

El derecho a la información pública y su importancia en el combate de la corrupción

Jaime López

me@jaimelopez.name

Octubre de 2001

“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.” Art. 13, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por El Salvador en junio/1978.

Resumen

En el presente trabajo se desarrolla primero una exposición conceptual sobre lo que significa el acceso a la información pública, con el propósito de generar un concepto básico sobre el mismo, para luego exponer la relación inversa entre información y corrupción. El trabajo ha sido alimentado con ejemplos, tomados de reportajes periodísticos y otros documentos, que muestran en forma vivencial la importancia del acceso a la información pública.

¿Qué es el acceso a la información pública?

El acceso a la información pública es una parte importante del derecho humano a la información, reconocido por los Estados latinoamericanos desde hace más de 20 años. Derecho que hasta ahora, bajo niveles desesperantes de corrupción y en un proceso gradual de sensibilización de la sociedad frente a ella, va cobrando posibilidades reales de cobrar vigencia.

El propósito de este derecho es que los ciudadanos tengan la potestad de requerir cualquier documentación o información en poder del Estado, que a su vez implica la obligación de los funcionarios y entes públicos de ofrecer las condiciones y garantías para el libre ejercicio de tal derecho.

En la práctica representa la posibilidad de buscar y obtener información referente a leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, reglamentos, circulares, presupuestos, balances, cuadros de resultados, resúmenes de cuentas bancarias, actas de reuniones, dictámenes, informes, pliegos y expedientes de licitaciones públicas, datos estadísticos, memorandos, comunicaciones internas, cartas, declaraciones juradas de bienes de funcionarios y en general, cualquiera que esté contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, digitales o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el ente requerido y que se encuentre en su posesión y bajo su control.

Componentes del acceso a la información

Básicamente para que se pueda hablar de acceso a la información tienen que existir los siguientes componentes básicos: la información, el ente o funcionario que la genera y proporciona, los ciudadanos que hacen uso de ella, los mecanismos de acceso y un marco regulador.

El no tener presente el planteamiento anterior conducirá al fracaso total o parcial de las iniciativas en favor de abrir el acceso a la información. Tal ha sido la experiencia en otros países latinoamericanos donde si bien cuentan con leyes de acceso a la información, los funcionarios las violan persistente e impunemente, o no hay ciudadanos interesados en hacer uso de ella, o simplemente no existen los medios materiales para accederla (la carencia de fondos para pagar las fotocopias, la imposibilidad de trasladarse desde una

zona rural a la capital para obtener la copia de un documento o cualquier otra circunstancia).

También están las regulaciones inadecuadas, que en lugar de facilitar el acceso a la información, lo restringen: requisitos incumplibles para el ciudadano promedio, un abanico de excepciones, excesiva discrecionalidad para denegar la información, y otras circunstancias.

Ahora bien, cada uno de los componentes mencionados al inicio de esta sección tienen sus propios requerimientos para constituirse en tales.

Información: no todo es información, hay propaganda, informes selectivos o parcializados, retórica, etc. La información:

- provee elementos claves para tomar decisiones y evaluar la actuación gubernamental;
- es proporcionada en el momento que es útil y cuando se pueden aplicar medidas correctivas;
- corresponde a la realidad (veraz) y es verificable; e
- incluye todos los elementos necesarios (hechos, actores, momentos, medios, etc.) para que los receptores puedan interpretar por cuenta propia su significado.

Ente o funcionario que la genera: básicamente estamos hablando de funcionarios e instituciones con la voluntad política suficiente para generar y entregar la información que requieren y necesitan los ciudadanos.

Recuadro/El Salvador

A continuación el segmento de un reportaje de la Revista Enfoques de La Prensa Gráfica, realizado en agosto/2000:

Llamadas inútiles. Se solicitaron los resultados de las auditorías de gestión realizadas en ANDA, MOP y la PNC por la Corte de Cuentas. El encargado de prensa, René Hurtado, dijo lo siguiente: “Tendría que averiguar si ha habido alguna. Le tengo que preguntar al director. Hábleme como a las 11:30”. En la segunda ocasión, la respuesta fue la misma. ¿La tercera es la vencida? No. Ahora, la versión fue que los directores se encontraban en un seminario, y pidió que se le llamara después. La última intentona fue el viernes, la respuesta: “Hable el lunes, el último día hábil antes de vacaciones [de agosto]”. [Cabe mencionar que de acuerdo al Art. 46 de la Ley de la Corte de Cuentas, los informes de auditoría tienen carácter público]

Jugando escondelero con la información. En la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica (CEL) se solicitó una copia del contrato firmado entre Duke Energy y CEL. La oficina de comunicaciones, bajo la dirección de Ramón Moreno, es oficialmente, el canal de acceso establecido por CEL para los medios de comunicación y el público en general. La primera excusa fue que el señor Moreno estaba en una capacitación y que él era el idóneo para gestionar acceso al documento solicitado. Un día después se dijo que Moreno estaba de vacaciones. Por último, se nos dijo cordialmente que sería mejor hablar hasta después del 2 de agosto. Cuestionamos ¿cómo es posible que el canal oficial dependa de la presencia de una sola persona? Insistimos en hablar el viernes por la mañana. Igual. Nadie podía resolver. Estaban ocupados.

Ciudadanos que hacen uso de la información. Ciertamente de nada sirve contar con una ley de acceso a la información y oficinas y funcionarios dispuestos a abrir sus archivos, si los ciudadanos tienen una actitud frustrada, desinteresada o irresponsable. Para ejercer el derecho de información y enfrentar la corrupción se requiere de ciudadanos proactivos.

Recuadro/Colombia

Segmento del informe de labores de la Corporación Cartagena Honesta de 1999: “La GACETA DISTRITAL, publicación diaria en que por ordenamiento legal pone en conocimiento ante la comunidad las actuaciones administrativas y de contratación de la administración pública, se encontraba con aproximadamente ocho (8) meses de retraso en su publicación. Era tal el retraso que la mayoría de veces los contratos ya habían sido ejecutados y finalizados para cuando fueron publicados en la Gaceta Distrital. Debido a la presión escrita y amenazas de denuncias por parte de la Corporación Cartagena Honesta, el retraso se redujo actualmente a máximo una semana. En combinación con la oportuna publicación de la Gaceta Distrital, se está promoviendo esta como una herramienta útil de consulta entre aquellos ciudadanos y periodistas que también han emprendido actividades anticorrupción. El estudio de los contratos publicados en las Gacetas Distritales ha permitido iniciar numerosas investigaciones por contrataciones irregulares dentro del Distrito.”

Mecanismos de acceso. El punto es que los ciudadanos deben contar con las mayores facilidades para acceder, identificar y obtener los documentos o información que requieran.

Los mecanismos tradicionales comprenden la inspección y la reproducción de los documentos. La idea es que el interesado pueda llegar a la oficina, revisar los expedientes u otros documentos, seleccionar los que le importan y obtener una copia de ellos. O bien, si ya sabe de los documentos que necesita, simplemente solicitar su reproducción.

Pero definitivamente el mecanismo más libre, abierto y transparente lo constituye la Internet. En la actualidad, con la tecnología disponible pueden ser puestos en línea miles y miles de documentos, acompañados con un buscador automático que en base a palabras claves, fechas o categorías identifiquen la información requerida. También, en cualquier lugar donde haya acceso a una línea telefónica se puede colocar una computadora a través de la cual los vecinos, con el apoyo necesario, pueden acceder a la información que es de su interés o comunicarse con los funcionarios o empleados públicos pertinentes.

Cabe mencionar que ya varios países de Latinoamérica han lanzado sus programas “e-gov” o gobierno electrónico, que aún cuando son limitados, comparten el propósito de transparentar la actuación gubernamental.

Marco regulador. Es el acuerdo común, normalmente reflejado a través de un instrumento legal, en el que se regulan quienes están obligados a dar información, el tipo de información que debe proporcionarse, las excepciones en

base a las cuales puede ser negada la información, los plazos para la entrega, los mecanismos de acceso, las instancias donde se pueden denunciar violaciones al marco regulatorio, las sanciones que impondrán a los infractores, etc.

Para ello no necesariamente se requiere de una ley nacional. Cada autoridad pública, en común acuerdo con los usuarios y otros interesados en sus servicios, y en uso de sus facultades, puede delinear este marco regulatorio y darle vigencia a través de una circular, una ordenanza municipal, un acuerdo ministerial o un reglamento interno. Tampoco es necesario que sea un instrumento especial, en muchos casos bastará con incluir uno o dos artículos en alguna ley (como en la de licitaciones), derogar alguna circular o norma que prohíbe dar información, o simplemente ordenarle a los encargados de atender al público que deben facilitar la información que se les solicite.

Recuadro/Colombia

En ese país el acceso a la información pública está garantizado en base a dos artículos de la denominada Ley Anticorrupción (No. 190/1995).

“Artículo 77. Los periodistas tendrán acceso garantizado al conocimiento de los documentos, actos administrativos y demás elementos ilustrativos de las motivaciones de la conducta de las autoridades públicas, sin restricciones diferentes a las expresamente consagradas en la ley. ...

Artículo 79. Será causal de mala conducta el hecho de que un funcionario público obstaculice, retarde o niegue inmotivadamente el acceso de la ciudadanía, en general, y de los medios de comunicación, en particular, a los documentos que reposen en la dependencia a su cargo y cuya solicitud se haya presentado con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.”

Condiciones del acceso a la información

Cuando se establece un marco regulador, dependiendo de la voluntad política, éste puede constituirse en un instrumento para facilitar el acceso a la información pública o al contrario restringirlo. Esto va a depender de las condiciones en que se establezca el acceso a la información.

Plazos. Como mencionamos antes, la información debe ser oportuna, es decir, que sea entregada o facilitado el acceso a ella en el tiempo apropiado para poder detener o reorientar una decisión o acción gubernamental. El

estipular un plazo largo para la entrega de la información constituye una restricción al derecho de información.

Como normalmente estamos hablando de documentos ya existentes, un plazo de 72 horas debería ser el razonable.

También hay que señalar que mucha información debe ser proporcionada periódicamente, sin previa solicitud, y que mientras más óptimos sean los períodos de entrega, su utilidad y valor será mayor.

Información disponible permanentemente. Hay información básica que debe estar disponible al público de manera permanente y sin previa solicitud. Por ejemplo: la estructura organizacional; descripción de cómo funciona la institución; los datos de contacto de los funcionarios y encargados de oficinas; una guía de los pasos a seguir en los trámites; las políticas y planes de trabajo; el sistema de clasificación de los documentos; y la descripción del procedimiento para acceder a la información.

Gratuidad. Aunque la mayoría de legislaciones que existen actualmente sobre la materia estipulan un arancel por la reproducción de documentos públicos, hay situaciones en que la cobertura de estos costos, especialmente si son elevados, puede constituirse en un impedimento para que los ciudadanos accedan a la información. Lo ideal es que el servicio de reproducción de documentos sea gratuito o a lo sumo por el valor comercial de las fotocopias.

Recuadro/Argentina

“Si un ciudadano común quiere experimentar en carne propia los devaneos de la ley, nada mejor que intentar acceder a información supuestamente pública. Así lo probó una iniciativa de la Fundación Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales. Las ONGs realizaron, hoy, una presentación conjunta ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando las declaraciones patrimoniales de todos los jueces nacionales. Pero a pesar de su carácter público, la presentación no fue sencilla. Ante las exigencias burocráticas interpuestas por el máximo tribunal de Justicia de la Nación, las ONGs debieron presentar 736 solicitudes, una por cada juez, que insumieron un total de 1472 copias, cerca de 200 pesos en fotocopias. ‘En estas condiciones se torna extremadamente difícil que un ciudadano común pueda obtener información pública. Así, el ejercicio de un derecho se vuelve absolutamente discriminatorio’, dijo Francisco Cullen, coordinador del Programa Acción Colectiva por la Justicia de Poder Ciudadano.” Infocivica, 28/agosto/2001

Orientación y capacitación. Es responsabilidad de cada institución pública orientar a los usuarios sobre la forma en que pueden acceder la información, el uso y aprovechamiento que pueden hacer de la misma, y capacitarlos en el proceso para solicitar o acceder la documentación. El no prestar este servicio también es una forma de restringir el derecho a la información.

Generación de nueva información. Las instituciones deben contar con maneras para identificar nuevas necesidades de información de los usuarios y adoptar las medidas para generar tal información. Es decir, el no contar con la información requerida no exime al funcionario y a la institución de adoptar en el breve plazo las medidas para generarla.

Estipulación y aplicación de sanciones. Deben establecerse sanciones para los funcionarios y empleados públicos cuando estos se nieguen a proporcionar cierto tipo de información u obstruyan en otras formas su acceso. Independientemente el tipo de sanción que se adopte, que como mínimo debería ser considerada una falta grave. Y lo más importante es que tales sanciones efectivamente sean aplicadas.

Ombudsman de la información. Debe existir un funcionario o unidad que actúe como defensor de los usuarios de la información, que reciba las denuncias sobre obstrucciones o negativas a proporcionar información, que investigue con independencia los hechos, que procure el castigo para quienes la obstruyan y otras acciones que faciliten y garanticen el acceso a la información.

Manejo de excepciones. Lógicamente siempre hay documentos que deben mantenerse bajo confidencialidad. Pueden ser aquellos que comprometan la seguridad nacional o detalles muy específicos de investigaciones policiales o fiscales cuya divulgación puede echar a perder el éxito de las mismas. Otro caso es el de la información de particulares que se encuentre bajo la custodia del Estado (datos personales, historiales médicos, etc.) En todo caso, estas excepciones deben estar claramente previstas en las leyes y limitadas a cuestiones muy trascendentales según los criterios expuestos anteriormente.

También la confidencialidad no puede ser por un plazo indeterminado. En el caso de una investigación, una vez presentada la acusación ante los tribunales, todo el expediente debe ser de carácter público. O en los asuntos de inteligencia, debe haber un tiempo definido, que puede ser de 5 años, después del cual sean hechos públicos.

La corrupción prospera donde no hay información

La corrupción tiene múltiples causas. En particular creemos que la principal es la existencia de mentalidades oportunistas, desinteresadas en el bienestar de los demás y en el mejoramiento de su país, y que esperan que otros solucionen sus problemas. Esto hace que su combate sea bastante complejo.

Ahora bien, la corrupción prospera en ambientes donde el secreto, la confidencialidad, el sigilo, la reserva y otros tantos sinónimos prevalecen. Y hay que ser conscientes que no es un patrón de conducta atribuible únicamente al gobierno. Empresas, ONGs, sindicatos y otras organizaciones funcionan bajo las mismas reglas.

Recuadro/Perú

“Más de US\$ 1,300 millones fueron desembolsados por la vía de 21 decretos de urgencia y 23 decretos supremos con carácter de secreto que fueron emitidos entre 1995 y 2000. Según las conclusiones de la investigación que ha realizado el equipo del MEF encabezado por la abogada Beatriz Mejía Mori se ha usado de manera ilegal e irregular US\$ 1,140 millones de los fondos de privatización, US\$ 126 millones por transferencias de partidas presupuestales, US\$ 50 millones por endeudamiento externo y US\$ 17.4 millones por endeudamiento interno.” Repleto De Secretos. Caretas, 17/mayo/2001.

El ocultamiento de información, o el no proporcionar información, también es un mecanismo usado, y de forma muy extensa, por quienes ocupan cargos públicos para evitar ser evaluados.

Recuadro/El Salvador

El Gobierno de El Salvador publica desde 1998 a través de Internet su proyecto de Presupuesto, en el sitio web del Ministerio de Hacienda. Sin embargo nunca ha sido publicado por la misma vía el informe final de la ejecución de cada presupuesto, ni mucho menos se conoce de la auditoría que debería hacer a dicha ejecución la Corte de Cuentas.

Cabe mencionar también que los presupuestos no cuantifican las metas o productos específicos que se obtendrán de la inversión financiera (consultas médicas, alumno atendido, kilómetro pavimentado, etc.).

Una partida presupuestaria normalmente tiene la siguiente forma:

- Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
- Transferencia de Tierras y Seguridad Jurídica (2001)
- Propósito: Convertir en propietarios reales a los beneficiarios del Sector Reformado de acuerdo a las modalidades de propiedad que seleccionen, mediante el otorgamiento de escrituras de compraventa, cancelación de hipotecas y la gestión de su registro e inscripción en el Centro Nacional de Registros; así como gestionar el cobro de la deuda agraria y contribuir al mantenimiento del orden ecológico nacional a través de la transferencia de áreas de reserva natural al Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Valor: 24,655,970 colones

La falta de información no es casual. Es un andamiaje que se ha ido institucionalizando tras los años como la forma y norma para administrar las instituciones y los recursos públicos.

La corrupción no es más que un mecanismo para poner las instituciones al servicio de pequeños grupos privilegiados. Y cuando el Estado se maneja en respuesta a tales intereses, que son ajenos al bien común, la generación y difusión de información sobre su funcionamiento constituye una amenaza a tales relaciones.

A los funcionarios y empleados públicos que se benefician de la corrupción, y a los grupos que los influncian, no les conviene que los ciudadanos tengan información para procesar, analizar y evaluar su actuación, ya que eso dejaría en evidencia la ineficiencia y corrupción y provocaría acciones en su contra. En otras palabras, la falta de información favorece la impunidad.

Recuadro/México

“La partida secreta de la que dispuso el presidente Carlos Salinas de Gortari durante su gobierno ya forma parte de una investigación que realiza la Procuraduría General de la República (PGR), confirmó la sub-procuradora general de Coordinación y Desarrollo, María de la Luz Lima Malvido. ... Lima Malvido señala que, en el desarrollo de la indagatoria, se han topado con un problema: el acceso a la información, la cual se complica aún más, dice, porque la partida secreta no está sometida a la rendición de cuentas, por lo que sospecha que mucha información relevante ya no debe existir.” La partida secreta de Carlos Salinas, bajo investigación, Proceso, 19 agosto/2001.

La corrupción política-electoral

En igual forma el sistema político electoral salvadoreño funciona bajo la opacidad o la falta de información. En el caso de los diputados y miembros de concejos municipales, los ciudadanos votan a ciegas, sin información, marcan sobre una bandera detrás de la cual está una cúpula partidaria que es la que finalmente decide quién puede o no aspirar a un puesto público. Los votantes tampoco conocen sobre los antecedentes de los candidatos ni sobre los vínculos o intereses económicos que tienen.

Recuadro/El Salvador

El diputado Rafael Arévalo, hasta diciembre/2000 casi desconocido, cobró notoriedad pública por ser uno de los principales impulsores de una propuesta que buscaba exonerar a los legisladores del pago de impuestos para importar vehículos. En esa oportunidad se quejó de que el salario que gana no le alcanzaba “ni para comprar un vehículo”. En mayo, el referido diputado se cambió de partido (de CDU a ARENA), supuestamente porque en el primer partido no le quisieron garantizar la candidatura para un próximo período. En julio, gracias a un reportaje periodístico, se descubrió que Arévalo cobraba doble sueldo en la Asamblea Legislativa y en el Hospital de Sonsonate, lugar al que no se presentaba a trabajar. Las preguntas son: ¿Quién lo eligió? ¿Cabe la posibilidad de que sea electo nuevamente?

Beneficios del libre acceso a la información pública

El libre acceso a la información pública contribuye a socavar a la corrupción. Ayuda a que las irregularidades en la gestión gubernamental y faltas en

la conducta de los funcionarios queden expuestas al escrutinio ciudadano. Entre los beneficios que se obtienen del libre acceso a la información, se pueden mencionar:

Para los funcionarios interesados o comprometidos con la anticorrupción: en una oportunidad de rendir cuentas abiertamente; de demostrar con hechos su voluntad por someterse al escrutinio de los ciudadanos; de identificarse con los usuarios de los servicios de su oficina; de ganar respeto, credibilidad y confianza; de obtener respaldo público para su gestión; etc.

Para los empresarios: en el caso de los empresarios que hacen negocios con el Estado, el libre acceso a la información les permitiría monitorear los procesos de licitaciones y contrataciones y la administración/ejecución de las obras, pudiendo así vigilar que las otras empresas de su competencia no ocupen prácticas corruptas.

Para los periodistas y medios de comunicación: el acceso a la información contribuye a una prensa más independiente y comprometida con su papel fiscalizador. Los contenidos noticiosos elevan su calidad, al incluir más información y menos declaración. También se favorecen las condiciones para el desarrollo del periodismo investigativo y de profundidad.

Para las ONG. Es imposible o sumamente difícil incidir en las políticas públicas si no se conoce cuál es el contenido y detalle de estas, como están siendo aplicadas, cuáles son los resultados. El acceso a la información pública habilita el conocimiento y dominio sobre tales políticas y eleva la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil.

Para los ciudadanos. La oportunidad de efectivamente participar en los asuntos públicos, de incidir sobre las decisiones y acciones gubernamentales que afectan o benefician a su comunidad y su vida.