los documentos no fue un problema puesto que el Ministerio los tiene debidamente archivados. El problema surgió cuando Jenny solicitó copias de los mismos. De acuerdo con el valor del costo de reproducción de cada hoja que ha establecido la entidad, ella hubiese tenido que pagar más de 400 soles, es decir, \$130 dólares aproximadamente. Éste es uno de los típicos problemas que enfrentan las entidades públicas peruanas. Siguiendo el mandato legal, ellas establecen un costo de reproducción. El conflicto se da cuando alguien reclama por considerarlo excesivo y la entidad, por el contrario, considera que ello no es así.

Otro aspecto de este caso es que Jenny Cabrera ofreció entregar un paquete de hojas en blanco al ministerio para que fuesen usadas en la reproducción.

El valor de mercado del paquete de 500 hojas es de treinta soles (unos nueve dólares). El ministerio respondió que la Ley no le permitía recibir ese paquete.

Estos son temas de fondo que demuestran las contradicciones que surgen al implementar una ley de acceso a la información pública sin una política o estrategia clara desde el Estado. Además, aquellas traen severas consecuencias para las personas que no conocen bien sus derechos ni el modo de ejercerlos. Pero la Ley Peruana de Acceso a la Información Pública no sólo regula la forma de ejercer el derecho, sino que también señala las vías judiciales para reclamar por decisiones administrativas consideradas injustas. Una de ellas es el Hábeas Data.

Si bien a nadie le agrada involucrarse en un juicio, Jenny no quería que las cosas quedaran así puesto que tarde o temprano ella volvería a solicitar documentos a dicha entidad. En el Perú el recurso del Hábeas Data tiene algunas ventajas respecto a otros procedimientos. No se necesita abogado para dejar la demanda ante el juez, y basta con certificar la existencia de la solicitud.

Jenny ahora está convencida de que tomó la mejor decisión. Ella presentó su demanda en noviembre de 2005 alegando una restricción objetiva al derecho de acceder a información pública. En diciembre el juzgado le dio la razón indicando que el costo de reproducción que fijó el Ministerio fue excesivo.



MODELOS DE MONITOREO DE IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE UNA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

LAURA NEUMAN

Las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas: que al principio las espantó, y con el tiempo, la menospreciaron y se subieron sobre ella.

—Miguel de Cervantes, Don Quijote, 1605-15.

El cumplimiento de las leyes es más importante que su creación.

—Thomas Jefferson, carta al Abate Arnold, 27 de mayo de 1789.

La mayoría de los países de América Latina ha incluido el derecho a la información en su Constitución, y una creciente cantidad de países está aprobando legislación para que dicho derecho entre en vigencia. No obstante, sin una ejecución plena y un cumplimiento efectivo, estos derechos, y la legislación que los incorpora, puede rápidamente perder todo sentido. Como he postulado con anterioridad, se puede considerar que el establecimiento de un régimen de acceso a la información contiene tres etapas distintas: la aprobación, la ejecución y su cumplimiento. La primera de éstas, la aprobación de la ley, quizá sea relativamente la más fácil. Hoy día existen normas internacionales emergentes en cuanto al contenido de tales leyes, así como una sociedad civil que viene despertando y se dedica a la promoción de la aprobación de tales leyes. La segunda etapa, la aplicación de la ley, a menudo resulta ser la premisa que constituye el mayor reto para el gobierno y sus funcionarios. Durante esta etapa, la administración pública debe montar sistemas para organizar y gestionar documentos, establecer procedimientos y procesos para atender las solicitudes, recuperar y proveer la información, capacitar a los funcionarios públicos y empezar el cambio de cultura institucional desde una de sigilo hacia otra de apertura. Como veremos más

adelante, la experiencia ha demostrado que existe una clara necesidad de apoyo técnico, de un ente fiscalizador dedicado y especializado, y de seguimiento durante toda la etapa de ejecución.

El tercer período, y el que considero el más decisivo para el éxito definitivo de un nuevo régimen de transparencia, es la etapa de cumplimiento. Es en esta etapa que las personas pueden buscar cómo se puede hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado. Sin un procedimiento independiente de revisión de decisiones, el derecho a la información rápidamente se volverá discrecional, basado en los caprichos y voluntades de las personas que reciben la solicitud. Si los mecanismos de cumplimiento son débiles o ineficaces, puede conllevar a denegaciones arbitrarias, o fomentar un “efecto avestruz”, en el que no hay una denegación explícita, pero las agencias gubernamentales meten la cabeza en la arena y hacen de cuenta que la ley no existe. Por lo tanto, es crucial para la efectividad general de la ley que exista un mecanismo independiente de revisión externa.

El marco institucional y el aparato desarrollado para la aplicación y el seguimiento del derecho a la información pueden variar. Los modelos para el monitoreo y el cumplimiento abarcan desde una ausencia



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

de un seguimiento autorizado por ley y mecanismos intermediarios del cumplimiento, hasta aquéllos en los que hay entes con mandatos y amplias facultades y responsabilidades. La decisión en cuanto a cuál modelo funcionará mejor depende en gran medida del contexto político, económico y social de cada país, y las necesidades jurisdiccionales. Sin embargo, lo que está quedando cada vez más claro es que para poder asegurar un cumplimiento pleno y permanente de la ley, existe una necesidad de instrumentos dedicados a la promoción, al seguimiento y al cumplimiento del régimen de acceso a la información.

MODELOS

Ausencia de un ente de monitoreo o intermediario del cumplimiento

En algunas jurisdicciones no hay una agencia nacional de fiscalización para dar seguimiento y apoyar la ejecución de la legislación de acceso a la información, ni un ente intermediario del cumplimiento para facilitar las apelaciones. El ejemplo más notable de tal régimen es la Ley de Acceso a la Información de los Estados Unidos (FOIA, siglas en inglés). Bajo dicha ley, no se hace mención de una Comisión o un Comisionado para monitorear los esfuerzos de ejecución, proveer de coordinación y garantizar el cumplimiento con la ley por parte de los diferentes entes administrativos del poder ejecutivo. Asimismo, no hay una disposición que establezca un ente intermediario del cumplimiento. En su caso, los solicitantes insatisfechos deben ir directamente a una Corte Federal, la que es costosa, engorrosa y donde tienen que esperar por años hasta que se tome una decisión.

En la práctica, cada agencia tiene responsabilidad por su propio cumplimiento con FOIA. Cada ente emite informes periódicos, pero hay poca uniformidad en los datos que contienen y su presentación, ni una

compilación o colación de informes que dan una visión general del estado de vigor de la ley.¹ Además, las agencias tienen la facultad de establecer sus propios procedimientos y reglas para el cumplimiento de la ley, dentro del marco más amplio de la legislación FOIA, lo cual ha conllevado a experiencias muy distintas con las diferentes agencias gubernamentales.

Sin una fiscalización continua de la ejecución de la ley, las agencias pueden clasificar demasiados documentos como secretos, o incumplir regularmente con

las fechas legalmente establecidas para responder a las solicitudes, como sucede comúnmente en los EE UU. Por ejemplo, en febrero de 2006 el *New York Times* denunció la existencia de una “política secreta” encaminada a apartar documentos antes disponibles en el ámbito público y “reclasificarlos

como confidenciales.” Desde 1999, se han quitado miles de documentos históricos del acceso público. Como no existe un mecanismo de seguimiento, la única manera en que se pudo descubrir lo que estaba pasando fue debido a que un usuario se dio cuenta de que páginas que había podido copiar hace algunos años ahora se encontraban clasificadas como “confidenciales”.²

Un informe reciente sobre el estado del sigilo en los Estados Unidos, preparado por una coalición de organizaciones de la sociedad civil, consumidores y periodistas bajo el encabezado “OpenTheGovernment”, encontró que el poder ejecutivo del gobierno

... para poder asegurar un cumplimiento pleno y permanente de la ley, existe una necesidad de instrumentos dedicados a la promoción, al seguimiento y al cumplimiento del régimen de acceso a la información.

¹ Existe una Oficina de Fiscalización de Seguridad de la Información en la Administración de Archivos y Registros Nacionales, que aparentemente limita sus actividades a agencias que tratan con asuntos de “seguridad”. Además, se ha solicitado periódicamente a la Oficina del Contralor que revise la ejecución de FOIA.

² “US Reclassifies Many Documents in Secret Review”, *The New York Times*, 21 de febrero de 2006.



MODELOS DE MONITOREO DE IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE UNA LEY

de los EE UU está utilizando la excepción de secreto de estado que contiene FOIA un 33% más hoy día que durante la guerra fría, y que en 2004 el gobierno federal creó un 81% más secretos que el año anterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.³

Con relación al tiempo que toma procesar una solicitud, un estudio realizado por los Archivos de Seguridad Nacional en 2003, indicó que, en base a los informes entregados al Congreso, las agencias alegaban “un tiempo medio de procesamiento que fluctúa entre un mínimo de dos días hábiles en la Dirección de Pequeñas Empresas y un máximo de 905 días hábiles en el Departamento de Agricultura y un máximo de 1,113 días hábiles en la Agencia de Protección Ambiental.” Obviamente toma mucho más tiempo obtener información que los 20 días hábiles que estipula la ley. Asimismo, los autores argumentan que “estas estadísticas reportadas, sin embargo, esconden la verdadera dimensión de pedidos no despachados en relación con el cumplimiento de FOIA, que en algunas ocasiones deja a los solicitantes esperando por más de una década hasta que reciben una respuesta substantiva a sus solicitudes de información bajo la ley.”⁴

Sin un ente de coordinación y fiscalización a la ejecución de la ley, los usuarios se ven obligados a navegar los sistemas por cuenta propia, y los funcionarios públicos se ven agobiados por responsabilidades adicionales, mientras a menudo reciben menos capacitación y recursos.

Los problemas asociados con una pobre aplicación son exacerbados por la falta de un ente intermediario. En los Estados Unidos y en Sudáfrica, por ejemplo, las personas deben acudir directamente a una Corte Federal o a un Tribunal Superior para apelar una denegación. Esto puede resultar en un tremendo obstáculo para que el/la solicitante haga cumplir su

derecho a la información.

En el pasado, hemos presentado propuestas según las cuales los modelos eficaces de cumplimiento se basan en los siguientes cinco principios:

- **Accesibilidad:** cualquier persona que discrepe de la decisión tomada puede buscar el cumplimiento de la ley sin una excesiva formalidad.
- **Asequibilidad:** la información debe ser asequible para el usuario y los costos administrativos no deben ser demasiado altos.
- **Oportuno:** los casos deben ser oídos y resueltos de manera expedita.
- **Independencia**
- **Especializado:** las leyes de acceso a la información suelen ser complejas, en particular en lo referente a cómo equilibrar el interés público en la divulgación con la retención de información. Por tal razón, muchos consideran que debe haber un ente especializado en la materia.

La mayoría de los expertos están de acuerdo en que un modelo que depende únicamente de los tribunales para hacer cumplir la ley de acceso a la información no es suficiente, y no cumple con los principios descritos más arriba. Aunque hay bondades en este modelo, por ejemplo el hecho de que los tribunales tienen la potestad de ordenar la divulgación de información si es denegada de manera inapropiada, y no están obligados a atenerse a la decisión de la agencia

Sin un ente de coordinación y fiscalización a la ejecución de la ley, los usuarios se ven obligados a navegar los sistemas por cuenta propia, y los funcionarios públicos se ven agobiados por responsabilidades adicionales ...

3 Secrecy Report Card, un informe de OpenTheGovernment.org

4 Justice Delayed is Justice Denied, Archivos de Seguridad Nacional, noviembre de 2003.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA



correspondiente, hay también muchas desventajas.

Para la mayoría de los ciudadanos, los tribunales no son ni accesibles ni asequibles. Para tener éxito en este modelo, puede ser necesario que el/la solicitante de la información contrate a un abogado y pague los diferentes cobros que hay en los tribunales. Debido a que a menudo los tribunales están sobrecargados de trabajo, puede tomar meses y hasta años para que se oiga el caso, lo cual a veces hace irrelevante la necesidad de obtener información.

Además, este modelo es más costoso para el gobierno y significa una carga adicional para los tribunales. En un caso reciente en Sudáfrica, que fue al Tribunal Superior, el Auditor General calculó que se había gastado más de \$300,000 rand (más de US\$ 30,000) para defender la decisión de denegar la información.⁵ A esto se añade que en muchos países hay una profunda falta de confianza en la independencia del sistema judicial. En estos casos, puede que lo mejor sea un modelo de cumplimiento que no dependa de la participación del sistema judicial en primera instancia.

Ente de monitoreo no estatutario

Un segundo modelo se puede describir como un ente de monitoreo no estatutario, o sea, establecido voluntariamente. En estos casos, la legislatura no ha otorgado un mandato para el establecimiento de un ente nacional coordinador como parte de la ley o los reglamentos, pero la práctica dictó la necesidad de hacerlo. Como ya se mencionó más arriba, la ejecu-

ción de una ley de acceso a la información es compleja y plantea un gran reto para los gobiernos. Los retos más comunes pueden incluir:⁶

- La dificultad de ajustar la “mentalidad antigua” de sigilo que existe entre la burocracia y los poseedores de la información.
- Una falta de compromiso con el cumplimiento de parte de la burocracia y los poseedores de la información, una tendencia a obviar las solicitudes difíciles y en general una falta de cumplimiento con los plazos.
- Una falta de capacidad en relación con el mantenimiento de los registros y la incertidumbre referente a los documentos más antiguos.
- Una financiación insuficiente para la ejecución, tanto en términos de recursos humanos como de infraestructura procesal.
- Personal inadecuado en lo referente a su nivel de capacitación, especialización y rango.
- Falta de capacitación de los funcionarios públicos.
- Esfuerzos de ejecución inconsistentes.

El seguimiento a los diferentes entes (públicos y en algunos casos privados) es importante para garantizar la coherencia y la sostenibilidad del derecho a la información. La experiencia internacional ha demostrado que sin un ente fiscalizador dedicado y especializado, se merma la tasa de cumplimiento, la cantidad de solicitudes es más baja, y se erosiona el derecho a la información.⁷ Sin un ente de monitoreo permanente, los esfuerzos del gobierno se dispersan y diluyen, hace falta claridad en cuanto a las competencias o pautas, y se reduce la capacidad de llevar a cabo

5 The Promotion of Access to Information Act: Commissioned Research on the Feasibility of the Establishment of an Information Commissioner's Office. Centro de Consejería sobre una Democracia Abierta, Ciudad del Cabo, 2003.

6 *Id.*

7 Extractos del informe titulado “Observation on the Access to Information Act 2002 in Jamaica”, Laura Neuman y Carole Excell, Centro Carter, marzo de 2006.



MODELOS DE MONITOREO DE IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

una planificación de largo plazo y de promover las mejores prácticas. Esto aumenta los costos del gobierno en términos de recursos humanos y financieros. Para aquellas jurisdicciones sin un ente de monitoreo, no hay nadie a quien las agencias puedan contactar en busca de apoyo o con preguntas e inquietudes, y el peso de la ejecución y la sensibilización pública recae plenamente en sus ya sobrecargados hombros. En el estado de Queensland, Australia, un estudio reciente encontró que un ente de cumplimiento independiente no era suficiente, y que se necesitaba además una “nueva función de seguimiento / promoción”.⁸ El informe, elaborado en 2001, recomendó la creación de un ente fiscalizador del acceso a la información, diseñado para promover la sensibilidad pública, proveer de asesoría y asistencia a los solicitantes, y darle seguimiento al cumplimiento de parte de las agencias públicas.

De ahí que en algunas jurisdicciones, en las que los funcionarios públicos habían empezado a administrar y aplicar la ley, cristalizara una conciencia de la necesidad de contar con una entidad coordinadora y de fiscalización, como ha sucedido en varias naciones caribeñas. Por ejemplo, en Jamaica se estableció voluntariamente una Unidad Informativa adscrita al Ministerio de Información después de la aprobación de la ley, con el objeto de respaldar los esfuerzos por ejecutarla. Esta Unidad ha servido de enlace entre los ejecutores y los usuarios, establecido directrices y respondido a las inquietudes de las autoridades públicas. Sin embargo, en los últimos meses, la Unidad ha perdido a algunos miembros de su personal. Durante este período de transición, tanto los ejecutores como los usuarios de la ley han manifestado dificultades. En cuanto a los primeros, no hay ninguna agencia con la que puedan ponerse en contacto para obtener apoyo, garantizar coherencia en todos los sectores guberna-

mentales y dar seguimiento a los informes. Con respecto a los segundos, no hay ninguna entidad oficial a la que se pueda plantear preguntas o problemas.

En Trinidad y Tobago, la Ley de Acceso a la Información no prevé la obligación legal de crear un mecanismo de fiscalización, aunque sí establece el requisito de presentar informes periódicos. Durante los primeros dos años de su aplicación, entre 2001 y 2003, el Parlamento Trinitario estableció voluntariamente una Unidad de Acceso a la Información.

Durante estos años, la Unidad apoyó a los funcionarios públicos, recibió y dio seguimiento a los informes de ejecución de la ley presentados por las distintas agencias y llevó a cabo campañas de educación pública y capacitación. Después de esos dos años, el Parlamento redujo al personal y, por último, eliminó la Unidad para trasladar sus responsabilidades a una división adscrita al Ministerio de

... cristalizara una conciencia de la necesidad de contar con una entidad coordinadora y de fiscalización ...

Administración Pública e Información. Según se informa, cuando la Unidad fue desmantelada, las agencias dejaron de cumplir casi por completo con los requisitos de presentar informes y la cantidad de solicitudes disminuyó considerablemente. Por ejemplo, 52% de las agencias completaron sus informes durante el primer trimestre de 2001 y el índice de cumplimiento durante el mismo período en 2002 fue de 45%. En 2003, cuando la Unidad ya había dejado de existir, la cantidad de informes completados durante el mismo trimestre había bajado a 7%. El total de solicitudes recibidas en Trinidad sigue siendo bajo y la disminución de solicitudes fue de 80% después de la disolución de la Unidad de Acceso a la Información en Trinidad. Además, al no contar con personal respons-

8 Informe del Comité de Revisión Legal, Constitucional y Administrativo de Queensland, diciembre de 2001. Véase también Hodgson D. y Snell, R., Freedom of Information in Queensland – Análisis preliminar del informe del Comité de Revisión Legal, Constitucional y Administrativo de Queensland.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

able y dedicado, la presentación del informe anual al Parlamento trinitario para los años 2001 a 2003, sufrió un retraso considerable.

Ocurrió algo similar en Belice, donde la carencia de un ente fiscalizador específicamente previsto en la Ley de Acceso a la Información ha traído como resultado un bajo nivel de conocimiento de la ley, ningún seguimiento o monitoreo de su aplicación y un índice de solicitudes sumamente bajo.

Fiscalización y cumplimiento estatutarios: poderes para recomendar

Muchas de las más recientes leyes, como ocurre en el Reino Unido, prevén la creación obligatoria de entidades de fiscalización. “La experiencia obtenida con las leyes de acceso a la información en Australia, tanto en el ámbito estatal como de la mancomunidad, al igual que en las jurisdicciones de ultramar como Nueva Zelanda y Canadá, indican con toda claridad que una característica crucial de diseño es la creación de una entidad externa de revisión”.⁹ De esta manera, se garantiza una financiación sostenible y se evita la reducción o eliminación de las unidades, como se observó en Trinidad. Lo que distingue a las entidades surgidas en fecha más reciente es que guarda mayor relación con sus poderes para hacer cumplir la ley que con su función fiscalizadora.

Algunas de estas entidades están únicamente facultadas para brindar recomendaciones a la entidad administrativa o funcionario público pertinente. Según este modelo, se cuenta con una entidad interina que está facultada para oír apelaciones y hacer recomendaciones a la entidad o ministerio correspondiente para que divulgue la información. Así sucede en jurisdicciones tan variadas como son Canadá, Hungría, Suecia y algunos estados de EE UU. Estas Comisiones de Información, o como en el caso de Suecia, la Defensoría del Pueblo, son competentes para investigar, revisar informes y emitir opiniones, pero no tienen autoridad para obligar a la entidad a divulgar información. Utilizan, más bien, formas de conciliación o mediación y dependen de la buena voluntad (o temor a la crítica pública) de la entidad cor-

respondiente para inducirla a seguir las recomendaciones.

En Canadá, donde se utiliza este modelo en el ámbito federal, se quiso crear una entidad que fuera a la vez informal y no confrontativa. Una comisión que tenga poderes más limitados puede permitir resoluciones más prontas, suelen ser gratuitas para las personas que someten apelaciones, le cuestan menos al gobierno y se especializan puesto que sólo se centran en la ley de acceso a la información. En Hungría, por ejemplo, el Comisionado de Información recibió 828 peticiones de investigación en 2001 y le tomó un promedio tan sólo 52.6 días para procesar los casos plenamente y emitir las recomendaciones pertinentes.

Con el tiempo, sin embargo, incluso una entidad encargada de hacer cumplir la ley con estos poderes más limitados, puede volverse cada vez más formalista, contenciosa y lenta. Es más, una entidad de este tipo que no tenga algún grado de autoridad para ordenar o sancionar denegaciones inadecuadas, terminará siendo obviada. El grupo de trabajo que en 2002 realizó una revisión a fondo de la Ley de Acceso a la Información en Canadá, concluyó que “el facultar al Comisionado para que emita recomendaciones vinculantes puede muy bien incentivar a los departamentos a respetar un compromiso negociado de responder en un plazo específico ... tiene una base más normativa y es menos ad hoc ... lo cual se traduce en un cuerpo de jurisprudencia que asiste tanto a las instituciones como a los solicitantes para determinar la manera como se debe interpretar y aplicar la Ley”.¹⁰

Fiscalización y cumplimiento estatutarios: poderes para ordenar

De acuerdo con las recomendaciones del grupo de trabajo de Canadá y en opinión de muchos expertos, el modelo más eficaz de fiscalización y ejecución es el

⁹ Snell, R. y Tyson, N. Back to the Drawing Board: Preliminary musings on redesigning Australian Freedom of Information. Freedom of Information Review: Número 85, febrero 2000, página 4.

¹⁰ Access to Information: Making it work for Canadians, Informe de la Fuerza de Tarea de Revisión del Acceso a la Información, capítulo 6, Ensuring Compliance: The Redress Process.



MODELOS DE MONITOREO DE IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

que se encuentra en jurisdicciones como México, Irlanda, algunos estados de EE.UU. y provincias canadienses.¹¹ Según este modelo, hay una comisión o comisionado independiente facultado para supervisar a las agencias y ministerios; investigar los reclamos; establecer directrices; oír casos y emplazar para que se presenten pruebas; hacer recomendaciones y emitir órdenes vinculantes. Este modelo cumple con el principio de oportunidad. Por ejemplo, en Australia Occidental, la comisión respectiva respondió a la mayoría de solicitudes escritas en tan sólo cuestión de días y en Irlanda, más del 50% de los casos fueron resueltos en un plazo no superior a tres meses (a diferencia del estado de Connecticut, cuya Comisión tiene poder para ordenar, donde el tiempo que transcurre entre la fecha de la queja hasta la decisión final, es en promedio de 328.4 días). Este modelo es accesible y asequible puesto que no hay costo alguno para el apelante y se cuenta con expertos en el área de acceso a la información. Por último, al tener la facultad de ordenar a las agencias correspondientes y aplicar las sanciones respectivas, este modelo sirve como elemento de disuasión para el gobierno y puede reducir la necesidad de seguir apelando ante los tribunales.

Sin embargo, una desventaja importante que tienen estos modelos de aplicación es su limitado alcance. Estas entidades, al igual que los tribunales administrativos, sólo son vinculantes para el poder ejecutivo. Sin una disposición constitucional que establezca su autonomía, se hace necesario contar con sistemas bifurcados: uno para el ejecutivo y otro para los poderes legislativo y judicial. En la práctica, la mayoría de la información se encuentra en manos del ejecutivo.¹² No obstante, la necesidad de establecer distintos modelos de ejecución ha sido tema de discusión en recientes debates nacionales.

Estas comisiones, además de estar facultadas para emitir órdenes o recomendaciones vinculantes, pueden estar autorizadas para promover la ley de acceso a la información en el gobierno y la sociedad civil; mediar en los reclamos y brindar capacitación a los funcionarios públicos. Sin embargo, aun más crucial para que la comisión o comisionado pueda alcanzar

sus objetivos, sin tener en cuenta la dimensión de su responsabilidad, es que se le considere independiente, de manera que se pueda explorar el mecanismo para seleccionar a sus miembros, su período en funciones, a quién reportarán y cómo se podrá destituir a los comision-

ados de su cargo. Los mecanismos para designar comisiones y comisionados varían, con algunos métodos comunes que abarcan:

- Nombramientos realizados por el ejecutivo, como en México y Jamaica, donde el primer ministro es el único que tiene autoridad para nombrar al tribunal de apelaciones (nota: en México, el senado tiene derecho de objetar);
- Nombramientos realizados por el ejecutivo con aprobación del congreso, como sucede en Canadá;
- Nombramientos efectuados por el presidente entre los candidatos presentados por el congreso, como en Irlanda;
- El presidente presenta los nombres de candidatos para que el congreso elija;

... al tener la facultad de ordenar a las agencias correspondientes y aplicar las sanciones respectivas, este modelo sirve como elemento de disuasión para el gobierno y puede reducir la necesidad de seguir apelando ante los tribunales.

¹¹ Nota: Este documento no contempla “modelos híbridos” de aplicación como son el Tribunal de Apelaciones de Jamaica y el Tribunal japonés.

¹² Juan Pablo Guerrero, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

- Establecimiento de un comité que puede estar integrado por personas nombradas por el ejecutivo y la asamblea legislativa, los que supervisan la labor de un comisionado o director profesional y su personal, como es el caso del estado de Nueva York;
- Elección de un defensor del pueblo efectuada por el parlamento, como en Hungría y Suecia.

Otros aspectos relacionados con cada uno de estos modelos incluyen la cantidad de personal, los presupuestos anuales y el origen de los fondos, así como a quién reportarán y el proceso de destitución. Es evidente que sin recursos suficientes, ni el mejor modelo de fiscalización y aplicación funcionará.

CONCLUSIÓN

Se pondrá en peligro la eficacia de un régimen de acceso a la información si no se establecen mecanismos de fiscalización y ejecución que estén diseñados adecuadamente y cuenten con suficiente financiación. Puesto que hay cada vez más países y estados que aprueban leyes que incorporan el derecho a la información, la experiencia dicta la necesidad de establecer entidades que estén facultadas para dar seguimiento a la administración y aplicación de la ley, y tomar las medidas correspondientes.



CUADRO COMPARATIVO — IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

CUADRO COMPARATIVO — IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO					
ASUNTO	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Con qué frecuencia deben presentarse informes y qué deberían contener?	En el primer trimestre del año, las Máximas Autoridades Ejecutivas de las entidades están obligadas a presentar a la instancia legal competente un informe acerca del tratamiento otorgado a las solicitudes de información y deberá ser de conocimiento de la opinión pública a través del portal institucional de acceso de la entidad y otro medio masivo de difusión que ésta determine	El Instituto rendirá anualmente un informe público al II. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 Fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.	Anualmente, la Presidencia del Consejo de Ministros debe remitir un informe al Congreso de la República en el que da cuenta sobre las solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos de información pendientes. A los efectos de lo señalado en el párrafo anterior, la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga de reunir de todas las entidades de la Administración Pública, la información a que se refiere el párrafo anterior.	La Comisión de Derechos Humanos debe incluir en su informe anual a la Asamblea Nacional, entre otros: toda recomendación para mejorar la Ley; el número de solicitudes de acceso recibidas, otorgadas en su totalidad, otorgadas según interés público o otorgadas en parte; el número de veces que se recurrió a cada disposición de la Ley para denegar acceso; el número de casos en los cuales se ampliaron los plazos; el número de recursos internos interpuestos y las causas; el número de solicitudes realizadas a todas las cortes y el resultado; el número de recursos interpuestos ante el Defensor Público. El funcionario de acceso a la información de cada órgano público, anualmente, debe presentar un informe con la información anterior a la Comisión de Derechos Humanos.	El Ministro deberá preparar un informe anual sobre el cumplimiento de la Ley durante el año en que se tratará en el Parlamento, el cual contendrá: número de solicitudes de acceso recibidas, otorgadas, otorgadas u otorgadas sujetas a eliminaciones; categorías de excepciones presentadas y número de cada categoría; número de solicitudes recibidas para enmendar o anotar documentos personales; número de solicitudes sobre la revisión interna de decisiones relevantes; y de apelaciones en contra de decisiones relevantes e índice de resultados; otras cuestiones que se consideren relevantes. Cada autoridad pública deberá presentar al Ministro informes trimestrales que contengan la información anterior.
Monitoreo de Implementación					

*Este cuadro se formuló en marzo de 2006. Se basa en el Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública de Bolivia de noviembre de 2005. En el momento de hacer la matriz, había un proceso de consulta en marcha así que la información de este cuadro está sujeta a cambios y a nuevos proyectos/versiones de ley.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

CUADRO COMPARATIVO – IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

ASUNTO	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
<p>¿La ley requiere la designación de una entidad coordinadora?</p>	<p>Las disposiciones transitorias menciona una entidad que pueda ser encargada de regular, controlar y supervisar el cumplimiento efectivo de la ley, asegurando el ejercicio del derecho, promocionar la rendición de cuenta de los servidores públicos; de facilitar la gestión por principios en el sector público; y de fomentar la actitud consecuente de sus servidores, pero falta las provisiones necesarias en el texto de la ley para crearla legalmente. Otra parte de la misma disposición transitoria provee en tanto se crea la instancia especial, la Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública asumirá las atribuciones, competencias y facultades necesarias.</p>	<p>La ley requiere la designación de un Instituto Público Federal de Acceso a la Información, constituido por cinco comisionados. Es independiente en sus operaciones, presupuesto y poder de decisión y tiene a su cargo promover y publicar el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolviendo la negativa de solicitudes de acceso a la información y protegiendo la información personal en posesión de dependencias y entidades.</p>	<p>La ley no lo especifica.</p>	<p>La ley no lo especifica, aunque la Comisión de Derechos Humanos es responsable del control de la implementación de la ley, de hacer recomendaciones y velar por la educación pública.</p>	<p>La ley no lo especifica.</p>
<p>¿Provee la ley la interposición de un recurso de revisión interna/ revisión de resolución?</p>	<p>Los recursos de revocatoria y jerárquico, que se tramitarán de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y su Reglamento respectivo. El recurso jerárquico será interpuesto ante la autoridad, quien deberá remitir para su conocimiento y resolución ante la instancia legal competente.</p>	<p>Si. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver</p> <p>En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.</p>	<p>En algunos casos, el solicitante puede considerar denegado su pedido para los efectos de dar por agotada la vía administrativa, salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerarquía, en cuyo caso deberá interponer el recurso de apelación para agotarla.</p>	<p>Si. Se debe interponer un recurso de revisión interna dentro del término de 60 (sesenta) días y notificar al tercero dentro del término de 30 (treinta) días. La solicitud de apelación debe ser entregada o enviada al funcionario de dependencia pública correspondiente, identificando el tema y la razón para apelar. La revisión interna deberá estar acompañada por el pago prescrito para tasa de apelación.</p>	<p>Si. Se debe interponer un recurso de revisión interna dentro del término de 30 (treinta) días a contar de la fecha de notificación de la resolución de vencimiento de la solicitud. La entidad que recibe la revisión interna puede tomar cualquier decisión que pudo haber sido tomada en una solicitud original.</p>
<p>Monitoreo de Implementación</p>					
<p>Cumplimiento</p>					

*Este cuadro se formuló en marzo de 2006. Se basa en el Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública de Bolivia de noviembre de 2005. En el momento de hacer la matriz, había un proceso de consulta en marcha así que la información de este cuadro está sujeta a cambios y a nuevos proyectos/ versiones de ley.



CUADRO COMPARATIVO — IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

CUADRO COMPARATIVO — IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO					
ASUNTO	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
¿Establece la ley un proceso de apelación después de la apelación interna/ revisión a otro órgano de cumplimiento de la ley que no sea un tribunal o corte?	La ley no lo especifica.	Sí. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido	Sí. Se contempla la revisión Administrativa o a través de una corte constitucional, cuando corresponda.	No. Una vez agotado el proceso de revisión interna, el solicitante o un tercero puede iniciar trámites judiciales ante una corte o tribunal. No existe órgano intermediario.	Sí. Se puede interponer una apelación en contra de la resolución de la revisión interna en el Tribunal de Apelación dentro del término de 60 (sesenta) días a partir de la notificación de la resolución.
¿Qué autoridad tiene el órgano de cumplimiento de la ley?	La ley no lo especifica.	El Instituto Federal de Acceso a la Información es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa. A los fines de sus determinaciones, el Instituto no estará subordinado a ninguna autoridad y deberá adoptar sus decisiones con total independencia.	La ley no lo especifica.	El tribunal o corte que trata una solicitud puede otorgar cualquier resolución o sentencia que sea justa y equitativa, inclusive resoluciones o sentencias que confirmen o emmendan la decisión que es el sujeto de la solicitud pertinente; las que requieren acción y las que provienen algún alivio específico, etc. La carga procesal de establecer la negación de solicitud de acceso o prueba para demostrar que otras decisiones tomadas cumplen con las disposiciones de la ley, recae en la parte que apela si cumplen como así se sostiene.	En la audiencia de una apelación, la carga para justificar la decisión de una revisión interna recae en la autoridad pública. El Tribunal de Apelación puede tomar cualquier decisión que podría haber sido tomada en la solicitud original, pero no deberá invalidar una decisión tomada por el Ministro.

Cumplimiento

*Este cuadro se formuló en marzo de 2006. Se basa en el Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública de Bolivia de noviembre de 2005. En el momento de hacer la matriz, había un proceso de consulta en marcha así que la información de este cuadro está sujeta a cambios y a nuevos proyectos/versiones de ley.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

CUADRO COMPARATIVO – IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

ASUNTO	BOLIVIA*	MÉXICO	PERÚ	SUDÁFRICA	JAMAICA
<p>¿Qué sanciones se aplicarán a los funcionarios públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley?</p> <p>Cumplimiento</p>	<p>Los servidores públicos que incumplieren con las disposiciones contenidas en la presente Ley, serán responsables en el marco de lo establecido por la normativa vigente. En caso de que un servidor público destruya u ordene destruir información pública que posea la entidad, generará responsabilidad penal. El servidor público responsable de proporcionar información, que de modo arbitrario impida, retrase o dificulte el acceso a la información requerida por el peticionante, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta norma, estará sujeto a las responsabilidades establecidas por la presente ley y demás normas vigentes cuya aplicación corresponda.</p>	<p>Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento al usar, suscribir, alterar, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar, clasificar como reservada con dolo, etc., de manera ilegal, información que se encuentre bajo su custodia, denegar intencionalmente información no clasificada, etc., entregar información considerada como reservada o confidencial, etc.</p>	<p>El funcionario público responsable de dar información que de modo arbitrario obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre de forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, será sancionado. Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a las que se refiere esta ley, serán sancionados por cometer una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad al que hace referencia el Código Penal.</p>	<p>Ninguna persona será sancionada ni civil ni penalmente por cualquier cosa realizada de buena fe en el ejercicio de esta ley. La persona que con la intención de denegar el acceso destruya, dañe o altere, oculte o falsifique un documento, comete una falta grave y será sancionada y condenada a pagar una multa o a prisión por un período que no exceda 2 (dos) años.</p>	<p>Alterar, dañar, impedir, borrar, destruir u ocultar documentos accesibles, se sanciona con una multa de J\$5,000 como máximo y/o hasta 6 (seis) meses de prisión. En caso de una presunción <i>bona fide</i> de que el otorgamiento al acceso es requerido por la Ley, no se interpondrá acción alguna por difamación o incumplimiento de confidencialidad.</p>

*Este cuadro se formuló en marzo de 2006. Se basa en el Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública de Bolivia de noviembre de 2005. En el momento de hacer la matriz, había un proceso de consulta en marcha así que la información de este cuadro está sujeta a cambios y a nuevos proyectos/versiones de ley.



CASO DE ESTUDIO: BULGARIA

SIGILO JUDICIAL

ALEXANDER KASHUMOV

En los últimos años, la ley de Acceso a la Información (ATI por sus siglas en inglés) en Bulgaria ha probado ser una herramienta fuerte para cambiar las actitudes en el gobierno y garantizar que las autoridades públicas cumplan sus funciones. Por ejemplo, en el 2002, el Programa de Acceso a la Información (AIP) apeló la denegación de una solicitud de entrega de un documento clasificado en 1980 como secreto de estado. Como resultado de esta exitosa apelación, hasta junio de 2004, el Gabinete Búlgaro ha proactivamente reconsiderado viejas clasificaciones, convirtiendo en públicos 1,484 documentos.

Los periodistas están cada vez más y con mayor intensidad tomando ventaja de la Ley Búlgara de ATI. Durante el periodo 2004-2005, con la ayuda legal de AIP, quince periodistas refirieron casos de ATI a las cortes con el propósito de lograr la publicación de la información solicitada y además lograr establecimiento de una jurisprudencia mediante la cual ciertas categorías específicas de información estuviesen disponibles al público. En dos de los casos pendientes, los periodistas buscaban documentos relacionados con el papel desempeñado por los servicios secretos búlgaros en 1986 en el atentado de asesinato del Papa Juan Pablo II y la participación de compañías búlgaras en los 90s en el caso de corrupción de petróleo por comida con Irak.

Uno de los casos más exitosos de los iniciados por los periodistas estaba relacionado con la apertura del proceso de tomar decisiones acerca de la gestión de la magistratura. En mayo de 2004, cuatro periodistas de distintas fuentes de medios apelaron una denegación del Consejo Supremo Judicial (CSJ), el cuerpo administrativo encargado de la supervisión de la magistratura, relacionada con abrir las discusiones de la CSJ al público. Como en muchos de los antiguos países comunistas, uno de los problemas más difíciles en Bulgaria, es el funcionamiento del sistema judicial.

Las decisiones del CSJ son sumamente importantes porque mediante estas se preparan los borradores de los presupuestos para el poder judicial, se nombran los jueces, los fiscales públicos e investigadores, y se presiden los procedimientos disciplinarios.

A principios de 2004, el Parlamento aprobó reformas legislativas estableciendo el principio de reuniones abiertas en el CSJ. Cuando los periodistas que cubrían la magistratura insistieron en que se les permitiese asistir a las reuniones, el CSJ rechazó su solicitud y afirmó que el espacio no era suficiente, indicando que el CSJ decidiría como asegurar la transparencia de las sesiones a través de su propia interpretación del término “público” en este tipo de situaciones. Dos periodistas de prensa y dos de radio no estuvieron de acuerdo con la conducta del CSJ y solicitaron que se les permitiese asistir a las próximas 10 sesiones del Consejo. La apelación fue realizada basándose en el Acto de Acceso a la Información. Interesantemente, este es un ejemplo de profesionales de medios competidores que reunieron esfuerzos en busca de un beneficio común.

Aunque la Corte decidió que la denegación del CSJ fue ilícita, mantuvo su decisión con respecto a que la ley de ATI no era aplicable porque el sujeto de la solicitud no consistía en acceder a documentos, sino a las sesiones. Sin embargo, declaró que el derecho constitucional de buscar, recibir y comunicar información fue violado. La Corte negó el argumento que la CSJ tiene autoridad alguna de tener su propia opinión sobre el término “público”. Reiteró el principio que el acceso a cualquier fuente de información podría estar restringido sólo por exención, la cual estaría sujeta a una interpretación limitada. No encontró razones para la exención del principio y ordenó a la CSJ abrir sus reuniones al público. Basado en este caso que sirvió para garantizar mayor apertura, los cuatro periodistas recibieron un premio nacional.



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION CONCLUSIONES Y PASOS A SEGUIR

NARDY SUXO ITURRY

La pobreza y la extrema pobreza se han incrementado en los últimos años, fruto de políticas excluyentes que han alejado a un porcentaje importante de la población de servicios básicos como son agua, luz, alcantarillado, educación y salud. Es más, existen productos de la modernidad que ponen en alto riesgo el medio ambiente y que afectan la vida de todos. Por esta razón cuando nos referimos al derecho, de parte de todos los ciudadanos y ciudadanas, de acceder a la información pública, necesitamos incluir la información pública bajo el control del sector privada. La democracia boliviana, si bien abrió las puertas a temas fundamentales que tienen que ver con un ejercicio efectivo de los derechos humanos, como es el derecho de acceso a la información pública, la construcción de la agenda pública ha sido construida desde eventos públicos, con participación de la sociedad civil organizada y la participación activa de autoridades gubernamentales comprometidas que han reconocido este derecho como básico.

La ausencia del derecho de acceso a la información pública en nuestra Constitución Política del Estado dentro de los Derechos y Garantías, no es un obstáculo para continuar con la construcción de un régimen que garantice que todos tengamos acceso a la información pública y la información de entidades privadas que prestan servicios públicos.

El Estado, a través de sus tres poderes, y de las entidades privadas que reciban fondos del erario nacional o que presten servicios públicos como ser agua, luz, y comunicaciones debe poner a disposición de la ciudadanía la información para poder revertir la desconfianza que se tiene en el servidor público. Muchas veces esta desconfianza puede ser injusta e inmotivada, pero al existir un prejuicio por razones históricas, se debe hacer todos los esfuerzos por acercar al servi-



dor público a la sociedad. La legitimidad de los servidores públicos debe dejar de ser cuestionada permanentemente, y esto se logrará cuando este demostrado que los servidores públicos no están al servicio del partido político en función de gobierno, sino todo lo contrario. Es necesario que los servidores públicos demuestren que están al servicio del ciudadano de a pie.

Tenían experiencias en la búsqueda de información en Bolivia. Por ejemplo, El Instituto de Formación



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

Femenina Integral (IFI), una organización que trabaja a favor de los derechos humanos de las mujeres en la ciudad de Cochabamba, solicitan información usando el existente Decreto Supremo de Acceso a la Información y Transparencia... Dentro de su programa de vigilancia ciudadana, rendición de cuentas, ejecución presupuestaria POA 2004 y socialización 2005, y amparadas en los Decretos Supremos sobre Acceso a la Información, esta ONG decidió aprovechar la norma para acceso a la información para avanzar su concomitamiento y trabajo. Sin embargo, esta información fue dada con un sesgo de género, ya que sólo les dieron información sobre temas que tenían que ver con “asuntos que se consideraban de interés de las mujeres”.

También relevantes son las experiencias de las Juntas de Vecinos que han solicitado información a los Municipios sobre diversos temas que tienen que ver con intereses de los vecinos a quienes ellos representan, como son presupuestos, avances de obras, contratación de mano de obra para el mejoramiento de vías y otros, que les fueron negados y en muchos casos ni siquiera mereció una

respuesta, su solicitud. Por otro lado están los casos en los que se ha manifestado que hay información a disposición de quién quiera conocer la misma acerca de la capitalización y los documentos que

“pusieron” a disposición de la ciudadanía eran montañas de papel que ni un experto en archivos habría podido organizarlos para poder entenderlos. Existen también las experiencias de algunos ciudadanos que, amparados en alguna disposición ya existente sobre la posibilidad de acceder a la información, han recibido el rechazo en mérito a que no pudieron demostrar interés legítimo. La información, como ya lo hemos dicho en reiteradas oportunidades, esta en manos de un grupo muy reducido.

Estas experiencias muestran claramente la necesidad de una ley amplia y completa de acceso a la información. En la historia Boliviana, para poder sostener una participación inclusiva de todos los sectores para el fortalecimiento de la democracia boliviana, necesitamos una buena ley de acceso a la información.

LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil en Bolivia se involucra plenamente en la lucha para el derecho al acceso a la información. Ellos participan en talleres, difundir información sobre el valor del derecho, y enviar insumos para el mejoramiento de la propuesta ley. En los seminarios han participado representantes de diferentes organizaciones gremiales, profesionales, académicas, sindicales, juntas vecinales, representantes de medios de comunicación y todas aquellas personas que sin necesidad de ser convocadas o participar en eventos concretos han mostrado su interés en contar con un régimen de acceso a la información pública.

La organización de la sociedad civil en torno a este derecho ha tenido como objetivo conocer experiencias internacionales para que puedan plantear propuestas o aportar a las que ya hubieren, desde sus propias experiencias y necesidades de contar con información pública.

A este efecto, organizaciones de la sociedad civil en todo el país han convocado a talleres de discusión sobre las diferentes tendencias relacionadas a este tema y con el ultimo objetivo de recopilar de propuestas de ley, pero siempre con el ánimo de aportar en favor de hacer que la información se democratice, tomando en cuenta, sobre todo, la realidad social de un país como Bolivia que es tan diverso y tan necesitado de tener una participación ciudadana activa.

En lo que toca al trabajo realizado con el Centro

La sociedad civil en Bolivia se involucra plenamente en la lucha para el derecho al acceso a la información.



Carter, hemos asistido a talleres en los nueve departamentos con la participación de diferentes organizaciones que, luego de varias reuniones, han conformado Comités Departamentales de promoción y defensa del Derecho de Acceso a la Información. Asimismo se cuenta con un Comité de Coordinación Nacional que es la instancia encargada por mandato de una reunión nacional para coordinar acciones tendientes a conseguir una Ley de Acceso a la Información Pública.

En los talleres a nivel nacional los participantes han hecho hincapié en que el acceso a la información pública es un derecho irrenunciable, y que, por lo tanto, el proceso para la obtención de información pública debe responder a los principios básicos que rigen este derecho, vale decir:

- Gratuidad
- Información oportuna
- Claridad
- Procedimientos expeditos
- Excepciones, tomando en cuenta que estas deben ser necesaria en el interés pública y redactada lo mas clara y estrecha posible
- Institucionalidad del otorgamiento de información
- Procedimientos para la apelación en caso de una negativa

Todos estos aspectos han sido ampliamente discutidos en estos talleres y se han recogido propuestas para hacer efectivos estos principios, que en su gran mayoría han sido fruto del conocimiento de experiencias y legislación comparada a nivel internacional. Sin embargo, debemos hacer referencia a que la experiencia nacional también ha servido de base para esta discusión, tomando como un elemento muy importante las experiencias particulares en lo que se refiere a la solicitud de información y el uso de la información que se pudo obtener.

Para que el ejercicio de este derecho que esperamos sea reconocido en una Ley y en la Carta Magna la participación ciudadana es vital, ya que no se logrará nada si el camino es solo de unos pocos. El camino tiene que ser de todos.

INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Por otro lado, las instituciones del Poder Ejecutivo se han comprometido con la construcción de un proceso de cambio en la cultura del secretismo que impera aún en las instituciones públicas. Muchas veces hay la voluntad por parte del funcionario de compartir información y ser más transparente, pero hay limitaciones como: los servidores públicos a cargo de los archivos no han recibido ningún tipo de apoyo para organizar sus

archivos, y muchas veces ellos no han recibido la documentación completa para poder archivarla de parte de las oficinas centrales. En los últimos meses se ha brindado apoyo técnico a través del Centro Carter con la presencia de expertos en archivos que han realizado una labor de asesorar el estado de situación, y luego apoyar en temas concretos.

Debemos decir claramente que en nuestro país no existe una tradición de conservar documentos producidos por los servidores públicos. Hay documentos públicos de importancia, no sólo para fines de un ciudadano en particular, sino de interés nacional, que prácticamente han “desaparecido” cuando el servidor público, que tenía a su cargo esa documentación dejó el cargo. Sobre esta situación se ha referido incluso el Primer Mandatario del país en ocasión de la entrega del Proyecto de Ley sobre Investigación de Fortunas, fecha en la que hizo mención de que hay documentación que ya no está en las oficinas de la propia Presidencia de la República.

... las instituciones del Poder Ejecutivo se han comprometido con la construcción de un proceso de cambio en la cultura del secretismo que impera aún en las instituciones públicas.



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

No obstante, no es suficiente pedir a los funcionarios públicos organizar sus archivos si nadie está preparado para pedirlos. En un taller, un servidor público del Ministerio de Obras Públicas indicó que “yo paso mucho tiempo organizando los archivos sobre servicios de alcantarillado. Sin embargo, de que tengo toda la información para brindarla en cuanto me la pidan si nadie lo hace. Eso me hace pensar que pierdo mi tiempo.” Esto nos lleva a pensar que hay desinformación de los esfuerzos que ya se han hecho para poner al alcance de los ciudadanos cierta información que se la podría ser aprovechar.

Sin duda, será todo un proceso para el cambio de mentalidad para que los servidores públicos asuman que son simplemente depositarios de la documentación que nos pertenece a nosotros los ciudadanos. También, se tiene que informar a los ciudadanos que pueden solicitar información que les sirva para mejorar sus condiciones de vida. Pero hay que iniciar ese sendero ahora, para que en unos años más podamos ver los frutos de estos esfuerzos.

PASOS A SEGUIR

Con relación a como la búsqueda de un régimen de acceso a la información puede avanzar, lo más importante es el compromiso de todos y todas las ciudadanas. Con conciencia de las limitaciones presupuestarias, sobre todo ahora que existe una política de austeridad, con voluntad política estas limitaciones desaparecerán y seguramente los próximos pasos sean posibles.

De manera conjunta

- La cultura del secreto en las entidades públicas debe cambiar y se debe iniciar este reto haciendo pública y transparente toda la información que a la fecha ya se tenga disponible.
- Se debe cambiar de actitud tanto de los beneficiarios de la información como de los depositarios de la misma.

Desde la sociedad civil

- Fortalecer y visibilizar el Comité de Coordinación Nacional, haciendo que asuman una participación pública y de trabajo de cabildeo a todo nivel.
- Fortalecer los Comités departamentales de defensa del derecho de acceso a la información, ya que debieran ser estos comités los que se conviertan en los facilitadores de las solicitudes de acceso a información.
- Organizar Comités regionales en el área rural con los mismos objetivos de los que ya están organizados.
- Lograr la incorporación a los Comités Departamentales de otras instituciones o personas particulares interesadas en el apoyo a este derecho humano básico.
- Participar activamente en la discusión de la propuesta de legislación del derecho de acceso a la información con una contribución colectiva de todas expectativas que se tiene alrededor de un régimen de acceso a la información.
- Hacer vigilancia social para que este derecho humano, una vez reglamentado, no sea considerado como uno más y que se encajone y no se ejerza.
- Diseñar campañas de concientización y sensibilización sobre este derecho, con propuestas que alcanzan al área rural y urbana.

Desde los servidores públicos de los tres poderes del Estado

- Poner la mayor información posible en las páginas Web o en cartillas de información.
- Contar al menos con una persona en cada institución pública que haga el rol de oficial de información.



- Profundizar la capacitación para los servidores públicos que estén a cargo de la información.
- Contar en los medios estatales de comunicación con programas de difusión sobre los alcances de este derecho y la legislación que los ampara.
- Lograr que la información que se vaya a brindar a los y las ciudadanas una vez que se cuente con la Ley sea información que les sea útil.

Como bolivianos, estamos frente un reto que no sabemos cuanto tiempo nos llevará en vencer. Estando ya en puertas de la Constituyente sin duda alguna este

derecho será incorporado ya que es un derecho anhelado por todos los grupos de la sociedad civil. Además del derecho constitucional, necesitamos una ley de acceso a la información para ponerla en la práctica. La seguridad de los beneficios que nos traerá el contar con un instrumento legal que nos permita a todos y todas acceder al conocimiento del manejo público de nuestros derechos nos dará a no dudarlo de toda la fuerza que necesitamos para seguir adelante y no retroceder en el camino ya avanzado hacia una Bolivia más democrática y más transparente.



SOBRE LOS AUTORES

Alicia Athié estudió Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Trabajó en la Delegación Miguel Hidalgo como asesora de relaciones públicas del jefe de dicha delegación. Actualmente trabaja en Fundar, una ONG Mexicana, como investigadora en el proyecto de transparencia, así como enlace con medios de comunicación.

Ralph Begleiter es profesor de comunicación, periodismo, y ciencias políticas en la Universidad de Delaware. Fue corresponsal para CNN World Affairs por dos décadas y es el reportero con más viajes de esta cadena de noticias. Actualmente continúa viajando con estudiantes universitarios a Cuba y a la Antártica, y dirigiendo talleres de medios de comunicación en varios países con los auspicios del Departamento del Estado de los EE.UU. Ha visitado 93 países en 6 continentes. En CNN durante los 80s y los 90s fue presentador de un programa de asuntos públicos, co-presentador del prestigioso programa de CNN, *International Hour* y cubrió el Departamento del Estado de los EE.UU.

En 1998, Begleiter escribió y presentó una serie de 24 partes acerca de la Guerra Fría. Ha recibido un gran número de honores de prensa incluyendo, en 1994, el Premio Weintal de la Escuela de Estudios Graduados de Servicios Extranjeros de Georgetown, uno de los honores más grandes de periodismo diplomático.

Richard Calland es Director Ejecutivo del Centro de Consejos para una Democracia Abierta en la ciudad de Cape Town, Sudáfrica, y Director de la programa "Right to Know" (Derecho a Saber) en el Instituto para Democracia en Sur África. Calland es miembro del *International Task Team on Transparency* del Instituto para el Dialogo Público de la Universidad de Columbia. El asesora extensamente alrededor del

mundo en Bolivia, Jamaica, Malí, Nicaragua y Tanzania, entre otros países.

Sus publicaciones incluyen *Whistleblowing Around the World: Law, Cultura & Practice*, *The Right to Know*, *The Right to Live: Access to Information & Socio-economic Justice*, and *Thabo Mbeki's World: The Politics & Ideology of the South African President*.

Antes de ir a Sudáfrica en 1994, Calland ejerció como abogado en Londres durante siete años, con especialidad en derecho público. Obtuvo un LLM en la Universidad de Cape Town en Derecho Constitucional Comparativa (1994) y un título de estudios post-graduados en Relaciones Internacionales en la Escuela de Economía de Londres.

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



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

diplomáticas entre los Estados Unidos y la República Popular de China. Abogó por los derechos humanos alrededor del mundo.

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

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

Javier Casas es abogado. Entre mayo de 1995 y febrero de 2002 trabajó como periodista del diario *El Comercio*, en donde se especializó en el seguimiento de la corrupción judicial. En el 2001 fue co-ganador del Premio a la Excelencia Periodística de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), en la categoría Periodismo en Profundidad. Desde marzo de 2002, es el responsable del programa de acceso a la información del Instituto Prensa y Sociedad.

Carole Excell es la Representante Local del Centro Carter en Jamaica, trabajando en el Proyecto del Acceso a la Información. Ella tiene responsabilidad para la implementación del proyecto en Jamaica que incluye trabajar con varios actores del gobierno y la sociedad civil para alentar y apoyar la implementación y aplicación total y efectiva del Acto de Acceso a la Información. Como parte del Proyecto

del Acceso a la Información, ella ha estado involucrada en el desarrollo de materiales sobre el acceso a la información, ha hecho investigaciones y análisis sobre los temas legales y políticos relacionados al derecho a la información y actualmente sirve como Secretaría del Panel de Abogados Voluntarios (VAP). La Sra. Excell obtuvo su Licenciatura en Leyes en la Universidad de las Indias Occidentales y un Certificado de la Educación Legal de la Escuela de Derecho Norman Manley, Mona. Ella posee una Maestría en Derecho Medioambiental de la Universidad de Aberdeen en Escocia. La Sra. Excell tiene siete (7) años trabajando para el Gobierno de Jamaica en temas medioambientales y de planificación en la Agencia de Medio Ambiente Nacional y Planificación.

Martha Farmelo se desempeña en la Asociación por los Derechos Civiles (Buenos Aires) como integrante del equipo de Acceso a la Información Pública, y dirige un proyecto sobre censura indirecta y libertad de expresión en Argentina. En materia de acceso a la información está involucrada en la promoción de una ley nacional de acceso a la información, de la promoción de una mejor implementación y utilización de la normativa existente por parte de los funcionarios y la sociedad civil, e iniciativas dirigidas a involucrar específicamente a los medios de comunicación y periodistas.

Jamie P. Horsley es subdirectora del Centro de Derecho Chino y Investigadora y Catedrática en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale. Antes de trasladarse a Yale en 2002, Sra. Horsley fue socia en el bufete de abogados Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison. Ella estableció la primera oficina de su bufete en Beijing en 1981-1983 y dirigió las oficinas chinas desde Hong Kong 1986-90; fue Agregada Comercial en las Embajadas de los EE.UU. en Beijing y Manila, 1991-95, Vicepresidente de Motorola International, Inc. y directora de Relaciones Gubernamentales entre China y Motorola, Inc., residente en Beijing (1995-98) y asesora al Centro Carter



sobre elecciones en los pueblos chinos (200-2002). Sra. Horsley habla Chino Mandarino. Ella vivió y trabajó en China por más de 15 años y ha escrito extensivamente sobre los negocios en China, aspectos legales de las elecciones locales y los acontecimientos actuales legales en China. La Sra. Horsely es miembro de la junta directiva del Comité Nacional para Relaciones Entre China y los Estados Unidos. Es titulada de Derecho de la Universidad de Harvard. Tiene un magíster de la Universidad de Michigan y un bachillerato de Stanford. Es diplomada en derecho chino de la Universidad de Asia Oriental, Macao.

Alexander Kashumov es abogado de derechos humanos, experto internacional y jefe del equipo legal del Access to Information Programme (AIP), una organización sin fines de lucro de Bulgaria. Ha trabajado con AIP desde 1997 brindando consulta legal y litigando ante cortes nacionales y foros internacionales relacionados con el acceso a la información, difamación y otros casos de derechos humanos. Además, participa permanentemente brindando apoyo al AIP y ha escrito comentarios, análisis e informes acerca del acceso a la información, la seguridad nacional como una exención del acceso a la información y sobre legislación y prácticas de protección del PDP en Bulgaria.

Laura Neuman es Subdirectora del Área de Transparencia del Programa de las Américas en el Centro Carter, allí dirige el Proyecto de Acceso a la Información e implementa programas que promueven la transparencia en diferentes países como Jamaica, Bolivia, Nicaragua y Mali. Ella ha editado tres publicaciones de amplia distribución sobre la transparencia en Jamaica y Bolivia, así mismo ha participado en numerosos seminarios internacionales sobre la legislación de Acceso a la Información y la implementación de medidas de promoción de la transparencia. Libros y artículos publicados por ella incluyen: *Acceso a la Información: Una llave para la Democracia*; *Utilizando las Leyes de Acceso a la información para hacer cumplir el Derecho a los Beneficios en los Estados*

Unidos; y coautora de *Imponiendo la Revelación de las Contribuciones a las Campañas por medio de las Leyes de Acceso a la Información: la Experiencia Sur Africana y su importancia para las Américas*. La Dra. Neuman es miembro del Grupo de Trabajo sobre Transparencia en la Iniciativa para el Dialogo Político y es miembro internacional para el Centro Consultor para la Democracia Abierta de Sur África.

Es además miembro del Comité de Derechos Humanos del Centro Carter. Previamente al inicio de sus funciones en el Centro Carter en Agosto de 1999, la Dra. Neuman ejerció como abogada de una firma proveedora de servicios legales para personas de bajos recursos en Wisconsin.

Open Democracy Advice Center (ODAC) es una organización sin fines de lucro radicada en Cape Town, Sudáfrica. Su misión es promover la apertura y transparencia democrática, fomentar una cultura corporativa y gubernamental de rendición de cuentas; y ayudar a las personas en Sudáfrica a ejercer sus derechos humanos. ODAC busca lograr su misión mediante el apoyo a la implementación efectiva de las leyes y los derechos que permiten el acceso y el disclosure de la información.

José María Paz es consultor a largo plazo de la oficina local del Centro Carter en Bolivia y responsable de los programas con cuatro entidades piloto de la administración pública que esten aplicando la Estrategia de Transparencia Voluntaria (ETV), por medio del Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Durante el tiempo que el Sr. Paz ha trabajado en el Centro Carter ha participado de varios talleres para los pilotos y la sociedad civil sobre acceso a la información pública, y ha realizado el seguimiento de la aplicación de la ETV. El Sr. Paz también ha preparado un manual de capacitación y una cartilla sobre acceso a la información pública para servidores públicos. Paz es Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Chile y Máster de Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Internacional y



ACCESO A LA INFORMACIÓN: BOLIVIA

para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en Madrid, España. Previo a su trabajo en el Centro Carter, el Sr. Paz ejerció funciones como Responsable de Capacitación a Servidores Públicos en temas de derechos humanos y transparencia en la Oficina del Defensor del Pueblo de Bolivia.

Alasdair Roberts es profesor asociado de la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse. También es Director del Instituto de Asuntos Públicos Campbell, de la Universidad de Syracuse, y es Investigador Honorario de la Unidad Constitucional de la Escuela de Políticas Públicas de University College en Londres. Se tituló en Derecho de la Universidad de Toronto en 1984 y tiene un Magíster y Doctorado en Políticas Públicas de la escuela Kennedy de la Universidad de Harvard.

Recientemente Dr. Roberts fue miembro del Grupo de Trabajo sobre Transparencia en la Iniciativa para el Dialogo Político de Joseph Stiglitz y esta en los comités editoriales de varias revistas. Su investigación se enfoca en dos áreas: la reestructuración del sector público, y la transparencia gubernamental. Su trabajo ha sido ampliamente publicado. En 2005, recibió el Premio Johnson para el mejor artículo sobre ética y rendición de cuentas en el sector público. Su libro, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* fue publicado en 2006 por Cambridge University Press.

Casimira Rodríguez Romero comenzó a trabajar a los 13 años como trabajadora de hogar. Actualmente, con solamente 39 años de edad, Casimira Rodríguez es la Ministra de Justicia. Como fundadora del sindicato de trabajadoras del hogar, trabajó por la reforma de la ley que gobernaba los salarios de las trabajadoras del hogar. Ella es responsable por la iniciativa legislativa de regular los salarios de trabajadoras del hogar. Casimira Rodríguez es, por segunda vez, Secretaria General de la Confederación Americana y del Caribe de Empleadas Domésticas (CONLACREAHO), en

14 países, y ha sido Secretaria General de la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar. Rodríguez es la primera indígena de habla quechua en desempeñar el cargo de ministra en el gabinete del gobierno.

Patricia Salinas es abogada de profesión y se desempeña como Coordinadora de Proyectos del Centro Carter en Bolivia. Funciona como enlace entre el Congreso y la sociedad civil para promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y aprobación de leyes, promoviendo el uso de mecanismos de integración del Congreso con la sociedad civil. Previo al trabajo en el Centro Carter cumplía funciones de asesora legal de proyectos de desarrollo rural (PDCR II) del Viceministerio de Participación Popular, consultora legal en temas de descentralización administrativa y participación popular del proyecto (PROSAT) de apoyo a la microempresa en el área rural. Actualmente se encuentra realizando sus estudios de Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Internacional de la Florida.

Tania Sánchez es maestra en Relaciones Internacionales y Desarrollo por la Universidad de Columbia y Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Ha trabajado en diversos proyectos de micro-crédito y microempresas; y más tarde en la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional de la Presidencia de la República. En 2004 se integra a Fundar para colaborar en el proyecto de Transparencia.

Nardy Suxo Iturry es la Representante principal para el Centro Carter en Bolivia. Ella funciona como un enlace entre el gobierno y la sociedad civil para apoyar los esfuerzos de la Delegación Presidencial Anti-Corrupción y la sociedad civil en sus actividades acerca del acceso a la información. Previo a este cargo, se desempeñó como Directora de Capacitación y Derechos Ciudadanos (2004), Delegada Adjunta de Programas Especiales-Defensor del Pueblo (1999-



2003), Directora del Proyecto Capacitación y Derechos Ciudadanos (1993-1999) y Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Boliviana en 1994. Entre otros trabajos, fue la Coordinadora de la Consultoría para el Programa de Acceso a la Justicia y Sociedad Civil y Defensoría del Pueblo para el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998, elaboró el Código del Menor para UNICEF en 1990 y las Reformas Judiciales en Bolivia (Derecho Tradicional) para el GTZ de

Alemania en 1996. La Licenciada Suxo Iturry ha publicado e investigado en temas económicos-sociales y de derechos humanos. La Licenciada Suxo Iturry es abogada de la Universidad Mayor de San Andrés, y diplomada en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de España (CEBEM) y en Educación de la Universidad Mayor de San Andrés y se desempeña actualmente como Docente de varias Universidades de Derecho y Ciencias Jurídicas.

UN VISTAZO AL CENTRO CARTER

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

Logros: El Centro ha observado 62 elecciones en 25 países; posibilitado a agricultores en 15 países africanos a duplicar o triplicar sus rendimientos en el cultivo de trigo; actuado de mediador en o prevenido los conflictos civiles e internacionales en el mundo; intervenido para prevenir las enfermedades innecesarias en América Latina y África; y procurado disminuir el estigma contra las enfermedades mentales.

Presupuesto: El presupuesto operativo es \$46.8 millones para el año fiscal 2004-2005.

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

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

Instalaciones: El Centro Carter está ubicada en un parque de 14 hectáreas a una distancia de 2.4 kilómetros al este del centro de Atlanta. La Biblioteca y Museo Jimmy Carter, adjuntos al Centro, son propiedad de y operado por la Administración Nacional de Archivos y Registros del gobierno federal de EE.UU. y está abierto al público: (404) 865-7101.

Personal: 150 empleados, basados primariamente en Atlanta.



MARTIN FRANK

THE
CARTER CENTER



THE CARTER CENTER

ONE COPENHILL
453 FREEDOM PARKWAY
ATLANTA, GA 30307

(404) 420-5100 ♦ FAX (404) 420-5145

WWW.CARTERCENTER.ORG