



Conceptos Introductorios

Mariana Llona Rosa Secretaría de Gestión Pública, Perú	41
Dante Negro Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA	49



Este derecho de acceso a la información pública... es un mecanismo de control para la corrupción que también permite la participación ciudadana en asuntos públicos, en la toma de decisiones... bajo el ejercicio informado de derechos políticos, y en general para el ejercicio de otros derechos fundamentales...

Mariana Llona Rosa

Secretaria de Gestión Pública, Perú



Represento a la Presidencia de Consejo de Ministros de Perú, responsable de la Secretaría de Gestión Pública, en la cual recae la rectoría en materia de transparencia, acceso a la información, ética pública, y participación ciudadana del Gobierno Peruano. Por eso trabajamos ese tema y supervisamos el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública del Perú, que ya tiene más de 10 años de existencia, y el cual en este momento está siendo revisado y enriquecido con elementos adicionales. Les voy a hablar de conceptos introductorios, y más adelante compartiré la experiencia peruana en materia de acceso a la información pública.

En primer lugar, el reconocimiento al derecho de acceso a la información pública ha tenido distintas fases a lo largo del tiempo, las cuales obedecen a distintos elementos. Primero, al impulso de los países pioneros como Suecia, Finlandia y Estados Unidos que adoptaron leyes de acceso a la información pública a mediados del siglo pasado. Y segundo, la ola de la cual forma parte el Perú, que se da a partir del derrumbamiento de ciertos regímenes autoritarios y donde los gobiernos empiezan a adoptar leyes en materia de acceso a la información y en materia del restablecimiento de regímenes democráticos. Finalmente, hubo una tercera ola donde países de una tradición más democrática, incorporan estos elementos en el marco de una modernización administrativa o de la gestión pública. A grosso modo de la literatura que existe, éstas son las 3 olas o momentos que incorporan el tema del derecho a la información pública en distintos países.

Como ya se ha mencionado en varias presentaciones de bienvenida, el reconocimiento a favor de la libertad de información se basa en el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de donde se desprende el primer concepto fundamental de que el acceso a la información es un derecho. Asimismo, a nivel regional ha sido reconocido como un derecho humano protegido por el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derecho Humanos que establece el derecho de toda persona a buscar y recibir información, protege su derecho de acceder a la información que está bajo el control del estado con las limitaciones que establezcan las leyes en materia de protección de la información sensible.

En esa línea, el Estado tiene la obligación positiva de permitir a los ciudadanos acceder a dicha información, es decir el Estado tiene que promover el acceso a la información, tiene que poder mostrar y poner a disposición la información a nivel de los ciudadanos y ciudadanas del país.

Este derecho de acceso a la información pública ha sido considerado como una herramienta fundamental del control ciudadano al funcionamiento del Estado y de la gestión pública. Obviamente, se trata de un mecanismo de control para la corrupción que también permite la participación ciudadana en asuntos públicos, en la toma de decisiones de las decisiones públicas bajo el ejercicio informado de derechos políticos, y en general para el ejercicio de otros derechos fundamentales, especialmente por los grupos más vulnerables de la población.

Para la sociedad en su conjunto, son muchos los beneficios del derecho de acceso a la información, pero aquí voy a mencionar solamente algunos que, desde nuestro punto de vista, son fundamentales y priorizados en función de su relevancia para la vida de las personas y para el desarrollo de las políticas públicas.

Como mencioné hace un momento, uno de los aspectos fundamentales está vinculado con el control del funcionamiento de la gestión pública. El acceso a la información pública genera transparencia y buena gestión de entidades y funcionarios públicos, evitando abusos de poder, promoviendo la rendición de cuentas y evitando corrupción y autoritarismo en los gobiernos, y difundiendo los términos en que los gobiernos toman las decisiones. Permite además conocer el nivel de control por parte de la ciudadanía, y también una fase de diálogo donde las decisiones pueden modificarse o pueden establecerse en función de las necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, el acceso a la información pública permite la participación ciudadana en la gestión pública, es decir, el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano. Esto en general, requiere que los ciudadanos cuenten con información para poder evaluar avances, dificultades, y logros de las entidades públicas. Implica una administración pública que incorpore la participación ciudadana en su propia gestión, y que pueda considerar las necesidades de la ciudadanía para que se convierta en una gestión pública que no se mida hacia dentro, sino en función a lo que el ciudadano necesita y en función de la razón de ser de la gestión pública, que es resolver los problemas de la ciudadanía.

En tercer lugar, el acceso a la información pública tiene una función instrumental esencial. Es decir, permite el ejercicio de otros derechos fundamentales. La adecuada implementación del derecho de acceso a la información pública, les permite saber a las personas cuáles son sus derechos y los mecanismos que existen para poderlos proteger. Por lo tanto, permite sobre todo a aquellos sectores de nuestras sociedades tradicionalmente excluidos, conocer cuáles son sus derechos y cómo poderlos ejercer adecuadamente.

Estos, entre otros, son los principales beneficios que identificamos en materia de acceso a la información pública para la sociedad y para el ejercicio del gobierno de manera concertada con la sociedad.

Un segundo elemento es su relación con el gobierno abierto. Y ahí quisiera mencionar que no es que exista una sola definición de gobierno abierto, sino que la sociedad de gobierno abierto es la iniciativa que se ha planteado a nivel internacional. Pero aquí ensayamos algunos conceptos, que a partir de algunas reuniones regionales, se han ido trabajando a lo largo de estos pocos años desde que existe la sociedad de gobierno abierto, para poder mirar las coincidencias que hay respecto a la promoción de la transparencia y acceso a la información pública y por qué gobierno abierto es una iniciativa que busca de alguna manera profundizar estos temas.

Un gobierno abierto es aquel que entabla un constante diálogo con los ciudadanos para conocer lo que ellos dicen, necesitan, demandan, que toma decisiones basadas en las necesidades y preferencias de los ciudadanos, que facilita la colaboración entre los ciudadanos, el Estado y funcionarios del estado, publica los servicios que presta y que comunica lo que hace de manera abierta y transparente.

Por otro lado, en la doctrina política se sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia se refiera, lo cual debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana. La esencia del gobierno abierto es el trabajo conjunto y colaborativo, entre gobierno y sociedad civil, tanto así que los planes de acción de gobierno abierto tienen un requisito: que sean planes concertados y trabajados de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil, es decir, que se garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones del plan de gobierno abierto.

Este plan de gobierno abierto tiene básicamente 4 ejes fundamentales:

1. Transparencia y acceso a la información pública;
2. Probidad pública;
3. Participación ciudadana;
4. Mejora de los servicios públicos que el Estado entrega a la ciudadanía.

Estos 4 ejes son comunes en todos los planes de acción que existen a nivel de los distintos países, y lo que buscan es aglutinar o fortalecer las acciones políticas y proyectos que, desde los distintos estados, se están desarrollando en estas 4 vertientes.

La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos, para profundizar el acceso a la transparencia, combatir la corrupción en los gobiernos democráticos y profundizar la gobernabilidad en la práctica en los distintos países. Los ciudadanos quieren gobiernos más transparentes, eficaces y responsables que permitan participar a las personas y que tengan en cuenta sus necesidades. Por lo tanto, el gobierno abierto forma parte de la mejora y modernización de la gestión pública, e implica una forma distinta de gobierno donde la apertura y acceso a la información deben ser pilares fundamentales.

Actualmente la Alianza para el Gobierno Abierto está compuesta por 58 países, de los cuales 15 países pertenecen a América Latina. Existen diversos aspectos que forman parte de gobierno abierto, pero me referiré a aquellos que están más vinculados con gobierno abierto y acceso a la información pública, el primer eje o componente de gobierno abierto en los distintos países y planes de acción que se han establecido.

En primer lugar, el término gobierno abierto surge en el Reino Unido como una corriente que busca reducir la opacidad del sector público, permitiendo a la ciudadanía el escrutinio de las actividades del gobierno. Desde que se crea el concepto hasta la actualidad, si bien se han mantenido los principios fundamentales, éste se ha ampliado a otros aspectos fundamentales que permiten tener hoy en día una comunicación entre los ciudadanos más fluida, como sería la tecnología de la información que permite tener información en tiempo real de una manera sencilla, y permite también un trabajo más colaborativo.

En la actualidad, ya con la creación de la Sociedad de Gobierno Abierto, el concepto plantea una nueva relación entre los gobernantes y la sociedad basada en transparencia y colaboración, y orientado a los ciudadanos tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas. Entonces podemos observar que el concepto inicial, centrado en transparencia y articulación en materia de comunicación, se amplía para abordar la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones de políticas públicas; en otras palabras, se amplía para rebasar la simple transparencia proactiva, para incorporar la voz de la ciudadanía.

El gobierno abierto articula los esfuerzos de transparencia, colaboración ciudadana de distintos actores para el diseño y co-producción de valor público en el Estado, en el caso de muchos de los planes de acción, y en el caso particular del Gobierno Peruano que yo conozco, el Plan de Acción que se elabora el 2011 articula las acciones que se venían trabajando entre gobierno y sociedad civil plan que posteriormente se presenta en la Sociedad de Gobierno Abierto para formar parte de esta iniciativa.

¿Qué valor agregado brinda formar parte de la Sociedad de Gobierno Abierto? Nos permite tener un seguimiento más arduo de las metas que nos planteamos como país y compararlo con otros países, así como contar con indicadores para evaluar los avances. Al respecto, quiero mencionar dos elementos incorporando nuestra experiencia.

Perú cuenta con una Ley de Transparencia desde hace 10 años y hace unas semanas se modificó el reglamento de la Ley para profundizar y mejorar algunos aspectos para consolidar este tema, brindando capacitación a los funcionarios responsables de entregar la información. Éste es uno de los logros que hemos tenido a partir del Plan de Acción.

El otro elemento que estamos construyendo es una autoridad nacional de acceso a la información pública, que permita resolver los casos en esa primera instancia y que evalúe las experiencias de los países en la región. Lo que se está haciendo es articular los esfuerzos con la sociedad civil que busca el mismo objeto: fortalecer la transparencia a 10 años de haberse expedido la Ley de la materia. Esta articulación de esfuerzos nos sirve para diseñar y evaluar los servicios públicos con el involucramiento de los ciudadanos y las organizaciones sociales; es decir, nos ayuda a mejorar la administración pública de cara a los ciudadanos y donde los ciudadanos sepan qué tienen que demandar y cómo hacerlo. Esto permite a los ciudadanos a también contribuir en la mejora de los propios servicios y crear valor público.

La transparencia y el acceso a la información legitiman la función pública, y generan confianza en el ejercicio de la administración pública, confianza en la ciudadanía que es fundamental para una gobernanza democrática en los países.

Gobierno Abierto por tanto se ha posicionado como un articulador de las distintas iniciativas alrededor de estos temas. ¿Cuáles son los potenciales beneficios de este modelo?

1. Generar confianza en el gobierno;
2. Eficientizar el gobierno, obtener más resultados a menores costos gracias al diseño conjunto de políticas y programas con el ciudadano, las empresas y sociedad civil, lo cual ofrece la posibilidad de explotar un potencial de ideas y recursos y por ende ser más eficiente;
3. Elevar los niveles de cumplimiento de las políticas ya que son adoptadas como legítimas por la ciudadanía en la medida en que se incorporan sus demandas y éstos puedan controlar su desarrollo; favorecer la equidad eliminando la barrera de acceso a los procedimientos de toma de decisiones; fomentar la innovación y nuevas actividades económicas;
4. Mejorar la eficiencia mediante el aprovechamiento de los recursos por parte del ciudadano.

Los tres principios que sustentan el gobierno abierto; transparencia, participación y colaboración, también están vinculados con todos estos temas. En materia de transparencia, se tiene como objetivo proporcionar información sobre que hace el gobierno, promoviendo la rendición de cuentas. La participación promueve el derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones de las políticas públicas. Por último, la colaboración se refiere a la labor conjunta entre funcionarios, ciudadanos y entidades privadas.

Estos tres principios se plasman en dos ejes fundamentales:

1. Open Data (apertura de datos públicos) que plantea la publicación de información del sector público en formatos estándar. En el Perú contamos con un portal de transparencia estándar que es similar para todas las entidades de los tres niveles de gobierno y que contiene toda la información pública básica. Ésta apertura promueve innovación, permite al ciudadano darle nuevos usos y aplicaciones a la información, permite a los gobiernos a gestionar estas plataformas, y favorece la transparencia proactiva. Hace unos meses, la Contraloría General de la República ha creado un aplicativo llamado INFOBRAS en el cual todos los ciudadanos pueden monitorear el desarrollo de las obras en su localidad, y corroborar si lo que se dice en materia de gasto se traduce en obra real.
2. El segundo eje está vinculado a la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas que promuevan la participación ciudadana. Aprovecha el conocimiento de los ciudadanos para el diseño de las políticas y servicios públicos.

En Perú, constituimos por Decreto Supremo una comisión multisectorial de carácter permanente que integran organizaciones de la sociedad civil para garantizar resultados colaborativos. Es un espacio donde se discuten las ideas.

Finalmente, mencionaré algunos desafíos para garantizar mayor transparencia y acceso a la información pública en el marco del gobierno abierto. Pueden haber más, pero éstas son las que nosotros hemos priorizado.

En primer lugar, es necesario mejorar las capacidades internas a nivel de los servidores públicos para garantizar una adecuada implementación de las políticas de gobierno abierto y para garantizar con ellas un mayor acceso a las políticas públicas en estas entidades. El simple hecho de contar con una Ley no necesariamente genera por sí mismo las condiciones y capacidades necesarias para ejercer esta función.

En el Perú se busca fortalecer las capacidades institucionales para garantizar esto. Por ejemplo, en materia de preservación de archivos públicos, en Perú hay mucho camino por recorrer, y en la medida que no se tenga buen archivo, no se puede proveer mucha información.

En segundo lugar, debemos realizar un cambio en la cultura organizacional que permita el diálogo en todos los actores. No es un dato de sentido común que los funcionarios públicos tengan actitud de apertura, en ciertos sectores de la administración pública persiste el secretismo.

En tercer lugar, promover que los ciudadanos quieran trabajar de manera conjunta con la administración pública es esencial porque no basta con que los funcionarios estén abiertos a la ciudadanía, se requiere también la voluntad de colaboración de ésta.

En cuarto lugar, se necesita una política de transparencia que implique la difusión proactiva de información que la ciudadanía pueda comprender y que se convierta en elemento estratégico de la administración pública.

Finalmente, se debe transitar desde la mera difusión de información hacia la información que permita colaborar y participar en la solución de asuntos públicos. La calidad de la información es un reto que no debe ser subestimado.



...toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir información, y como contrapartida, los Estados deben respetar y hacer respetar el acceso de todas las personas a la información pública.

Dante Negro

Director del Departamento
de Derecho Internacional de la OEA



El objetivo de esta presentación es mostrarles un panorama muy general del desarrollo del tema de acceso a la información dentro de la Organización de los Estados Americanos. Esto nos va a permitir darles una idea de cómo está estructurada la Ley Modelo, para ir identificando los temas críticos a abordar a lo largo del taller.

Quiero empezar haciendo referencia a la Carta Democrática Interamericana, la cual ya contiene, en dos artículos, referencias al acceso a la información, utilizando los términos de transparencia y formas de participación ciudadana, conceptos muy ligados al tema de acceso a la información.

Las Cumbres de las Américas, que son reuniones de Jefes de Estado y de gobierno y que se desarrollan periódicamente cada 3 o 4 años, también se han referido a esta temática en algunas de sus declaraciones y programas de acción, particularmente en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, Nuevo León en el año 2004 y también en la Declaración y Plan de Acción de Quebec en el año 2001. Asimismo, la Asamblea General (AG), el órgano supremo de la Organización que reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores una vez al año para dirigir la política de la OEA, ha adoptado una serie de decisiones que se traducen en resoluciones. La primera de ellas en abordar este tema específico fue en el año 2003.

¿Por qué es importante, y particularmente para Panamá, el señalamiento de estos documentos de la OEA? Porque en la leyes de 2002 y 2013 se señala que una de las funciones de la autoridad es

implementar los compromisos internacionales que asume el Gobierno Panameño, que si bien es cierto, las resoluciones de los organismos internacionales no son documentos jurídicamente vinculantes, sí son compromisos políticos que los Estados asumen.

Para dar relevancia a lo que estoy diciendo, pongo este ejemplo: ninguno aquí presente pensaría que un Estado puede incumplir la Carta Democrática Interamericana, y sin embargo ésta es una Resolución de la AG. Si bien es cierto que estos compromisos políticos pueden ser muy generales, si nos remontamos al 2003, cuando se produjo la génesis del tema, veremos que estos estándares han servido de referentes continuos en la región para seguir avanzando en materia de acceso a la información.

Quisiera mencionar ahora, a grandes rasgos, los componentes de estas resoluciones. Primero que nada, se establece que toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir información, y como contrapartida, los Estados deben respetar y hacer respetar el acceso de todas las personas a la información pública. Estas Resoluciones nos hablan también de cuáles son los compromisos específicos que asumen los Estados en la implementación de este derecho y de su obligación correlativa de promover las disposiciones adecuadas para reflejar este derecho.

También tenemos referencias a las medidas de difusión que deben adoptar los Estados, partiendo de la presunción de que toda información es pública, lo cual se va a traducir en muchas legislaciones en el tema de las excepciones. Al respecto, la AG estableció que al momento de elaborar o adaptar legislación nacional, los Estados deben tener en cuenta criterios de excepción claros y transparentes, dando a la seguridad nacional el lugar la protección que le corresponde.

Los Estados han reconocido también que la sociedad civil cumple un papel importante y que debe tener siempre la oportunidad de participar en cualquier proceso de toma de decisiones con respecto al acceso a la información.

Otro órgano que ha cumplido una labor importante en la promoción del derecho de acceso a la información en el hemisferio es el Comité Jurídico Interamericano, que en el año 2008 aprobó principios interrelacionados que sirvieron posteriormente como base para la elaboración de la legislación modelo.

Estos principios son:

1. Accesibilidad de la información dentro de órganos públicos;
2. La extensión y contenido de órganos públicos. Es un tema muy importante saber qué se entiende por órgano público y a qué nivel de la estructura gubernamental nos estamos refiriendo;
3. El concepto de información pública;

4. La proactividad que debe existir en los órganos públicos para difundir información. No hay que esperar a que el ciudadano solicite cierta información que debe diseminarse;
5. El contenido de lo que se debe difundir y el régimen de excepciones;
6. Los procedimientos en cuanto a solicitudes y apelaciones;
7. El principio de carga de la prueba; y
8. La capacitación y mejoramiento de sistemas de administración.

El Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la OEA también ha cumplido un rol importante en el desarrollo de éste tema dentro de la Organización a partir de dos documentos que se desarrollaron en el año 2008. El primero de ellos, es una serie de recomendaciones en cuanto a la temática, y el segundo, mediante un cuestionario que se difundió entre los Estados Miembros, que sirvió como un apoyo importante de la sociedad civil y que permitió elaborar un documento de mejores prácticas en cuanto al acceso a la información pública. Estos documentos ya tienen 5 años de existencia y siguen siendo referentes importantes en la aplicación de la Ley Modelo.

En el 2009, la Asamblea General le da un mandato al DDI de coordinar un grupo de trabajo conformado por representantes gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, empresas privadas, y representantes del sector académico, para que produjeran una Ley Modelo. El texto final representa múltiples puntos de vista; es un documento que refleja una perspectiva múltiple y, los temas en temas en donde no se logró el consenso se trataron por separado en una guía de implementación.

Hay otras áreas dentro de la Secretaría General de la OEA que cumplen una función especial y que también desarrollan labores en este campo: la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y el Departamento de Gestión Pública, por ejemplo. Nosotros como DDI tenemos mandatos específicos en cuanto al apoyo a los Estados Miembros en la implementación de la Ley Modelo, que se traducen en los talleres que se han venido implementando en República Dominicana, Perú, México y actualmente en Panamá.

La última resolución de la Asamblea General de 2013, nos instruye a apoyar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en la promoción del acceso a la información en los países con mejores prácticas, para que sean incluidas dentro del Reporte Anual de la CIDH. También en el 2013, el DDI presentó a los órganos políticos un anteproyecto de Programa Interamericano que será discutido el último trimestre de éste año, que pretende seguir avanzando en la conceptualización de documentos que permitan impulsar la adopción de políticas públicas relacionadas con este tema.

En cuanto a los temas que trataremos en este taller, tenemos que determinar el alcance y finalidad de la Ley Modelo, que aborda el derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad política. Algunas de las preguntas que surgen, y que debemos comparar con nuestra legislación son:

1. ¿Qué debe entenderse por información?
2. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de autoridad pública?
3. ¿Cómo se ejerce este derecho?

Con respecto a la primera pregunta sobre la definición de la información pública, la Ley Modelo establece que la información pública es cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública. La Ley Modelo no se limita en cuanto a qué información es sujeta de publicidad. Por ejemplo, la ley panameña es mucho más específica y clasifica la información en tres tipos: de acceso libre, de acceso restringido, y confidencial.

En respuesta a la segunda pregunta, respecto a quién es la autoridad pública, la Ley Modelo establece que todas las ramas del gobierno están sujetas al régimen de acceso a la información pública, así como todos los niveles de la estructura gubernamental, ya sean regionales, provinciales, municipales, etc., incluyendo órganos independientes y autónomos. Las instituciones privadas que manejan fondos públicos están también sujetas al régimen pero sólo en cuanto a las funciones públicas que desarrollen.

¿Cómo se ejerce éste derecho? Hay dos vías: mediante la presentación de una solicitud por parte del individuo, y mediante la disseminación proactiva por parte de la autoridad pública de la información que tenga bajo su posesión. Esta disseminación proactiva es el corazón de la Ley Modelo, porque constituye la regla, mientras que la solicitud constituye la excepción. A lo largo del taller se verá cuál es ésta información que debe disseminarse proactivamente.

Es importante definir también el principio de máxima publicidad, que es la base de la Ley Modelo y se traduce de dos maneras:

1. La información en manos de la autoridad debe ser completa, oportuna y accesible, lo que requiere cierto tipo de acciones por parte de la autoridad, entre ellas la creación y mantenimiento de activos de información; la elaboración de un sistema vinculante para mantener, archivar y en su caso eliminar documentación; y la creación de un registro de solicitudes y de la información otorgada.
2. Reglas claras sobre las excepciones, su definición por ley, su legitimidad, y su necesidad en una sociedad. El régimen de excepciones nos ayudará a determinar el impacto que tiene la carga de la prueba. Si existe una solicitud, la carga probatoria recae en el funcionario público, quien deberá justificar la de-