

de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, los servicios que ofrece, las metas y objetos de las unidades administrativas, los trámites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado así como los informes sobre su ejecución, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas, los mecanismos de participación ciudadana, etc.

La mayoría de los países no cuentan con una lista tan completa, obligando a sus ciudadanos a entrar a un proceso de solicitudes formales con objeto de conseguir información básica. Por ejemplo, la nueva LAI de Japón no incluye ninguna sección sobre la “obligación de publicar”. También la nueva LAI de Inglaterra deja al criterio de cada agencia gubernamental la lista de la información que debe hacer pública. Aunque esta lista necesita

ser aprobada por el Comisionado de Información en última instancia, esto abre una importante arena para el uso discrecional de la ley.

Un elemento adicional en cuanto a la facilidad de acceso a la información lo constituyen las cuotas para conseguir la información deseada. Hay al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las solicitudes de acceso a información pública generan costos: búsqueda, revisión, reproducción y envío. Países como Inglaterra cobran por los cuatro pasos que incluye el proceso. Otros como México sólo cobran por la reproducción y el envío de la información. La recientemente aprobada ley de Japón cobra una tarifa fija de 300 yenes por cada solicitud (aproximadamente dos dólares o 25 pesos mexicanos), más 100 yenes por revisar cada 100 páginas del documento solicitado y algunas veces también 20 yenes por página fotocopiada (Repeta, 2003: 57). El monto de las cuotas que se cobran

es crucial para determinar el nivel de disposición real de la información. Aunque hay una clara justificación por inhibir las solicitudes que sean “frívolas, engañosas o repetitivas”, cuotas elevadas excluyen grandes segmentos de la población del acceso a la información pública.

Finalmente, es importante destacar que desafortunadamente existen leyes que aunque formalmente se autodenominan como LAI, en los hechos han sido diseñadas ex profeso para restringir el

EL MONTO DE LAS CUOTAS QUE SE COBRAN ES CRUCIAL PARA DETERMINAR EL NIVEL DE DISPOSICIÓN REAL DE LA INFORMACIÓN.

acceso a la información gubernamental y limitar la libertad de expresión. Por ejemplo, la Ley de la Protección de la Privacidad y el Acceso a la Información de Zimbawe impone estrictos controles sobre periodistas y hace extremadamente difícil obtener información pública. También en Paraguay “el parlamento adoptó una LAI en 2001 que restringía la libertad de expresión y que era tan controversial que los medios de comunicación y algunos grupos de la sociedad civil presionaron con éxito al gobierno y éste se vio obligado a rescindirla muy poco tiempo después de haber sido aprobada” (Banisar, 2004: 7).

II.D) CATEGORÍAS DE PAÍSES CON LAI

En general podemos identificar cuatro grandes categorías de países con LAI. En primer lugar tenemos los pioneros históricos. Aquí incluimos a los diez países que aprobaron sus

leyes antes de la ola mundial de democratización de los años ochenta. Estos son cuatro países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega), cuatro ex colonias británicas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos) y finalmente Francia y Colombia.

Las leyes en estos países tienden a ser intensamente usadas por el público y funcionan relativamente bien, aunque no destacan como legislaciones particularmente progresistas o innovadoras. La legislación sueca por ejemplo no incluye ninguna de las recientes innovaciones de las LAI más modernas, tales como las comisiones de supervisión y seguimiento, los sobreseimientos con base en el interés público o las inclusiones del sector privado. La legislación estadounidense no cubre un gran número de importantes oficinas gubernamentales, excluyendo al Congreso, las Cortes, la Oficina de la Presidencia, el Consejo de

Asesores de la Casa Blanca, por no mencionar instituciones o contratistas privados que también reciben dinero público. Tampoco la LAI de los Estados Unidos cuenta con sobreseimientos con base en el interés público.

Existen importantes diferencias entre los pioneros históricos, en particular entre los países nórdicos y los países de habla inglesa. Por ejemplo, una rápida comparación entre los modelos sueco y norteamericano revela distinciones cruciales.

Tabla 2: Los Modelos Sueco y Estadounidense de LAI

Modelo	Suecia	Estados Unidos
Influencias	Cultura China de los siglos VII a XVIII, Iglesia Luterana, Academia, Ideales liberales-libertarios de libertades individuales y de libertad de expresión, modernos conceptos democráticos	Intereses de la prensa, la Organización de la Naciones Unidas, ideales democráticos de la posguerra, interés presidencial de ayudar a detener el avance de la burocracia y su conversión en un cuarto poder
Apoyo Constitucional para LAI Percepciones y Actitudes de Legisladores y Funcionarios	Si Tradicón cultural de apertura administrativa. Fuertes expectativas de transparencia vista como un derecho natural	No Varía desde el entusiasmo al abierto boicot. Una profunda y larga tradición de secrecía administrativa y opacidad que se vieron reforzadas por la Guerra Fría.
Costos	Gratis, sin costos o cuotas de ningún tipo.	Muchas veces muy caros, casi siempre se aplican cuotas para el procesamiento y fotocopiado
Tiempos para Procesar Solicitudes	Cortos, en algunos casos dentro de algunas horas.	Muy tardados, generalmente al menos un mes y muchas veces pueden tomar más tiempo
Vigilancia Pública y Monitoreo Mediático de las LAI Posibilidades de Apelación	Generalmente muy alta Amplias, ya sea a través de un <i>Ombudsman</i> o directamente ante la Corte. La gran mayoría de estas apelaciones han sido ganadas por los ciudadanos.	Generalmente pobre o mediocre Muy seguido se vuelve un asunto de discreción oficial o de apelación administrativa que después puede pasar a una Corte, aunque los resultados son impredecibles

Adaptado de Lamble (2003: 53).

Esta tabla muestra las muchas ventajas de la legislación y la tradición sueca por sobre la estadounidense. En Suecia hay una sólida base constitucional, antecedentes en el movimiento de la libertad de expresión (y no en el movimiento antigubernamental), periodos de procesamiento mucho más expeditos, menores costos y mayores posibilidades de apelación. Sin embargo, el sistema norteamericano es el que normalmente ha sido tomado como el modelo de referencia para la creación de las LAI contemporáneas. El sistema sueco ha sido utilizado como modelo de referencia en Finlandia, Noruega, Dinamarca y el propio Estados Unidos, mientras que el modelo norteamericano ha sido utilizado por más de 35 países incluyendo Sudáfrica, Japón, Tailandia, Australia, Canadá, etc. De acuerdo a Lamble esto es un gran error. "Mientras que la legislación estadounidense funciona relativamente bien dentro de su propia

jurisdicción...sus estatutos no ofrecen los patrones más apropiados para muchas otras naciones y generalmente no funcionan bien en otros sistemas políticos” (Lamble, 2003: 51). Sin embargo, tampoco es claro que el modelo sueco sea la mejor opción a seguir por los gobiernos contemporáneos. Existen muchos otros ejemplos más progresistas de LAI que han ido emergiendo en nuevas democracias que, tal vez, puedan ser aún más ilustrativos.

La segunda categoría de países con LAI incluye precisamente los veintiocho países que han aprobado LAI como parte de un proceso más general de transición democrática o de la redacción de una nueva Constitución. Esta categoría incluye Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México y, los veintiún países que en el pasado fueron repúblicas integrantes de la Unión Soviética o estados miembros del bloque soviético (diecinue-

ve de Europa central y oriental más Tajikistán y Uzbekistán). Dentro de esta categoría Hungría y Ucrania fueron los más adelantados puesto que adoptaron sus propias LAI en 1992, muy poco tiempo después de la desintegración de la Unión Soviética.

Estas leyes tienden a ser las más fuertes en su redacción, dado que representan una reacción a los regímenes autoritarios previos. Por ejemplo, la LAI de Sudáfrica destaca por su comprensiva aplicación a todas la “entidades” tanto del sector público como privado. Esto es en gran medida una respuesta a la obsesión con la secrecía y opacidad gubernamental predominante durante los tiempos del *apartheid*. La recientemente aprobada LAI mexicana destaca por la fortaleza de la independencia de su Comisión de Acceso a la Información, fuertes garantías sobre el procedimiento (e.g. la “positiva ficta”), la obligatoriedad de publicar una larga lista de

información y provisiones especiales para acceder a información relacionada a la violación de los derechos humanos. La legislación de Tailandia también destaca por su liberal definición de “información pública”.

En la práctica la aplicación exitosa de estas leyes depende del progreso de la democracia así como de presiones externas que puedan afectar la generalización de la libertad de información. Por ejemplo, el deseo de unirse a la OTAN por parte

EN LA PRÁCTICA LA APLICACIÓN EXITOSA DE ESTAS LEYES DEPENDE DEL PROGRESO DE LA DEMOCRACIA ASÍ COMO DE PRESIONES EXTERNAS QUE PUE- DAN AFECTAR LA GENERALIZACIÓN DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN.

de muchos de los gobiernos de los países de Europa del Este desafortunadamente los ha llevado a incrementar el alcance de los “secretos de estado”, al mismo tiempo que aprueban sus propias LAI (Roberts, 2003).

Tercero, existen doce países desarrollados con un largo pasado democrático que durante las últimas dos décadas se han subido a la ola hacia la libertad de información. Estos países incluyen Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra y Suiza. Los primero cuatro fueron más adelantados al aprobar sus respectivas leyes entre 1987 y 1994, mientras que los restantes ocho han aprobado sus leyes después de 1996.

Estos países se han caracterizado por una especie de avance esquizofrénico en sus procesos de reforma de LAI. Parecería que su larga tradición democrática hace de la aprobación de las LAI un movimien-

to natural. Dada la ola global de leyes que garantizan la libertad de información, parecería muy difícil justificar el no adoptar alguna forma de LAI. Sin embargo, el hecho de que hayan signado tardíamente estas provisiones legales nos indican que también existen resistencias internas importantes a la transparencia dentro de estos gobiernos. Las legislaciones de estos países tienden a ser menos innovadoras y progresistas que aquellas aprobadas en los países en proceso de transición democrática. Además, la implementación de estas leyes parece correr en contra de resistencias particularmente fuertes. El retraso en la completa implementación de la ley en Inglaterra hasta 2005; la fuerte resistencia de la burocracia japonesa a la aprobación de la LAI y el reciente desmantelamiento de la LAI irlandesa constituyen ejemplos de ello.

Finalmente, hay doce países en vías de desarrollo que aunque no

han experimentado procesos de transición democrática, recientemente han promulgado LAI. Estos incluyen tres países miembros del antiguo Imperio Británico (India, Pakistán y Jamaica), cinco países de la región de América Latina y el Caribe (Panamá, Trinidad y Tobago, Belice, República Dominicana y Ecuador) y finalmente Turquía, Perú, Angola y Zimbawe. Con la excepción de Trinidad y Tobago (1999) y Belice (1994), todos los países de esta categoría aprobaron sus LAI a partir de 2002.

En general, estos países parecen tener legislaciones de LAI más débiles especialmente cuando al gobierno le faltan credenciales democráticas, como son los casos de Pakistán, Angola y Zimbawe. Pakistán tiene excepciones extremadamente restrictivas. En Zimbawe la ley estuvo diseñada para en los hechos limitar la libertad de expresión. “Aunque el título refiera a la LAI y a la privacidad, el principal objetivo de la ley es

dotar al gobierno con poderes para controlar los medios de comunicación al requerirles un registro formal como periodistas y al prohibir el ‘abuso de la libertad de expresión’” (Banisar, 2004: 96). Ello por supuesto es preocupante aunque de ninguna manera constituye la regla universal en estos países. Por ejemplo, las LAI de la India y Perú claramente cumplen con los estándares internacionales.

Cualquier análisis de las LAI desde una perspectiva histórica y comparada debe tomar en cuenta estas cuatro categorías. Aunque evidentemente existe una gran diversidad dentro de cada una de ellas, nuestra hipótesis es que es posible sacar lecciones generales y descubrir patrones recurrentes a partir de la clasificación ofrecida. Aquí hemos esbozado algunos de los temas centrales que hay que considerar en el análisis de cada categoría.

II.D) LECCIONES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA Y COMPARADA

Dejando de lado las categorías específicas por un momento, una revisión de la historia de los procesos de aprobación de las LAI en los diversos países nos permitirá formular algunas proposiciones respecto a sus orígenes y su naturaleza.

Primero, las LAI son creaciones políticas. Sería un error imaginar que la libertad de información es un fruto natural arrojado por el árbol del desarrollo económico. Aunque el crecimiento económico puede crear algunas presiones a favor de la libertad de información, los factores decisivos en relación con la aprobación o no de una LAI son eminentemente políticos.

Segundo, la movilización de la sociedad civil juega un papel absolutamente central en la aprobación de las LAI. Aunque existen numerosos ejemplos de funcionarios gubernamentales verdaderamente hones-

tos y abiertos, es poco usual que el gobierno en su conjunto muestre un genuino interés por revelar a la sociedad las formas de operar en su interior. La sociedad tiene mucho más que ganar con la aprobación de una LAI y por ello se convierte en la fuerza conductora de este proceso. Tercero, en particular en la más reciente ola de creación de las LAI, los actores internacionales han jugado un papel especialmente significativo. Ahora discutamos cada una de estas tres proposiciones por separado.

1) Naturaleza Política de las LAI

La mayoría de los países con LAI son países relativamente prósperos económicamente. Sin embargo, sería un gran error atribuir a este hecho la generación de las LAI. Las leyes de acceso a la información no surgen orgánica ni mecánicamente del desarrollo económico. De hecho, el desarrollo económico y los procesos de modernización algunas veces

pueden venir acompañados con políticas increíblemente restrictivas sobre información gubernamental y libertad de expresión. Singapur es un caso ilustrativo. Como Sheila Coronel ha señalado:

Singapur es el país más alambrado (“wired”) después de los Estados Unidos... Singapur también cuenta con la más alta presencia de periódicos, radio y televisión en la región [del Sureste asiático]. Sus ciudadanos se cuentan entre los mejor educados del mundo. Singapur es un actor importante en la escena global y un país consentido de los inversionistas internacionales. Es un centro financiero, comercial y comunicativo a nivel regional. Sin embargo... leyes draconianas, un estado paternalista y una cultura que premia el confort y el conformismo mantiene a la sociedad de Singapur en la oscuridad

acerca de lo que está pasando en relación a lo que les debería importar más: su propio país (Coronel, 8: 2003).

El gran número de países pobres que han aprobado LAI es otra evidencia contundente de la falta de correlación directa entre desarrollo y libertad de información. Jamaica y Uzbekistán son muchísimo más pobres que Singapur y sin embargo estos países se encuentran mucho más adelantados en materia de acceso a la información gubernamental. El gran número de países con LAI emergidos de procesos recientes de democratización de todos los niveles de desarrollo económico (variando desde España y Portugal a Tailandia y Estonia) también nos dice algo acerca de la importancia de la política sobre el desarrollo económico. Al final de cuentas, pareciera que los factores políticos fueran mucho más impor-

tantes para explicar la presencia o ausencia de LAI en un país dado.

La historia de la aprobación de la LAI de los Estados Unidos es otro caso ilustrativo. Esta ley emergió de dos fuentes fundamentalmente políticas. En primer lugar, existía el

EL GRAN NÚMERO DE PAÍSES CON LAI EMERGIDOS DE PROCESOS RECIENTES DE DEMOCRATIZACIÓN DE TODOS LOS NIVELES DE DESARROLLO ECONÓMICO (VARIANDO DESDE ESPAÑA Y PORTUGAL A TAILANDIA Y ESTONIA) TAMBIÉN NOS DICE ALGO ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO.

interés del Congreso estadounidense por reforzar su capacidad de control y supervisión sobre el Poder Ejecutivo. Con la expansión del Estado administrativo de la primera mitad del siglo XX, la autoridad del Congreso estadounidense empezó a verse mermada en favor del Poder Ejecutivo. Los miembros de la Cámara de Representantes no tomaron esta consolidación del Poder Ejecutivo a la ligera. Empezaron a protestar y a exigir respeto para el mandato constitucional que los ubica como el centro de la autoridad política del país. Por ejemplo el representante John Jennings (Republicano por el Estado de Tennessee) se quejaba de que:

El gobierno federal ahora toca casi cada actividad que surge de las vidas de las millones de personas que constituyen la población de este país. El principal deporte del burócrata federal es fabricar de su consciencia inter-

na, como una araña teje su tela, cuantiosas reglas y regulaciones confusas para quitar al hombre su propiedad, su libertad, y hasta su vida misma. (de Rosenbloom, 2000: 8)

A su vez, el representante republicano por Nueva York, Hamilton Fish remató al decir que el reporte de la Comisión Hoover que había recomendado centralizar aún más el poder en la burocracia era “un paso hacia la concentración del poder en las manos del Presidente y establece una especie de fascismo o nazismo o una forma norteamericana de dictadura”. (citado en Rosenbloom, 2000: 18)

Pero, más allá del discurso, el Congreso emprendió acciones concretas. El primer esfuerzo por parte del Congreso con objeto de contener los excesos de la burocracia fue la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos, APA por sus siglas en inglés

(Administrative Procedures Act) en 1946.

Esta ley buscaba obligar al Ejecutivo a “adherirse a los valores legislativos a la hora de definir sus reglas de operación y ajustarse a los valores judiciales a la hora de tomar decisiones administrativas”. (Rosenbloom, 2000: 38) Esta ley también buscaba hacer que el Poder Ejecutivo fuera más transparente en el manejo de su información acerca de su estructura organizacional, sus

ESTA LEY BUSCABA OBLIGAR AL EJECUTIVO A “ADHERIRSE A LOS VALORES LEGISLATIVOS A LA HORA DE DEFINIR SUS REGLAS DE OPERACIÓN Y AJUSTARSE A LOS VALORES JUDICIALES A LA HORA DE TOMAR DECISIONES ADMINISTRATIVAS”.

reglas y decisiones. El senador republicano por el Estado de Michigan, Homer Ferguson, argumentó a favor de tal iniciativa: “en mi opinión, existirán menos quejas sobre los quehaceres del Poder Ejecutivo si ellas procuran vivir dentro de las reglas y la normatividad establecida por el Congreso. Después de todo el Congreso es el cuerpo de creación de políticas públicas y leyes de los Estados Unidos” (citado en Rosenbloom, 2000: 39).

La parte medular de la Ley sobre Procedimientos Administrativos era y continúa siendo la obligación por parte del Poder Ejecutivo de hacer públicas sus propuestas en materia de reglas y decisiones y exponerlas al “debate público” al menos treinta días antes de que éstas entren en operación. Durante este período, los ciudadanos organizados en lo individual o a través de grupos pueden cuestionar la legalidad de la regla o la decisión en cuestión con base en los principios constitucionales o

con base en el estatuto que supuestamente permite la implementación de la regla o la decisión. Después la agencia del gobierno debe responder a los cuestionamientos y en su caso ofrecer los argumentos que justifiquen que la regla cuestionada es legal, “razonable” y válida constitucionalmente. Finalmente, las reglas, decisiones y explicaciones del gobierno federal que no satisfagan a los ciudadanos pueden ser apeladas y los casos resueltos por los tribunales federales.

Jerry Mashaw, el experto en derecho administrativo de la Universidad de Yale, ha escrito que con la Ley sobre Procedimientos Administrativos se busca que los burócratas “no solamente deban ofrecer razones [para justificar sus decisiones] sino que éstas sean completas y adecuadas. Insistimos en que [los burócratas] deben ser auténticos al exigir que sean transparentes y contemporáneos. El

conocimiento y las habilidades no debe seguir siendo un escudo protector a ser usado como una vestimenta sagrada. Ellos también deben ser demostrados al ofrecer razones coherentes” (Mashaw, 2001: 26). Esta ley, por lo tanto, lleva a los actores

LA PARTE MEDULAR DE LA LEY SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ERA Y CONTINÚA SIENDO LA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE HACER PÚBLICAS SUS PROPUESTAS EN MATERIA DE REGLAS Y DECISIONES Y EXPONERLAS AL “DEBATE PÚBLICO” AL MENOS TREINTA DÍAS ANTES DE QUE ÉSTAS ENTREN EN OPERACIÓN.

sociales hasta los espacios más íntimos del Estado y obliga a los servidores públicos a encarar a la sociedad y justificar sus decisiones ante la ciudadanía. Asimismo, esta ley le ha permitido al Congreso “responder a su propia impotencia relativa al permitir el acceso de diversos actores externos no solamente a las altas esferas de la burocracia, sino también a los ámbitos de las Cortes” (Rose-Ackerman, 1995: 16).

De esta forma, la Ley de Acceso a la Información de Estados Unidos aprobada en 1966, se construyó sobre la pasada experiencia de la Ley sobre Procedimientos Administrativos. Como Thomas Blanton (2003) ha señalado, la poca claridad con la que el poder ejecutivo se manejó durante la era de la Guerra Fría generó miedos y desconfianzas sobre el ejecutivo por parte del Congreso en Estados Unidos.

El secreto se convirtió en un mecanismo de defensa para la burocracia y, al mismo tiempo, le servía al presidente cuando debía enfrentarse a un Congreso crítico. Ocurrió un momento clave cuando, a principios de la administración Eisenhower, el Poder Ejecutivo anunció el despido de varios de sus funcionarios por sospecharse que eran comunistas, pero se negó a proporcionarles al Congreso los registros que documentaban la forma en que esta acción se había realizado (Blanton, 2003: 13-14).

Una ley que expresamente demandaba que el Poder Ejecutivo revelara información ofrecía una oportunidad de oro al Congreso para reconstruir su autoridad que se había visto considerablemente mermada por el excesivo crecimiento del poder ejecutivo bajo el estado de seguridad nacional.

Sin embargo, la LAI aprobada en 1966 resultó extremadamente ineficiente puesto que nació “desarmada”. No establecía límite de tiempo alguno para resolver sobre las demandas de información. Tampoco establecía ninguna sanción para los casos en que los órganos de gobierno cumplieran con sus obligación en torno a la información y la transparencia. Sólo hasta después de ocurridos los tristemente célebres escándalos de la guerra de Vietnam y el “Watergate” el Congreso se vio en la necesidad de fortalecer la ley en la década de los setenta. Sin embargo la nueva versión de la ley fue inmediatamente vetada por el presidente Ford y sólo pudo ser aprobada después de que una mayoría de dos tercios de la Cámara de Representantes se impuso y derrotó el veto presidencial. (Blanton, 2003: 18).

Hemos visto que un elemento político en la aprobación de la LAI en los Estados Unidos fue el conflic-

to entre Poderes. La segunda fuente política fue el conflicto entre partidos políticos. La LAI surgió originalmente del activismo del diputado demócrata John Moss quien fue Presidente de la Subcomisión Especial sobre Información Pública y fue uno de los críticos más importantes del gobierno republicano de Eisenhower (Foerstel, 1999: 21-27). La LAI finalmente fue aprobado en 1966 cuando logró el apoyo de diputados republicanos con interés en fiscalizar los gobiernos demócratas de Kennedy y Johnson (Blanton, 2003: 15).

2) La centralidad de la sociedad civil

Los seminales debates en torno a los orígenes de las transiciones democráticas subestimaron el papel de la sociedad civil. Por ejemplo, el texto clásico de Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter titulado "Conclusiones tentativas acerca de las democracias inciertas"

(1986) señala que las transiciones democráticas son procesos guiados esencialmente por élites. Este planteamiento encierra dos argumentos diferentes. Por un lado la idea de que los procesos de las transiciones se inauguran a raíz de una ruptura de élites en el régimen político entre los 'de línea dura' y los 'de línea flexible'. "Sostenemos que no hay transición cuyo comienzo no haya sido consecuencia —directa o indirecta— de importantes divisiones al interior del régimen autoritario mismo, principalmente a lo largo de la cambiante división entre "duros" y "blandos" (O'Donnell & Schmitter, 1986: 19). Aquí los "duros" son todos aquellos que "creen que la perpetuación del régimen autoritario es posible y deseable" (O'Donnell & Schmitter, 1986: 16) y los "blandos" son todos aquellos que están conscientes de que "el régimen que ellos ayudaron a implantar... tendrá que incorporar en el cercano futuro, algún grado o forma de legitimación

electoral" (O'Donnell & Schmitter, 1986: 16).

Por otra parte, el establecimiento de la democracia misma es entendido como el resultado de una negociación exitosa, como el resultado de un "pacto"⁶ entre las élites moderadas de cada lado. Una vez que los "blandos" ganan posiciones en contra de sus colegas de línea "dura" dentro del régimen y también, una vez que los moderados controlan a sus colegas más radicales o "maximalistas" que se encuentran fuera del régimen, estos dos grupos de fuerzas moderadas son capaces de ampliar su margen de

LOS SEMINALES DEBATES EN TORNO A LOS ORÍGENES DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS SUBESTIMARON EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

acción y formar una gran coalición democrática dentro de la sociedad. En suma, la implantación de la democracia es entendida como resultado de haber seguido las reglas del escenario clásico de los "cuatro jugadores".

Por lo tanto, tanto al principio como al final del proceso de transición democrática las élites están a cargo del proceso. Este planteamiento no es exclusivo de O'Donnell y Schmitter. De hecho, por un tiempo esta fue una idea hegemónica en la literatura sobre transiciones democráticas. Por ejemplo, en un texto clásico publicado en *Comparative Politics*, Terry Karl escribió,

A la fecha... no existe democracia política estable que haya surgido de transiciones de régimen en las cuales actores masivos hayan logrado el control, aun fugazmente, sobre las tradicionales clases dominantes. Los

esfuerzos por reformar desde abajo, los cuales han sido caracterizados por participación y resistencia irrestrictas, han tropezado con la oposición subversiva proveniente de las élites tradicionales no suprimidas... Hasta el momento, los más frecuentes tipos de transiciones que hemos encontrado, y que son las que generalmente se expresan en la implantación de democracia política son las "transiciones desde arriba". (Karl, 1990: 31)

Al analizar los orígenes de las LAI sería sencillamente imposible sostener este tipo de hipótesis elitistas. Si bien la división de las élites y la moderación de los actores políticos definitivamente han jugado un papel importante, en la mayoría de los casos la movilización de la sociedad civil ha sido la que ha llevado el rol preponderante. Ello tal vez se deba a las diferencias de fondo

entre las LAI y las transiciones democráticas. En un proceso de transición democrática todavía un importante grupo de miembros de las élites del gobierno se pueden ver beneficiados por el cambio. Esto es porque a pesar de que las elecciones libres y justas merman la hegemonía de las élites al otorgarle el poder a las masas, estos procesos también abren un vasto futuro de oportunidades para aquellos que son capaces de adaptarse a la nueva situación democrática. Por lo tanto, el dirigir un proceso de transición democrática se encuentra claramente en el interés de algunos importantes miembros de las élites políticas.

Las LAI son un asunto diferente. Aunque en el largo plazo las Leyes de Acceso a la Información mejoran significativamente la gobernabilidad, estas no representan un beneficio inmediato para aquellos que detentan el poder. Este tipo de leyes, exponen los mecanismos internos

de gobierno al escrutinio público y por lo tanto hacen a las élites mucho más vulnerables a la crítica externa, lo cual, como es evidente, fortalece a la sociedad civil. Aunque por supuesto existen servidores públicos que a nivel individual han sido pioneros en la tendencia hacia la libertad de información, los líderes gubernamentales en su conjunto en general no favorecen las LAI, simplemente porque no está en su interés inmediato impulsarlas.

El panorama se invierte totalmente cuando hablamos de la sociedad civil. En este otro lado de la moneda, las ganancias de la implementación de una LAI son evidentes, lo cual lleva a que los diversos actores de la sociedad civil tengan fuertes incentivos y empujen con decisión la adopción de las LAI. Los datos con los que se cuentan hasta el momento corroboran esta hipótesis. En la mayoría de los países del mundo la sociedad civil ha jugado un papel primordial en el estableci-

miento y puesta en marcha de la legislación que permite el acceso a la información. Las experiencias de Europa central y oriental, (Artículo 19, 2004) así como de América Latina lo demuestran (Villanueva, 2004).

3) El papel de los actores internacionales

No hay duda de que los actores internacionales han creado un contexto altamente favorable para la adopción de las LAI en los años recientes. Existen al menos tres diferentes categorías de actores que han tenido una influencia considerable en este sentido. Primero, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones a nivel internacional han tenido una influencia tremenda al otorgar recursos a las organizaciones de la sociedad civil que han peleado desde siempre por este tipo de instrumentos legales. Este tipo de ejemplos sobresalen en los casos de

Europa central y oriental donde el “Open Society Institute”, fundado por George Soros, ha tenido un impacto importante en la promulgación de las LAI establecidas a lo largo de la región. Esta ONG recientemente ha empezado sus operacio-

EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DEL MUNDO LA SOCIEDAD CIVIL HA JUGADO UN PAPEL PRIMORDIAL EN EL ESTABLECIMIENTO Y PUESTA EN MARCHA DE LA LEGISLACIÓN QUE PERMITE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS EXPERIENCIAS DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, (ARTÍCULO 19, 2004) ASÍ COMO DE AMÉRICA LATINA LO DEMUESTRAN (VILLANUEVA, 2004).

nes en América Latina y se encuentra financiando importantes iniciativas de la sociedad civil en México y Centro América.

Segundo, la presión diplomática entre las diversas naciones también ha desempeñado un papel central en algunos países. Una vez más los países de Europa central y oriental constituyen un buen ejemplo a este respecto. Prestos a presumir sus nuevas credenciales democráticas, con objeto de ser considerados como posibles miembros de la Unión Europea, las élites de los países del anterior bloque soviético se han mostrado dispuestas a apoyar e impulsar LAI en sus respectivas sociedades. La reciente aprobación de la LAI mexicana también puede ser atribuida, en parte, a la intención de mejorar su presencia internacional frente a sus vecinos y socios comerciales norteamericanos.

Tercero, las organizaciones internacionales como la

Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial también han empezado a presionar por mayor transparencia a lo largo del mundo en desarrollo. Este asunto es parte de una agenda más amplia de combate a la corrupción. Se ha dicho que con objeto de mejorar el clima de inversión en los países en vías de desarrollo, los gobiernos deben estar dispuestos a abrir sus cuentas y sus transacciones a los observadores externos. Es importante destacar que aquí el énfasis se pone más en el acceso a la información gubernamental por parte del sector privado que por parte de los ciudadanos comunes. Sin embargo, esta agenda también empuja hacia la transparencia y el libre acceso a información pública.

Pueden llegar a darse, desde luego, algunos problemas con el papel jugado por los actores internacionales. Como la "Open Society Institute", ha argumentado recientemente "la proliferación de LAI

presenta también... algunos peligros: Estados emocionados por demostrar sus credenciales democráticas a nivel internacional pueden adoptar leyes deficientes. Aún en aquellos lugares donde las leyes sean excelentes en papel, éstas pueden no estar siendo implementadas cabalmente en la práctica" (Open Society Institute, 2004: 2). Además, algunos actores internacionales pueden presionar a los estados-nación para que éstos guarden información pública. Como Thomas Blanton ha señalado "la membresía a una organización supranacional, tal como la OMC, no siempre promueve la transparencia –como cuando la OTAN se niega a entregar archivos sin el consenso de todos los miembros de la organización o le exige a Polonia adoptar una nueva Ley sobre Secretos de Estado–. (Blanton, 2002: 55)