

Participación social y acceso a la información pública en América Latina*

Ernesto VILLANUEVA

Resumen

El texto presenta un análisis del estado de la cuestión del acceso a la información pública en países de Latinoamérica. Primeramente se habla de algunas de las razones que han causado retrasos y confusiones en el entendimiento del derecho a la información en la región, principalmente una falta de investigación científica en el tema, aunado a fórmulas de participación ciudadana insuficientes y la participación de medios de comunicación por la libertad de información. Se analizan de manera particular los casos de Argentina, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú, aludiendo a la participación de las organizaciones no gubernamentales en la adopción de leyes de acceso a la información pública y su impacto en la práctica de las mismas. Finalmente, delimita la agenda pendiente en Latinoamérica y los retos a vencer.

Abstract

In an analysis of Freedom of Information in Latin America, the author first identifies possible reasons for the regulation of information access in the region. Among these are a misunderstanding of this fundamental right, a feeble development in scientific research on the matter, ineffective citizen participation formulas and channels, and minor interests of the media. Special emphasis is put on Freedom of Information in Argentina, Chile, Guatemala, Mexico, Panama, Paraguay and Peru, where non-governmental organizations played a major role in the enactment and the enhancement of FOI laws. Finally, Villanueva offers an agenda on Freedom of Information in Latin America, addressing challenges and obstacles.

* Ponencia presentada en foros internacionales organizados por el Instituto de Prensa y Sociedad del Perú.

ERNESTO VILLANUEVA

El derecho de acceso a la información pública y su vertiente de transparencia ha llegado a América Latina bajo el atractivo de disminuir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas, al tener éstas la posibilidad de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramientas para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que realizan día con día. Estos valores que trae implícitos el derecho de acceso a la información pública no han permeado, sin embargo, en la incipiente sociedad civil latinoamericana como se pudiera lógicamente imaginar. Existen consideraciones de peso que explican esta circunstancia: a) las fórmulas de participación ciudadana especializadas en el tema específico del derecho de acceso a la información pública son la excepción a la regla; lo común es que haya organizaciones que promuevan los derechos humanos o las libertades civiles como un todo, pero no abundan espacios propios para debatir y abogar por el acceso a la información pública ni tampoco los han creado como áreas para socializar conocimiento; b) no existen parámetros unívocos para decidir cuál debe ser un modelo único o paradigmático de ley de acceso a la información. Es importante señalar que no basta con importar modelos extranjeros, ajenos a la realidad latinoamericana, pero tampoco es suficiente elaborar modelos normativos basados únicamente en el conocimiento local sobre el tema; antes bien, lo que parece adecuado es combinar los parámetros democráticos internacionales con las circunstancias locales que permitan responder precisamente a la realidad de cada país latinoamericano; c) los medios de comunicación de diversas partes de la región no han jugado uniformemente un papel crucial para poner el tema en la agenda de la discusión y, por tanto, han dado una cobertura informativa irregular a los esfuerzos desplegados para promover normas jurídicas en la mate-

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ria. En buena parte de los medios y en los periodistas de la región también existe ausencia de conocimiento sobre las bondades que trae para el ejercicio periodístico el derecho de acceso a la información pública; y *d*) la inmensa mayoría de las universidades e instituciones de educación superior en la región no han podido ubicarse a la vanguardia de las necesidades de la sociedad en este rubro; no han desplegado, en consecuencia, los esfuerzos correspondientes para producir conocimiento científico sobre la materia, circunstancia que reduce la capacidad de argumentación al iniciar movimientos sociales que traduzcan en leyes e instituciones las ideas y motivaciones que sustentan la pertinencia del derecho de acceso a la información pública.

En este contexto, se desarrollan iniciativas en América Latina para crear normas jurídicas en materia de derecho de acceso a la información pública. Hay, por supuesto, algunos casos con mayores niveles de éxitos; hay otros, en cambio, donde sólo se han podido articular iniciativas legales que descansan en los poderes legislativos. Hay casos, incluso, donde las disposiciones sobre la materia están dispersas en diversas leyes y códigos teniendo un efecto de carácter retórico, pero donde la norma vigente no es eficaz.

En este trabajo se identifican los esfuerzos que llevan a cabo los organismos de la sociedad civil para promover y, en su caso, vigilar leyes de acceso a la información pública y transparencia en la región. No se profundiza aquí el contenido normativo de las normas jurídicas ni, por tanto, se hace un estudio de carácter técnico-jurídico porque esa tarea requeriría de elaborar un ensayo distinto al que aquí se presenta. Se han escogido algunos países representativos de América Latina, a saber: Argentina, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú.

ERNESTO VILLANUEVA

En Argentina existen buenas leyes provinciales de acceso a la información pública, como la de la provincia de Buenos Aires, la de Chubut y una previa en la provincia de Río Negro. Otras disposiciones sobre la materia están dispersas y hay algunas referencias en las Constituciones provinciales.

A nivel nacional existe una ley de *habeas data* o protección de datos personales. En julio de este año, las comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión de la Cámara de Diputados de la Nación han emitido un despacho con un proyecto de ley de acceso a la información pública, considerando los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y de los diputados Luis Molinari Romero, Elisa Carrió, Nilda Garre y Correa referidos al derecho de libre acceso a la información, y se ha tenido a la vista las iniciativas de los diputados Hernández S., Margarita Stolbizer y otros, Nieva y Ferrero, Alfredo Bravo y otros.

En este país las organizaciones no gubernamentales enfocadas al tema son mínimas. Entre las organizaciones que destacan en el campo del derecho de acceso a la información pública y la transparencia se pueden destacar tres: Asociación por los Derechos Civiles,¹ Poder Ciudadano² y la Fundación CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).³

Cada una de ellas se ha abocado a resolver casos concretos para promover el acceso a la información pública desde distintas perspectivas. Así, por ejemplo, Poder Ciudadano interpuso un amparo para que se pueda acceder a declaraciones patrimoniales de los jueces y de los funcionarios públicos creando su propio banco de datos so-

1 www.derechosciviles.org.ar.

2 www.poderciudadano.org.ar.

3 www.cippec.org.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

licitando la información voluntariamente y dejando constancia si no era proporcionada por el funcionario. Se puede advertir, sin embargo, que no hay una cobertura mediática persistente a las labores que desarrollan estas organizaciones no gubernamentales. Esta circunstancia reside en la debilidad del impacto en la opinión pública de las ONGs y, por tanto, su capacidad de negociación con los poderes del Estado para promover una agenda de gran calado legislativo.

En Chile, el derecho de acceso a la información pública está contenido de manera indirecta en la Ley sobre Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado, pero no cuenta expresamente con una ley en la materia. Un estudio realizado por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994 fue el antecedente de esta normativa quien definió la participación como “íguar a la información más el compromiso y organización social más la posibilidad de participar e influir en las decisiones públicas”.⁴ No se advierte la existencia de organismos de la sociedad civil dedicados prioritariamente a la promoción del derecho de acceso a la información pública. Los casos judiciales conforme a la Ley sobre Probidad Administrativa han sido promovidos por organismos sociales involucrados en otros temas, como el aspecto ambiental, pero se advierte la falta de una participación organizada de la sociedad para fomentar reglas autónomas en la materia. Tampoco los medios de comunicación social han incluido el tema como parte de su agenda informativa.

Guatemala es uno de los países de la región de Centroamérica que mayor énfasis le ha puesto al tema del

4 Colombara López, Ciro y Olmedo Bustos, Juan Pablo, “El control social de la administración y el derecho de acceso a información. La experiencia chilena”, ponencia presentada en el Foro “Acceso a la Información Pública en América Latina” organizado por el Instituto Prensa y Sociedad, Lima, Perú, 30 de septiembre de 2002. Véase *supra* pp. 37 y ss.

ERNESTO VILLANUEVA

derecho de acceso a la información pública si se le compara, por ejemplo, con El Salvador, Honduras, Nicaragua o República Dominicana donde los esfuerzos desarrollados son incipientes. En este país no se ha aprobado ninguna ley en la materia, pero existen cuatro iniciativas o proyectos en el Congreso, a saber: Proyecto de Ley de *Habeas Data*, presentado por la diputada Nineth Montenegro, de la URNG (oposición), Proyecto de Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información presentado por diputados del PAN (también oposición), Proyecto de Ley de Libre Acceso a la Información Pública y Privada, presentado por la UNE —Unión Nacional de la Esperanza— también oposición, y el Proyecto de Ley de Libre Acceso a la Información, presentado por la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) organismo dependiente del Ejecutivo. Este último se ha aprobado ya en primera lectura en el Parlamento.

La politización que dejó aquí la guerrilla, donde nunca se hizo del poder político como en Nicaragua o de importantes posiciones del Congreso como en El Salvador, ha hecho que en este país el camino de la participación ciudadana adquiera una fortaleza significativa. De esta suerte, existen distintas organizaciones que se han dedicado a esta temática, tales como SEDEM: Asociación para el Estudio y la Promoción de la seguridad en Democracia, Acción Ciudadana, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (trabaja el sector justicia), Probidad⁵ y la Fundación Myrna Mack.⁶

La estrategia de trabajo de las organizaciones sociales ha sido privilegiar la negociación y el cabildeo con el Ejecutivo, de ahí que el proyecto gubernamental haya incluido tangencialmente el punto de vista de las organizaciones

5 www.probidad.org.

6 www.myrnamack.org.gt.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

sociales, aunque organizaciones como Acción Ciudadana consideran que el trabajo debe concentrarse en reformas a la iniciativa del Ejecutivo para eliminar aquellas partes que contienen elementos de discrecionalidad para clasificar la información.

También en este país es de notar que los medios de comunicación y los periodistas han construido su propia agenda basada en la defensa sólo de la libertad de expresión y han brindado una cobertura marginal a los trabajos, realizados entre las organizaciones sociales y el Ejecutivo. Un ingrediente adicional que complica el trabajo de las organizaciones sociales para impulsar una ley de acceso a la información pública y transparencia es la importantísima presencia del Ejército, cuyos puntos de vista son definitorios, así como la persistencia de un Poder Ejecutivo con gran influencia incluso teniendo el control del Congreso, de ahí que las negociaciones se hayan dado con el Ejecutivo. Aun así, las organizaciones sociales intentan jugar moderadamente un papel de contrapeso frente a los poderes del Estado.

En México, el genérico concepto de "derecho a la información" fue introducido en el artículo 6o. de la Constitución Política en 1977. Durante 23 años distintos sectores se enfrascaron en discusiones sobre el significado de ese concepto. Las suspicacias, diferencias y desconfianzas entre activistas sociales, académicos, periodistas y empresas informativas fueron algunas de las razones que explican por qué durante más de dos décadas no pudo avanzarse en ese terreno. En el año 2000, un grupo de académicos y de editores coincidió en la necesidad de unir esfuerzos y trabajar bajo el método de aproximaciones sucesivas identificando consensos y separando otros aspectos que pudieran retrasar reformas legales. El consenso que pudo lograrse fue en torno al derecho de acceso

ERNESTO VILLANUEVA

a la información pública como un punto de partida de otras reformas que habrían de promoverse tiempo después.

Para tal efecto, por primera vez en el país académicos, activistas sociales, dueños de medios y periodistas trabajaron conjuntamente al amparo de lo que se llamó Grupo Oaxaca.⁷ Esta organización ciudadana no sólo propuso principios generales, sino que elaboró un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, la cual fue retomada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, salvo el gobernante Partido Acción Nacional. En un hecho inédito en la historia legislativa de México se nombró una comisión del Congreso con representantes del gobierno federal y del Grupo Oaxaca logrando consensos en 98% de los puntos a discusión.

Finalmente el 26 de junio de este año fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene una serie de salvaguardas en beneficio del gobernado que no se observan en otras leyes de América Latina.

Para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley, una buena parte de los miembros del Grupo Oaxaca constituyó el 5 de agosto una organización civil paraguas denominada Libertad de Información-México AC,⁸ donde participan académicos, activistas, periodistas y editores de más de 100 diarios de las distintas regiones de México, cuyos objetivos son constituir capítulos en los estados de la República⁹ para promover leyes de acceso a la información pública, vigilar el cumplimiento de las que ya existen, ca-

7 El grupo de trabajo fue identificado como Grupo Oaxaca por Ginger Thompson, corresponsal en México del diario *The New York Times*.

8 www.limac.org.mx.

9 A la fecha tiene capítulos en los estados de Chiapas, Hidalgo Puebla, San Luis Potosí y Sinaloa.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

pacitar a ciudadanos, periodistas, editores y servidores públicos sobre el tema y pugnar por leyes complementarias en materia de archivos públicos, de *habeas data* y de transparencia publicitaria.

Se puede observar que en México los diarios han convertido el tema como parte de su propia agenda y trabajan en forma militante en promover medidas de acceso a la información y transparencia, lo que se demuestra con persistentes reportajes sobre el tema, seminarios de editores y una amplia cobertura a las actividades que se realizan en todo el país para socializar el conocimiento sobre el valor del acceso a la información pública y la transparencia. Acaso por ello en este mismo año, los estados de Jalisco (con una normativa minimalista), Sinaloa (considerada la más avanzada del país), Michoacán (que sigue los pasos de la de Sinaloa) y Querétaro han aprobado ya sus propias leyes de acceso a la información pública.

Una vez aprobada la Ley Federal, después de un trabajo de cabildeo con legisladores y negociación con el presidente de la República, el gran reto de este derecho cuasi teórico en la región es la parte de la implementación. La eficacia de la Ley que entrará en vigor el 12 de junio de 2003, por lo que hace al ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el *habeas data*, en el plano federal va a poder concretarse con el concurso de distintas voluntades de sectores diversos.

Por parte del gobierno federal existe una visión encontrada sobre la Ley. Hay voluntad en algunos sectores, como la Secretaría de la Contraloría, pero hay resistencias al cambio y a la apertura en muchas otras áreas. El problema no es aquí que sólo unos pocos realicen esfuerzos para cumplir con el mandato de la Ley en la fecha de su inicio de vigencia, sino que los demás se empeñan en obstaculizar lo que esos pocos llevan a cabo.

ERNESTO VILLANUEVA

En ese contexto, y para evitar que los contenidos de la Ley Federal se queden sólo en buenas intenciones, la sociedad organizada (LIMAC y otras ONG's) está trabajando en varias actividades concretas para garantizar las mejores condiciones posibles para que la aplicación de la ley sea también un caso de éxito:

A. Se colabora con el gobierno federal de manera gratuita para ir cumpliendo con cada uno de los pasos previos que deben llevarse a cabo antes de entrar en vigor el derecho de acceso a la información pública, por ejemplo, la integración de las unidades de enlace y los comités de información de las dependencias. Se ha constituido un comité de diseño institucional para facilitar la transición de un régimen de secrecía a uno de apertura. Es importante señalar que si bien la Ley crea un órgano independiente —el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública— éste iniciará sus tareas hasta enero de 2003, de ahí la importancia de empezar desde antes este proceso.

B. Con los periodistas se han organizado seminarios y talleres en la ciudad de México con diversas contrapartes para introducirlos al tema del derecho de acceso a la información pública, priorizando las ventajas para el ejercicio periodístico, pero haciendo énfasis igualmente en la responsabilidad ética que este proceso conlleva.

C. Se están organizando también talleres con diversos grupos sociales donde se les explica que la Ley no es para los periodistas, sino para las personas y que su cometido no se agota en el discurso de la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, sino que tiene otra vertiente como instrumento para mejorar la calidad de vida de los gobernados. Se insiste en poner ejemplos concretos de esta circunstancia para que se vayan creando parámetros de referencia e incorporando puntos de vista diferentes al discurso de la transparencia. Esta

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

parte de la agenda es la más compleja y donde se ha requerido de un esfuerzo adicional.

El propósito final de todas estas iniciativas es crear en junio de 2003 diversos incentivos para que la Ley se cumpla de manera razonable.

En Panamá se ha aprobado de manera muy reciente, el 22 de enero de este año, la Ley número 6 "Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de *habeas data* y otras disposiciones", la cual tuvo como antecedente el proyecto de Ley

por el cual se desarrolla el Derecho a la Libertad de Información Derivado de las Fuentes Públicas, se obliga a las instituciones del Estado a facilitar información, se señalan las modalidades de participación ciudadana en la acción pública y se reforman los artículos Segundo y Tercero del Decreto Ejecutivo número 99 de 13 de septiembre de 1999.

La aprobación de esta nueva Ley en la materia fue en parte producto de las labores de gestión de la organización Transparencia, Capítulo Panamá, quien participó de manera activa en su aprobación; sin embargo, una vez aprobada las organizaciones sociales han permanecido con una presencia testimonial en las labores de monitoreo y vigilancia de la aplicación de la Ley. Este vacío ha sido llenado por la Defensoría del Pueblo, institución autónoma que se ha encargado de impulsar el cumplimiento de la Ley a través de distintas acciones concretas de transparencia como la puesta en marcha de un "Nodo de Transparencia en la Gestión Pública",¹⁰ medida que fue precedida por la publicación de las declaraciones patrimoniales del Defensor del Pueblo y de la lista de pagos a los proveedores de bienes y servicios de la Defensoría.

¹⁰ www.defensoriadelpueblo.gob.pa.

ERNESTO VILLANUEVA

La aprobación del Reglamento de la Ley en cuestión el 21 de mayo de 2002 ha generado un rechazo colectivo de la opinión pública y de las organizaciones sociales que lo consideran un instrumento restrictivo, razón por la cual han interpuesto recursos judiciales para eliminar las partes restrictivas de este Reglamento. Los medios de comunicación han jugado un papel importante, pero no se puede considerar que tengan al tema como parte de su agenda propia, sino como un hecho que merece cobertura sólo cuando tiene interés periodístico. En este país la instrumentación de la Ley en la materia ha empezado a tener problemas y parece que la única institución que hasta el momento despliega esfuerzos significativos remediales es la Defensoría del Pueblo.

En Perú, de manera muy reciente, el 2 de agosto de este año, se ha aprobado la Ley 27806 “de Transparencia y Acceso a la Información”, gracias al trabajo de cabildeo que ha realizado fundamentalmente el Consejo de la Prensa Peruana (una organización integrada por los principales propietarios de los medios impresos del país) y otras organizaciones sociales, en el ámbito académico DEYCO (Instituto Peruano de Derecho de las Comunicaciones —IPYS—) y en el rubro de la gestión social el Instituto Prensa y Sociedad¹¹ a través de su Oficina de Acceso a la Información Pública (OACI), que es donde se concentra la principal masa crítica sobre el tema en el Perú.

En los dictámenes elaborados en el Congreso sobre la iniciativa de ley se recogieron de manera parcial algunas de las sugerencias de la sociedad, aunque dejaron fuera lo que muchos consideran el núcleo duro de garantía del acceso a la información pública en este país. Es por tal razón notable advertir que ha habido dificultades para que el conocimiento aplicado de OACI se una a la fuerza po-

11 www.ipyspe.org.pe/oaci.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

lítica del Consejo de la Prensa Peruana, cuyo trabajo conjunto podría lograr mejores resultados en la instrumentación de la Ley en cuestión y en llevar a cabo algunas reformas que podrían mejorar el contenido normativo de la Ley peruana.

Es de advertirse que al momento de aprobarse la mencionada Ley 27,806, distintas entidades públicas y privadas han mostrado desde ya su insatisfacción porque consideran que algunas partes de la Ley tienen elementos restrictivos, como el concerniente a los datos de las Fuerzas Armadas y a la vaguedad de la excepción por "Seguridad Nacional". Por esta razón, la Defensoría del Pueblo ha desplegado también diversos esfuerzos por fomentar una cultura de la transparencia y promover reformas legales en la legislación en la materia.

De manera preliminar se puede concluir que:

- a) Sólo en México y el Perú los medios impresos de comunicación han jugado un papel de importancia capital como vehículos de difusión de los esfuerzos ciudadanos en favor de aprobar leyes de acceso a la información pública, si bien en Perú el sector de la masa crítica encabezada por organizaciones como IPYS ha trabajado de manera paralela al Consejo de la Prensa Peruana, a diferencia de México que se hizo una causa común;
- b) México es el único país que cuenta con un órgano con autonomía legal para resolver controversias sobre el derecho de acceso a la información pública y socializar conocimiento entre la sociedad;

Como parte de la agenda del futuro en América Latina y para generar casos de éxito, tanto en la aprobación de leyes de acceso a la información pública como en su debida implementación, se requiere:

ERNESTO VILLANUEVA

- a) Compartir experiencias entre los principales actores de la región sobre el tema de manera que pueda construirse una sinergia positiva a que nivel de América Latina permita construir masa crítica sobre el tema. Esto puede construirse a través de un sitio web y de encuentros periódicos sobre todo para observar aquellos procesos que vayan más adelantados como el de Argentina, México y Perú.
- b) Dotar a esta organización de lo que se podría denominar un catálogo de lecciones aprendidas, tomando en cuenta que cada país tiene sus propias particularidades, pero que se podría retomar algunas estrategias implementadas en otros países de la región.
- c) Es necesario insistir en que el tema no puede ser sólo parte de unos cuantos expertos, sino que debe bajar a los estudiantes y a los ciudadanos en general a través de la reforma de los planes educativos y de la creación de programas de investigación en las universidades que pongan el acento en el derecho a la información.