

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UN INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA CONTROLAR LA GESTIÓN DE GOBIERNO, FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS CUESTIONES PÚBLICAS Y GENERAR UNA CULTURA CÍVICA QUE AYUDE A LOGRAR EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE UN PAÍS, INTEGRANDO A LA CIUDADANÍA, A PARTIR DE CUOTAS CRECIENTES DE RESPONSABILIDAD.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

DERECHO FUNDAMENTAL PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

por MARTA OYHANARTE

Abogada UBA. Ex subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2003-2009).¹

Calidad de la democracia

El Estado es un conjunto de instituciones que posee la potestad de regular el funcionamiento de la sociedad. Ese Estado debe tener el nivel de desempeño adecuado para ser promotor de desarrollo económico y de equidad social. El buen o mal funcionamiento del Estado muestra qué calidad de democracia tenemos. Para abordar el desafío de una democracia de calidad es imprescindible construir ciudadanía. Sólo una democracia de ciudadanos y ciudadanas puede devolver a la política su dimensión deliberativa, lograr la revalorización de la tarea de gobierno y generar la transformación cultural que dote a ciudadanos y ciudadanas de cuotas crecientes de responsabilidad a fin de asociarlos e integrarlos a una empresa colectiva común. Los países que tienen mayor crecimiento y mayor reconocimiento internacional



son aquellos que han sabido organizar su vida pública, es decir que tienen una democracia de calidad.

Hay nuevos mecanismos que facilitan a la ciudadanía su participación en las cuestiones públicas que complementan los ya existentes –el más clásico es el derecho al voto– y ayudan a mejorar la calidad de la democracia. Experiencias exitosas como la elaboración participativa de normas, la confección del presupuesto de modo participativo, la conformación de consejos consultivos, la elaboración de planes estratégicos, la realización de audiencias públicas, el uso creciente de las redes sociales, entre otros, brindan a los ciudadanos canales para la expresión directa de sus demandas. En un contexto de crisis de representación, estos instrumentos son ventanas que permiten encauzar las necesidades de una sociedad en constante mutación. La reinención democrática toma las más diversas características generando innovaciones institucionales que indican que estamos en presencia de una nueva configuración entre la democracia representativa y la democracia participativa. Pero la toma de decisiones conjunta y la participación resultan ilusorias si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado. El derecho de acceso a la información pública transversaliza a todos estos mecanismos de participación al constituirse en un prerrequisito para poder ejercerlos. Pretender que la gente colabore, que participe, que se comprometa, sin darle la posibilidad de conocer la información necesaria para decidir, NO SIRVE. La solución a este problema no es la imposición de límites a la participación, sino el levantamiento de las barreras que obstaculizan el acceso a la información.

El acceso a la información como derecho humano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y Otros vs. Chile” el 19 de septiembre de 2006 afirmó: *“...el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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. Consecuentemente, dicho artículo 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. Dicha 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. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”*.

Con esta sentencia, por primera vez, un tribunal internacional reconoce expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En el fallo, que tuvo gran repercusión internacional, la Corte incorporó varios estándares que ya eran reconocidos por organismos internacionales especializados.

Por otra parte, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2009 –de la que he sido co-redactora– aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual la República Argentina es parte, establece:

“La participación ciudadana debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos”.

La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país.

Y en otro de sus apartados:

“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente”.

La doble vertiente de este derecho fundamental como derecho individual de toda persona y como obligación positiva del Estado de entregar la información solicitada provee la seguridad jurídica que reclama una democracia de calidad. Es, por otra parte, un derecho instrumental, es decir, constituye un prerrequisito ineludible para poder ejercer otros derechos fundamentales –tanto sociales como económicos– y para la efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas. La existencia del mecanismo de obtención de información, o bien de la obligación de otorgarla, tiene efectos preventivos e institucionales, independientemente del uso que se haga de la propia información.

Actualmente, 90 países del mundo cuentan con leyes que regulan el acceso a la información; de ellos, 14 son de Sudamérica y Centroamérica. Algunos de estos países han creado entes autárquicos que funcionan como autoridad de aplicación para el reconocimiento de este derecho. En la República Argentina, en el orden nacional un decreto del año 2003 impone al Poder Ejecutivo que los organismos bajo su jurisdicción respeten el derecho de toda persona de requerir, consultar o recibir información; pocas provincias cuentan con una ley, algunas tienen un decreto aplicable al Ejecutivo provincial, unos pocos municipios cuentan con ordenanzas al respecto. El cumplimiento de esta normativa es dispar y limitado. En este terreno, como se puede apreciar, hay una enorme tarea pendiente que requiere de decisión política de los actores gubernamentales y de compromiso leal, activo y sincero de todos los actores sociales.

Necesidad de hacer operativo el derecho de acceso a la información

Un reciente Índice de Paz Global (Elaborado desde el 2007 por el Instituto para la Economía y la Paz, ONG con base en Australia y Estados Unidos) otorga los primeros lugares a Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Canadá y Japón. La Argentina está en el puesto 44, detrás de Chile (30), Uruguay (33) y Costa Rica (36). El estudio se realiza utilizando 23 indicadores, entre los que se encuentran: el nivel de militarización de un país, gasto de defensa, conflicto interno, grado de paz social, terrorismo, relación con los vecinos y el respeto por los derechos humanos.

En nuestro país, el desconocimiento de la ciudadanía sobre el acceso a la información como derecho humano es muy grande. El informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en la Argentina, del año 2002, afirma que sólo el 1% de los encuestados menciona al derecho a la información como un derecho relevante para la democracia. Estos datos son corroborados por las Auditorías Ciudadanas, programa diseñado para mejorar la calidad de las prácticas democráticas en gobiernos locales que dirigí como subsecretaria para la Reforma Institucional del gobierno nacional durante el período 2003-2009. Constatamos que no más del 1,5% reconoce el acceso a la información como un derecho. Y de ese 1,5% sólo un mínimo porcentaje sabe cuáles son los canales adecuados para exigir información. Cuando se solicitan palabras asociadas a la democracia, en la mayoría de los casos no aparece la palabra información. Cuando se pregunta si conoce otras formas de controlar a los gobernantes que no sea a través del voto, aproximadamente el 80% dice que no conoce y el 20% que dice conocer alguna menciona quejas, manifestaciones callejeras, llamados a los medios de comunicación, cartas de lectores, denuncias a algún partido de oposición pero no el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Es un proceso complejo, de recreación de confianzas recíprocas en el que se van articulando un conjunto de reglas formales e informales me-

diante las cuales se estructuran las relaciones entre los agentes sociales. Es un camino de construcción colectiva, que debe ser mirado con perspectiva histórica.

En este sentido, hacer pública la información implica, por un lado, la eliminación de las barreras cualquiera sea su naturaleza –jurídica, política, formal, o subjetiva– que pudieran impedir el ejercicio de estos comportamientos cívicos y, por otro, la incorporación de la transparencia en los procedimientos administrativos del gobierno. La implementación de esta política es, necesariamente, un proceso complicado, cuando no conflictivo, que exige una coordinación que integre diferencias y dé lugar a una acción colectiva armónica y efectiva. Una política pública tiene un tiempo de formación y, al ponerla en marcha, hay que saber que las organizaciones o los agentes sociales van a reaccionar de manera distinta, los oficiales públicos a quienes corresponda aplicarla van a tener distintas conductas y los grupos destinatarios de esa política van a dar distintas respuestas. El esfuerzo para cambiar el comportamiento de gran número de personas requiere de un marco conceptual y de habilidades técnicas que puedan ir ajustándose a los diversos contextos así como también de una mirada temporal de mediano y largo plazo que haga viables los cambios. El acceso a la información implica la modificación de comportamientos, hábitos y expectativas que trascienden su consagración en normas. El desafío consiste no solamente en generar transformaciones al interior del Estado fundadas en el concepto de que la información no es propiedad de los funcionarios, sino que es patrimonio de todos. También implica alentar el compromiso cívico, procurando que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: una efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas.

Como dijimos, el acceso a la información es un buen instrumento para controlar la gestión y fomentar la transparencia en las cuestiones públicas, pero es necesario persuadir a gobernantes y gobernados que tener la posibilidad de acceder a la información pública es mucho más que eso. Es cuidar el patrimonio nacional, preservar y comprender la historia y las tradiciones, recuperar identidad, tener sentido de país. Por ello, legislar sobre este tema, si bien importante, no alcanza para expandir la plenitud del derecho si a su vez no se genera una sostenida conciencia de cómo afecta el secretismo público a nuestra vida cotidiana y si no se genera demanda de información por parte de la ciudadanía.

Cabe agregar, además, que la viabilidad de acceso a la información pública es clave como elemento generador de eficiencia. En contraposición, el secreto puede ocultar fallas o deficiencias, dificultar que se establezcan compromisos creíbles entre gobierno y sociedad y agudizar la competencia destructiva. Además, la transparencia constituye un incentivo que puede usarse para aumentar la eficiencia. La posible tensión –muchas veces esgrimida como excusa para no otorgar información– entre la democratización de las decisiones públicas y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos, puede ser resuelta mediante la utilización de herramientas novedosas como la constitución de alianzas estratégicas y de colaboración con las organizaciones del tercer sector y las empresas, la formación y gestión de redes y otras formas de trabajo interinstitucional, el armado de modelos innovadores de financiamiento institucional y de desarrollo de recursos económicos, el empleo de modelos de medición del desempeño organizacional y la utilización de las nuevas tecnologías de la información son algunos ejemplos en este sentido.

Hacer pública la información implica, por un lado, la eliminación de las barreras cualquiera sea su naturaleza –jurídica, política, formal, o subjetiva– que pudieran impedir el ejercicio de estos comportamientos cívicos y, por otro, la incorporación de la transparencia en los procedimientos administrativos del gobierno.

Aun siendo conscientes de que subsisten factores que limitan el acceso a la tecnología de buena parte de la población, es importante destacar que las tecnologías de la información y los medios de comunicación representan un gran potencial para facilitar el acceso a la información.

Otro aspecto a tener en cuenta es el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la política, la cultura y la vida cotidiana de las personas. De modo que, en una sociedad en la que se acentúan el flujo y la velocidad de la información, el Estado, como agente principal, debe cumplir su rol directivo. Por ello es que, aun siendo conscientes de que subsisten factores que limitan el acceso a la tecnología de buena parte de la población, es importante destacar que las tecnologías de la información y los medios de comunicación representan un gran potencial para facilitar el acceso a la información.

Resumiendo

Algunas de las cuestiones a tener en cuenta para hacer del acceso a la información un instrumento que contribuya a mejorar la calidad democrática para un desarrollo con equidad son:

- Que el concepto de que la información pública pertenece a las personas debe inspirar el trabajo de todos los servidores públicos.
- Que la transparencia debe trascender la institucionalidad formal y pasar a ser parte de los procesos cotidianos de trabajo en la administración pública.
- Que el acceso a la información es un bien público que relegitima a quienes lo implementan y permite mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas públicas.
- Que no se trata únicamente de sancionar una ley sino de alentar una transformación cultural a través de la participación responsable de todos.
- Que acceso a la información es mucho más que la posibilidad de control, es cuidar el patrimonio nacional, preservar y comprender la historia y las tradiciones, recuperar identidad, tener sentido de país.

(1) Ex legisladora de la Ciudad de Buenos Aires (1997-2000 y 2000-2003). Cofundadora y presidente de Poder Ciudadano (1989-1995). Miembro de la Comisión Directiva del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2009-2013)