



Criterios para el análisis y la acción en favor de una ley de acceso a la información pública

*Por Jaime López
Julio de 2008*

1. Introducción

A inicios de 2008 el FMLN compartió entre diferentes actores una propuesta de ley de acceso a la información pública. En esa ocasión se ofrecieron algunos comentarios sobre aspectos que, a nuestro criterio, son críticos en cuanto al contenido y proceso de aprobación de una ley de esta naturaleza. En relación al proceso, se consideró que lo más prudente era esperar que hubiera una o más propuestas de organizaciones de la sociedad civil.

Y en efecto, hace poco FUSADES y el capítulo de El Salvador del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) hicieron pública otra propuesta para una ley en la materia. Esta propuesta, que en la actualidad está en proceso de consulta y revisión, parte de un análisis más sistemático de distintas doctrinas jurídicas, así como de la comparación entre legislaciones sobre acceso a la información pública de otros países.

Aunque la discusión sobre el acceso a la información pública se estableció en el país desde hace varios años, es hasta hace poco que parecen existir condiciones de demanda social para empujar un proyecto de esta naturaleza. Esto es fundamental. Para que los países puedan avanzar hacia un estado de mayor apertura en sus instituciones, leyes como la de acceso a la información pública, tanto en su proceso de aprobación como en el de implementación, requieren de una sólida demanda social que haga contrapeso a las tentativas de cierre de funcionarios, políticos y grupos fácticos.

2. Preguntas básicas

Para establecer criterios de análisis y de acción ante cualquier iniciativa es conveniente que éstos respondan primero a una perspectiva singular, propia de cada actor. Sin cubrir este tramo se rompe el proceso de apropiación social de una causa y se abre el riesgo de que la propuesta de ley de acceso a la información pública se apruebe e implemente en un vacío ciudadano. Solo a partir de una

perspectiva singular, puesta luego en común, se puede construir una genuina demanda social. Sin claridad sobre estas condiciones puede ocurrir como en otros procesos de reforma, que quedan sólo en el papel o que al final son cooptadas en favor de grupos fácticos.

En ese sentido, desde la perspectiva singular se pueden plantear las siguientes preguntas:

- a) ¿Para qué me puede servir una ley de acceso a la información pública? → Demandas de contenido
- b) ¿Cuál es el alcance que tendrá una ley de acceso a la información pública? → Demandas de interrelación
- c) ¿Qué debo hacer para que la ley que se apruebe responda a mis necesidades? → Demandas de incidencia
- d) En la actualidad, ¿cómo pediré información para impulsar la ley? → Demandas de cambio organizativo

3. Demandas de contenido

No necesariamente son las mismas necesidades de acceso a información pública para un académico que para un empresario, así como tampoco lo son para un ciudadano que vive en San Salvador como para uno que habita en el interior del país. Habrán especificidades entre los requerimientos de un sindicato y los de un gremio de profesionales. De igual manera, podrán ser distintas las facilidades de acceso a información que requiera un organismo de derechos humanos y otro que se dedica a hacer estudios económicos.

Clarificar cuales son esas especificidades, necesidades o requerimientos nos llevan al aporte de contenidos que puede incluir una ley de acceso a la información pública. De otra forma la discusión giraría únicamente alrededor de modelos teóricos o de posiciones ideológicas que no necesariamente guardan concordancia con la realidad. La propuesta de ley, por tanto, al pasar a la construcción de lo común, vendría a ser un término medio que de forma necesaria se tiene que complementar con otros aspectos para responder a la generalidad más amplia posible. La ley, en consecuencia, no es una síntesis total, sino más bien un mínimo aceptable.

4. Demandas de interrelación

Reconocer que la ley es un mínimo aceptable conlleva a establecer los alcances que ésta tendrá como parte de uno o varios procesos. Por ejemplo en materia de información, el acceso es parte de una secuencia que además incluye su producción y resguardo. La ley abriría el acceso a la información de las instituciones del Estado, pero queda por resolver lo que corresponde a información pública que manejan los partidos políticos, empresas privadas, universidades y organismos no gubernamentales. En cuanto a transparencia, el acceso a la información es una pieza de los procesos de rendición de cuentas, simplificación de reglas y contraloría social. En relación a la libertad de expresión, junto a las reformas

en acceso a información pública hay que trabajar la despenalización de las ofensas al honor, el derecho a respuesta, la regulación de la publicidad oficial y, entre otros aspectos, la asignación democrática de radiofrecuencias.

Así, de forma sucesiva, se pueden plantear diferentes escenarios, según las particularidades de cada actor, de en que estaría inmersa una ley de acceso a la información pública. Esto lleva a la necesidad de enriquecer el análisis al plantear las interrelaciones entre la ley y los procesos, según corresponda a cada quien:

- a) ¿Cuál es la relación entre la ley de acceso y otros elementos del proceso?
- b) ¿Cuál es la relación de la ley de acceso hacia el proceso en su conjunto?
- c) ¿Cuál es la relación del proceso en su conjunto hacia la ley de acceso?

El riesgo de no responder a estas preguntas es que el resultado, en este caso la ley aprobada, quede como una medida aislada, sin una adecuada articulación y sustento para garantizar una correcta aplicación.

5. Demandas de incidencia

El historial de la actual Asamblea Legislativa no lanza muchas señales positivas en relación al compromiso que los legisladores puedan tener de aprobar una ley de acceso a la información pública progresista. Es todo lo contrario. De tal forma que es razonable prever que dentro a la Asamblea Legislativa hayan tentativas de distorsionar la iniciativa de ley. Forma de selección de titulares del órgano garante, delimitación y procedimiento para declarar reservas, plazos para resolver, entre otros aspectos, son susceptibles de manipulación. El riesgo es tal que puede llegarse a una inversión de la iniciativa de ley. Es decir que lo que se apruebe en lugar de facilitar el acceso a la información lo restrinja.

Si en realidad hay compromiso de parte de los actores sociales para promover y defender una adecuada ley de acceso a la información pública, hay que plantear entonces el asunto de cuál es o será la estrategia de incidencia. Es decir, a partir de la demanda social cómo se podrá hacer contrapeso suficiente a los legisladores, así como a políticos y grupos fácticos, para que las negociaciones y aprobación de la ley sean favorables a la ciudadanía. La, o las estrategias de incidencia para el proceso de discusión y aprobación de la ley pueden responder a preguntas como:

- a) ¿Cómo y con quienes se hará cabildeo?
- b) ¿Cuáles alianzas se establecerán y con qué fines?
- c) ¿Cómo se generará y difundirá información sobre el proceso de discusión y aprobación?
- d) ¿Con qué mensajes y cómo se buscarán espacios en los medios de comunicación?

- e) ¿Cómo se sensibilizará y educará al público acerca de la iniciativa?
- f) ¿Quiénes y de qué manera se harán movilizaciones para defender la iniciativa?

Del análisis de estos aspectos y del contexto surgen decisiones como la del mejor momento en que se entregará la propuesta a la Asamblea, la forma en que se inducirá a los legisladores que la apoyan y a los que se oponen, y las responsabilidades que asumen los diferentes actores sociales que estén comprometidos con la iniciativa. Desde luego, la forma en que estas decisiones se toman normalmente es en un esquema distribuido y abierto. Es decir, en el que nadie tiene el monopolio absoluto y la participación no está restringida. Un análisis más sólido en relación a la ley de acceso a la información pública puede ayudar a que las decisiones de incidencia resultantes sean las más acertadas, a manera de inteligencia social y desde una perspectiva tanto singular como común.

6. Demandas de cambio organizativo

Las organizaciones desde ya tienen, por restringida que pueda resultar, una práctica de acceso a la información pública. Esto significa que tienen arreglos organizativos para pedir información, demandar respuesta y actuar en casos de denegatoria. En la lógica de una transición, por medio de la ley, entre un escenario de arbitrariedad por parte de las oficinas públicas a uno regulado, en el que se respeta y garantiza el ejercicio de este derecho, las organizaciones sociales y los ciudadanos pueden asumir una estrategia con respecto a sus prácticas actuales de acceso a la información pública. Un paso importante puede ser, por ejemplo, la formalización de las peticiones por medio de escritos o la denuncia en los casos de denegatoria ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos o el Tribunal de Ética Gubernamental. Es decir que esa estrategia organizativa de acceso a la información puede contribuir a que la transición puede ser más o menos rápida, sólida y sostenible.

Entonces, algunas preguntas frente al cambio organizativo y con relación a las prácticas actuales de acceso a la información, pueden ser:

- a) ¿Los integrantes de nuestra organización están sensibilizados sobre la defensa del derecho de acceso a la información pública?
- b) ¿Cómo solicitamos información?
- c) ¿Denunciaremos los casos de denegatoria?

7. Entre lo simple y lo complejo

Normalmente tendemos a ver estas iniciativas de forma excesivamente simplificada.. Por eso, el compromiso que se asume frente a ellas no siempre responde a las necesidades y en consecuencia, el resultado es común que sea insatisfactorio. Complejizar el análisis lleva a tener presentes las interrelaciones, a aprovechar más nuestras capacidades y potencial, y a visibilizar mejor las oportunidades de cambio. Luego, del análisis a la acción puede ser importante hacer un ejercicio de simplificación, priorizando aquello que tenga sentido práctico, lo que sea viable.

Ante todo se requiere una análisis y acción comprensivas, que complementen o contrapongan lo complejo y lo sencillo. Este es el asunto de fondo en cuanto a la forma de proceder para generar demanda social en favor de una ley de acceso a la información pública. Ojalá que en El Salvador sepamos encontrar la mejor combinación.