

Acceso a la información pública en instituciones de seguridad social*

Issa LUNA PLA

Resumen

Issa Luna Pla analiza en este artículo el impacto y efectos de la legislación internacional del derecho de acceso a la información pública en las instituciones de seguridad social, a la luz de su contribución a los sistemas democráticos modernos. Inicialmente expone las consecuencias de la transparencia en los gobiernos, para después analizar las mismas en los procesos de reforma legislativa; finalmente, enfatiza en la relevancia de legislar y adoptar políticas de protección de datos personales complementarias al derecho a la información pública y esenciales en las instituciones de seguridad social.

Abstract

In this article Issa Luna Pla analyzes the impact and effects of international legislation on the right to access public information in social security and public healthcare institutions, in view of the latter's contribution to modern democratic systems. Initially, she explores the consequences of transparency in government, before going on to analyze its results in legislative reform processes. Finally, Luna Pla emphasizes the importance of adopting legislation and policies to protect personal data that complement the right to public information and which are essential in social security and public health care institutions.

* Este artículo fue publicado originalmente y preparado para la revista *Seguridad Social*, México, núm. 245, noviembre-diciembre de 2003.

ISSA LUNA PLA

A través de los años, más de 45 países en el mundo han adoptado leyes sobre acceso a la información pública o contienen previsiones constitucionales que legislan el derecho fundamental a la información. Es a partir de los años 60 cuando la tendencia por regular este derecho se acrecentó, lo que significa que la mayoría de la legislación internacional en la materia es relativamente actual.

Sin prejuicio de la escasa literatura jurídica existente, la doctrina y la jurisprudencia en la experiencia comparada han contribuido a dibujar fórmulas eficaces para garantizar este derecho fundamental y, a su vez, identificar algunas de sus consecuencias en beneficio de ciudadanos y gobiernos.

En este artículo se pretende presentar el derecho de acceso a la información desde el punto de vista de sus implicaciones en el gobierno (o el buen gobierno)¹ y en la promoción de reformas legislativas en países con sistemas democráticos, para finalmente analizar la protección de datos personales, como límite del alcance del derecho de acceso a la información, con énfasis especial en las instituciones de seguridad social.

El derecho de acceso a la información pública es el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas, es decir, a acceder a éstos, y en una segunda vertiente es el derecho a ser informados oportuna y verazmente por las instituciones públicas.² En una interpretación moderna

1 World Development Report 2002, Building Institutions for Markets, parte III, cap. 5: "Good governance also means the absence of corruption, which can subvert the goals of policy and undermine the legitimacy of the public institutions that support markets".

2 Este derecho se deriva de la evolución histórica de la libertad de expresión y libertad de información, ambas establecidas en el derecho internacional principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos Artículo 19: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este de

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

de esta garantía universal, el derecho de acceso a la información pública tiene por objeto otorgar el poder de la información pública a las personas para la toma de decisiones diarias desde los diferentes sectores sociales, así como poner a disposición de las mismas la información que le sirva para ejercer sus derechos políticos y mejorar su calidad de vida. Sin embargo, es bien sabido que el acceso a la información pública contribuye también a transparentar la gestión pública a través de las instituciones del gobierno, favorece el crecimiento económico y, principalmente, fortalece la relación de confianza entre gobierno y gobernados. Esta ambivalencia entre garantizar un derecho fundamental e implementar políticas administrativas de transparencia es la que interesa considerar a lo largo de este trabajo.

Es importante mencionar en este punto que el derecho a la información, como todos los derechos universales, no son absolutos. Es posible encontrar consenso en la teoría democrática cuando se admite la necesidad de la existencia del *secreto* en los gobiernos. De acuerdo con el derecho comparado, las legislaciones en la materia consideran excepcionalmente reservada la información que pueda: a) comprometer la seguridad nacional y la segu-

recho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos igualmente establece ambas libertades en su artículo 19: "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

ridad pública o la defensa nacional; b) las relaciones y negociaciones internacionales; c) la estabilidad financiera, económica y monetaria; d) la vida, seguridad e integridad física o privacidad de las personas; e) la información que pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de las leyes, prevención o persecución de los delitos; f) la impartición de la justicia, la recaudación de los contribuyentes, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos (mientras las resoluciones no causen estado).³

1. Acceso a la información pública y de gobierno

Resulta interesante descubrir que las leyes de acceso a la información pública suelen ser las primeras que los gobiernos que entran en procesos democráticos modernos adoptan como compromiso social inicial.⁴ En países de Europa del Este como Hungría (1992), Latvia (1998), Bulgaria (2000), la República Checa (1999), Rumania (2001) y Eslovaquia (2000), las transiciones democráticas de gobiernos socialistas han pasado por establecer las nuevas reglas del juego adoptando leyes de acceso a la información. América Latina entra a esta corriente a partir de la salida de sus regímenes autoritarios o dictatoriales adop-

³ A través de las leyes de acceso a la información el secreto y la apertura pueden estar justificados en el entendido de que contribuyen a un "buen gobierno" (Robertson, K. G., *Secrecy and Open Government. Why Governments Want you to Know*, UK, Macmillan, 1999) que en principio deben ser vistos a la luz de la democracia. Por esta razón, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sus límites son el bien común y los derechos de terceros. Así, el secreto (o encubrimiento de información) para la planeación de proyectos es necesaria, no sólo para proteger su formulación, si no también para su desarrollo e implementación (*idem.*).

⁴ Probablemente una explicación a este fenómeno es que mientras más centralizada y claramente jerárquica sea una estructura del poder, mayor será el incentivo de apremiar a otros a guardar secretos; mientras más descentralizada y horizontal, mayor será el incentivo de apremiar para permitir el acceso (*idem.*).

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

tando de igual manera dichas legislaciones respectivamente: Argentina (1998), México (2002), Panamá (2002) y Perú (2001).

Pero los procesos de reformas legislativas en estos países no han sido gratuitos, pues no solamente tuvieron que conciliarse las condiciones políticas propicias, sino que también se tuvo que llegar al entendimiento profundo de que estas leyes no son un beneficio concesionado a los medios de comunicación en virtud de que sus periodistas informen y obtengan datos para sus lectores. El derecho de acceso a la información es interpretado actualmente como un derecho fundamental de todas las personas, prueba de ello son el grueso de las legislaciones vigentes.⁵

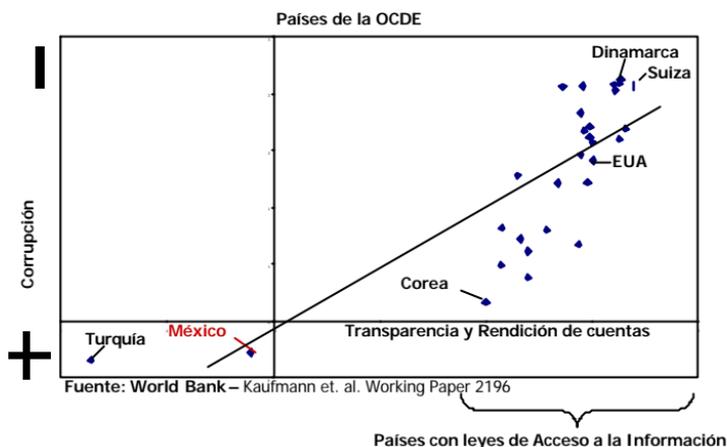
En efecto, las leyes de acceso a la información parecen atraer importantes beneficios políticos en concreto, ya que son consideradas un paso decisivo para consolidar una democracia participativa: favorecen la rendición de cuentas de un gobierno, promueven el mantenimiento y sistematización de archivos públicos haciendo más eficiente la administración pública, así como la toma de decisiones oportuna; además, permiten a los ciudadanos tomar decisiones mejor informadas y aumentar su calidad de vida ejerciendo sus derechos. Al estar disponibles datos económicos contenidos en oficinas públicas, el acceso a la información contribuye a fomentar una cultura de apertura y transparencia donde se fortalece un ambiente de confianza para las decisiones económicas, políticas y sociales, manteniendo flujos constantes de comunicación entre los actores

⁵ Según Luigi Ferrajoly, “[los derechos fundamentales] representan no una autolimitación siempre revocable del poder soberano, sino, al contrario, un sistema de límites y de vínculos supraordenado a él. Por tanto, no se trata de ‘derechos del Estado’, ‘para el Estado’ o ‘en interés del Estado’, como escribían Geber o Jallinek, sino de derechos hacia y, si es necesario, contra el Estado, o sea, contra los poderes públicos aunque sean democráticos o de mayoría” (Ferrajoly, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., trads. Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002, p. 53).

ISSA LUNA PLA

involucrados. Como consecuencia, los países con leyes de acceso a la información presentan índices de corrupción menores pues el acceso coadyuva al combate a la corrupción, como lo muestra la gráfica 1.

Gráfica 1



La implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas tampoco es una novedad en las organizaciones financieras internacionales. El Fondo Monetario Internacional adoptó el 26 de septiembre de 1999, el Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios en donde por una parte, dichos principios están dirigidos a los organismos financieros, pero también a los bancos centrales. La Corporación Financiera Internacional (CFI) publicó en septiembre de 1998 la Política de la CFI sobre el Acceso a la Información. A partir de 1994 el Banco Mundial vislumbró la necesidad de hacer pública mayor cantidad de información; en 2001, como resultado de una

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

consulta pública, elaboró su política sobre Acceso a la Información, revisada en 2002. A pesar de que estas políticas no son precisamente el ejemplo de mayor apertura o el máximo estándar que debe reproducirse en las legislaciones sobre transparencia y acceso a la información en todos los países, son esfuerzos importantes que marcan la pauta para el avance en el desarrollo económico y social de las democracias internacionales.⁶

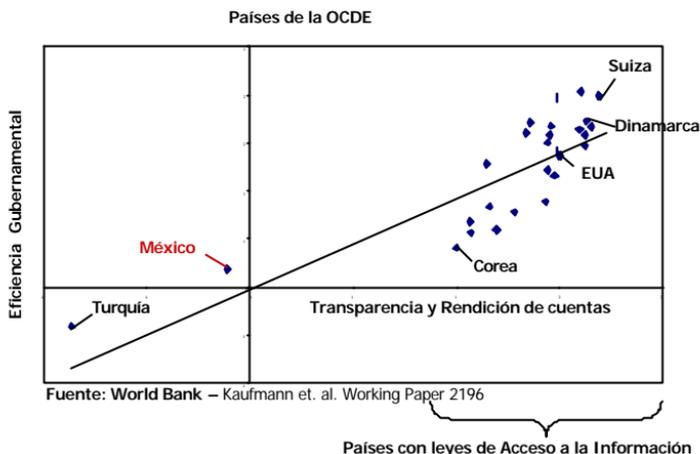
En cuanto al desarrollo administrativo de los gobiernos, es de conocimiento general que las “prácticas colectivas de encubrimiento” o el encubrimiento organizacional es particularmente peligroso cuando aquellos que lo emplean son detentadores del poder y, en la ausencia de responsabilidad y salvaguardas, el encubrimiento los hace aún más poderosos.⁷ Es posible identificar beneficios administrativos en la adopción de leyes de acceso a la información cuando: a) motivan la recolección de datos claros y precisos; b) forzan a la administración pública a adoptar políticas de sistematización, tratamiento y mantenimiento de archivos. La gráfica 2 muestra la eficiencia gubernamental en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con leyes de acceso a la información.

⁶ “For one, the public can judge their governments’ ability to make sound policy by looking at such data [economic data]. The ability to judge leaders according to how they perform in the economic sphere can affect the level of support the government has and determines how long they stay in power. In countries where different constituents are able to gauge economic performance, and where citizens are well informed, people are more likely to demand governments that govern better and governments have more of an incentive to do well. This governments become more accountable to their people” (Islam, R., “Do More Transparent Governments Govern Better?”, Policy Research Working Paper 3077, The World Bank, World Bank Institute, Poverty Reduction and Economic Management Division, junio de 2003, p. 5).

⁷ Filosóficamente esbozado en el libro *Secrets* de Sissela Bok, citado por Robertson.

ISSA LUNA PLA

Gráfica 2



De hecho, la apertura y acceso a la información expone al escrutinio público los errores de la administración y motiva las actividades en conjunto para promover las prácticas efectivas. En un estudio reciente realizado por Roumeen Islam, utiliza el indicador Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton para proyectar la efectividad del gobierno en países con leyes de acceso a la información y en países sin leyes de acceso a la información. En el estudio de Islam las regresiones de ambos índices (en KKZ e ICRG) muestran que mientras más acceso a la información, mejor calidad de gobierno y, por lo tanto, los países con leyes de acceso a la información tienden a gobernar bien.

La teoría económica ha confirmado desde diferentes ángulos que la información y el flujo e intercambio de infor-

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

mación conlleva a mejores decisiones, a monitorear a los agentes y establecer un sistema de recompensas y sanciones de acuerdo con los datos públicos. Esto se relaciona con los gobiernos porque y no empiezan por poner a disposición de los actores la información económica sustancial para la toma de decisiones, y no organizan ni sistematizan esta información para después publicarla, peores serán las condiciones de participación de los actores y tendrán menor capacidad de supervisión de los procesos. Estas teorías arrojan que existe una relación importante entre los flujos de información y la rapidez con la que crecen las economías.⁸

2. Acceso a la información pública y reformas legislativas

Ciertamente esta relación ha sido estudiada con poca precisión, específicamente cuando se habla de definir la contribución que las leyes de acceso a la información pública puedan aportar a los complejos procesos de reformas de Estado.

En Eslovaquia, por ejemplo, la ley permite a cualquier persona acceder a los borradores de iniciativas de ley contenidos en el congreso y hacer comentarios dentro del proceso deliberativo —que normalmente son tomados en cuenta por los legisladores—. Este caso manifiesta una fórmula de participación ciudadana que naturalmente legitima las reformas, aunque no se ha comprobado aún si agiliza los consensos o provoca lo contrario. En este punto lo valioso de la legitimación de reformas legales se produce por la vía de la publicidad oportuna y anticipada de

⁸ Algunos autores de la literatura en cuestión son B. Chowdhry y A. Goyal, S. J. Grossman y O. D. Hart, Tullio Jappelli, Marco Pagano y Tony Wirjanto.

la información contextual y de las iniciativas de ley en proceso de negociación.

Otra línea de análisis para esta relación son los flujos de información entre poderes públicos involucrados en las reformas. Al contar con reglas claras de acceso a la información, los poderes públicos parten de circunstancias iguales para obtener datos que lleven acuerdos políticos y decisiones informadas. A menudo los parlamentos carecen de información suficiente sobre el presupuesto del ejecutivo ejercido en seguridad social y, por tanto, son reticentes a aprobar reformas sustanciales que conlleven a un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a este rubro.

En otras palabras, las leyes de acceso a la información a veces significan la reducción de restricciones existentes en los flujos de información, pero también el fortalecimiento de la confiabilidad entre poderes públicos.

Un ejemplo más es la legislación de acceso a la información estadounidense, que establece la figura de "audiencias públicas", reuniones parlamentarias que dan espacio a medios de comunicación y sociedad en general durante las sesiones. Sin embargo, como en el caso de Eslovaquia, aún los estudios científicos no han comprobado beneficios concretos, fuera de la implícita garantía al derecho a la información, que ya de suyo es relevante.

3. Seguridad social en contexto

En su informe global de la corrupción 2003, la organización no gubernamental Transparencia Internacional afirmó que si se ha de restaurar la confianza en las instituciones públicas y privadas, se deberá garantizar el acceso a la información para promover la transparencia, y ésta quizás sea el arma más poderosa contra la corrupción.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Pero también para la credibilidad de las mismas y, como mencionamos en apartados anteriores, para el desarrollo económico y social próspero.

En efecto, cuando los ciudadanos se encuentran más informados sobre los fondos de ahorro y de jubilación, es más probable que las decisiones que tomen sean más sólidas y se sostengan por más tiempo favoreciendo a la estabilidad del servicio y administración de las instituciones.

El acceso a la información en los sistemas de salud disminuye la corrupción, pero también permite que las personas tengan información sobre sus expedientes médicos y exijan, al tiempo que valoran y compensan, servicios de mejor calidad. Además, tomando en cuenta la importancia que particularmente en este rubro tiene la confiabilidad en las instituciones, la transparencia administrativa puede evidentemente comprometer el apoyo de reformas legales y mantener satisfechos a los contribuyentes.

En general, la toma de decisiones de las instituciones de seguridad social en la conjugación de políticas públicas en funciones como el control de natalidad, riesgo laboral, aprobación de incapacidades, entre otras, puede resultar eficiente y eficaz. Pero no solamente garantiza el beneficio de las instituciones, como veremos adelante.

En los rubros anteriores, y piénsese especialmente en la implementación de políticas de control de natalidad, el acceso a la información pública (en tanto derecho de acceder a la información y la obligación correlativa de los gobiernos de informar) contribuye al respeto de los derechos humanos, ya que pone en manos del ciudadano la posibilidad informada de optar de forma positiva o negativa por uno u otro método de anticoncepción (o sistema de jubilación, o la conveniencia entre el ejercicio de un oficio u otro) construyendo políticas de seguridad social transparentes y, sobre todo, confiables.

En fin, la legislación sobre el acceso a la información pública mediante leyes específicas parece la mejor opción para la consolidación de instituciones y políticas públicas de acuerdo con los estándares democráticos. Sin embargo, existe el problema de la aplicación adecuada del principio de acceso a la información cuando se encuentra del otro lado de la balanza la implementación de políticas de seguridad social a poblaciones desinformadas, mal informadas o con niveles bajos de alfabetización. En países como India, en aquellos de pobreza extrema en el continente africano, y hasta en las comunidades indígenas de América Latina a menudo se reportan en los medios de comunicación la ejecución de programas de salud y reproducción llevados a cabo sin el consentimiento de los afectados —aunque solucionan algunos problemas inmediatos de los gobiernos—.

Por otra parte, un aspecto crucial en la legislación del acceso a la información pública implementada en instituciones de seguridad social es la protección de datos personales. Expedientes médicos, fondos de retiro, motivaciones de incapacidad, todos son archivos de información concerniente a individuos, es decir, datos personales.

Los países que cuentan con leyes de acceso a la información comúnmente adoptan regulación relacionada con la protección de datos personales.⁹ Los datos personales son considerados como información concerniente a una persona física o moral (sujeto de la información), identificada o identificable, capaz de revelar información acerca de su personalidad, de sus relaciones afectivas, su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales, sociológicas o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio físico y electrónico, número

⁹ Ver <http://www.privacyinternational.org> para una aproximación de los países con leyes de protección de datos personales.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

nacional de identificación de personas, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, la información referente al código genético, u otras análogas que afecten su vida privada e intimidad.¹⁰

Las leyes de protección de datos personales regulan la recolección, administración y tratamiento de los datos personales en posesión de los órganos del Estado y garantizan su acceso a las personas interesadas (sujetos de la información) o a terceras partes cuando éstas hayan otorgado su consentimiento previo. Asimismo, estas leyes establecen políticas de almacenamiento y transferencia nacional e internacional de bases de datos con información personal.

En este entendido, el Parlamento Europeo ha definido el concepto de "Tratamiento de datos personales" como cualquier operación o conjunto de operaciones efectuadas o no mediante procedimientos automatizados y aplicadas a datos personales, como la recolección, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción. Diferentes legislaciones establecen en consecuencia un "responsable del tratamiento", la persona física o moral que determina los propósitos del tratamiento de los datos personales, que toma e instrumenta decisiones con relación a ésta y autoriza a un encargado de los datos a utilizarla.

¹⁰ Esta definición fue adoptada recientemente en el Seminario Taller Internet y Sistema Judicial Heredia, *Reglas mínimas para la difusión de información judicial en Internet*, 8 y 9 de julio de 2003, Costa Rica.

ISSA LUNA PLA

En concreto, el alcance de los datos personales implica la obligación del responsable de la información a conservar la exactitud y veracidad de los datos, proveer la seguridad técnica de su tratamiento y almacenamiento, así como notificar a las autoridades de control o supervisión de la existencia de bases de datos personales. Los sujetos de la información tienen, por lo tanto, el derecho de ser informados acerca del propósito de recolección de sus datos y del tratamiento que se les dará, del procedimiento para acceder a ellos, corregir, modificar o borrar los datos concernientes a su persona.

El derecho a la protección de datos personales no es un derecho absoluto, en la experiencia comparada se consideran excepciones:

1. El acceso de otras personas a datos personales que no le conciernen; en este caso, el acceso se encuentra restringido y está sujeto a la autorización previa del sujeto de la información. Las motivaciones de negativa son: a) protección del sujeto de la información o de derechos de terceros; b) por cuestiones de secretos: médico, bancario, comercial, de Estado y genético.
2. Las excepciones generalmente consideradas para la recolección de datos personales cuando no se cuente con el consentimiento del individuo procede cuando sean para procesos en curso con: a) fines de seguridad pública y seguridad nacional, b) defensa militar, y c) actividades del Estado relacionadas con procuración de justicia. En todos estos casos, la autoridad legal debe adoptar medidas de extrema seguridad para recolectar, tratar y almacenar datos personales.

En Estados Unidos a través de la ley de privacidad (Privacy Act) durante 2002 la administración de seguridad so-

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

cial (SSA por su siglas en inglés) reportó haber recibido 268,488 solicitudes de información pública, de las cuales 2,643 fueron clasificadas como invasión claramente injustificada de la privacidad de las personas, puesto que por ley requieren del consentimiento de las mismas para su publicación.

4. Conclusiones

Una vez que algunas democracias introduzcan la apertura, no hay esperanza para el resto: como fichas de dominó, caerán. La experiencia en otras partes demostrará que el secreto no es necesario para el buen gobierno y que la última barrera para la apertura se derrumbará.¹¹

1. Adoptar regulaciones sobre acceso a la información pública legitima el control del gobierno sobre la información al tiempo que garantiza el derecho fundamental a la información de las personas.
2. La credibilidad de las instituciones de seguridad social, su efectividad y eficiencia son beneficiadas por la transparencia administrativa.
3. El acceso a la información legitima los procesos de reformas legislativas y promueve el ambiente propicio e informado para lograr consensos políticos.
4. El valor del secreto y la apertura debe ser juzgado a la luz de su contribución a la democracia y no del beneficio político o de la implementación de políticas de corto alcance.
5. La protección de datos personales es legislación complementaria e inherente al acceso a la información pública, elemental para las instituciones de seguridad social por naturaleza.

11 K. G. Robertson, 1999.

Bibliografía

- Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L 281/31.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3a. ed., trads. Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2002.
- Freedom of Information Activities (FOIA), Annual Report of the Social Security Administration (SSA) for 2002, Social Security Online, www.socialsecurity.gov
- Informe Global de la Corrupción 2003. Transparencia Internacional, <http://www.globalcorruptionreport.org/download.shtml>
- ISLAM, Roumeen, "Do More Transparent Governments Govern Better?", Policy Research Working Paper 3077, The World Bank, World Bank Institute, Poverty Reduction and Economic Management Division, junio de 2003.
- JAPPELLI, Tullio y PAGANO, Marco, *Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence*, Working Paper 22, Centre for Studies in Economics and Finance, mayo de 1999.
- ROBERTSON, K. G., *Secrecy and Open Government. Why Governments Want you to Know*, UK, Macmillan, 1999.
- Seminario Taller Internet y Sistema Judicial Heredia, *Reglas mínimas para la difusión de información judicial en Internet*, 8 y 9 de julio de 2003, Costa Rica.
- World Development Report 2002 Building Institutions for Markets, Banco Mundial, Washington, 2002, <http://www.wds.worldbank.org>