

William Herrera Áñez* (Bolivia)

Gobierno abierto y acceso a la información pública

RESUMEN

El presente trabajo pone de manifiesto algunos aspectos del gobierno abierto, así como la necesidad de institucionalizar el acceso a la información pública en Bolivia. La Organización de las Naciones Unidas promueve el gobierno abierto, que incluye cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación ciudadana. Esta transformación en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los niveles subnacionales y locales de gobierno, fortalece la interacción y colaboración con sectores de la sociedad para hacer más efectiva la provisión de los servicios públicos.

El acceso a la información pública no solo es un derecho humano básico y fundamental sino también un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos como los económicos, sociales, políticos y culturales. La información veraz y oportuna permite a los ciudadanos tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar las condiciones de vida. Con el acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos del Estado, así como luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo.

Palabras clave: gobierno abierto; transformación del Estado; acceso a la información.

Open government and access to public information

ABSTRACT

This work discusses some aspects of open government, as well as the need to institutionalize access to public information in Bolivia. The United Nations promotes open

* Doctor en Derecho, Universidad de Valencia (España) y especialista en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales. Profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Autor de numerosas publicaciones. Presidente del Tribunal de Autorregulación Ética de la Asociación Nacional de la Prensa de Bolivia, miembro fundador y expresidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. william@herreraabogados.com. <https://orcid.org/0000-0003-2124-7128>.

government, which includes four fundamental principles: transparency, accountability, collaboration and citizen participation. This transformation in the Executive, Legislative and Judicial powers, as well as at the subnational and local levels of government, strengthens interaction and collaboration with sectors of society in order to make the provision of public services more effective. Access to public information is not only a basic and fundamental human right, but also a key instrument for the exercise of other rights, such as economic, social, political and cultural rights. Truthful and timely information enables citizens to make informed decisions and take concrete actions to improve living conditions. With access to public information, it is possible to protect rights and prevent abuses by the State, as well as to fight against evils, such as corruption and authoritarianism.

Keywords: Open government; transformation of the State; access to information.

Open Government und Zugang zu öffentlichen Informationen

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel befasst sich mit einigen Aspekten des Open Government sowie mit der Notwendigkeit, den Zugang zu öffentlichen Informationen in Bolivien zu institutionalisieren. Die Vereinten Nationen unterstützen das Open Government einschließlich seiner vier Grundprinzipien: Transparenz, Rechenschaftslegung, Mitarbeit und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Diese Transformation von Legislative, Exekutive und Judikative sowie der Regierung auf regionaler und lokaler Ebene stärkt die Interaktion und Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Sektoren der Gesellschaft und steigert die Effektivität des öffentlichen Dienstleistungsangebots. Der Zugang zu öffentlichen Informationen ist nicht nur ein grundlegendes Menschenrecht, sondern auch ein entscheidendes Instrument der Ausübung weiterer Rechte, zum Beispiel der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Wahrheitsgemäße und angemessene Informationen ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, informierte Entscheidungen zu treffen und konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu ergreifen. Der Zugang zu öffentlichen Informationen ermöglicht es, Rechte zu schützen, staatlichen Machtmissbrauch vorzubeugen und Übeln wie etwa der Korruption oder dem Autoritarismus zu begegnen.

Schlagwörter: Open Government; Transformation des Staats; Zugang zur Information.

1. Configuración del gobierno abierto

El gobierno abierto es una nueva forma de gobernar nuestras sociedades y entender la administración pública. En la perspectiva de Álvarez y Trigo, este tipo de gobierno se caracteriza por la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración con la finalidad de aprovechar el conocimiento de la ciudadanía e

implicarla en la mejora de nuestras sociedades.¹ Sin embargo, toda esta transformación estatal exige un cambio de paradigma y valores: busca transparentar la gestión pública y la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información pública, y fortalecer la interacción y colaboración con los diversos sectores de la sociedad para hacer más efectiva la provisión y la calidad de los servicios públicos, incorporando la participación ciudadana en todo el ciclo de políticas públicas.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, aprobaron la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que incluye un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Uno de los principales desafíos de la agenda para el desarrollo sostenible consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice, de acuerdo con el Objetivo 16, la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la facilidad de acceso a la justicia para todos y la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Para las Naciones Unidas, el gobierno abierto constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030 y, dados los recientes avances alcanzados por los 15 países de la región que actualmente son parte de la alianza para el gobierno abierto, pareciera importante transitar hacia la idea de un Estado abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también en los niveles subnacionales y locales de gobierno.

Según los autores, el gobierno abierto incluye cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación. La promoción de estos principios contribuye a fortalecer los sistemas democráticos, a incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, a potenciar el compromiso cívico y a mejorar la calidad y efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo principios de equidad e integridad.

El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual internet y las tecnologías cumplen un papel fundamental. En este sentido, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas. Como un nuevo paradigma de gestión pública, el gobierno abierto debe considerarse

¹ Verónica Álvarez y María Fernanda Trigo, “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”, en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, ed. por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017), 40.

desde su inicio como un proyecto integrador que propone entender la gestión de lo público como una tarea compartida que requiere la participación de la ciudadanía.

El acceso a la información pública reduce las posibilidades de corrupción, facilita la participación ciudadana, legitima las decisiones del gobierno, favorece la generación de actividades económicas y permite corregir errores y evaluar la gestión pública para mejorar la provisión de bienes y servicios. La transparencia no solo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también al derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública. Este derecho permite que todo ciudadano pueda acceder y conocer cualquier información generada por el Estado y la administración en ejercicio del gobierno. De ahí que se encuentra estrechamente ligado a los conceptos de democracia y gobernabilidad democrática, en tanto que permite a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad solo a través del conocimiento oportuno y amplio de la información pública los ciudadanos podrán contar con elementos suficientes que les permitan tomar decisiones adecuadas para su vida.

El gobierno abierto exige reformas legales e institucionales y sobre todo culturales, para que las promesas y los cambios ofrecidos tengan efectos reales en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Los marcos legales y los planes estratégicos de políticas públicas relacionadas con estos temas son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que las posibilidades que genera esta nueva forma de entender la gestión pública se concreten. Es necesario plasmar reformas y garantizar las condiciones para que toda la ciudadanía pueda participar de los avances en condiciones de igualdad.

Entre los numerosos desafíos que enfrentan los gobiernos, según las autoras, se destacan: i) reforzar el papel de los gobiernos subnacionales en la construcción de la agenda de gobierno abierto, ii) lograr que el gobierno abierto llegue a todo el territorio y a todos los sectores de la población, iii) hacer que la brecha tecnológica no agudice las desigualdades existentes en la estructura social, iv) garantizar canales efectivos de participación y brindar la información necesaria para que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de esos canales y v) construir, en conjunto con la ciudadanía, una cultura de apropiación de lo público que ponga el acento no solo en los derechos sino también en los deberes ciudadanos. Es necesario entonces que la innovación atraviese todos los niveles de la administración.²

Los factores estructurales económicos, sociales y de inclusión explican una parte de este déficit de participación, que también tiene raíces en la incapacidad de algunos gobiernos de crear canales y herramientas accesibles para que la ciudadanía se involucre. Se deben enseñar las capacidades mínimas de acceso y análisis de la información pública y proporcionar diversos canales de participación para que los

² Álvarez y Trigo, "Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América", 48.

ciudadanos no solo los conozcan, sino que cuenten con las habilidades para poder hacer pleno uso de ellos.

Compartimos con las autoras en el sentido de que la responsabilidad de construir gobiernos abiertos y participativos no debería recaer exclusivamente sobre las administraciones públicas. Uno de los objetivos cruciales del gobierno abierto es establecer una cultura de corresponsabilidad, en la cual el sector público y la ciudadanía colaboran en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas; es decir, una cultura de gestión pública participativa. Para consolidar gobiernos abiertos, transparentes, cercanos y efectivos es necesario un cambio cultural que recupere y fortalezca el valor de lo público y de lo cívico.

El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos.

Según la Organización de los Estados Americanos (OEA), todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información que les permita participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable, y lograr que sus acciones respondan a las necesidades de la población.³

La transparencia es un conjunto de actos mediante los cuales los ciudadanos tienen el derecho de conocer la información que poseen los gobiernos y las administraciones públicas.

En la interpretación de la Corte IDH, el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.⁴ El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

Este activismo ciudadano es justamente uno de los ideales que subyacen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Carta Democrática Interamericana (art. 4). El acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática.

³ Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Organización de los Estados Americanos, "El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos" (Washington: DGPE y OEA, 2013), 8.

⁴ Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 86-87.

Con el acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos del Estado, así como luchar contra males, como la corrupción y el autoritarismo.

Es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los políticos o los sociales y económicos. Esta situación es especialmente relevante para la protección de sectores sociales marginados o excluidos, que no suelen tener a su disposición mecanismos de información sistemáticos y seguros, que les permitan conocer el alcance de sus derechos y la forma de hacerlos efectivos. Una ciudadanía activa que exige información debe verse respaldada por una estructura estatal democrática. De ahí que transparencia y rendición de cuentas vayan de la mano: para que podamos exigir a los gobiernos que sean responsables de lo que hacen y las decisiones que adoptan es necesario que podamos acceder a la información que tienen en su poder.

2. Características del gobierno abierto

En la configuración del gobierno abierto o Estado moderno deben concurrir como elementos caracterizadores, según Montero, la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración, a saber:⁵

2.1. Transparencia

Es preciso reafirmar el rol que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el despliegue del gobierno abierto y la eficacia de la administración pública. Estas herramientas se han convertido, además, en derechos ciudadanos (el derecho a saber) y en deberes de las autoridades públicas (el deber de informar). Hoy no se trata de una opción que tengan los funcionarios públicos, sino de una obligación que se les impone. Las autoridades públicas deben actuar en un marco de transparencia activa, de modo que no deben esperar que les soliciten la información, sino que deben colocarla a disposición de los interesados por todos los medios posibles.

En materia de rendición de cuentas, cabe reiterar que las crisis (en todo sentido y naturaleza) terminan distorsionando la realidad e imponiendo el autoritarismo y la prepotencia entre muchos funcionarios públicos, que han pretendido no rendir cuentas a nadie o han mentido de forma descarada, sin informar de lo que en verdad ocurre en las instituciones. Es importante valorar también en ese contexto los controles del Estado y la administración pública. Aunque a menudo se opone resistencia a ello, deben funcionar con normalidad los controles internos y externos, los recursos administrativos y jurisdiccionales y el control social, entre otros. Vale

⁵ Gregorio Montero, "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del centro latinoamericano para el desarrollo", en *Desde el gobierno...*, 59-61.

resaltar el rol de la auditoría social, un instrumento para que la sociedad coopere con el Estado en el logro de sus fines.

2.2. Participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en la gestión pública juega un papel fundamental. Es evidente que esta participación conduce a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas. No se puede olvidar la inclusión social como una condición de éxito del Estado moderno, que hoy toma ribetes importantísimos, pues la distribución equitativa de las riquezas es uno de los retos más urgentes que se enfrentan.

La participación ciudadana debe tener reconocimiento jurídico-constitucional y legal. No obstante, hay que ser consciente de que no habrá gobernabilidad democrática ni desarrollo humano mientras no se asuma como un derecho la participación ciudadana, con reconocimiento pleno de mecanismos formales, informales, directos o indirectos, que garanticen el empoderamiento de la gente como forma de potenciar la administración pública, de exigir resultados al funcionario, de legitimar la actuación de la administración a través del control social y de procurar que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo. Y para que la participación sea cualificada debe darse en tres niveles esenciales: disponibilidad de la información, consulta y participación activa.

2.3. Colaboración

Es necesario asumir con firmeza los distintos planos en que la colaboración debe producirse en un contexto de gobierno abierto. No se trata solo de la colaboración entre el sector público y el sector privado. Está claro que ambos deben generar alianzas a partir del reconocimiento pleno de sus roles distintos en pro del desarrollo, pero también hay que entender la necesidad de colaboración entre instituciones del propio sector público, tanto en el ámbito central como en el descentralizado.

También se debe tomar en cuenta, desde la perspectiva de la cooperación y la innovación cívica, la relación existente con la participación ciudadana. Si esa participación es cualificada, se convierte en un instrumento colaborativo para la mejora de la gestión. Las organizaciones sociales resultan piezas fundamentales en los procesos colaborativos.

2.4. Tecnología de la información

Las herramientas tecnológicas constituyen un componente central para la concreción del gobierno abierto. El uso intensivo de la tecnología en la administración pública, así como el desarrollo del gobierno electrónico, tienen que convertirse en

un derecho ciudadano. Las redes sociales constituyen no solo una herramienta fundamental que permite a las personas vincularse y conectarse de manera ágil, veloz y efectiva, sino también un potencial único para la conformación del gobierno abierto y el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información pública.

Las limitaciones en el acceso a internet, incluyendo las desconexiones totales o parciales, la ralentización de internet, los bloqueos temporales o permanentes de distintos sitios y aplicaciones constituyen restricciones ilegítimas a los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información pública. Los Estados deben permitir y fomentar el uso abierto y libre de internet, así como de todas las demás formas de comunicación y las excepciones a dicho acceso han de estar claramente establecidas en la ley.

Para Montero, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)⁶ ha desplegado acciones en diferentes países con miras a la reforma y la transformación del Estado, desde una perspectiva de modernización, innovación e institucionalidad democrática.⁷ Entre estas acciones existen documentos con contenidos doctrinarios, estratégicos y orientadores de los procesos que tienen lugar en la región, con el fin de contribuir a una adecuada gestión pública en el siglo XXI, como se muestra a continuación.

- La Carta Iberoamericana de la *función pública* fue aprobada en junio de 2003. En ella se definen criterios orientadores y principios rectores, como los de legalidad, igualdad, ética, mérito, estabilidad, eficiencia, evaluación y otros. Sobre esa base se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de servicio civil y de carrera administrativa como instrumentos de profesionalización de la función pública, tomando como referencia los subsistemas técnicos de gestión del talento humano. Está claro que la construcción de modelos de carrera administrativa centrados en la ciudadanía y con miras a la generación de un servidor público más comprometido socialmente resulta determinante para el desarrollo del gobierno abierto.
- El Código Iberoamericano de *buen gobierno*, aprobado en junio de 2006, se basa en las corrientes que impulsan en la región el comportamiento ético de los funcionarios públicos, desde una gestión pública centrada en los ciudadanos, en las estrategias de lucha contra la corrupción, en el principio de transparencia y en los postulados de la rendición de cuentas. Tiene como foco o ámbito de aplicación a los altos funcionarios públicos y describe reglas dirigidas a reconfirmar la vocación democrática de los gobiernos iberoamericanos, destacando los derechos políticos, las libertades ciudadanas, los

⁶ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo estaba integrado por 22 países de América Latina, España, Portugal y Angola.

⁷ Montero, "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del centro latinoamericano para el desarrollo", 70-73.

intereses de las personas y el sometimiento a la ley y al derecho. También recoge reglas vinculadas a la ética gubernamental sobre asuntos como el abuso de poder, los conflictos de intereses, el tráfico de influencia y el favoritismo.

- La Carta Iberoamericana de *gobierno electrónico* fue aprobada en junio de 2007 y se inspira y fundamenta en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y en la firme convicción de que deben ponerse al servicio de la administración pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de servicios públicos para la satisfacción plena de las necesidades ciudadanas. Reconoce la pertinencia de reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en las que tienen menos oportunidades.
- La Carta Iberoamericana de *calidad en la gestión pública* fue aprobada en junio de 2008 con el objetivo de promover un enfoque común sobre la calidad de la gestión pública. Se basa en conceptos de excelencia y principios como universalidad, legalidad, responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, evaluación, legitimidad, transparencia, cooperación y participación. Aporta una noción de calidad vinculada a la cultura institucional, a la mejora continua y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Describe los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública en un contexto de gestión de calidad. Propone orientaciones, acciones e instrumentos para la formulación de políticas y estrategias de calidad, sobre la base de la innovación, el ciclo de mejora, la participación de los empleados, la gestión por procesos, el liderazgo, el compromiso social y ambiental, y la gestión con miras a obtener resultados. Cabe acotar que desde el CLAD se ha venido promoviendo que, en el caso de la región de América Latina, se aborde la calidad de los servicios públicos como uno de los pilares del gobierno abierto.
- La Carta Iberoamericana de *participación ciudadana en la gestión pública* fue aprobada en junio de 2009, tomando como base el derecho humano de participación, que ya forma parte de las configuraciones jurídicas, incluso constitucionales, de muchos de los países de la región. Realza la construcción social de las políticas públicas desde los intereses generales de los individuos y sus correspondientes vínculos con la sociedad democrática moderna, los derechos ciudadanos, la responsabilidad cívica y la educación. Incorpora principios referenciados en la no discriminación, la igualdad, la autonomía y la corresponsabilidad social, y recomienda la participación de los ciudadanos en el ciclo básico de las políticas públicas, asignando un rol central a la regulación y viabilidad del libre acceso a la información pública, en tanto derecho, como condición determinante de una participación calificada y eficaz en la gestión pública.

- El documento *Bases para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad*, aprobado en 2010, establece los elementos conceptuales de la interoperabilidad, en el marco del desarrollo del gobierno electrónico, asociados a la capacidad que tienen las organizaciones y los sistemas diversos y dispares de interactuar y obtener beneficios mutuos. Se destacan distintos niveles de interoperabilidad: técnico, semántico, organizativo, intraadministrativo, horizontal, vertical, entre otros. También se hace hincapié en los beneficios para todos los involucrados en los procesos de interoperabilidad, los principios que la sustentan, así como la metodología y la arquitectura tecnológica requerida. Por ejemplo, los equipos, los programas informáticos, la conectividad, la información por compartir y los medios de acceso. El documento deja claro que la interoperabilidad es condición esencial para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico. Esto se hace mucho más condicional tratándose del gobierno abierto.
- En el documento *Modelo iberoamericano de software público para el gobierno electrónico*, aprobado también en 2010, se propone un diseño de *software* público internacional a partir de la experiencia brasileña. Se plantea un entorno de colaboración entre usuarios, desarrolladores y prestadores de servicios, con una proyección internacional que involucre necesariamente la voluntad de los Gobiernos de los países integrantes del CLAD. Y se recomienda la aprobación de una política pública que resuelva problemas del Gobierno y de la sociedad. De lo que se trata fundamentalmente es de adoptar un conjunto de programas informáticos funcionales que llegue a los gobiernos de la región y a la sociedad con toda la documentación necesaria para su instalación, con servicios como página web, foro de discusión, soporte técnico, proyectos, control de versiones, entre otros. También debería contener procedimientos simplificados que faciliten la interacción de los ciudadanos con la administración pública y la garantía de que la propiedad intelectual esté disponible al igual que la licencia, con miras a satisfacer demandas sociales en un ámbito de producción colaborativa.
- En el documento *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*, aprobado en 2010, se sintetizan las experiencias del CLAD en el despliegue de los documentos y las estrategias anteriores. Se justifica en la dinámica de la gestión pública y la necesidad de interpretar permanentemente los fenómenos que se van produciendo en la región. Se incorporan las nuevas reflexiones que el CLAD ha venido haciendo en los últimos años en materia de gestión pública, partiendo de una crítica constructiva de los hechos pasados y una lectura objetiva de los presentes. Se pretende construir una vía para impulsar la integración regional mediante el intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de reforma, modernización, gestión e innovación. El documento, que contiene varios de los componentes del gobierno abierto, representa una interesante herramienta para avanzar en la articulación de un modelo

adaptable a la gestión pública de los gobiernos de América Latina, resultado de la participación de todos los países y sobre la base de sus propias realidades y experiencias, muchas de las cuales resultan comunes.

- La *Carta iberoamericana de derechos y deberes de los ciudadanos* en relación con la administración pública fue aprobada en 2013 con miras a reconocer que los ciudadanos tienen un derecho fundamental a la buena administración. Se recomienda que los países incorporen a su ordenamiento jurídico y prácticas de gestión un conjunto de principios, derechos, garantías, conceptos e instrumentos que propicien una interacción respetuosa y digna con los usuarios de servicios públicos y trámites administrativos. Y se destacan principios como el interés general, la objetividad, la eficiencia, la ética, la transparencia, la participación y la protección de la intimidad. Se contemplan derechos específicos, como los de participación en las actuaciones administrativas, servicios públicos de calidad y trámites racionales, presentación de quejas y reclamaciones, acceso a los resultados de la evaluación de la gestión y a la información pública, por ejemplo, sobre el estado de los procedimientos administrativos. Y como se parte del criterio de la corresponsabilidad, la carta orienta sobre un conjunto de deberes que se imponen a los ciudadanos, a saber, lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y colaboración.

La OEA ha reafirmado la importancia del acceso a la información pública. La Carta Democrática Interamericana (art. 4) establece: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

3. La Ley Modelo sobre acceso a la información pública aún no ha tenido receptividad en Bolivia

La demanda de acceso a la información pública ha estado presente, cada vez con más fuerza, en la agenda política de los países de América Latina, con excepción de Bolivia. Esto se refleja en los diversos instrumentos emanados de los cuerpos políticos de la OEA, a partir de los cuales se impulsan acciones para fortalecer los marcos legales y para promover la implementación de políticas y medidas dirigidas a garantizar este derecho.⁸

Con este propósito, la Asamblea General de la OEA encomendó al Departamento de Derecho Internacional la elaboración de un “proyecto de ley modelo sobre acceso a la información” y una “guía para su implementación” con la colaboración

⁸ Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Organización de los Estados Americanos, “El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos”, 16.

del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, con la cooperación de los Estados miembros, la sociedad civil y otros expertos, para servir como modelo de reforma en el hemisferio. Esto demuestra el creciente reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como una herramienta fundamental para promover la participación ciudadana en el monitoreo y control del accionar del Estado y, al mismo tiempo, como un componente esencial para transparentar la gestión.

A tiempo de aprobar la Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información Pública, la OEA estableció que el acceso a la información pública era un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

La Corte IDH ha reconocido, en este sentido, que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que posibilita que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.⁹ El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública mediante el control social que se puede ejercer con dicho acceso. El control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

La Constitución boliviana (arts. 106-107) proclama el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, así como a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa. Y exige que los medios de comunicación social contribuyan a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país. Reconoce igualmente la obligación de rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública, y la participación y control social (arts. 235.4-241 CPE).

Sin embargo, en el gobierno de Evo Morales (2006-2019), tanto la rendición de cuentas como el control social fueron meras formalidades, poco relevantes. El control social estaba en manos de los movimientos sociales afines al partido gobernante, que eran utilizados en función de los intereses partidarios, de modo que no

⁹ Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párrs. 86-91.

fiscalizaban al Estado, ni buscaban una transformación de la administración pública, ya que no tomaron ninguna iniciativa legislativa en ese sentido.

El único intento que hubo de institucionalizar el acceso a la información pública en Bolivia fue en el gobierno de Carlos Mesa, mediante el Decreto Supremo 27329 de 31 de enero de 2004, cuando estableció que todas las instituciones del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado, deberían hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas o por cualquier otro medio alternativo de cada ministerio, prefectura y entidad desconcentrada, las siguientes características e indicadores: presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN), el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN, así como por otras fuentes de financiamiento; términos de referencia del personal contratado; objetivos y metas planteados en los respectivos programas operativos anuales; reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual; planes anuales de contratación de bienes y servicios enviados al Sistema de Información de Contrataciones del Estado (Sicoes).

Por su parte, la Ley 974 de 4 de septiembre de 2017 creaba y ponía en funcionamiento las unidades de transparencia y lucha contra la corrupción en todos los niveles y reparticiones del Estado, con la finalidad de promover e implementar planes, programas, proyectos y acciones de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, entre otras funciones específicas. Y por transparencia entendía la práctica y el manejo visible de los recursos del Estado por los servidores públicos, fueran personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que prestaran servicios o comprometieran recursos del Estado. También figuraba la gratuidad y la celeridad en la administración de justicia; además, todo ciudadano tenía el derecho a una pronta, efectiva y transparente administración de justicia. De la misma forma, la defensa del Patrimonio del Estado exigía a los bolivianos denunciar todo acto o hecho de corrupción.

En realidad, las tres instituciones bolivianas (rendición de cuentas, control social y unidades de transparencia) contrastaban con la idea del gobierno abierto, que supone la realización de todas las acciones necesarias para garantizar la transparencia y el acceso a la información, facilitar espacios de participación ciudadana y luchar frontalmente contra la corrupción. Todo esto va de la mano de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin olvidar que aún existen brechas digitales y económicas que obligan al Estado a repensar la forma en que se relaciona con todas las personas en condición de igualdad.

4. Acceso a la información pública

El acceso a la información pública es un derecho humano universal, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Este derecho se rige por el principio de universalidad, ya que toda persona tiene el derecho a “realizar solicitudes de información en forma anónima” y a “solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información”.¹⁰ Y quien accede a la información pública tiene derecho a hacerla circular en la sociedad para que esta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben garantizarse simultáneamente por el Estado. La Corte IDH ha reiterado:

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.¹¹

El acceso a la información es, en efecto, un derecho humano fundamental, que se encuentra reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II, 2012, 32.

¹¹ Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 116.

de 1966, el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

Por su parte, la Unesco celebró las jornadas sobre “marcos legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: análisis de casos en América Latina”, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, entre el 30 y 31 de julio de 2002, en donde se produjo la Carta de Santo Domingo por el libre acceso a la información pública.¹²

La Carta de Santo Domingo buscaba reconocer que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública era i) un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa; ii) contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; iii) garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática; iv) es imperativo que la totalidad de los países de la región resuelvan el vacío legislativo existente mediante la aprobación de leyes con sentido democrático que garanticen el libre acceso a la información pública; v) es menester que en los países en que existan estas leyes, estas no se vean impedidas o distorsionadas en su aplicación o vigencia por reglamentaciones limitativas del derecho de libre acceso a la información pública.

En la interpretación de la Corte IDH, cuando la Convención estipula expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Así se ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.¹³

La Ley modelo sobre Acceso a la Información adoptada por la Asamblea General de la OEA recomienda a los Estados que la ley se aplique a

Toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del gobierno (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal) [...]; a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de

¹² Alejandro Fuenmayor Espina, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de Ley Modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública* (San José: Oficina de la Unesco para Centroamérica, 2004), 13.

¹³ Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 77.

propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes y [...] a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente), o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.

En la interpretación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en cuanto a i) la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado; ii) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos –por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación–; iii) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y iv) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existieren.¹⁴ Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y actualizada. Y como hay sectores importantes de la población que no tienen acceso a las nuevas tecnologías y muchos de esos derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe facilitar el acceso a internet, habida cuenta de que este medio permite el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres.¹⁵

En la declaración conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) precisaron que las autoridades públicas deben tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. El alcance de esta obligación también se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativo a los “principios sobre el derecho de acceso a la información”, que establece: “Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades –incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos– de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”. Esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso...*, 88-89.

¹⁵ En este sentido, véase el artículo 6.a de la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión e Internet de 1º de junio de 2011.

A tiempo de promover la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, la OEA aclaró algunas de las obligaciones estatales en materia de transparencia activa. Y estableció que “aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”. Y en el artículo 9 de la Ley Modelo se establece la obligación de “divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información”. Y el artículo 12 señala en detalle las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones. En primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Y dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. El artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

En cualquier caso, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.¹⁶ Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

4.1. El acceso a la información pública garantiza otros derechos

En un sistema democrático, todas las personas tienen derecho a pedir y recibir información que les permita participar en los asuntos políticos y monitorear los actos del Estado para asegurar que la gestión pública sea más transparente y responsable y que sus acciones respondan a las necesidades de la población. El acceso a la información adecuada y oportuna es fundamental para evitar y mitigar riesgos de manera efectiva y promover mejoras en los servicios públicos básicos tales como la salud, la educación, la seguridad pública, impulsando el pleno ejercicio de los derechos y las libertades, a fin de mejorar la calidad de vida. De ahí que el derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido jurídicamente como un derecho instrumental a nivel internacional y regional porque permite garantizar otros derechos fundamentales.

¹⁶ Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 91.

El acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos, tales como los derechos económicos, sociales y culturales (si el gobierno chino, por ejemplo, hubiera habilitado el acceso a la información oportuna sobre el coronavirus, habría permitido tomar medidas mucho más efectivas para contrarrestar los efectos perversos de la pandemia). La información veraz y oportuna permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

Y como aclaraba la OEA, el acceso a la información pública es un “derecho instrumental” en la medida en que posibilita el ejercicio de otros derechos, y responde de manera efectiva a la necesidad de obtener beneficios específicos del acceso a la información general, así como también la demanda de mejorar la calidad de la información que ofrecen las instituciones.¹⁷ El derecho instrumental requiere que el Gobierno estandarice y publique información específica, resuelva un problema social concreto, producto de mejor información disponible, y que estimule los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico. Sin embargo, un reto actual para efectivizar este “derecho instrumental” es transformar la información pública y convertirla en un elemento verdaderamente útil para los ciudadanos.

La Corte IDH ha recordado que el artículo 13 de la Convención Americana incluye el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo cual protege el derecho de acceso a la información.¹⁸ El derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla y valorarla. La obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la “obligación de transparencia activa”, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia de atención a la salud, ya que ello contribuye a la accesibilidad a los servicios de salud y a que las personas puedan tomar decisiones libres, bien informadas, de forma plena. Y reitera que el derecho de acceso a la información adquiere un carácter instrumental porque permite lograr la satisfacción de otros derechos de la Convención.

En realidad, el derecho de acceso a la información es una herramienta clave para el esclarecimiento de los hechos atroces. La Corte IDH ha establecido que toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad.¹⁹ En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la sociedad como un todo, deben

¹⁷ Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Organización de Estados Americanos, “El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos”, 37.

¹⁸ Caso I. V. vs. Bolivia, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 156.

¹⁹ Caso Gómez Palomino vs. Perú, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 78.

ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. En el mismo sentido, la relatoría para la libertad de expresión de la OEA, en su Informe Anual de 2009, desarrolla la interpretación sobre la obligación de los Estados de preservar y facilitar acceso a los archivos “cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse”.

4.2. La libertad de expresión y el acceso a la información

El papel de los medios de comunicación social en un sistema democrático es vital para asegurar la rendición de cuentas de los gobernantes y mantener a la ciudadanía bien informada acerca de la cosa pública. A su función natural de “perro guardián de la democracia”, hay que añadir la de transmisión de la información y opinión necesarias para que los ciudadanos puedan conocer lo que sucede en la vida política y adoptar sus propias decisiones.

La democracia reclama ciudadanos bien informados, y los medios de comunicación deben cumplir (y cumplen) estas funciones capitales. Pero la formación de la opinión pública no responde al (ingenuo) patrón de búsqueda de la verdad a través de la información y el diálogo, sino que, por muy distintas vías, se abren diferentes posibilidades de manipulación y degradación de la discusión pública. Hay que tener en cuenta, además, que los medios juegan un papel clave no solo en la información de la agenda política, sino en su misma determinación: los temas a los que prestan mayor atención son los que finalmente el público e incluso los gobernantes terminan por identificar como los problemas más importantes.

En este sentido, la Constitución boliviana (arts. 106-107) garantiza el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, así como a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, *sin censura previa*. La Ley Fundamental aclara, no obstante, que los medios de comunicación social deben contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguajes alternativos para discapacitados. La única limitante es que la información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad.

Esta libertad es, por tanto, esencial para combatir la corrupción, ya que no solo permite socializar la información en poder del Estado, sino que busca una mayor fiscalización de la cosa pública, afianzando así las instituciones democráticas. La libertad de expresión, opinión e información es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas y constituye, además, un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática. La necesidad de tutelar este derecho se debe a que es un valor esencial e imprescindible para la vida en sociedad,

que si se pierde se pone en peligro la vigencia de los otros principios fundamentales del Estado constitucional de derecho: *sin libertad de expresión, no hay democracia*.

La mayoría de las declaraciones, pactos y convenios han consolidado una doctrina nacional e internacional sólida, de modo que se puede afirmar que la libertad de expresión, de opinión e información en sentido amplio consagra el derecho de toda persona a emitir pensamientos, juicios valorativos, ideas y concepciones, así como a buscar, investigar, recibir, difundir el conocimiento de hechos, datos o situaciones determinadas de relevancia pública, en cualquier forma (oral, escrita, artística, etc.) y por cualquier medio (prensa, radio, televisión, computación, fax, internet, satélite, etc.), sin censura previa. Tal ejercicio de la libertad está sujeto a responsabilidades fijadas previamente por la ley y destinadas al respeto de la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

Aunque no estén explícitamente en la Constitución boliviana, las libertades públicas no solo son derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, como es la opinión pública. Esta opinión tiene que ser libre y se encuentra indisolublemente ligada al pluralismo político, valor fundamental de nuestra democracia y un requisito básico para el funcionamiento del Estado constitucional de derecho.

En la interpretación del Tribunal Constitucional²⁰ español, este derecho garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que es la base de todo nuestro orden jurídico-político.

Estas libertades presentan la naturaleza propia de los derechos de libertad frente al poder, esto es, no exigen con carácter general más que la pura y simple abstenición por parte del Estado. Dicho de otro modo, no pueden convertirse para quienes hacen profesión de la comunicación y de información en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan comunicar información.

Para el argentino Nino,²¹ otra razón que afecta negativamente el valor epistémico de la democracia, y que es posible encontrar en todo el mundo moderno, es la pobreza del debate público. La discusión acerca de los principios de los sistemas políticos, de las visiones generales de la sociedad y de soluciones para poder lidiar con problemas sociales es a menudo reemplazada por imágenes pictóricas de los candidatos, posiciones extremadamente vagas y llamados a las fibras más emotivas. Existe una marcada falta de seriedad en todo el proceso y esto hace que los candidatos, una vez electos, no se sientan obligados a seguir el resultado del debate público.

²⁰ Tribunal Constitucional, Sentencia 6/1981 de 16 de marzo.

²¹ Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997), 222 y ss.

Este sistema tiene la tendencia a centrar las campañas electorales en personas individuales que son los candidatos a acceder a una posición de poder unipersonal, en lugar de focalizarlas sobre ideologías o propuestas sustantivas. La personalidad del candidato, su vida familiar, sus gustos y *hobbies* son más importantes que las posiciones acerca del tamaño del sector público, el desempleo o la seguridad social.

El deterioro del debate público en la sociedad no se debe simplemente a la dinámica política, sino que también responde a la forma en que operan los medios masivos de comunicación, particularmente la televisión, que controla el proceso político. Estos medios transforman casi todos los hechos y debates en espectáculos superficiales preparados para entretener, lo que da lugar al fenómeno político descrito como “vídeo-poder”. Estos espectáculos no intentan iluminar las controversias políticas y hacer reflexionar a la gente seriamente acerca de las posiciones ideológicas de los diferentes candidatos o acerca de las consecuencias de las políticas en disputa, sino que buscan sorprender a los espectadores con el último escándalo, presentar a figuras políticas como estrellas glamurosas y dirigir la atención hacia el ridículo o lo melodramático.

Las campañas electorales tampoco contribuyen a mejorar el deterioro del debate público. El punto principal sigue siendo el mismo: dado que los parlamentos y los partidos políticos son los principales canales a través de los cuales funciona la democracia deliberativa, sus deficiencias constituyen una debilidad primaria que afecta a la totalidad del sistema.

4.3. La falta de transparencia promueve la corrupción

El secretismo en la administración del Estado ha sido históricamente la regla, y esta no solo promueve la corrupción sino que se constituye en una debilidad de la democracia. Y como hemos sostenido en otra publicación, el principio de publicidad se abre paso con las revoluciones liberales, aunque circunscrito inicialmente a la actividad del parlamento y de los jueces, pero no del poder ejecutivo.²² Así ha funcionado el Estado liberal, con la idea de que el procedimiento de aprobación de la ley en el parlamento sí ha de ser público, pero la actuación del ejecutivo podía mantenerse en secreto. La idea de transparentar el Estado aterrizó en los países escandinavos y anglosajones a partir de la segunda mitad del siglo XX y son ahora los países menos corruptos.

El principio democrático ha llevado a una progresiva ampliación del derecho a acceder a la información que se encuentra en manos de la administración pública, y constituye una herramienta esencial para transparentar la gestión pública y mejorar la calidad en nuestras democracias, signadas por una cultura del secretismo y ocultamiento de la información pública.

²² William Herrera Áñez, *Derecho constitucional boliviano* (Cochabamba: Editorial Kipus, 2019), 237-238.

El acceso a la información como derecho humano constituye un importante avance que necesita ser acompañado por un régimen jurídico que contenga ciertos elementos y garantías para hacerse efectivo. La Corte IDH aclaraba que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.²³

El sistema interamericano de derechos humanos ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Esta información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho a la libertad de expresión incluye la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, en sus dos dimensiones: individual y social, que deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

De ahí que transparentar la cosa pública sea una obligación legal y constitucional de todo servidor público; incluso, existe normativa expresa como la Convención Americana que busca incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, que reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

El Gobierno tiene que transparentar la administración pública para mejorar la gestión gubernamental, combatir la corrupción y generar confianza ciudadana. La transparencia es “el mejor desinfectante” contra la corrupción.²⁴ Que la mayoría de los exmandatarios de Latinoamérica, por ejemplo, se encuentren sometidos a la justicia por actos de corrupción evidencia, por un lado, que este fenómeno ha trepado alto y, por otro, la voluntad política de luchar contra este flagelo que amenaza la institucionalidad democrática.

En todos estos casos existen evidencias de que la corrupción ha sido dirigida, en unos casos, y consentida, en otros, desde el mismo Gobierno. Tal es el caso de Rafael Correa en Ecuador, Ignacio Lula Da Silva en Brasil y Cristina Fernández en la Argentina, cuyos gobiernos eran representativos del denominado socialismo del siglo XXI, de origen cubano. Los exgobernantes fueron acusados (y los dos primeros condenados) de liderar estructuras criminales desde el Poder Ejecutivo y recibían

²³ Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 77.

²⁴ Herrera Áñez, *Derecho constitucional...*, 239.

dineros de Odebrecht y otras empresas a cambio de contratos millonarios con el Estado.²⁵

El caso “Lava Jato” ha sido el mayor escándalo de corrupción en la historia de Brasil, que desnudó al poder político en el saqueo de más de 2.000 millones de dólares de la estatal petrolera, y evidenció un “estado de corrupción” a todo nivel y en los países donde ha operado Odebrecht. En contra de Cristina Fernández ahí están los cuadernos (perfectos testigos mudos del crimen), los empresarios arrepentidos, los bolsos, bolsones, bolsas negras, el automóvil, el chofer, etc. ¿Alguien puede dudar de la trama corrupta presidencial? En contra de Rafael Correa también hay evidencias de la corrupción a plena luz del día. En la medida en que las investigaciones avanzaban, se conocían las distintas formas, montos de dinero entregados, modalidades de los negociados, sobornos, tráfico de influencias y el verdadero asalto y saqueo del erario. El acopio de pruebas de la corrupción se ha facilitado en la medida en que los empresarios brasileños, argentinos y ecuatorianos se han acogido a la figura del arrepentido para recibir beneficios penitenciarios a cambio de colaboración judicial.

La reacción de los acusados siempre ha sido la misma: declararse inocentes, víctimas del revanchismo y perseguidos políticos. Lo evidente es que las prácticas corruptas, sus diferentes formas y maneras no son privativas de ningún país en particular, antes al contrario, se encuentran –como las enfermedades– en todas partes del mundo. Por tanto, este fenómeno se ha convertido en una amenaza global, que socava la legitimidad de las instituciones, atenta contra la sociedad, el orden y el desarrollo sostenible e integral de los pueblos.

Tal es la gravedad de este fenómeno social que las Naciones Unidas y la OEA –por separado– no solo han condenado las prácticas corruptas y exhortado a los Estados para que adopten disposiciones legislativas idóneas, sino que han denunciado los problemas que plantea la corrupción para la estabilidad política e institucional, la seguridad de las sociedades y el imperio de la ley.

El sistemático trabajo de la ONU pone de manifiesto no solo la gravedad del problema, sino también la necesidad de tomar conciencia de los riesgos que suponen las prácticas corruptas, y advierte que se requiere un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción. Este fenómeno distorsiona y contamina el sistema económico y financiero –reduciendo la efectividad y calidad de las políticas económicas–, y tiene efectos negativos en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de la población. Aparte de sus connotaciones éticas y sociales, la corrupción provoca un costo social en la medida en que las decisiones son ejecutadas por funcionarios públicos sin tomar en cuenta las consecuencias adversas (externalidades negativas estáticas y dinámicas) que ellas tienen

²⁵ En este sentido, véase la introducción de Francisco Durand, *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos* (Lima: Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019).

sobre la comunidad. De esta manera, la corrupción trastoca e invierte los valores esenciales como la transparencia, la honestidad, la vocación de servicio, etc.

La Convención de la ONU contra la corrupción (art. 10), que ha suscrito el Estado boliviano, exige adoptar, entre otras cosas, las siguientes medidas: a) la instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones, y con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales; b) la simplificación de los procedimientos administrativos, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en la administración pública.

La Ley 004 de 31 de marzo de 2010 (art. 23) ha creado el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (Siiarbe), que tiene por objeto la centralización y el intercambio de información de las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción, para diseñar y aplicar políticas y estrategias preventivas, represivas y sancionatorias, además del eficiente seguimiento y monitoreo de procesos en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

En cualquier caso, la debilidad institucional generada por la concentración del poder, el prorroguismo, las restricciones a la libertad de expresión y los principios democráticos, la impunidad, la informalidad, la falta de rendición de cuentas, el contrabando, entre otros hechos recurrentes, constituyen el clima propicio para la corrupción y esta se encarga de degradar no solo la gestión del Gobierno, sino también del Estado y de las instituciones representativas.

5. Reflexión final

El gobierno abierto supone una transformación del Estado no solo en el nivel central sino también en los gobiernos subnacionales y toda la administración pública y exige que el Estado funcione y pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas como elemento esencial para el fortalecimiento del sistema constitucional de derecho y la democracia. Esta innovación parece imprescindible para democratizar, transparentar y permitir el acceso a la información pública. El acceso a la información pública, además, garantiza el ejercicio de otros derechos; por ejemplo, si el Gobierno chino hubiera informado veraz y oportunamente sobre la existencia y los efectos devastadores del coronavirus, habría facilitado el control y quizás evitado la propagación sorpresiva de la pandemia en el mundo.

El acceso a la información tiene implicaciones importantes en la administración pública, que van mucho más allá de ser un elemento fundamental para la lucha contra la corrupción, por cuanto mejora la participación ciudadana, la legitimidad de las instituciones y de los actores públicos. En cualquier caso, Bolivia necesita sancionar

una ley de acceso a la información pública, y así ponerse a tono con la comunidad internacional y el sistema interamericano que demandan una normativa específica, condición *sine qua non* para avanzar en la institucionalización del gobierno abierto, máxime ahora como consecuencia del coronavirus y los cambios que se imponen en la faz del universo.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Verónica y María Fernanda TRIGO. “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, editado por Alejandra NASER, Álvaro RAMÍREZ-ALUJAS y Daniela ROSALES. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
- FUENMAYOR ESPINA, Alejandro. *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de Ley Modelo sobre el Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*. San José: Oficina de la Unesco para Centroamérica, 2004.
- HERRERA ÁÑEZ, William. *Derecho constitucional boliviano*. Cochabamba: Editorial Kipus, 2019.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- OEA. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, Relatoría especial para la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II, 2012.
- OEA. Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Organización de los Estados Americanos. “El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos”. Washington: DGPE y OEA, 2013.