

# ***Cultura de transparencia***

**El derecho humano a la información en el desarrollo de la  
ciudadanía comunicativa en Bolivia (1997-2007)**

**Carlos A. Camacho Azurduy**

***Cultura de transparencia:  
El derecho humano a la información en el desarrollo de la ciudadanía  
comunicativa en Bolivia (1997-2007)***

**Derecho intelectual:** © CAMACHO AZURDUY, Carlos Alberto  
1ª ed. revisada, La Paz, Bolivia, 2007  
Sitio Web: <http://www.geocities.com/carcam2000>  
Correo electrónico: [carlili.camacho@gmail.com](mailto:carlili.camacho@gmail.com)

**Depósito Legal:** 4-1-841-07  
**ISBN:** 978-99954-0-163-4

Esta obra está protegida bajo la ley 1322 de derechos de Autor y está prohibida su reproducción de cualquiera de sus páginas bajo cualquier medio, sea digital, analógico, magnético u óptico, sin permiso del titular de los derechos.

**Cuidado de la edición:** Francly Rocío Moncada Sierra

***A mi padre y a mi madre  
Al tío Pepe  
A mis ángeles de luz, Blanca y Zulema (en memoria)  
A una mujer revolucionaria: Susana Peñaranda***

En camino otra vez, siempre adelante, sin descanso  
Nunca he de soltar mi mano de la tuya...

Hoy, en la noche del mundo y en la esperanza de la buena nueva, afirmo con audacia mi fe en el futuro de la humanidad.

Me niego a creer que las circunstancias actuales hagan incapaces a los hombres para hacer una tierra mejor.

Me niego a creer que el ser humano no sea más que una brizna de paja azotada por la corriente de la vida, y sin tener posibilidad alguna de influir en el curso de los acontecimientos.

Creo que la verdad y el amor sin condiciones, tendrán la última palabra. La vida, aún provisionalmente vencida, es siempre más fuerte que la muerte.

Creo igualmente que un día, toda la humanidad reconocerá en Dios la fuente de su amor.

Creo que la bondad salvadora y pacífica llegará a ser, un día, la ley. El lobo y el cordero podrán descansar juntos, cada hombre podrá sentarse debajo de su higuera, en su viña, y nadie tendrá ya que tener miedo.

Creo firmemente que lo conseguiremos.

***Martin Luther King***

**AGRADECIMIENTOS, 8**  
**PRESENTACIÓN, 10**  
**PRÓLOGO, 12**  
**PREFACIO, 15**

**INTRODUCCIÓN, 19**  
CAMPOS ARTICULADORES DE NUEVOS ESCENARIOS, 20  
LA (RE)CONFIGURACIÓN DE LAS CIUDADANÍAS, 21  
SOBERANO PODER CIUDADANO, 23  
COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA, 25  
¿SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN PARA TOD@S?, 27  
LARGO TRECHO: DE LA INFORMACIÓN A LA COMUNICACIÓN, 30  
METODOLOGÍA DE TRABAJO, 32  
ORGANIZACIÓN DEL LIBRO, 33

**CAPÍTULO 1 - TODOS LOS DERECHOS HUMANOS PARA TODOS**

¿QUÉ ES UN DERECHO HUMANO?, 35  
    Necesidades y derechos humanos, 36  
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDEA MODERNA DE DERECHOS HUMANOS, 37  
    Universalidad, 38  
    Indivisibilidad, 38  
    Justiciabilidad, 39  
    Carácter inalienable, 39  
GENERACIONES DE DERECHOS, 39  
SISTEMA UNIVERSAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, 43  
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS,  
46  
    El panorama americano, 46  
    Protección y promoción de los Derechos Humanos en la Comunidad Andina de  
    Naciones, 50  
    El panorama boliviano, 51  
    Gobernabilidad democrática en Bolivia: Situación de los Derechos Humanos, 53

**CAPÍTULO 2 - EL DERECHO HUMANO A LA INFORMACIÓN**

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE LA INFORMACIÓN, 56  
ETAPAS HISTÓRICO-INFORMATIVAS, 58  
EL ACTA DE NACIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN, 60  
LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN, 64  
    El sujeto universal del Derecho a la Información, 64  
    El objeto silogístico del Derecho a la Información, 64  
    El contenido dialéctico del Derecho a la Información, 67

**CAPÍTULO 3 - EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LAS AMÉRICAS**

HORIZONTE GENERAL, 69  
HORIZONTE ANDINO, 72

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS AMERICANOS, 74  
Mandato y competencia de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 74  
Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia, 76  
Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión, 81

#### **CAPÍTULO 4 - EL DERECHO DEL PÚBLICO A SABER ES EL DERECHO A VIVIR**

DE LA INFORMACIÓN, SU ACCESO Y OTROS, 84  
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UN DERECHO HUMANO, 87  
Lineamientos para garantizar el acceso a la información pública, 89  
Los límites y obstáculos en el acceso a la información pública, 91  
LA ACCIÓN DE *HÁBEAS DATA*, 92

#### **CAPÍTULO 5 - LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA**

¿POR QUÉ HABLAR DE CIUDADANÍA HOY?, 95  
EN TRES MOMENTOS, ¿QUÉ CIUDADANÍA?, 97  
CIUDADANÍA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS, 99  
LA PROPUESTA: CIUDADANÍA COMUNICATIVA, 101  
LA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN, 103  
Información y “revolución jurídica”, 108  
Tipología informativa, 110  
La información periodística, 111  
Información y opinión en la gestión de ciudadanía, 112  
Información y toma de decisión, 114  
COMPONENTES DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA, 116  
La opinión pública en la construcción de ciudadanía, 117  
*Espacios para su construcción*, 118  
*La formación de opinión pública*, 119  
*Condiciones favorables*, 121  
*Trabas en la formación de la opinión pública*, 122  
La deliberación pública, 125  
La participación social, 126  
*¿Para qué o por qué participar?*, 128  
*Modalidades de participación*, 130  
*Participación e información*, 131  
*Participación en espacios locales*, 133  
Participación y deliberación en el contexto de las capacidades políticas, 134  
El control social, 136  
CIUDADANÍA COMUNICATIVA Y ESPACIO PÚBLICO, 137  
*¿Qué entender por espacio público?*, 137  
El espacio público y el rol urgente de los medios en América Latina, 138

#### **CAPÍTULO 6 - EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN BOLIVIA: HAZAÑA INCONCLUSA**

LEY DE IMPRENTA: PATRIMONIO LEGAL DEL PERIODISMO BOLIVIANO, 141  
LA INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO CONTRA LA CORRUPCIÓN, 144  
EXIGENCIA INTERNACIONAL: GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE E INFORMACIÓN ACCESIBLE,  
147  
ALGUIEN NADA CONTRA LA CORRIENTE, 154

DISCURSO DE MODA: LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, 160  
QUIEREN LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN, PERO..., 162  
UNA ALTERNATIVA POLÍTICA: EL DERECHO DE PETICIÓN, 164  
MESA, UN CABALLERO SIN ESPADA NI EJÉRCITO, 165  
EL CUESTIONADO PAPEL DEL CENTRO CARTER, 168  
RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL *HÁBEAS DATA*, 170  
SECRETO SUPREMO 27329, 171  
ENTRE MESA Y MEDIA NOCHE, 176  
“INTENTOS OSCURANTISTAS DEL PODER”, 180  
POR LA VÍA RÁPIDA: 28168, 184  
FIN DE LA ERA CAJÍAS, 186  
LA LEY, ¿HERENCIA DEL PASADO?, 188  
DEL DICHO AL HECHO, 190  
EL GRAN DESAFÍO: LA IMPLEMENTACIÓN, 191  
AL CERRAR LA EDICIÓN, 194

**EPÍLOGO**, 195

**FUENTES CONSULTADAS**, 200

## **ANEXOS**

ANEXO No.1: EL DERECHO DEL PÚBLICO A SABER, 206

ANEXO No.2: LOS PRINCIPIOS DE LIMA, 211

ANEXO No. 3: PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA - ELABORADO POR SUSANA PEÑARANDA DE DEL GRANADO, 215

ANEXO No. 4: ANTEPROYECTO DE LEY DE DERECHO DE PETICIÓN - ELABORADO POR HUGO SAN MARTÍN, 221

ANEXO No. 5: DECRETO SUPREMO Nº 27329 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL, 224

ANEXO No. 6: ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ELABORADO POR LA DELEGACIÓN PRESIDENCIAL ANTICORRUPCIÓN (SEGUNDO BORRADOR), 227

ANEXO No. 7: DECRETO SUPREMO Nº 28168 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL, 233

ANEXO No. 8: PROYECTO DE DECRETO SUPREMO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 238

ANEXO No. 9: VERSIÓN 2006 NO OFICIAL 2006: PROYECTO DE DECRETO SUPREMO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 240

ANEXO No. 10: PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, 245

ANEXO No. 11: LEY MODELO DE ACCESO A INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, 252

## Agradecimientos

Este trabajo es una versión actualizada de la investigación realizada para la obtención del Diploma en Estudios Avanzados del **Programa Doctoral “Comunicación, Derecho a la Información y Ética en España y América Latina”**, Curso 2000/2001, de la *Universidad Complutense de Madrid (UCM)*, España, en coordinación con la *Universidad Diego Portales (UDP)*, Chile.

Por ello, ante todo valoro la notable dedicación de los profesores de la Facultad de Ciencias de la Información de la UCM quienes se trasladaron en varias ocasiones hasta América Latina para brindarnos, con excelencia, su amistad y conocimientos. Recuerdo con especial atención las palabras del maestro, Dr. José María Desantes, que me develaron la naturaleza del Derecho de la Información. Del mismo modo, la Dra. Loreto Corredoira, el Dr. Ignacio Bel y el Dr. José López Yepes, con quienes estamos involucrados en un nuevo estudio. Una especial muestra de profunda gratitud a la Dra. Carmen Vidal Montecinos, quien me guió con paciencia y virtud por los escarpados caminos de la investigación científica y social.

A la UDP que abrió sus puertas a estudiantes latinoamericanos en la coordinación de cursos doctorales, desde el año 2000, con una visión progresista sobre un tema que se convertirá en piedra angular de la democracia participativa. Especialmente deseo agradecer el compromiso solidario del Dr. Pedro Anguita, Coordinador del Programa Doctoral: sin su permanente aliento y comprensión la investigación para el Doctorado no hubiera llegado a buen término.

La *Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC)*, la *Asociación Boliviana de Investigadores de la Comunicación (ABOIC)*, así como la *Asociación de Periodistas de La Paz (APLP)* y la *Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)*, confiaron desde un inicio en este reto y lo apoyaron incondicionalmente en la medida de sus posibilidades. De todas ellas me siento partícipe.

Del mismo modo, no tengo palabras para manifestar mi reconocimiento a Susana Peñaranda de del Granado que desde Costa Rica, cuando desempeñaba el cargo de Embajadora, me facilitó con desprendimiento sus dulces memorias, y en La Florida (La Paz) me abrió las puertas de su casa y de sus recuerdos, algunos no tan gratos. Nunca olvidaré su correo electrónico del 5 de septiembre de 2004, cuando evocaba el primer día que hizo uso de la palabra en el hemicycleo parlamentario para defender su anteproyecto de ley de Acceso a la Información (6 de junio de 2001) y, luego de los aplausos, por unanimidad se aprobó. Ese día, me dijo, “lo recuerdo como uno de los más felices de mi vida.” Años después, en comunicación del 16 de marzo de 2007, me escribió: “Me siento muy alagada y me parece que es positivo para la democracia boliviana demostrar que estas iniciativas [haciendo referencia a su proyecto de transparencia y acceso a la información pública] tienen una larga fermentación y que tal vez ya sea el tiempo de que vean la luz. (...) Sin embargo, ya te diste cuenta, he sentido algo de nostalgia, cuando recuerdo tanto bregar para lograr poco. Y pienso que



de haber logrado sacar estas leyes a tiempo tal vez ahora no tendríamos el tema de los avales, del ocultamiento de los contratos mal hechos, del retardo en los juicios, etc., etc., y la democracia no se seguiría debilitando.” Hoy, al hacer público su testimonio, me siento cómplice.

Quisiera agradecer especialmente a mis amigos y colegas que desde el ámbito académico no se rinden ni se cansan ante la adversidad: José Luis Aguirre, Carlos Arroyo, Constantino Rojas, Roberto Casablanca, José María Calés, así como Antonio Gómez, Javier de la Riva y Víctor Hugo Cortés. De manera muy especial, Erick Torrico (ALAIC) y Marcelo Guardia (ABOIC) que me regalaron la presentación y el prólogo de este texto, respectivamente. Valoro el andamio de María Teresa Lema y de Rocío Hurtado (ambas de la UASB, Sucre), desde que las vi supe que nos habíamos encontrado para siempre.

Me siento personalmente en deuda con Antonio Vargas, por su actitud abierta y siempre transparente; lo recuerdo con sus palabras sinceras: “Somos cuadernos, no hojas sueltas”. Así como con los “amparistas”, Alex Urquidi, Juan Carlos Ramírez y Sandro Velarde, con quienes hemos asumido un compromiso de exigibilidad y defensa de los derechos académicos y docentes en el ámbito de la universidad pública.

Llevo siempre presente a Godofredo Sandoval por haberme brindado la oportunidad y el mejor espacio para realizar profesionalmente mis “sueños investigativos”.

Asimismo, debo expresar mi agradecimiento a Freddy Morales que compartió generosamente sus ideas y documentos a través de una serie de reuniones en el 2004. Igualmente, Apolinar Gómez, Coordinador General de la ex Delegación Presidencial Anticorrupción, que siempre respondió favorablemente mis solicitudes de información sobre decretos y leyes. Por su parte, Martín Navarro accedió a facilitarme las entrevistas periodísticas que efectuó el 2007.

Mis hermanos eternos de vida y de lucha: Omar Millán, Javier Valdivia, Ricardo Mercado, Jaime Tapia, Juan Carlos Antonio, Remo Di Natale, así como José, Aldo y Enzo Barbato, Enrique Sumi, Gerardo Ulloa, Gerson Loayza y Edgar Antonio Pabón. Como ustedes, ¡quedan pocos!

Sin duda, todo este recorrido no tendría valor sin el cimiento que da sentido y valor a mi vida: María Eugenia y Lolo; mi padre me acompañó silencioso esta aventura desde nuestra oficina en Calacoto. Y a mi hermana, Diana, siempre al lado de Thais, Erika y Alfonso. A pesar de la distancia, Gonzalo y Alberto Camacho siempre estuvieron aquí, conmigo.

Vimos el horizonte. Existe de verdad. Aunque quizá nunca seamos capaces de tocarlo, merece la pena intentar alcanzarlo. Eso me lo enseñaron ustedes. Por su paciencia, consejos y estímulos, con franca humildad y sincera emoción les rindo mi hondo homenaje de eterna gratitud y afecto. *¡Gracias desde el fondo del corazón!*

Para iniciar esta aventura me considero con Silvio Rodríguez un enamorado más “escribiendo en el tiempo —y a pesar del tiempo—; en una larga rama que nos llega desde gloriosas profundidades, donde muchos conocidos y desconocidos, hacedores e hijos del pueblo, han grabado bellezas de todos los tamaños y significados.” Por ello, permítanme un rincón donde dejar estas páginas.

La constitución de los Derechos Humanos lleva ya una larga historia. En el recorrido de su invención/enunciación desde tiempos de la Revolución Francesa, surgieron primero los Derechos Civiles, referidos a las libertades básicas de las que debe gozar toda persona. Posteriormente, vinieron los Derechos Políticos, concernientes a la posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos. Y por último llegaron los Derechos Sociales —o Económicos, Sociales y Culturales—, relacionados con las condiciones necesarias para que el bienestar sea alcanzable y exigible.

Sin embargo, ese dilatado proceso de formalización no supone que las sociedades actuales aseguren la vigencia de todos esos derechos para la ciudadanía en general, pues en varios casos se trata apenas de declaraciones formales que siguen sin traducirse en prácticas concretas de los Estados o de la convivencia social cotidiana.

Así, al ya irónico hecho de que los seres humanos hayan pasado siglos de su existencia para reconocer que a cada quien le corresponde el derecho a la vida, a la privacidad, al trabajo o a la propiedad —por sólo nombrar algunos—, se suma la constatación de que, pese a todo, persiste el desconocimiento de tales derechos, tanto en el sentido de que no se los ejerce o se los viola, como en el de que la gente no tiene plena conciencia de ellos.

Pero, además, en el ámbito de los debates es posible encontrar posiciones extremas que no atribuyen significado alguno a lo que para otras es más bien un avance, dificultoso más continuo, de la definición y perfeccionamiento de las reglas indispensables para la interacción social. Dicen aquéllas que todo ser humano trae implícitos al nacer todos los derechos y que, por lo tanto, como son algo obvio, no hace falta deliberar al respecto; al contrario, éstas señalan que aunque eso debería ocurrir idealmente, lo cierto es que la dinámica real de las relaciones de poder obliga a luchar por su implantación.

Y probablemente el caso del Derecho a la Información y a la Comunicación sea uno de los que mejor sintetice esta problemática. Inserto en el espacio de los Derechos Sociales, comparte su carácter todavía novedoso al mismo tiempo que la debilidad (o inutilidad) que le atribuyen los que niegan su pertinencia.

La concepción tradicional suele confinar la normativa sobre información a los límites de la libertad de expresión y entiende por comunicación sólo la habilidad aprendida de articular palabras, que no requiere legislación alguna. En tal perspectiva, hablar de que ambos factores deban ser asumidos como derechos es simplemente una sinrazón.

Por eso son oportunas y convenientes la discusión y la propuesta que trae el investigador Carlos Alberto Camacho Azurduy en torno a la **ciudadanía comunicativa**, pues aporta una serie de elementos de análisis, reflexión y documentación acerca de una cuestión que en los tiempos actuales no se puede soslayar: la de la reconfiguración

de la esfera pública con la participación democrática de una ciudadanía informada y cada vez más imbricada con las tecnologías informativo-comunicacionales.

El tema es verdaderamente perturbador, ya que su abordaje implica plantear e impulsar distintos niveles de ruptura en materia de pensamiento, normatividad y acción colectiva.

Cuando América Latina en su conjunto —y Bolivia en particular— enfrentan los todavía difusos albores de un período diferente al del reinado del ajuste estructural, el desafío de concebir con otro enfoque los vínculos entre comunicación y política, comunicación y democracia o comunicación y ciudadanía importa la necesidad de superar una controversia que, en los hechos, remite a colocaciones estructurales de alcance incluso global.

Los debates respecto a la libre expresión, el acceso a la información pública, la inclusión digital, la calidad periodística, la (auto)regulación mediática o el Derecho a la Información y a la Comunicación han inscrito estos y otros temas afines en la agenda pública latinoamericana hace ya buenos años. En este libro Carlos recoge, sistematiza y proyecta aspectos centrales de lo dicho y ocurrido en este campo en la realidad regional y boliviana, a la vez que plasma las elaboraciones conceptuales y propositivas en que estuvo trabajando en variados escenarios de estudio y contrastación.

Algo tiene que emerger a partir de la tensión desatada en las hasta hace no mucho serenas aguas de la normativa prevaleciente, la credibilidad de los medios de prestigio y el mercado sin guía visible. La urgente ampliación de la ciudadanía, en ese marco, no podrá ocurrir si no atraviesa la dimensión informativo-comunicacional o, a la inversa, si no es atravesada por ella. Este nuevo trabajo de Carlos Camacho, sin duda, será un valioso acicate en ese desarrollo.

Erick R. Torrico Villanueva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ABOIC).

## **Desafíos para el derecho informativo**

Este trabajo de Carlos Camacho articula tres factores que son motivo de preocupación de los comunicadores y científicos sociales en los últimos años: el derecho a la información, el ejercicio de la ciudadanía y los procesos de desarrollo.

Aunque las conexiones entre estos elementos son obvias, la reflexión aquí propuesta articula el vínculo con una perspectiva avanzada en el mundo de los derechos ciudadanos como es el “derecho a la comunicación”, aspecto que ineludiblemente se constituye en un desafío para un país que, como el nuestro, es vanguardia en la práctica de comunicación democrática a través de diversos tipos de experiencias históricas (radio mineras, cine, etc.).

No es novedad que la cultura de los derechos humanos ha enriquecido, desde hace más de 50 años, a la primera forma de ejercicio de libertad más conocida como “Libertad de Expresión”, con las dimensiones de recibir e investigar información de interés social. Este salto es un gran avance que pese a los años no ha sido completamente asimilado y menos incorporado en la legislación vigente en muchos países. Sin ir lejos, nuestra Constitución vigente contempla el derecho a emitir ideas y opiniones libremente por cualquier medio de difusión, pero no hace referencia al derecho de recibir, es decir a la necesidad que tienen los ciudadanos de estar bien informados no solamente para poder tener una opinión pública bien formada, sino también, como afirma Camacho, para poder deliberar, participar y controlar la gestión pública en la sociedad democrática.

Gran parte de los problemas de atraso y pobreza se deben a la falta de información. Los pueblos mal informados son manipulables y se encuentran vulnerables ante las astucias de poderes económicos y políticos no siempre coincidentes con las perspectivas de desarrollo de las naciones. Nuestro país no escapa a esta condición. No sólo campesinos, sino también clases medias y estratos muy privilegiados, desconocen los pormenores del manejo de lo público. Muchas decisiones históricas se toman en base a informaciones incompletas, emociones y tergiversación, que no son otra cosa que desinformación. A esto se suma el manejo de los medios masivos que, tanto en su versión pública, como en la privada, mayoritaria en el espectro mediático, tienen un uso que deja mucho que desear en términos de atención al derecho informativo, salvo importantes experiencias profesionales y comprometidas.

Estas son también preocupaciones del autor, porque vivimos un momento de profusión de TIC y nuevas posibilidades de generar flujos informativos, pero la población de países como el nuestro tienen demasiadas deficiencias en este campo. En realidad, la reconfiguración del panorama mediático mundial tiene más o menos las mismas características. Han aumentado las posibilidades de acceso a la información. Se han abaratado los costos de los soportes técnicos (aparatos receptores, computadoras, celulares) para la comunicación social e interpersonal, pero también se han cerrado o

privatizado importantes bancos de datos de interés estratégico para las grandes potencias.

Cuando en nuestros países recibimos con asombro los nuevos avances de la tecnología, tenemos que pensar que en el hemisferio norte están disfrutando bondades de cosas que tendremos recién dentro de algún tiempo.

Pero más allá de ese desequilibrio obvio, está la preocupación con el control de información y el conocimiento que también es posible gracias al manejo de las TIC. Además de las diferencias entre ricos y pobres ahora se dibujan diferencias entre conectados y desconectados, lo que complejiza más aun el panorama de exclusión social que tiene origen en procesos históricos coloniales, acentuados por las nuevas formas de generación de pobreza de información.

Las nuevas tecnologías de la información no solamente traen eficiencia y optimización en los procesos productivos. Su lado oscuro está en que cada máquina incorporada en las líneas de producción margina un contingente importante de mano obra real que se traduce en desempleo. Es una contradicción del progreso contemporáneo, desigual e inexorablemente individualista.

Por tanto, la pregunta de Camacho “¿Somos o no ciudadanos en el pleno sentido del término, en la sociedad de la información?”, adquiere radical pertinencia, más aun cuando vivimos en un país en el que las condiciones mínimas de sobrevivencia y la satisfacción de derechos humanos de primera generación no están resueltos. ¿Qué haría un pobre analfabeto frente a un computador conectado a la red? Parece no ser suficiente preocuparse por el acceso a la tecnología sin antes resolver las necesidades de educación, salud, trabajo, vivienda, etc.

Sin embargo, conviene no perder de vista cuestiones externas a este aparente panorama oscuro de inicios de siglo. Si bien es evidente el desequilibrio de acceso, la falta de condiciones económicas, culturales y competencias de adquisición de información por parte de grandes sectores de la población, también es necesario reconocer que estamos viviendo, como dice Guillermo Orozco, un cambio de época y no solo una época de cambios.

Nunca como ahora está circulando información de toda naturaleza en las sociedades contemporáneas. La opinión pública no se genera solamente a partir de los medios masivos. Es imposible sostener algún tipo de estrategia monopólica de la información.

Las personas conversan sobre temas de actualidad con mayores referentes que hace algunas décadas. Ya no es posible ocultar lo que antes era una práctica cotidiana, desde la corrupción hasta los malos manejos de lo público. Hace pocos años la red internet se convirtió en el medio más completo de la historia, dejando sin respiración a historiadores y teóricos de la comunicación, por haber integrado prácticamente todos los medios de comunicación inventados por la humanidad, desde el pizarrón hasta el satélite, pasando por el cine, la radio, la prensa, teléfono, etc. Ahora el medio más completo, accesible, de fácil uso y conexión inalámbrica es el celular. La internet fue

absorbida por los teléfonos móviles y las poblaciones más pobres del continente están accediendo con un ritmo de crecimiento imprevisiblemente acelerado. Casi la mitad de la población de los mayores países del continente, como México, tiene celular. En Bolivia nos aproximamos a esa cifra.

La información que circula por este medio no sólo ha roto el concepto de monopolio todavía subsistente en algunas situaciones y contextos, sino ha diluido vertiginosamente la condición límite entre el público y el emisor. Ahora es posible emitir y llegar a mucha gente sin mucho esfuerzo. Lo que ha cambiado es la perspectiva de participación ciudadana que curiosamente no ha llegado por las luchas sociales sino a través de lo masivo globalizado. Son nuevas formas de formación de opinión pública, en las que el ciudadano está comenzando a atreverse a intervenir en lo social. Basta observar, sólo en este año, cuántas de las tomas de los enfrentamientos de enero en Cochabamba, transmitidas por la televisión, fueron hechas por cámaras caseras y celulares. Todo el mundo vio cómo fue colgado Sadam Hussein, en un siglo en el que – paradójicamente- más se ha globalizado la noción de derechos fundamentales del hombre.

Por eso es importante madurar la noción de Derecho a la Comunicación. No sólo para garantizar, en el derecho positivo, la vigencia de esta posibilidad de realización humana, sino para superar lo que en muchos casos sirve para esconder las astucias de poderes oscuros que se sirven de la simple noción de Libertad de Expresión para hacer prevalecer sus intereses.

El control de la conciencia está cada vez más relegado a la ficción orwelliana porque gracias a las TIC, también se están generando ciudadanías alternativas despreocupadas con las identidades monolíticas y motivadas por la satisfacción personal de necesidades materiales y subjetivas propias de una sociedad globalizada, en un contexto en el que muchos intelectuales pierden la capacidad de comprensión y se aferran a esquemas anacrónicos sacudidos por los veloces vientos de la creatividad social.

La discusión sobre los tres factores trabajados por el autor es de radical importancia en este momento en el que la sociedad está transformándose dentro de ideales gestados por la modernidad occidental, constantemente perfectibles y necesariamente discutibles. Contribuir al perfeccionamiento de la noción de Derecho Informativo y luego Comunicacional es el fondo de este trabajo que ciertamente servirá para la producción de urgentes sentidos orientados hacia el ejercicio de ciudadanía y el desarrollo pleno de los pueblos.

Marcelo Guardia Crespo<sup>2</sup>

Cochabamba, marzo, 2007

---

<sup>2</sup> Comunicólogo. Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” – Unidad Académica Cochabamba y Presidente de la Asociación Boliviana de Investigadores de la Comunicación (ABOIC).

Entreteneos aquí con la esperanza.  
El júbilo del día que vendrá  
os germina en los ojos como una luz reciente.  
Pero ese día que vendrá no ha de venir: es éste.  
Jaime Sabines

### Mientras se escribía este documento...

Desde su sede en Washington, el relator especial para la libertad de expresión, Dr. Eduardo A. Bertoní, de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH), condenó el atentado ocurrido el miércoles 15 de octubre de 2003, en la ciudad de Oruro, Bolivia, que provocó la detonación de la antena de transmisión y sacó del aire al *Canal 13 Universitaria de Televisión* y la *radio Pío XII* asociada a *Educación Radiofónica de Bolivia* (ERBOL), red de radioemisoras católicas y educativas que recibió una serie de amenazas anónimas por su tarea de difundir información relacionada con las manifestaciones sociales y políticas en las llamadas **Jornadas de Octubre**.

Intimidaciones similares recibieron *Radio Televisión Popular* (RTP) y las redes de televisión *Gigavisión* y *Cadena "A"*, las mismas que les exigían a que bajasen el tono de sus mensajes en la cobertura de prensa. Asimismo, se decomisó las ediciones del periódico *El Diario* y el semanario *Pulso*; el primero dijo en un titular de portada que el pueblo boliviano tiene derecho a pedir la renuncia de sus mandatarios y, por su lado, el editorial de *Pulso*, en una edición extraordinaria, exigió la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

El periodista Edgar Ramos, de la *agencia de noticias SDI* aseveró, en un artículo intitulado "Ceguera televisiva y triunfo de medios alternativos", difundido por correo electrónico el 19 de octubre, que en el conflicto mencionado la mayoría de los diarios y redes nacionales de televisión ocultaron deliberadamente la realidad, mientras que medios alternativos de la ciudad de La Paz y El Alto —por radio (*Pachamama*, *Wayna Tambo*, *Integración*), prensa (*Juguete Rabioso*, *El Alteño*) e Internet ([www.bolivia.indymedia.org](http://www.bolivia.indymedia.org), [www.bolpress.com](http://www.bolpress.com), [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org))—, "hablaron de frente y mostraron la crudeza de las masacres y el sangriento conflicto social". Ese mismo día, un editorial del periódico *La Razón* mencionó que la **Guerra del Gas**, como también se denominó a los sucesos acaecidos, fue causada, entre otras cosas, "por una muy mala política de información sobre el tema", ya que "durante casi tres años se jugó con datos sueltos, aislados, inconexos, que llevaron a muchos bolivianos a la desorientación."

Frente a los hechos acaecidos, la *Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia* (CSTPB) y la *Plataforma de Derechos de Comunicación en la Sociedad de la Información – CRIS Bolivia*, conjuntamente los comunicadores y comunicadoras de Latinoamérica y del Caribe que conforman las redes continentales de comunicación —



*Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (OCCLAC), Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC) y Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)*—, expresaron su solidaridad con el pueblo boliviano en la construcción de una democracia en América Latina que no acreciente la pobreza y se funde en la paz y la justicia, el respeto a la vida y los derechos de las personas, y en la participación de los ciudadanos en las principales decisiones. A propósito, en un mensaje enviado electrónicamente el 16 de octubre, estas redes manifestaron lo siguiente:

Saludamos a los comunicadores de los diversos medios de comunicación comprometidos con las causas de la ciudadanía, que vienen jugando un papel fundamental cuando se hace necesario levantar una voz por la justicia, afirmar la democracia y defender los derechos humanos. Por ello, expresamos nuestra solidaridad a nuestros colegas periodistas bolivianos que vienen sufriendo los efectos de la represión (...).

Bajo la política de censura e intolerancia gubernamental de ese momento, estas muestras de solidaridad y compromiso no fueron más que formas de acallamiento, amedrentamiento y censura de la expresión ciudadana a través de los medios de comunicación. Al respecto, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1946), el artículo 19º de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) y del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), el 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica* (1969), el Principio 9 de la *Declaración de Principios para la Libertad de Expresión* de la CIDH, el IV de la *Declaración Americana de los Derechos Civiles y Políticos*, así como la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (1989), la resolución 45/76 A de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1990), los *Principios de la Declaración de Chapultepec* (1994), además de la *Declaración de Principios por la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos - OEA* (2000), entre otros, reconocen que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin previa censura.

Esta profunda crisis de estado reflejada en esos hechos, concluyó no sólo con la posesión de un presidente constitucional indígena sino, fundamentalmente, con el fin de un modelo que había privilegiado a unos pocos desde el inicio de la república, y el inicio de una época histórica de inclusión y transformación caracterizada, básicamente, por el reconocimiento y la coexistencia de múltiples culturas políticas e identidades culturales, en la construcción democrática y participativa de un estado multicultural de ciudadanas y ciudadanos.

Quienes estamos amparados bajo estas normas tenemos no sólo el derecho y la libertad de expresar nuestro pensamiento, sino también el de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. La **Libertad de Expresión e Información** requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada

individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

En época de crisis económica, política y social como la que se encontraba en ese momento el país, la **Libertad de Expresión** y el **Derecho de la Información** se constituyen en un catalizador social necesario para coadyuvar en la resolución de los conflictos, preservar el estado de derecho, fortalecer la democracia e incentivar el diálogo democrático, favoreciendo el surgimiento y consolidación de múltiples ciudadanía activas y críticas, responsables y protagonistas de su propio desarrollo humano. En esa dirección, los medios, y ahora las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), asumen un rol decisivo en la medida en que se constituyen en los principales “proveedores” de información, la mayoría en torno a lógicas comerciales (lucro) y una cantidad relativamente considerable bajo esquemas alternativos: populares y educativos.

## **El Derecho a Saber**

Pocos días antes de las Jornadas de Octubre, el 28 de septiembre del 2003, se celebró por primera vez el **Día Internacional del Derecho a Saber** —esto es, el derecho a buscar, recibir y difundir información libremente—, instituido un año antes durante un encuentro internacional de organizaciones que promueven el acceso a la información pública en Kosovo, Reino Unido, Rumania, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Armenia, Perú, India, Estados Unidos, Serbia y Montenegro, África del Sur, República Checa, Letonia, Rusia, México, entre otros países de Europa, Asia y América. En ese encuentro celebrado en Sofía, Bulgaria, se postuló esa fecha con el propósito de reconocer la importancia de este elemento esencial de y en la vida democrática, estimular acciones para combatir y superar los obstáculos que violan tal derecho —reconocido en los tratados internacionales— y, en esa dirección, estimular acciones para ejercer este derecho humano.

Pero si ese derecho sustantivo está contemplado en las constituciones políticas de la mayoría de los países y en los tratados internacionales, ¿por qué y para qué instituir un **Día Internacional del Derecho a Saber** (ver Anexo N° 1), o sea, una jornada mundial de lucha por el libre acceso a la información de interés público? Porque en algunos países como Bolivia, ese derecho no se respeta ni se cumple, muchas veces con el pretexto de que no hay una ley<sup>3</sup> que reglamente su aplicación. El acceso a la información de interés común sigue dependiendo de la buena voluntad y la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, quienes la ocultan o la hacen desaparecer e, inclusive, alegan que son “secreto de estado” para no darle cuenta a los ciudadanos que son sus legítimos propietarios.

---

<sup>3</sup> La ley es una norma jurídica de carácter general y obligatorio emanada o sancionada por el poder legislativo, y promulgada por el poder ejecutivo mediante un procedimiento que en nuestro país está previsto en los arts. 71 al 81 de la Constitución Política del Estado.

En la reunión efectuada el 2002 en ese país europeo, se concluyó que el objetivo de esta celebración es para generar conciencia sobre este derecho de las personas y realizar actividades encaminadas a sensibilizar, facilitar o demandar mejores condiciones para ejercer la libertad de información, particularmente, el acceso a la información en poder de los estados en las sociedades con o sin democracia.

Ahí mismo, se creó la *Red Global de Defensores del Acceso a la Información o Freedom of Information Advocates* (FOIA Network, por sus siglas en inglés)<sup>4</sup>, en función de simbolizar el movimiento internacional para promover el libre acceso a la información y, en consecuencia, impulsar el conocimiento de este derecho fundamental. Esta dictaminó que el **Derecho de Acceso a la Información**:

- Es un derecho humano importante, necesario para la satisfacción de otros derechos humanos.
- Es esencial para un gobierno transparente y responsable.
- Hace posible la participación ciudadana para que pueda formular propuestas de políticas sociales y sobre todo contribuir en los procesos de la toma de decisiones del gobierno.
- Sólo puede ser ejercido efectivamente si está reconocido por las leyes y reglamentado de acuerdo a los estándares internacionales.

Una de las principales líneas de trabajo de la *FOIA Network* es promover la transparencia de los gobiernos —entendida como la efectiva rendición de cuentas que permite mecanismos de vigilancia social— respecto al manejo de los intereses comunes, como eje fundamental para erradicar la corrupción, facilitando que los ciudadanos tengan conocimiento de las acciones de los gobernantes a través de la disponibilidad y el libre acceso a la información pública.

Suecia adoptó hace más de 250 años una ley en esta materia, pero en 1989, con la caída del muro de Berlín, esta normatividad permeó a las naciones del este de Europa, que anteriormente eran regidas por el socialismo, con la intención de terminar con el control de la información. En lo que respecta a Latinoamérica, el impulso de las leyes de acceso a la información en Centroamérica y Latinoamérica es para acabar con las prácticas de corrupción y, en consecuencia, mejorar el desempeño de los gobiernos. En este sentido, en Argentina, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú, la sociedad civil organizada ha sido la impulsora de las leyes de acceso a la información.

En ese marco, este libro plantea una reflexión teórica, o un “mapa nocturno” como diría Martín-Barbero, asentada en la práctica académica y profesional cotidiana que espero se enriquezca desde procesos de investigación en diferentes contextos. La tesis aquí planteada es que el ejercicio del **Derecho Humano a la Información** —integrado por la facultad no sólo de recibir, sino, también, de investigar y difundir informaciones u opiniones a través de cualquier medio— se constituye en eje articulante para la construcción de otra faceta de la ciudadanía: la comunicativa, que articulada y en función de sus múltiples dimensiones (política, social, económica, civil, intercultural y

---

<sup>4</sup> Mayor información de esta Red Global se puede encontrar en [Internet], en: «[www.aip-bg.org/~foianet/index.html](http://www.aip-bg.org/~foianet/index.html)».

global) contribuya, por medio de procesos de formación de opinión pública, deliberación pública y participación y control sociales, en la gestación de espacios públicos democráticos orientados al desarrollo.

Lo que pasa es que los gobernantes en Bolivia, inclusive los que se jactan de ser abanderados de la transparencia y la lucha contra la corrupción, son alérgicos a la luz de la información y reacios a reconocer el derecho de los ciudadanos a saber todo lo que les atañe (véase Anexo N° 1), lo que hace la gestión gubernamental, por ejemplo, cómo gasta el dinero de sus impuestos.

Negar la información es negar la democracia. Esto es esencialmente cierto porque el acceso de los ciudadanos a la información pública disuade la corrupción y fortalece la transparencia en la gestión de gobierno. Por eso es que una ley que garantice el ejercicio del derecho de todo ciudadano a solicitar información, y el deber de la autoridad de brindársela oportuna y eficazmente, constituye hoy un reclamo fundamental de la sociedad boliviana y latinoamericana. Pero hay que estar claros de que si se aprueba una ley de acceso a la información debe ser para que se cumpla cabal y correctamente.

Desde estas páginas se exhorta a los pueblos latinoamericanos a luchar sin descanso para sensibilizar, facilitar y demandar mejores condiciones para ejercer el **Derecho de Acceso a la Información** en poder de los estados.

## Introducción

Amo la palabra Hermano  
que hace que tu vida  
y mi vida unan sus manos y,  
como balanzas busquen el equilibrio,  
para que cuando tú bajes yo te alce  
y cuando yo caiga tú me levantes.  
*Anónimo*

Desde hace una década en América Latina se ha está produciendo el surgimiento de una nueva agenda de la comunicación para el desarrollo humano, trasladando el énfasis del proceso a las personas y comunidades como agentes protagonistas de su presente y futuro, que se valen del acceso, el diálogo y la participación<sup>5</sup> para mejorar su condición y calidad de vida digna. Esta tendencia busca un modelo de comunicación más democrática (relación de interlocución entre sujetos en relación a su entorno), descentralizada, horizontal, de la gente-para-la gente.

Así, surge un sentido renovado de la **comunicación como relación para el desarrollo**. Más allá de los medios, se destaca *lo comunicativo* como una dimensión fundamental de las relaciones humanas y socioculturales en la construcción del desarrollo humano, que reconoce la existencia de actores que se relacionan entre sí dinámicamente a través de prácticas sociales de acción e interrelación objetivas y subjetivas, interpelándose permanente con el “otro”.

Se percibe que en esta sociedad de principios de siglo, los medios de comunicación masiva y las tecnologías de información y comunicación aportan, de uno u otro modo, a la construcción de la **ciudadanía comunicativa**, la misma que puede ser activa y participativa o vinculada exclusivamente al consumo, como se percibe en la mayoría de los casos.

El consumo de la oferta mediática en general y, especialmente, la información periodística de calidad, coadyuva en la constitución y ejercicio activo y responsable de las ciudadanías, porque permite que las personas se formen una opinión sobre algún hecho de interés común, la pongan a consideración pública y deliberen sobre la misma en busca de consensos que influyan o determinen acciones hacia los sistemas de poder y sus prácticas de vida cotidiana. De este modo, la persona “bien” informada participa en la toma de decisiones que afectan, de forma directa o indirecta, la propia vida y la de la comunidad.

En este proceso de constitución de la **ciudadanía comunicativa**, son nucleares los procesos de acceso y uso de información porque se basan en el principio de reducción de la incertidumbre y el caos, que se logra por medio del despliegue de las facultades

---

<sup>5</sup> Estos constituyen los elementos fundamentales sobre los cuales, según el comunicólogo boliviano Luis Ramiro Beltrán (1980), es posible construir una comunicación más horizontal y democrática.

del **Derecho Humano a la Información** (recibir, investigar y difundir información y opinión), que despliega la persona en la configuración de alguna forma de conocimiento que le permite tener las competencias necesarias para modificar o transformar su comportamiento en un proceso de “maduración social”, donde desarrolla las virtualidades de la sociabilidad y el desarrollo humano.

## **CAMPOS ARTICULADORES DE NUEVOS ESCENARIOS**

En las últimas dos décadas, se percibe en América Latina una valorización de la democracia como régimen institucional, pero se constata que aún falta mucho por avanzar para que se constituya en evidentemente participativa y no sólo representativa, y para que subsista como una forma de vida cotidiana donde no exista una brecha tan profunda entre la formalidad de la ley, por un lado, y la conciencia y la práctica de los derechos humanos en el marco del ejercicio ciudadano, por el otro.

Esta “grieta” se debe, entre otras razones, a que muy poco es lo que se avanzó en cuanto a construir una **gubernabilidad esencialmente democrática** —que concierne a la relación entre el sistema político y la ciudadanía—, por la falta de adecuación de la política y del estado a las profundas transformaciones sociales y culturales en curso, producto de acelerados procesos de cambio en la configuración de sociedades globales informacionales y del conocimiento donde conviven, en permanente conflicto y complementariedad, la (pos)modernidad y la tradición. Entre otras cosas, estas “deficiencias afectan la viabilidad política de las estrategias de desarrollo y pueden poner en peligro la legitimidad misma del régimen democrático” (Calderón y Lechner, 1998: 12).

Estas (re)configuraciones y procesos históricos requieren la conducción de una nueva acción política y cultural que tome en cuenta la mayor y mejor cooperación, participación e incidencia efectiva de los ciudadanos, como sujetos actores de su propio destino. De hecho, resulta paradójico que hoy en día asistamos a un auge de la “cultura del yo” (privatización de actitudes y conductas) que contrae drásticamente y cambia de forma el ámbito integrador —en tanto espacio compartido, de encuentro— que representa *lo público*. Una interacción que en el omnipresente espacio del mercado conforma **ciudadanos-consumidores** o **ciudadanos-espectadores**; apartados en espacios privados e íntimos<sup>6</sup>, bien demarcados en sus intereses, pasivos en el juego político del poder (pertenencia democrática).

Frente a esta situación, Fernando Calderón y Norbert Lechner (1998) se cuestionan si “¿no es el estar-juntos-con-otros, esa comunidad de semejantes, el espacio propiamente político de la democracia?” (:26). Y si, “¿puede la población de nuestras sociedades (o sea, nosotros) llegar a ser ciudadanos?; vale decir, la gobernabilidad

---

<sup>6</sup> Como exponen Calderón y Lechner (:38), al no sentir el respaldo y reconocimiento del Estado, al percibirse amputado de su inserción comunitaria, el ciudadano se siente extremadamente vulnerable y tiende a retrotraerse al refugio de su intimidad. Es, como ellos la llaman, la “estrategia del caracol”, en la que “ya no se trata de que el ciudadano prefiera participar o no participar en la política. El problema de fondo es si la participación política todavía hace algún sentido para el ciudadano.”

democrática presupone ciudadanos, pero ¿qué hace la democracia para formar ciudadanos?” (:38-39). A lo que habría que cuestionarse inevitablemente, ¿qué hacen los medios y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente la Internet, para apoyar y fortalecer este proceso?

Precisamente, la gobernabilidad requiere patrones de corresponsabilidad y complicidad entre el sistema político y los individuos como sujetos de derecho convertidos en ciudadanos plenos —a partir de prácticas sociales, sistemas institucionales y representaciones culturales—, que comparten algo común en libertad e igualdad. Esto se encuentra profundamente ligado a procesos de democratización participativa, de educación ciudadana y de revalorización de los Derechos Humanos<sup>7</sup>, tal como lo recalcan los autores mencionados:

La ciudadanía presupone que las instituciones puedan garantizar a todos, como parte de los derechos individuales, todos los derechos sociales. En consigna, sólo si hay derechos hay ciudadanos (:34).

## **LA (RE) CONFIGURACIÓN DE LAS CIUDADANÍAS**

Las condiciones que se viven hace poco más de cuarto de siglo a nivel mundial, derivadas de los avances en las denominadas TIC, que son parte de la convergencia entre electrónica, informática y telecomunicaciones, han llevado a plantear una crisis y cambio contemporáneo de paradigma, cuyo núcleo o materia prima es la información generadora de conocimiento, pues se constituye en parte integral de cualquier actividad humana.

El sociólogo catalán Manuel Castells (1999), sostuvo que estamos viviendo la era de la información caracterizada por una “revolución” que, bajo el nuevo paradigma tecnológico (TIC) y económico (globalización) actual, reemplaza la base productiva de la sociedad y penetra en el núcleo de la vida y la mente, inaugurando una diferente configuración estructural societal y flamantes relaciones “virtuales”. Al respecto, el comunicólogo boliviano Erick Torrico (2003) planteó una serie de cuestionamientos respecto a los apelativos más difundidos sobre la emergencia de este naciente tiempo histórico y nueva sociedad sustitutiva de la sociedad industrial, es decir y de acuerdo con el caso, una Sociedad Red, del Conocimiento, de la Internet o de la Información<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> “Los derechos políticos han de ser iguales y comunes para todos los ciudadanos; las diferencias entre los distintos grupos pueden expresarse en los derechos civiles y sociales. Diferencias en opiniones y creencias en el caso de los derechos civiles y diferencias en las necesidades y recursos en el caso de los derechos sociales” (Calderón y Lechner, 1998: 36).

<sup>8</sup> Castells (:47) establece una distinción analítica entre las nociones de *sociedad de la información* y *sociedad informacional*. El primer término destaca el papel de esta última en la sociedad, aunque él sostiene que la información —como comunicación del conocimiento— ha sido primordial en todas las sociedades. En contraste, el término *informacional*, “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico.”

La información se ha convertido en un bien de consumo que se intercambia y comercia, a grandes velocidades y sin fronteras reales, en el ámbito mundial. Frente a este panorama, los científicos sociales cuestionamos si el incremento de este bagaje informativo está creando, paralelamente, las condiciones para el acceso y la efectiva participación democrática de todos los involucrados. La realidad nos interpela: ¿En qué medida se están modificando las reglas del juego democrático en esta nueva forma de sociedad? ¿Qué capacidad de decisión les está siendo reservada a los ciudadanos con respecto a la orientación que puede tomar el proceso global? ¿Quiénes y cuántos acceden realmente a esa información?, ¿quiénes y cuántos realmente la usan y para qué?

En síntesis, ¿somos o no ciudadanos(as), en el pleno sentido del término, en la **Sociedad de la Información**<sup>9</sup> o la **Sociedad del Conocimiento**<sup>10</sup>? Para responder a esta interrogante, apelamos a la formación de ciudadanía comunicativa, sobre la base del pleno reconocimiento y ejercicio del derecho a la información. Este es un tema que cada vez congrega a mayor cantidad de investigadores de diferentes disciplinas y con diversos retos, entre los que destacan: orientar la función de las TIC, tratar de convertirlas en un instrumento para pensar la realidad y no para evadirla, reconocer el acceso a la información como medio para reafirmar valores de democracia y justicia. Creo firmemente con Brown que, “la sociedad de la información sólo se entiende en tanto está conformada por sujetos que no se sientan marginados del derecho, en tanto está conformada por ciudadanos. Esa es su esencia y su razón de ser” (:14).

En el marco bosquejado, apreciamos la configuración de un **nuevo escenario político** donde los medios masivos adquieren una creciente influencia en el ejercicio de la democracia desde su cotidianidad. Por ello, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2002a: 131) propone la necesidad de buscar mayor congruencia entre comunicación y política, a fin de que ambas esferas se potencien para fortalecer, tanto en las instituciones estatales como en la sociedad civil, una **cultura política deliberativa**.

Jesús Martín-Barbero (1998: xv) añade que la comunicación y la cultura son el “estratégico escenario que le exige a la política recuperar su dimensión simbólica —su

---

<sup>9</sup> En 1973, el sociólogo estadounidense Daniel Bell introdujo la noción de la “sociedad de la información” en su libro *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, donde formula que el eje principal de ésta será el conocimiento teórico y advierte que los servicios basados en el conocimiento habrán de convertirse en la estructura central de la nueva economía y de una sociedad apuntalada en la información, donde las ideologías resultarán sobrando. Esta expresión reaparece con fuerza en los años ‘90, en el contexto del desarrollo de Internet y de las TIC. Este concepto, como construcción política e ideológica, se ha desarrollado de la mano de la globalización neoliberal, cuya principal meta ha sido acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y “autoregulado”. En definitiva, “sociedad de la información” se refiere a un nuevo paradigma de desarrollo que asigna a la tecnología un rol causal en el ordenamiento social, ubicándola como motor del desarrollo económico.

<sup>10</sup> La noción de “sociedad del conocimiento” (*knowledge society*) surgió hacia finales de los años ‘90 y es empleada particularmente en el ámbito académico como alternativa a “sociedad de la información”. La UNESCO, en particular, ha adoptado el término “sociedad del conocimiento”, o su variante “sociedades del saber” (en plural), dentro de sus políticas institucionales, buscando incorporar una concepción más integral ligada a seres humanos, culturas, formas de organización y comunicación, en definitiva, procesos de transformación social, cultural, económica, política e institucional, en el marco de una perspectiva más pluralista y desarrolladora, y no en relación únicamente con la dimensión económica o la innovación tecnológica.



capacidad de representar el vínculo entre los ciudadanos, el sentimiento de pertenencia a una comunidad— para enfrentar la erosión del orden colectivo.” Por lo tanto, se teje una red de relaciones entre comunicación, cultura y política articuladas por un puente articulador fructífero: la ciudadanía (Alfaro, 1997) o las ciudadanías en plural, respetando la diversidad (pluri-multi cultural) que nos caracteriza en esencia.

El restablecimiento de la democracia en Bolivia hace 25 años, al igual que en muchos países latinoamericanos, marcó el inicio de un proceso de cambio orientado a crear las condiciones necesarias para la edificación de una sociedad justa, democrática y participativa, en el marco del respeto a las garantías constitucionales de las personas.

Sin embargo, luego de cerca de cuarto siglo de vida democrática, se constata que la cultura política de la población —o, más bien, de los diversos grupos socioculturales que la conforman— se estancó e, incluso, empobreció debido a que se la negó sistemáticamente desde esferas de poder tradicionales y conservadoras: lo “otro” en cuanto tiene posibilidad de ser y existir, es peligroso al sistema del orden establecido. Además, no se impulsó procesos de **educación política y ciudadana** sobre la base de los valores democráticos, una tarea educativa ligada a incentivar el sentimiento de pertenencia a la comunidad —en el marco del diseño de modelos de sociedad y de estado— y la convicción de que la solución de los problemas del país depende del protagonismo de las personas, es decir, de la participación activa y comprometida en la esfera pública (Peñaranda, 2001a).

Frente a este panorama, Susana Peñaranda de del Granado (*ibídem*) plantea la urgente necesidad de trabajar desde todos los frentes en la constitución de una **nueva cultura política ciudadana** capaz de formar una ciudadanía activa y responsable que estimule la conciencia sobre los derechos y deberes que tenemos los seres humanos —por el hecho de ser tales— y, asimismo, fortalezca el sentimiento de pertenencia y compromiso con una comunidad política y con los conciudadanos que la forman, ahora debilitado por la escasa y apática participación e incidencia en el ámbito público<sup>11</sup>.

Por lo tanto, aquí se plantea encarar procesos sociales mediáticos de **construcción de ciudadanías**; en definitiva, una gestación de las subjetividades individuales y colectivas, de aprendizaje de expectativas recíprocas y de definición de un espacio de responsabilidad en relación con los “otros”, en general, y con el estado o la autoridad pública (“otro privilegiado”), en particular: ¿qué derechos tengo?, ¿cuáles son mis responsabilidades (y las del “otro” hacia mí)? Precisamente, el “desafío de la transición actual está en la capacidad de combinar los cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía” en la cotidianidad (Jelin, 1996: 114).

---

<sup>11</sup> Mitchell Seligson (2001: 153) constata en una encuesta nacional realizada en el año 2000 que la participación ciudadana en el ámbito del gobierno local se ha reducido en el marco de aplicación de la Ley de Participación Popular, de 1994. Por ejemplo, en reuniones municipales ha disminuido de un 18% (1998) a un 15% (2000); porcentajes que se incrementan en el caso de las áreas urbanas, la menor edad, el sexo —las probabilidades de que una mujer participe son un 50% menores que las de un hombre—, el bajo nivel de educación y de ingresos. Una situación parecida se percibe en la elaboración de presupuestos y la planificación del plan operativo anual a nivel local, donde la participación se redujo de 11.8% (1998) a 8.8% (2000). Asimismo, las quejas ante el Comité de Vigilancia declinaron entre 1998 (12%) y el 2000 (9.8%).

En esta línea, los medios y las TIC adquieren una importancia creciente, constituyéndose en escenario de debate público y de construcción de verosimilitud del hecho político y, asimismo, en nuevos actores del proceso político: en la definición de la agenda pública, en la influencia de líderes mediáticos en la formación de la opinión pública, en la fiscalización de los actos del gobierno (control social), etc. Estas “cualidades” que representan los medios, se explican por la pérdida de legitimidad y credibilidad de los partidos políticos y el debilitamiento de sus funciones típicas como mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas (PNUD, 2002a).

Empero, a pesar de que los medios, y cada vez más las TIC, se constituyen en el ámbito de representación simbólica donde diversos grupos de la población —por medio de la ocupación del espacio público— (re)configuran su identidad cultural, expresan sus demandas e intereses, debaten los asuntos públicos y se reconocen como miembros de una comunidad, estos no pueden transformar estas demandas sociales —tarea de representación institucional de la política— en decisiones estatales: políticas públicas (*ibídem*). Entonces, la situación es altamente amenazadora y preocupante, no sólo por la falta de credibilidad y esperanza en la que se va estructurando el tejido social y político, sino por la falsa ilusión de que esos “nuevos” espacios públicos pueden, o deberían, solucionar los problemas estructurales y cotidianos de los sujetos.

### SOBERANO PODER CIUDADANO

Los cubanos, por supuesto, no pretenden haber resuelto los problemas de la libertad de expresión, de la información y de la democracia revolucionaria con los discursos de Fidel Castro. Superadas las angustias de la supervivencia, han empezado a trabajar en esos problemas con la misma seriedad y el mismo ahínco con que se enfrentaron a los obstáculos de vida o muerte del bloqueo.

*Gabriel García Márquez, 1975*

Por todo lo mencionado, la propuesta de este documento se enmarca, siguiendo la reflexión de James Deane y Denise Gray-Felder (1999), dentro del campo de la **comunicación para el cambio social y político**, concebida como un proceso de diálogo privado y público a través del cual se pretende que las personas, fundamentalmente los grupos marginados tanto política, cultural como económicamente, decidan libre y con autonomía quiénes son, qué quieren y cómo pueden obtenerlo, y en su empeño de tratar de lograrlo —en un contexto donde se les facilite la elección de opciones y oportunidades— mejoren su calidad de vida guiados por los principios de tolerancia, autodeterminación, equidad, justicia social y participación.

Este enfoque propone un sentido renovado de la **comunicación como relación para el desarrollo**. Más allá de los medios, aquí se destaca las mediaciones de lo comunicativo como dimensión fundamental de las relaciones humanas y socioculturales, que reconoce la existencia de actores que se relacionan entre sí dinámicamente, a través de prácticas sociales de acción e interrelación objetivas y subjetivas, interpelándose

permanente con el “otro”, los “otros”. Como menciona Rosa María Alfaro (1993) sobre el discurso mediático,

Les significa algo, les dice sobre sí mismos y los demás, va dibujando su socialidad con los demás, pone en juego sus valoraciones. Es decir, lo construye, lo que a la vez permite también constituir las relaciones sociales (:27).

Esta otra manera de entender e impulsar procesos sociales de comunicación para el cambio permite reflexionar e intervenir estratégicamente en la política y el desarrollo desde un eje fundamental: la creación de condiciones para el pleno ejercicio del **Derecho Humano a la Información**, que no se reduce a permitir a las personas saber lo que deberían pensar o hacer, sino que otorga sentido y forma a sus aspiraciones, permitiéndoles tomar el control de sus propias vidas: lo que una persona conoce y aprehende, necesariamente cambia.

Sin duda que el tema no gira sólo en torno al escaso acceso de la información especializada y de calidad por parte de las grandes mayorías sumidas en condiciones de extrema pobreza, sino, también, en las insuficientes habilidades educativas que no permiten registrarla, sistematizarla e integrarla con otros hechos o fenómenos, en función de su transferencia, aprovechamiento y transformación de manera potencialmente significativa en conocimiento válido. Son, precisamente, estas estructuras informacionales internalizadas en estructuras de conocimiento (sistemas de relacionamiento simbólico) las que permiten una intervención en la realidad, en vías del tan demandado cambio social del que se habló en párrafos anteriores. Esta situación es planteada por Deane y Gray-Felder (:13) del siguiente modo:

La información en la sociedad no se reduce a permitirle a la gente saber lo que debería hacer o pensar. La información es poder —le permite a los individuos y comunidades darle sentido a sus vidas y forma a sus aspiraciones. Es decir, tomar el control de sus propias vidas. En muchas regiones del mundo la gente tiene muy poco acceso a información proveniente de fuera de su comunidad, información que le permitiría encontrar ese “sentido”.

En otras sociedades, a pesar de las múltiples posibilidades de acceso a información, sectores de la población históricamente marginados y excluidos, continúan “sin voz” e “invisibles” porque quienes controlan los canales de información se niegan a compartir equitativamente el acceso a ella.

Las personas adecuadamente informadas tienen los suficientes argumentos para opinar con sustentos y argumentos, participar en la definición e implementación de acciones de carácter público que afectan en forma directa su calidad de vida, controlar socialmente a las autoridades que las representan y sobre las que han depositado responsabilidades, debatir sobre problemas comunes y tomar decisiones para su presente y futuro. Todo esto es, sin duda, **¡ejercer poder ciudadano!**

Si tomamos en cuenta que la información que circula públicamente proviene en su gran mayoría de los medios, entonces, la ciudadanía también se forma a partir del consumo cultural —en la dirección de apropiación y uso planteada por Néstor García Canclini (1991)— de la oferta mediática, en general, y de la oferta informativa noticiosa, en particular, en lo que hemos definido con María Helena Hermosilla (1995) como **ciudadanía comunicativa**. Mediante ésta, las personas asumen una competencia política que coadyuva en la generación de esferas públicas. Esto es, un conjunto específico de roles sociales a través de los cuales los ciudadanos se ocupan de un hecho de interés público, forman un juicio al respecto y lo expresan (corrientes de opinión pública), además de que toman decisiones, fiscalizan, demandan y ejecutan todas aquellas acciones que los lleven a defender intereses comunes en un contexto deliberativo (participación ciudadana).

De ahí que aquí se sustenta y fundamenta un **modelo teórico de construcción de ciudadanía comunicativa**, sobre la base del ejercicio pleno del derecho a la información (recibir, investigar y difundir noticias, opiniones y propagandas), que incorpora los siguientes elementos: formación de opinión pública, participación ciudadana, deliberación pública y control social, en el marco de gestación de espacios públicos democráticos. Vista desde este enfoque, la información como derecho fundamental —reconocido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948— puede coadyuvar en la formación y ejercicio activo y responsable de la ciudadanía en el marco del desarrollo humano.

Sin embargo, a pesar de las múltiples posibilidades de acceso a mayor cantidad y calidad de información y oportunidades de difusión de visiones de mundo diferenciadas —con sus respectivas aspiraciones, necesidades, intereses, experiencias, expectativas y análisis— que permiten las TIC<sup>12</sup> en esta “sociedad glocal” —en referencia a las hibridaciones entre lo global y lo local—, se percibe una profunda “brecha informativa” entre los que tienen posibilidades reales de acceso, aprovechamiento y uso, y los que han sido —y, de hecho, son!— marginados y excluidos, continuando “sin voz” e “invisibles” ante un mundo que parece avanzar sin ellos.

## **COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

La **formación de ciudadanía**, en función del fortalecimiento de los noveles sistemas democráticos latinoamericanos, empieza a constituirse en un tema prioritario en el ámbito académico y en sectores no gubernamentales, donde en la actualidad se carece de reflexión científica que permita generar conocimiento científico al respecto que permita explicar, comprender e intervenir en la realidad.

---

<sup>12</sup> A propósito, Deane y Gray-Felder (:21), comentan que “La actual revolución en las tecnologías de la información [TIC] representa probablemente el conjunto más profundo de desarrollos tecnológicos que la humanidad haya experimentado desde la Revolución Industrial. Las innovaciones de Internet, y del correo electrónico, en particular, han transformado la capacidad de comunicación en países con infraestructuras de telecomunicaciones a menudo dilapidadas, y han posibilitado el acceso a mucha más información sobre temas globales.” Empero, “La distribución de las nuevas TICs no es más equitativa. El 84% de los teléfonos celulares, el 91% de los aparatos de fax y el 97% de los usuarios de Internet se encuentra en los países desarrollados” (:23).

En su relación con la comunicación y el desarrollo, la ciudadanía desempeña un papel determinante, ya que facilita a la gente la toma de control de sus propias vidas y permite que establezca su agenda de desarrollo humano en relación con el ámbito político, económico y social. “En particular, puede contribuir a amplificar las voces de los económicos y políticamente marginados, incorporándolas a los debates públicos y políticos del conjunto de la sociedad” (Deane y Gray-Felder: 12).

Asimismo, puede favorecer el ejercicio pleno del derecho de formar parte en la vida social y política de nuestra comunidad, esto es, participación ciudadana: toma de decisiones sobre aspectos de interés común para promover el desarrollo local. Es decir, buscar el crecimiento económico del lugar donde vivimos, así como la ampliación y potenciación de las capacidades humanas de las personas que lo habitamos, de la cultura que tenemos y del medio ambiente en que nos movemos. En esta línea, la comunicación, puede tener una importancia decisiva que, como sostienen Colin Fraser y Jonathan Villet (1995: 3-5), promueva el desarrollo humano en el nuevo clima de cambio social de nuestros días, pero para ello es necesario aumentar su sensibilización, participación y capacidad/competencia a adoptar decisiones fundamentadas sobre la base de información, diálogo y debate.

Precisamente, a partir de la reflexión generada por el *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* —elaborado por el PNUD (2002a)—, se considera que la ciudadanía es donde se deben sintetizar los imperativos de la democracia y del desarrollo, con un marcado referente de lucha contra la pobreza. Porque pobre, en su dimensión subjetiva, es también aquel que no tiene ciudadanía, “a quien sus derechos le están siendo arrebatados por un sistema que no le permite ser ciudadano y le niega la dignidad” (:185).

En Bolivia, en particular, y en Latinoamérica, en general, esta exigencia de dignidad es también una demanda de justicia y equidad directamente relacionada con el problema de la pobreza, ya que los sectores excluidos reclaman, en el marco de los derechos humanos, ser respetados y tomados en cuenta para transformarse —con las suficientes oportunidades sociales y políticas— en actores que puedan configurar su propio destino en una relación de mutua colaboración con los demás. En esta línea se enmarca la propuesta del informe mencionado desde una capacidad política considerada como crucial:

(...) que como resultado de procesos deliberativos, los pobres se conviertan en actores, sus protestas en propuestas, y que tengan la capacidad de acción y negociación en las instancias respectivas. Fruto de este proceso se debería llegar a consensos que sean favorables a este sector (:187).

La democracia debe asumir con responsabilidad la tarea de restituir la dignidad de los sectores sociales más afectados, en particular la de los pobres y excluidos y vulnerables, expandiendo los espacios colectivos de deliberación en los que se

desplieguen y amplíen las **capacidades de decisión política**<sup>13</sup> en torno a lo público como una manifestación del ejercicio ciudadano. Tal como aclara el PNUD (:203),

En ese sentido, sólo una salida deliberativa que construya un espacio público en el que los derechos ciudadanos sean igualitarios para los distintos miembros de la comunidad política (es decir, donde la palabra de cada actor tenga el mismo valor y el otro sea considerado como igual), permitirá un intercambio libre, propositivo, en el que se dé un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los distintos actores.

Para la consolidación de la democracia en América Latina es imperativo que los distintos grupos sociales se asuman como ciudadanos, con capacidad para convertirse —frente a la exclusión y discriminación en que viven— en sujetos capaces de ejercer derechos y deberes, buscando la participación activa en los espacios donde se toman decisiones (vida pública) que afectan de manera directa su vida cotidiana.

### ¿SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN PARA TOD@S?

La democratización de la comunicación es, ante todo, una cuestión de ciudadanía y justicia social, que se enmarca en el derecho humano a la información y la comunicación. Vale decir, es consustancial a la vida democrática de la sociedad misma, cuya vitalidad depende de una ciudadanía debidamente informada y deliberante para participar y corresponsabilizarse en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

*Oswaldo León, 2002*

Ya en 1969, Jean D'Arcy planteó: “vendrá el día en que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* tendrá que incluir un derecho más amplio que el derecho del hombre a la información (...) Este es el derecho de los hombres a comunicarse”. Hace unos años atrás, el *Foro Mundial de Derechos Humanos “Viena +5”* (Ottawa, Canadá, junio 1998) exhortó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que convoque a una *Conferencia Mundial de la Comunicación*, que contemple una amplia participación de la sociedad civil, con el mandato de analizar y sustentar el reconocimiento del **Derecho Humano a la Comunicación** para consolidación de la democracia. Luego de 37 años, algunos pasos se han avanzado lentamente en esta dirección.

A fines de la década de los años noventa, se reconoció la necesidad de impulsar una discusión a escala mundial sobre una nueva dinámica que, impulsada por las TIC, está cambiando de forma radical la manera en que la gente vive todos los espacios de su cotidianidad, especialmente en lo referido al surgimiento de nuevas modalidades de creación y acceso a la información y los conocimientos: **la revolución digital**. Paradójicamente, mientras ésta parece avanzar hacia lo que Marshall McLuhan

---

<sup>13</sup> De acuerdo con el PNUD (2002: 207), las capacidades políticas de una sociedad están asociadas a la relación entre instituciones (reglas), actores (ciudadanos) y cultura política (valores, creencias y actitudes que guían la acción de las personas en el espacio público). Y el desarrollo, tal como lo entendemos en este trabajo, justamente pretende el incremento de capacidades de las personas para lograr el tipo de vida que ellas prefieran.

denominó “aldea global” hace más de cuarenta años, la gran mayoría de los habitantes del mundo no se ha subido al vagón de este fenómeno en acelerada evolución, acrecentando la brecha que separa el conocimiento de la ignorancia, el rico del pobre, el que está “in” del “out”.

*Frente a este panorama, en su Resolución 56/183 (21 de diciembre de 2001), la Asamblea general de las Naciones Unidas aprobó la celebración de una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información<sup>14</sup> (CMSI), en dos fases: la primera se celebró en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, y la segunda tuvo lugar en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005. Este evento se constituyó en un hito no sólo para las Naciones Unidas y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que cumplió una función principal de gestión, porque fue un enérgico intento de abordar las cuestiones planteadas por las TIC, a través de un enfoque estructurado e integrador para desarrollar una visión y una comprensión del conjunto de la Sociedad de la Información y diseñar un plan estratégico de acción para adoptarse debidamente a la “nueva” sociedad.*

En la primera fase, los dirigentes mundiales compartieron la visión de una sociedad de la información centrada en la persona, orientada al desarrollo e integradora, y asumieron una *Declaración de Principios*, donde los representantes de los pueblos del mundo declararon su,

(...) deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la *Carta de las Naciones Unidas* y respetando plenamente y defendiendo la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.<sup>15</sup>

Asimismo, se reafirmó, como fundamento esencial de una Sociedad de la Información verdaderamente integradora, y según se estipula en el artículo 19º de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Asimismo, otro elemento indispensable es la capacidad universal de acceder de forma asequible, libre y equitativa a la información y el conocimiento que están en el dominio público, y promover su preservación, intercambio y fortalecimiento a favor del desarrollo.

---

<sup>14</sup> Se puede encontrar mayor información al respecto en el sitio de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, [Internet], en: [«http://www.itu.int/wsis/fr-es/basic/basic03.htm»](http://www.itu.int/wsis/fr-es/basic/basic03.htm).

<sup>15</sup> Los Documentos Finales de la CMSI (diciembre de 2005) están disponibles [Internet], en: [«http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet-es.pdf»](http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet-es.pdf).

---

Para favorecer que todas las personas, organizaciones y comunidades —con inclusión de los grupos desfavorecidos, marginados y vulnerables— tengan acceso al conocimiento y la información, las TIC desempeñan un rol fundamental, ya que pueden llegar prácticamente a cualquier lugar del mundo de manera casi instantánea. En esta dirección, es importante la participación activa de los gobiernos en:

- a) Definir directrices políticas para el desarrollo y promoción de la información en el dominio público, como un importante instrumento internacional que promueve el acceso de todos a la información.
- b) Proporcionar acceso adecuado a la información oficial pública mediante diversos recursos de comunicación, especialmente por Internet. Se alienta también a la elaboración de una legislación relativa al acceso a la información y la preservación de los datos públicos, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías.

En este documento se reconoce la comunicación como un proceso social fundamental, una necesidad humana básica y el pilar imprescindible de toda organización social. Asimismo, constituye el eje central de la Sociedad de la Información, ya que todas las personas, en todas partes, deben tener la oportunidad de participar, y nadie debería quedar excluido de los beneficios que ésta ofrece.

A esta fase asistieron cerca de 50 jefes de estado o gobierno y vicepresidentes, 82 ministros y 26 viceministros de 175 países, así como representantes de organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, que proporcionaron apoyo político a la *Declaración de Principios de Ginebra* y el *Plan de Acción de Ginebra*, que se aprobaron el 12 de diciembre del 2003. Más de 11.000 participantes de 175 países asistieron a la Cumbre y a los eventos conexos.

La Cumbre de Túnez constituyó una oportunidad excepcional de crear mayor conciencia acerca de las ventajas que las TIC pueden aportar a la humanidad y de la manera en que pueden transformar las actividades y la vida de las personas, así como su interacción, despertando así una mayor confianza en el futuro. En esta dirección, los gobiernos reiteraron su dedicación con respecto a los fundamentos de la Sociedad de la Información en el *Compromiso de Túnez* y esbozaron las bases para su aplicación y seguimiento en la *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información*. En particular, ésta trata las cuestiones de la financiación de las TIC en favor del desarrollo y la gobernanza de Internet, que no pudieron resolverse en la primera fase.

A la fase de Túnez de la CMSI asistieron cerca de 50 jefes de estado o gobierno y vicepresidentes y 197 ministros, viceministros y subsecretarios de 174 países, así como representantes de organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, que proporcionaron apoyo político al Compromiso de Túnez y al Programa de Acciones de Túnez para la Sociedad de la Información, que se aprobaron el 18 de noviembre de 2005. Más de 19.000 participantes de 174 países asistieron a la Cumbre y a los eventos conexos.



Para acompañar todo este proceso en el ámbito internacional, la *Plataforma por el Derecho a la Comunicación* —que aglutina a organizaciones no gubernamentales (ONG) con actividades en el ámbito de la comunicación para el cambio social, a nivel local, nacional y global— lanzó en noviembre del 2001 la *Campaña de Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información*<sup>16</sup> (CRIS, por sus siglas en inglés), cuyo propósito fue lograr que la CMSI incluya el liderazgo de la sociedad civil en la articulación de una visión de la Sociedad de la Información que se centre en las personas y no en las tecnologías, desde la perspectiva de la construcción de un mundo mejor.

La Campaña CRIS tiene una visión de la Sociedad de la Información fundada en el **Derecho Humano a la Comunicación**, como medio para afianzar otros Derechos Humanos y fortalecer la vida social, económica y cultural de la gente y de las comunidades. Para llevar a cabo esto, las organizaciones de la sociedad civil se encuentren y ayuden a construir esta sociedad, que debe estar basada en principios de transparencia, diversidad, participación y justicia social y económica, e inspirada por la equidad entre los géneros y entre las diversas perspectivas culturales y regionales.

Entonces, CRIS propuso que la discusión en la CMSI no debía centrarse exclusivamente en las TIC, sino que había que ponerse a los Derechos Humanos al centro de una Sociedad de la Información, enfocando temáticas que afectan directamente las vidas de las personas, tales como el acceso a la información, el género, la propiedad y el control, la gobernabilidad y la fiscalización, diversidad y el pluralismo, los derechos de propiedad intelectual y otros. Por tanto, entre una de las acciones de CRIS está la de fortalecer el dominio público, asegurando que la información y conocimiento estén disponibles para el desarrollo humano y no controlados por manos privadas.

De ahí que el 8 de diciembre del 2003, se adoptó por unanimidad la *Declaración de la Sociedad Civil en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*<sup>17</sup>, se reconoce que no existe una sola sociedad de la información, comunicación o conocimiento, lo que hay, a nivel local, nacional y mundial, son posibles sociedades del futuro. Para su desarrollo, se requiere de una visión incluyente y equitativa de las sociedades de la información y la comunicación, sustentada esencialmente en el ser humano, cuya dignidad y derechos han de promoverse, respetarse, protegerse y afirmarse.

En estas sociedades todas y todos deberían tener las oportunidades para crear, utilizar, compartir y diseminar libremente la información y el conocimiento, así como acceder a éstos, con el fin de que particulares, comunidades y pueblos sean habilitados para mejorar su calidad de vida y llevar a la práctica su pleno potencial. Respecto al acceso universal a la información y los medios masivos de comunicación en tanto bienes públicos y globales, se recalca que éste debe ser “participativo, universal, inclusivo y democrático”, orientado al desarrollo humano.

---

<sup>16</sup> Se puede encontrar mayor información al respecto en el sitio de la *Communication Rights in the Information Society*, [Internet], en: [«http://www.comunica.org/cris/home\\_es.htm»](http://www.comunica.org/cris/home_es.htm).

<sup>17</sup> En toda su extensión esta Declaración puede ser consultada, [Internet], en: [«http://alainet.org/active/show\\_text\\_en.php3?key=5145#\\_ftn1»](http://alainet.org/active/show_text_en.php3?key=5145#_ftn1).

En octubre de 2002, se fundó la **Plataforma CRIS Bolivia**, con el objeto de crear una tribuna nacional compuesta por organizaciones de la sociedad civil, para desarrollar acciones en el campo de la comunicación y la democracia. La estrategia de trabajo de la **Plataforma CRIS Bolivia** es la fundación de capítulos Nacionales, actualmente son 41 instituciones asociadas a CRIS Bolivia en cada una de las regionales de las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre y Siglo XX, Llallagua (Potosí).

Desde sus inicios, CRIS Bolivia se ha constituido en un espacio de participación abierto, logrando desde la misma aunar criterios y concertar posiciones, primero desde las instituciones y actores sociales en el I Encuentro Nacional (5 de diciembre de 2002) y posteriormente en el II Encuentro Nacional (22 de enero de 2003) organizado por CRIS y el gobierno nacional, con el apoyo de la empresa privada, donde estos tres sectores encontraron un espacio de interacción para compartir sus experiencias, intereses y expectativas.

### **LARGO TRECHO: DE LA INFORMACIÓN A LA COMUNICACIÓN**

A pesar de estas acciones, hay que reconocer que nos encontramos en una primera fase del **Derecho Humano a la Comunicación** enfocada en el planteamiento de la necesidad de consolidar el **Derecho Humano a la Información**. Por ello, es crucial trabajar en este con la intención de lograr el pleno ejercicio del primero. En esta línea, Antonio Pasquali y Romel Jurado (2002) reconocen que éste es condición *sine qua non* para que toda persona participe en la vida democrática de los estados, así como para ejercer su Derecho al Desarrollo. Justamente, el planteamiento de estos autores es ratificado por Pedro Farias (en Benito, Ángel, 1991: 338-339), quien concreta el derecho a la comunicación como el “conjunto de facultades, inherentes al hombre como ser sociable, para intercambiar y poner en común diversas formas de mensajes”.

Para promover la “maduración social” y, así, desarrollar las virtualidades de la sociabilidad, el objeto de este derecho está integrado no sólo por pensamientos, ideas y opiniones (libertad de expresión), sino también por informaciones (libertad de información). Por eso, son indisociables el **Derecho a la Comunicación** —como postulado de la sociabilidad humana— y el **Derecho de la Información**<sup>18</sup>.

Desde una perspectiva contemporánea<sup>19</sup> que está siendo desarrollada por varios autores (D’Arcy, Hamelink, Hermosilla, Pasquali, Jurado y otros), este Derecho<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> En una primera instancia se puede afirmar que el Derecho a la Información implica a nivel individual: el derecho a informar y ser informado, la libertad de opinión y expresión, la protección de la privacidad y el libre acceso a la información; y a nivel institucional: el derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones, la libertad de acceso a las fuentes de información y el derecho a secreto profesional y a la reserva de las fuentes; a nivel colectivo, el derecho al libre y equilibrado flujo de la información, el derecho de réplica y la preservación de la integridad cultural.

<sup>19</sup> El vertiginoso desarrollo de las TIC, de la mano de la globalización de la economía, ha transformado el mundo contemporáneo y, por ende, los procesos sociales de comunicación a nivel planetario. Nunca como ahora la humanidad ha podido contar con un inédito potencial para comunicar, sin embargo, se ha visto diluido por la persistencia de desbalances en el acceso y distribución incluso de la tecnología más básica.

<sup>20</sup> El Derecho a la Información es resultado de un devenir histórico que comenzó con el reconocimiento de derechos a los propietarios de los medios de información, luego a quienes trabajan bajo relaciones de dependencia en ellos

engloba el ejercicio pleno e integral de los siguientes Derechos Humanos por parte de todas y cada una de las personas (seres comunicacionales por naturaleza):

- *Derecho a la libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y opinión.*- Es la potestad de las personas de formular o emitir juicios propios sobre cualquier asunto público o privado.
- *Derecho a la libertad de difusión y libre circulación de las ideas.*- Se refiere a la utilización de cualquier medio, canal, forma o estilo para exteriorizar ideas y opiniones, sin que se ejerzan formas de control, censura o interferencia.
- *Derecho a la información.*- Es la potestad de todas las personas para acceder, producir, buscar, investigar, emitir, circular, intercambiar y recibir todo tipo de información, salvo que afecte el derecho a la intimidad de las personas o que esté protegida por una cláusula de reserva estipulada en el ordenamiento jurídico. Incluye también el derecho a ser debidamente informado sobre los asuntos públicos o de interés común en poder de fuentes públicas o privadas.
- *Derecho al acceso, propiedad y/o uso de canales de comunicación e información.*- Se asienta en la potestad para fundar y/o contar con canales (medios, recursos y tecnologías) de información y comunicación, en igualdad de condiciones jurídicas. Del mismo modo, se puede acceder a estos en igualdad de condiciones y usarlos, tanto en la producción, circulación y distribución, como en la recepción y evaluación de contenidos (información, ideas, opiniones), lo que implica el manejo de los lenguajes mediales. El derecho a tener presencia en los medios puede ejercerse indistintamente como fuente de información; sujeto representante o vocero de una determinada identidad social, cultural, étnica o de género; sujeto político activo de la construcción democrática y ciudadana.
- *Derecho a contar con marcos jurídicos, condiciones económicas y tecnológicas.*- Éstas debieran favorecer, preservar y promover el desarrollo humano como identidad y diversidad cultural o sector social en el campo de las comunicaciones.
- *Derechos de participación.*- Este implica participar libremente en los niveles de toma de decisiones públicas en organizaciones e instituciones, consejos reguladores y otras instancias públicas y privadas donde se definen políticas públicas de comunicación social; además, en la elección, desarrollo y aplicación de tecnologías de comunicación; y, en la provisión de información, producción de cultura

---

(periodistas), y, finalmente, a todas las personas en 1948 con la Declaración Universal. Medio siglo después se torna ineludible incorporar un derecho más extensivo: el Derecho a la Comunicación.

y generación y uso de conocimiento científico. Todas las personas tienen derecho a adquirir las competencias necesarias (conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes) para participar en procesos de diálogo, debate y deliberación que estructuran el espacio público democrático.

- *Derechos de protección.*- El derecho de la gente a ser protegida de la interferencia con su privacidad, intimidad, dignidad e imagen privada. Se debe dar especial énfasis de estos aspectos en la recolección de información por parte de agencias públicas y privadas, en la protección de las comunicaciones privadas, frente a información engañosa o distorsionada, frente a formas de comunicación que son discriminatorias en términos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
- *Derecho a la libertad de prensa.*- De forma complementaria, el gremio periodístico pone de manifiesto la libertad de prensa como el derecho que tienen los y las periodistas —en quienes hemos delegado indirectamente la honrosa labor de investigar y difundir información que por derecho pertenece a cada persona— para ejercer con plenas garantías constitucionales la labor de informar, opinar e interpretar siempre dentro del marco de la ética, el compromiso social y la responsabilidad.

## METODOLOGÍA DE TRABAJO

El presente documento está estructurado bajo un **enfoque metodológico cualitativo**, cuyo propósito fue producir conocimiento científico abstracto que se plasmó en un modelo teórico de aproximación a la ciudadanía comunicativa y sus componentes y, por otro lado, “reconstruir” de una manera holística los hechos de la realidad ligados al **Derecho de la Información** en el sistema social y político boliviano, tal y como los observó el autor. A medida que se avanzó en el proceso investigativo surgieron preguntas e hipótesis que se intentaron responder paulatinamente en un acercamiento flexible entre la exploración del fenómeno de interés y la descripción e interpretación del mismo para tratar de comprenderlo.

Así, se siguió el **método histórico-hermenéutico**<sup>21</sup> que está vinculado a la comprensión (Verstehen<sup>22</sup>) de las distintas etapas de los hechos en sucesión cronológica, para conocer su evolución y desarrollo, revelar su historia, las etapas

---

<sup>21</sup> Consúltese Jesús A. Villa Giraldo, “La hermenéutica y el estudio cualitativo de la política”, *Revista Digital de Ensayo, Crítica e Historia del Arte*, 13 de agosto, 2006, Santiago de Chile, [Internet], en: «[http://critica.cl/html/ciencias\\_sociales/villa\\_giraldo\\_03.htm](http://critica.cl/html/ciencias_sociales/villa_giraldo_03.htm)».

<sup>22</sup> Verstehen es un procedimiento analítico y sintético, una suma peculiar de elementos cognitivos, evaluativos y expresivos. La subjetividad es incorporada como un elemento relevante para la investigación; es más, las disciplinas históricas recuperan la narración de los hechos, la interpretación de las semejanzas, la memoria personal, la expresividad del agente, etc. Por lo tanto, la "comprensión" o método de "lo congenial" utiliza con ventaja las analogías entre lo investigado y quien investiga, lo externo y lo interno.

principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales. A través de este método se analizó la trayectoria concreta del surgimiento y desenvolvimiento del fenómeno del Derecho de la Información en el país durante los diez últimos años (desde 1997 hasta el presente), poniendo de manifiesto la lógica interna de su esencia.

Esta investigación exigió sistematización y rigor metodológico, aunque con un diseño flexible, sensible a las diferencias, las observaciones manifiestas y los significados latentes que proporcionaron elementos significativos para la comprensión de la realidad. El comunicólogo se asumió, desde el inicio, como parte de una realidad dinámica en la que influyó en medida que se acercó y alejó —en un constante flujo de idas y venidas— del objeto de estudio; adquirió un punto de vista “interno” (desde adentro del fenómeno), aunque mantuvo una perspectiva analítica y crítica como observador externo sin imponer un punto de vista.

De ahí que se estableció la **tarea central** de determinar y fundamentar el rol central del Derecho Humano a la Información como eje articulador de la formación de ciudadanía comunicativa, a partir de la gestación de espacios públicos en ámbitos locales en el contexto de la democracia y el desarrollo humano, sobre dos ejes: el sincrónico o simultáneo de las informaciones (noticias) y opiniones (opinión, propaganda), y el diacrónico: ejercicio de las facultades de recibir, investigar y difundir, para plasmar procesos de formación de opinión pública y generación de participación ciudadana, control social y deliberación pública. Para cumplir este propósito se diseñó y describió un modelo teórico sobre el proceso de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa.

En esta dirección, se puso en práctica la **triangulación de datos** (utilización de variadas fuentes de información sobre el mismo objeto de conocimiento, con el propósito de contrastar la información recabada) y la **triangulación metodológica entre métodos** que se convirtió en vehículo para la validación cruzada, lo que permitió alcanzar los mismos resultados con **técnicas cualitativas** distintas: la observación no estructurada; la revisión de la literatura en Internet, prensa nacional, libros, revistas científicas y especializadas, ponencias y otros documentos; la evaluación de la experiencia personal como ex miembro del directorio de la Asociación de Periodistas de La Paz (gestión 2004-2006) donde se realizó un seguimiento propositivo de la temática; y, la entrevista en profundidad a informantes clave, aplicada de manera presencial y a través del correo electrónico.

Los resultados del estudio que ahora ponemos a su consideración no pretenden generalizarse ni establecer una “verdad” única sobre lo acontecido. Intentan, más bien, convertirse en insumo para la discusión pública amplia del tema en diferentes estratos de la sociedad boliviana y, del mismo modo, servir de antecedente histórico que nos permita aprender de los errores del camino recorrido y tener la capacidad moral de construir un mejor porvenir. Del mismo modo, un aporte teórico sujeto a la revisión, corrección e implementación en diferentes contextos. El reto está esbozado.

## ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

Para cumplir su propósito, este trabajo de investigación se organizó en seis capítulos. El primero incluye una revisión teórica sobre los Derechos Humanos y los elementos y generaciones que los constituyen, además de una revisión general del sistema universal de promoción y protección de éstos que incide en el panorama americano y boliviano. El capítulo segundo bosqueja los principales rasgos que caracterizan el derecho humano a la información, incluyendo sus etapas y componentes. El tercero esboza el reconocimiento de este Derecho Humano en el horizonte de la comunicad andina de naciones, sin dejar de lado el abordaje de la libertad de expresión y de información, el *hábeas data* y el derecho de acceso a la información en el marco de la situación y evaluación actuales.

El cuarto capítulo establece los lineamientos del acceso a la información pública como derecho de la ciudadanía, pero también los límites y obstáculos, para concluir con una revisión del *hábeas data*. Sobre la base de los anteriores planteamientos, el quinto propone en torno al eje central del acceso a la información un modelo teórico de la ciudadanía comunicativa y sus componentes. Finalmente, en el sexto capítulo se hace una revisión histórica de los principales hechos acontecidos en el país en los últimos diez años sobre el proceso de planteamiento de un régimen de acceso a la información pública y su relación con la lucha contra la corrupción a nivel mundial.

### Oda a la Mordaza

No creo en vos  
mordaza  
pero voy a decirte  
por qué no creo  
ya ves  
ahora no digo  
ni hoy  
ni ay

y sin embargo  
igual destapo el verbo  
respiro el grito  
y armo la blasfemia  
pienso  
luego insisto  
hago inventario  
de tu alegre pálpito de la miseria  
de tu crueldad sin muchas ilusiones  
de tu ira lustrada  
de tu miedo  
porque mordaza  
vos  
sos muchísimo más que un trapo sucio

sos la mano tembleque que te ayuda  
sos el duelo flagrante de esa mano  
y hasta el dueño canalla de tu dueño

porque mordaza  
sos muchísimo más que un trapo sucio  
con gusto a boca libre y a puteada  
sos la ley malviviente del sistema  
sos la flor bienmuriente de la infamia

pienso  
luego insisto  
a tu custodia quedan mis labios apretados  
quedan mis incisivos  
colmillos  
y molares

queda mi lengua  
queda mi discurso  
pero no queda en cambio mi garganta

en mi garganta empiezo  
por lo pronto  
a ser libre  
a veces trago la saliva amarga  
pero no trago mi rencor sagrado

mordaza bárbara  
mordaza ingenua  
crees que no voy a hablar  
pero sí hablo  
solamente con ser  
y con estar

pienso  
luego insisto

qué me importa callar  
si hablamos todos  
por todas las paredes  
y por todos los signos  
qué me importa callar  
si ya sabés  
oscura  
qué me importa callar  
si ya sabés  
mordaza  
lo que voy a decirte  
porquería.

**Mario Benedetti**

## Capítulo 1

### Todos los derechos humanos para todos

Uno apenas es una cosa cierta  
que se deja vivir, morir apenas,  
y olvida cada instante, de tal modo  
que cada instante, nuevo, lo sorprenda.

Uno es algo que vive,  
algo que busca pero encuentra,  
algo como hombre o como Dios o yerba  
que en el duro saber lo de este mundo  
halla el milagro en actitud primera.

Jaime Sabines

#### ¿QUÉ ES UN DERECHO HUMANO?

En este libro se adopta la corriente naturalista, conforme a la cual el origen de los **Derechos Humanos** radica en la naturaleza personal y social del hombre —titular de los mismos—, por lo que ni el estado o la ley positiva los conceden, sino que los reconocen legalmente y regulan<sup>23</sup>. Desde el momento en que el derecho existe el poder público lo protege y lo garantiza. Entonces, el *derecho natural* (derecho natura) se comprenderá de acuerdo con Santo Tomás de Aquino como,

(...) el conjunto de las normas generales que, de acuerdo con las exigencias fundamentales de la naturaleza humana establece a que principios deben someterse las normas positivas que hayan de regir las relaciones de los hombres entre sí o con la comunidad como tal (citado por Balsells, 2000: 20).

De ahí que al considerarlos como anteriores a la ley positiva, se exija que ésta se adapte a su naturaleza, y que no se los limite por ninguna ley formal o acto del poder público o privado. Por ello, se considera que el **Derecho Humano** es la facultad que poseen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad, honestidad, respeto y dignidad. Para cumplir con ello, estos otorgan a las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de agentes individuales y colectivos (PNUD, 2000b: 16).

---

<sup>23</sup> Elizabeth Jelin explica que tanto la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (del 26 de agosto de 1789), de la Revolución Francesa, como la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* (del 12 de junio de 1776) —ambas fueron las primeras en reconocer los derechos humanos—, reflejan concepciones ancladas en el derecho natural. La versión norteamericana “implicaba el reconocimiento de la libertad ‘natural’ del hombre y su potencialidad, con la intención de reducir a un mínimo la interferencia del poder político [concepción liberal clásica].” La versión francesa, por su lado, “es un manifiesto contra la sociedad jerárquica y contra los privilegios, un manifiesto burgués universalizador anclado en la voluntad general ‘del pueblo’, que distingue entre el hombre (depositario de derechos naturales) y el ciudadano integrado a un sistema político, con derechos” (1996: 115).



Igualmente, expresan el compromiso de la humanidad de que se garantice que todas las personas pueden disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna, tal como lo asevera Alexia Escóbar y Hermen Ormel (1999: 13):

Un derecho humano es la facultad de poseer y disfrutar bienes —ya sean materiales o inmateriales— que se reconocen como de importancia o valor extraordinarios para todas las personas. Implícito en la definición de un derecho está el que todas las personas lo poseen y tienen la posibilidad de exigir su disfrute o ejercicio.

En síntesis, se los puede definir como principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados por el ámbito jurídico, que están orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión tanto individual como social.

Sin embargo, algunos positivistas —que sostienen que los **Derechos Humanos** existen sólo si están concedidos por la ley estatal— han extremado su posición al sostener que los derechos reconocidos en documentos internacionales son compromisos simplemente morales y que al no ser positivados por cada estado se constituyen únicamente en la proyección de ideas éticas. Esto ha permitido un avance muy escaso en algunos estados respecto al tema de promoción y protección de los mismos.

Hay que considerar que un **Derecho Humano** se realiza cuando las personas gozan de las libertades amparadas por el mismo y el ejercicio de éste está garantizado y protegido por mecanismos sociales y jurídicos suficientes. Los derechos tienen deberes<sup>24</sup> u obligaciones (normas) correlativos, cuyos titulares son los actores colectivamente responsables de la realización de los **Derechos Humanos** en la práctica. “Cuando un derecho ha sido violado o insuficientemente protegido siempre hay alguien o alguna institución que ha dejado de cumplir un deber” (PNUD, 2000b: 16).

## **Necesidades y derechos humanos**

Por todo ello, los **Derechos Humanos** deben ser considerados como un medio para la realización plena de la persona<sup>25</sup>, la satisfacción de sus necesidades básicas y la consecución de sus posibilidades. Toda persona es titular —ejerciente o no— de todos estos, aunque sólo ejercite los que esencial y existencialmente precise para realizarse como ser humano. “De aquí que la naturaleza humana, al paso de la historia, haya ido deduciendo derechos que, aun cuando incardinados en ella, no habían sido necesarios antes existencialmente” (Desantes, 1990: 27). Teniendo en cuenta esta situación, siempre se advertirá una modulación, decantación o nueva formulación de los derechos

---

<sup>24</sup> Existen deberes perfectos e imperfectos. “Los deberes perfectos especifican tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la persona respecto de la cual se ha de cumplir. Los deberes imperfectos, por el contrario, dejan abierta tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la fuerza del deber que se debe cumplir” (PNUD, 2000b: 16).

<sup>25</sup> El hombre es persona, es decir, sustancia individual de naturaleza racional. En este plano de la personalidad, hombres y mujeres son por naturaleza iguales (principio de igualdad sustancial). Jurídicamente la persona es centro de atribución de derechos, deberes, obligaciones, responsabilidades y facultades.

en relación a una nueva necesidad o posibilidad humanas. El ejercicio libre de los **Derechos Humanos** es la prueba suprema de una vida plena.

Hay que considerar, no obstante, que las distintas experiencias y obligaciones —de respetar, proteger, asegurar y promover— concernientes a los Derechos, no están confinadas sólo a la satisfacción de las necesidades humanas, que constituye el paso inicial. Entonces, es pertinente hacer una revisión de éstas siguiendo la línea de Abraham Maslow (citado por Namakforoosh, 1995: 32), quien las jerarquizó en cinco niveles:

- 1) Necesidades fisiológicas: alimentación, vestido, vivienda o abrigo. Son las necesidades básicas que uno debe satisfacer para sobrevivir.
- 2) La salvaguarda y la seguridad: la gente desea mantener y proteger lo que ha adquirido. En este nivel la persona se siente motivada a guardar satisfactores para uso futuro, al ahorro.
- 3) La estabilidad: cuando el individuo ha alcanzado la sensación de estabilidad, llega al nivel medio de la jerarquía. Las necesidades sociales se vuelven aquí de primera importancia y se caracterizan por un deseo de pertenecer a grupos y el deseo de participar y a asociarse, deseando ser amado.
- 4) Las necesidades del ego están en el cuarto nivel y tienen dos facetas: primero se relacionan con la autoestima, o sea, el sentimiento de confianza en sí mismo, de logro, de competencia y de conocimiento. En segundo lugar, las necesidades del ego son satisfechas por otros cuando una persona logra una reputación de excelencia, la cual implica el respeto que gana la persona de su grupo de sus semejantes, el status, el reconocimiento y la apreciación que alcanza.
- 5) Maslow colocó en el pináculo de la jerarquía de necesidades las de autorrealización, que son las de crecimiento personal y profesional. Incluyen el concepto de autoactualización, el poder satisfacer el propio potencial como ser humano.

Cada una de estas necesidades se relaciona directamente con un **Derecho Humano**. Al mismo tiempo, Mohammad Namakforoosh (1995: 33) plantea con Maslow una adicional, separada de las otras en la jerarquía: la **necesidad de saber o conocer**, cuyo paso inicial es estar bien informados. Aunque él reconoce que “la necesidad de saber existe a todos los niveles de la jerarquía de necesidades de Maslow, las demandas de la nueva sociedad [informacional] hacen que tenga procedencia sobre todas las otras necesidades.” Todo esto ilustra la importancia de la **necesidad de estar informado** como una fuerza principal para ejercer la ciudadanía.

Por su parte, Carlos Soria (1991: 73) habla de un fin social común que permite dar cohesión y unidad a las sociedades, y alcanzar su verdadera y real democratización. Este fin —en vía de generalización— es principalmente la defensa de los derechos y deberes de la persona humana, con especial atención en el derecho a la vida, a la información, al honor, a la intimidad y a la paz.

## ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDEA MODERNA DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos están grabados en el corazón de la gente; ya lo estaban desde mucho antes de que los legisladores redactaran su primera proclamación. Los derechos humanos no van en contra de nadie sino en beneficio de todos. Los derechos humanos constituyen una legítima exigencia y una solemne responsabilidad. Los derechos humanos deben ser una fuente de potenciación para todas las personas, no sólo para algunos privilegiados.

*Mary Robinson, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 1998*

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* introdujo la concepción contemporánea de Derecho Humano, caracterizada primordialmente por la universalidad e indivisibilidad de estos. Se extiende, renueva y amplía el consenso sobre esta concepción en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, suscrito y aprobado por 171 estados en la *II Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, el 25 de junio de 1993, cuando en su párrafo quinto afirma:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además de la revisión de los criterios de universalidad e indivisibilidad se añade, por su importancia actual, el tratamiento de la justiciabilidad y el carácter inalienable de los mismos.

### Universalidad

La consagración de la universalidad fue afirmada desde la *I Conferencia Mundial de Derechos Humanos*<sup>26</sup>, de Teherán (1968), y profundizada en la *II Conferencia Mundial de Viena*<sup>27</sup> (1993). De acuerdo con Jayme Benvenuto (2001: 82-83), hay dos acepciones para el término universalidad de los derechos humanos:

- 1) A partir de la Revolución Francesa se atribuye validez absoluta y eterna a los Derechos Humanos. Ello se fundamenta en que por su

---

<sup>26</sup> La Declaración de esta I Conferencia se puede ampliar en el sitio del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), [Internet], en: [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/b\\_tehern\\_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/b_tehern_sp.htm).

<sup>27</sup> La Declaración de esta II Conferencia se la puede consultar en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: [«http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument»](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).

naturaleza, todos los hombres tienen ciertos Derechos garantizados por Dios o por la razón.

- 2) La segunda acepción sugiere que estos son válidos y exigibles para y por todas las personas en igual condición, en todas partes, en un determinado contexto socio-histórico. Esto último relacionado con las luchas de conquistas de Derechos y las condiciones favorables para su reivindicación.

Los Derechos, por lo tanto, son un valor universalmente exigible e inviolable, en cuyo seno se percibe el surgimiento de nuevos Derechos impulsados por las transformaciones sociales y las condiciones históricas (carencias, intereses, medios para su realización, clases en el poder, etc.) que los justifiquen.

Al respecto, Michael Perry (citado por Benvenuto: 85) sostiene que “algunas cosas son buenas y otras no para algunos seres humanos, pero deberían serlo para todos los seres humanos. Si todo ser humano es sagrado, algunas cosas —algunas prácticas— no deberían ser hechas a ningún ser humano, porque la práctica mala lo es para todo ser humano”.

## Indivisibilidad

La *Proclamación de Teherán* de 1968, adoptada por la *I Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, propuso la indivisibilidad de estos frente a esa “distinción absoluta entre las generaciones de derechos [que] lleva a paradojas nefastas para la propia validación y universalización de los derechos humanos” (Benvenuto: 91-92).

Estos Derechos (como un todo) constituyen un complejo integral, único e indivisible que no admite una visión fraccionada, segmentada o atomizada, como la que alimentaron los Pactos Internacionales de Derechos y las llamadas “generaciones de derechos”, a favor del reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, Benvenuto (:37) apunta que las normas constitucionales relacionadas con estos últimos no han tenido condiciones de convertirse plenamente en realidad: “Sea a nivel nacional, sea a nivel internacional, los derechos humanos económicos, sociales y culturales no gozan aún del *status* adquirido por los derechos humanos civiles y políticos.”

Se puede afirmar que los **Derechos Humanos** son indivisibles en dos sentidos (PNUD, 2000b: 16):

- 1) No hay una jerarquía entre diferentes tipos o “generaciones” de Derechos. Todos son necesarios para una vida digna.
- 2) No se puede reprimir algunos Derechos para promover otros.

Los diferentes Derechos componen, así, una unidad indivisible, interdependiente e interrelacionada, ya que sin la realización y efectividad de unos, los otros se reducen a meras categorías formales y carecen de verdadero sentido.

## Justiciabilidad

La justiciabilidad se refiere a las exigencias actuales de validación de los **Derechos Humanos**. Las declaraciones internacionales de Derechos y las constituciones nacionales deben poseer significación práctica a partir del momento que tienen posibilidad real de efectiva aplicación, en la perspectiva de la validez práctica (Benvenuto: 94-95).

En este camino, la justiciabilidad no se restringe a mecanismos tradicionales o amistosos de resolución de conflictos, sino que se perfila en la construcción y fortalecimiento de mecanismos jurídicos de aplicabilidad, protección y exigibilidad de los Derechos (“derechos justiciables”), “en función de una conciencia social creciente generada por el hecho de atribuirles valor fundamental” (:96). El sistema americano de protección de los derechos humanos tiene mucho camino por recorrer en la identificación de contenidos justiciables (exigibilidad jurídica) y sistemas de control de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

## Carácter inalienable

Los **Derechos Humanos** son inalienables porque no se puede ser despojado de ellos por otros, ni se puede renunciar a ellos de manera voluntaria.

## GENERACIONES DE DERECHOS

En el presente estudio se tomará en cuenta la clasificación que distingue los **Derechos Humanos** en generaciones. Esta organización sólo se sustenta en el surgimiento, validación y discusión progresiva de los mismos en los organismos internacionales, y no en absoluto términos de prioridades o jerarquías. Cançado (en Benvenuto: 21-22) sostiene que esta división es una “fantasía nefasta”, histórica y jurídicamente infundada, ya que el fenómeno que hoy testimoniamos “no es el de una sucesión, sino de una expansión, acumulación y fortalecimiento de los derechos humanos consagrados, en consonancia con una visión necesariamente integrada de todos los derechos humanos.”

- 1) **Derechos de primera generación.-** Son los que han tenido un desarrollo normativo más antiguo. Desde la concepción liberal clásica de la *Declaración Americana* (1776) y de la *Declaración Francesa* (1789), los Derechos Humanos —principalmente civiles y políticos consagrados en ambas— tienen la finalidad de limitar el poder y los excesos del estado en relación a los individuos, estableciendo una serie de garantías. Por ello, se consideran de primera generación los **Derechos Humanos Civiles y Derechos Humanos Políticos**, los que obedecen a una doble consideración del individuo: como persona humana (hombre) y como miembro activo del estado (ciudadano), respectivamente.

Del mismo modo, imponen al estado un deber de no inmiscuirse en el ejercicio de tales derechos y, más bien, reconocer y garantizar su ejercicio organizando los mecanismos necesarios para tal efecto

(adecuada fuerza pública y eficiente sistema judicial). Son Derechos individuales, los cuales corresponde reclamar a la propia persona. Se encuentran reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>28</sup> (PIDCP).

Entre los derechos civiles se pueden citar a los siguientes:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona;
- a la protección contra la tortura, las penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- al reconocimiento jurídico e igual protección ante la ley;
- contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- a la presunción de la inocencia hasta que se pruebe lo contrario y a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial;
- a la libertad contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia;
- de casarse y fundar una familia;
- de tener una nacionalidad;
- a la propiedad privada;
- a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- a la libertad de circulación y de asilo;
- a no ser tenido en estado de esclavitud o servidumbre;
- a la honra, dignidad y reputación.

Los derechos políticos son:

- Derecho a la libertad de opinión y expresión libre del pensamiento;
- a la libertad de reunión y asociación;
- a participar en la conducción/dirección de asuntos públicos directamente o por medio de representantes;
- a elegir (votar) y ser elegido (en elecciones);
- a pedir o a demandar de la autoridad pública;
- a militar en partidos y asociaciones políticas.

Ambas “generaciones” de derechos son reclamables en todo momento y en cualquier lugar, y no pueden ser limitados ni vulnerados. El núcleo fundamental de derechos inderogables de esta primera generación está conformado por los derechos a la vida, a no ser sometido a tortura o esclavitud, y a no ser condenado por aplicación retroactiva de las penas.

Toda persona que haya sufrido la violación de sus derechos civiles y/o políticos, de acuerdo con el PIDCP, podrá interponer un recurso efectivo,

---

<sup>28</sup> El Documento completo se lo puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm).

ante el que la autoridad judicial competente, administrativa o legislativa, decidirá las posibilidades del recurso judicial y cumplirá toda decisión en que se haya estimado procedente.

Sobre la necesaria interrelación e interdependencia de estos con los derechos de segunda generación, el PIDCP reconoce que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.”

- 2) **Derechos de segunda generación.**- Los **Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales** se consolidan a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, derivados del crecimiento de los ideales socialistas y del surgimiento del movimiento laboral en Europa. Aunque destinados a todos los seres humanos, incluyen una preocupación central por los grupos vulnerables<sup>29</sup>. La constitución mexicana de 5 de febrero de 1917 fue la primera en tratar estos Derechos e instituir una “nueva” sociedad teniendo por base el derecho al trabajo, además de la educación y la salud. De la misma manera, estos se consagran en la *Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado* —bajo la orientación filosófica marxista—, de la Rusia de 1919, y en un proyecto social-democrático de la constitución alemana de ese mismo año. Estos derechos se encuentran reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>30</sup> (PIDESC).

De segunda generación son los siguientes Derechos:

- Al trabajo.
- A condiciones laborales justas y favorables.
- A una remuneración equitativa y satisfactoria (salario justo) que asegure una existencia conforme a la dignidad humana.
- A la huelga y a la libertad sindical (a fundar un sindicato y a sindicalizarse).
- A la seguridad social (seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad).
- A la protección y asistencia a la familia, a las madres (maternidad) y a los niños y adolescentes.

---

<sup>29</sup> “La noción de vulnerabilidad a las violaciones de derechos humanos de ciertos grupos se viene estableciendo como una alternativa a las tradicionales categorizaciones de ‘excluidos’ o ‘empobrecidos’, constituidas con base en una visión que privilegia aspectos estrictamente económicos, en detrimento de otros de naturaleza social y cultural” (Benvenuto: 97). En consecuencia, la vulnerabilidad combina condiciones económicas, sociales y culturales de grupos vulnerables (“nuevos movimientos sociales”: ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores, de auto-ayuda, étnicos, sexuales, religiosos, étáreos, políticos, etc.) con una carga emergente de exigibilidad y reivindicación —tanto individual como colectiva— de derechos humanos.

<sup>30</sup> El Documento completo se lo puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm).

- A un nivel de vida apropiado y bienestar (alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica adecuados).
- De autor.
- A acceder a niveles físicos y mentales progresivamente mejores.
- A la educación, la instrucción, el gozo de los adelantos del progreso científico y la participación en la vida cultural de la comunidad.
- Al descanso y al tiempo libre.
- A la salud física y mental.

Todos están referidos a individuos en tanto integrantes de grupos debidamente definidos. Implican para el estado un deber-hacer, esto es, la facilitación de los medios necesarios (prestaciones) para su efectiva realización.

De acuerdo con Cançado (en Benvenuto: 26), el “núcleo fundamental” de los derechos de segunda generación está constituido por los derechos al trabajo, a la salud y a la educación, más allá de los llamados “derechos de subsistencia” (derecho a la alimentación, el derecho a vivienda y el derecho a cuidados médicos).

Estos Derechos, de naturaleza colectiva, son exigibles mediante una acción positiva del estado y pueden ser demandados en su cumplimiento por parte de organizaciones sociales. Así, requieren un papel activo del estado (mecanismos legales y judiciales) para asegurar las condiciones materiales necesarias para su ejercicio.

3) **Derechos de tercera generación.**- No han podido ser planteados y analizados aún en un instrumento internacional concreto, tal como sucede con los Derechos de las generaciones anteriores, a pesar de que su formulación aparece diseminada en diversos documentos.

Son conocidos como **Derechos de los Pueblos** o de Solidaridad, relacionan a los países entre sí, en busca de una mejor distribución de la riqueza, el respeto mutuo y el aprovechamiento de la naturaleza. Se caracterizan porque se extienden más allá de las fronteras nacionales, por lo que su defensa puede hacerse a través de esfuerzos multilaterales (comunidad internacional). A diferencia de los dos anteriores, hacen referencia a fenómenos globales y colectivos.

Se enumeran como pertenecientes a la tercera generación a los siguientes Derechos:

- Al progreso y al desarrollo<sup>31</sup> económico y social de todos los pueblos.

---

<sup>31</sup> El 4 de diciembre de 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, [Internet], en: «[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)», que en su artículo 1º señala: “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los



- Al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- A la autodeterminación (libre determinación de los pueblos en cuanto a su condición política, desarrollo económico, social y cultural).
- A la democracia.
- Al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (derechos ecológicos).
- De los pueblos a ejercer soberanía plena sobre los recursos naturales.
- A la descolonización y prevención de discriminaciones.
- A la planificación familiar (derechos sexuales y reproductivos).
- A la integración y cooperación internacional.
- A beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.
- A la solidaridad (protección de víctimas inocentes de un conflicto).
- De pueblos indígenas y originarios.

## **SISTEMA UNIVERSAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Hace más de medio siglo que las Naciones Unidas aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y no hay documento internacional más citado y elogiado. (...) ¿Y los derechos humanos? ¿Seguirán siendo pretextos útiles para quienes los hacen puré?  
*Eduardo Galeano, 2002*

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional preocupada por las violaciones de **Derechos Humanos** de la era Hitler y con la creencia de que parte de éstas podían ser prevenidas por medio de un efectivo sistema de protección internacional de la dignidad y el valor de la persona humana, convino en el establecimiento de una organización internacional denominada *Naciones Unidas* (ONU).

En ese contexto, la organización erigió como uno de sus propósitos más importantes el desarrollar y estimular el respeto a los **Derechos Humanos** —por primera vez se usa este vocablo en un texto multilateral— y a las libertades fundamentales de todos y todas, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Lo cual permitió, según la organización, mantener la paz y la seguridad internacionales. Al mismo tiempo, aspira fomentar entre las naciones condiciones de progreso y desarrollo (económico y social) y relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos.

---

derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.”

Bajo estos propósitos se firmó, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, la *Carta de las Naciones Unidas*<sup>32</sup> el 26 de junio de 1945, en San Francisco, la misma que entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año. Entonces, como manifiesta Benvenuto (2001: 81), “a partir de la creencia de que los derechos humanos son una de las bases de una comunidad internacional solidaria, es que se viene estableciendo un sistema de protección (de los derechos humanos) que impulsa y es impulsado por el proceso de internacionalización.” En este proceso participan los estados por libre y espontánea voluntad, aún en la mayoría de los casos, con normas formalmente democráticas y prácticamente inconsistentes (sin condiciones de real aplicación y eficacia), y una precariedad en las denuncias y sanciones impuestas a las violaciones de los derechos.

La Asamblea General de la ONU en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, adoptó y proclamó en París, Francia, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*<sup>33</sup>, estableciendo una autoridad moral indiscutible en los estados signatarios que conjuga el valor de la libertad (liberalismo) —a partir de los **Derechos Civiles y Políticos** (arts. 3 a 21)— con el de la igualdad (socialismo) —desde la concepción de los **Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (arts. 22 a 28). Así, según Flávia Piovesan (citada por Benvenuto: 88), “se demarca la concepción contemporánea de derechos humanos, por la cual esos derechos pasan a ser concebidos como una unidad interdependiente e indivisible.”

La declaración explica que el desconocimiento y menosprecio de los **Derechos Humanos** ha originado actos de barbarie (dos guerras mundiales), por lo que es esencial promover la libertad, la justicia y la paz en el mundo, las mismas que tienen por base “el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.” Por ello, los derechos y libertades fundamentales del ser humano deben ser protegidos y respetados universal y efectivamente por un régimen de derecho, “a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.” En 1968, con motivo de su vigésimo aniversario, la ONU proclamó el **Año Internacional de los Derechos Humanos**, recomendando a los estados signatarios la adhesión a los convenios y la adecuación de sus leyes a los principios de la misma<sup>34</sup>.

Aunque en ese entonces se planteó una igual jerarquización y valor para todos los **Derechos Humanos** (indivisibilidad), las irreconciliables posiciones económicas e

---

<sup>32</sup> El texto completo se encuentra [Internet], en: «<http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/nota>».

<sup>33</sup> La Declaración Universal [Internet], en: «<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>» da inicio al Derecho Internacional de los Derechos Humanos llegando a establecer en consenso hasta la fecha 108 declaraciones, tratados y convenciones mundiales que contienen los derechos humanos de forma general o materias determinadas. Este marco normativo internacional (universal) otorga a los Estados la responsabilidad de garantizar la vigencia, protección y respeto de los derechos humanos de los ciudadanos. En consecuencia, el único que los viola, por acción u omisión, es el propio Estado.

<sup>34</sup> Sobre el punto, Cançado (citado por Benvenuto: 95) explica lo siguiente: “Al rarificar los tratados de derechos humanos los Estados Partes contraen, a la par de las obligaciones convencionales respecto a cada uno de los derechos protegidos, también *obligaciones generales* de la mayor importancia, consignadas en aquellos tratados. Una de ellas es la de respetar y *asegurar el respeto* de los derechos protegidos, el que requiere *medidas positivas* por parte de los Estados, y otra es la de *adecuar el ordenamiento jurídico interno* a la normativa internacional de protección.”

ideológicas del bloque capitalista (liberalismo) y del bloque socialista (socialismo), rompieron su comprensión integral. Desde principios de los años '50 se discutieron, el 16 de diciembre de 1966 se adoptaron y diez años más tarde (23 de marzo de 1976), entraron en vigor dos instrumentos generales de reconocimiento de los **Derechos Humanos** en el sistema universal. Aunque sustanciales, pero diferenciados, fueron diseñados para poner en práctica las disposiciones de la Declaración Universal: el PIDESC<sup>35</sup> y el PIDCP<sup>36</sup>.

Este último Pacto cuenta con dos Protocolos Facultativos: uno<sup>37</sup> de la misma fecha en que se adopta el Pacto (1966) y cuyo primer Protocolo entra en vigor el 23 de marzo de 1976, y otro<sup>38</sup> destinado a abolir la pena de muerte, que fue aprobado y proclamado el 15 de diciembre de 1989. Ambos Pactos junto a la referida Declaración Universal forman lo que se conoce como la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.

Cada uno de los estados partes se compromete a respetar y garantizar los Derechos reconocidos en los Pactos a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social. Asimismo, cada estado se empeña en adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los Derechos reconocidos.

Los jefes de estado y de gobierno que conforman la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, reunidos en Nueva York, aprobaron el 8 de septiembre del 2000, la *Declaración del Milenio* con la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad y, al mismo tiempo, desplegar esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común sobre la base de una paz justa y duradera en el plano mundial.

Para consumir este propósito, se formularon una serie de objetivos clave<sup>39</sup>, entre los que atribuimos especial importancia en el marco de los propósitos del presente estudio, el de “promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos

---

<sup>35</sup> En la actualidad 38 países no han ratificado ni firmado todavía este Pacto. Hasta febrero del 2002, 145 Estados Partes lo habían hecho, incluido Bolivia. Al 20 de febrero de 2002, Estados Unidos, Belice, Turquía, Sudáfrica, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Dem. Lao y Liberia lo firmaron pero, posteriormente, no hubo ratificación, adhesión o sucesión (PNUD, 2002b).

<sup>36</sup> Hasta la fecha 41 países no han ratificado ni firmado esta Pacto. Hasta febrero de 2002, 148 Estados Partes lo habían hecho, incluido Bolivia. Turquía, China, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Dem. Popular Lao, Guinea-Bissau, Liberia y Nauru lo firmaron, pero no hubo ratificación, adhesión o sucesión. En el mundo, 106 países siguen restringiendo importantes libertades civiles y políticas (PNUD, 2002b).

<sup>37</sup> El texto completo se puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_opt\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm).

<sup>38</sup> El texto completo se puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_opt2\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt2_sp.htm).

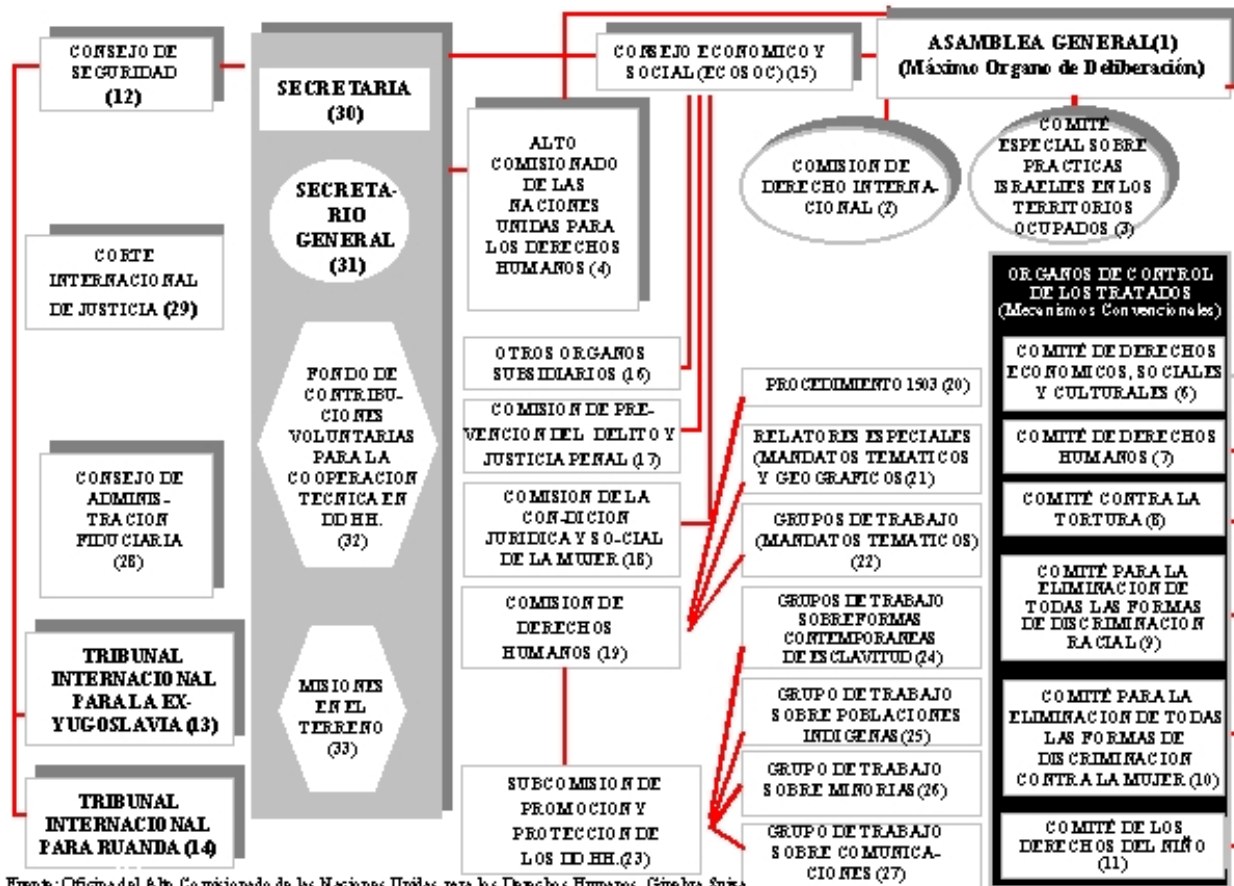
<sup>39</sup> Los objetivos clave son: a) la paz la seguridad y el desarme, b) el desarrollo y la erradicación de la pobreza, c) protección de nuestro entorno común, d) derechos humanos, democracia y buen gobierno, e) protección de las personas vulnerables, f) atención a las necesidades especiales de África y g) fortalecimiento de las Naciones Unidas.

los derechos humanos y las libertades reconocidas a nivel internacional, incluido el derecho al desarrollo.” Siguiendo este planteamiento, el documento mencionado decide, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Esforzarse por lograr la plena protección y promoción de los **Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales** de todas las personas, en todos los países.
- Aumentar la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los **Derechos Humanos**.
- Lograr procesos políticos más igualitarios en que puedan participar realmente todos los ciudadanos.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el **Derecho del Público a la Información**.

La ONU establece el siguiente sistema para la protección y promoción de los **Derechos Humanos**:

## Sistema de las Naciones Unidas en Materia de Protección de los Derechos Humanos



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza.

## EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un genocidio comienza cuando se asesina a una persona, no por lo que ha hecho sino por lo que es. Una campaña de «depuración étnica» comienza cuando una persona se vuelve contra su vecino. La pobreza comienza cuando a un niño o a una niña se le deniega su derecho fundamental a la enseñanza. Lo que comienza con la falta de respeto hacia la dignidad de una sola vida humana termina demasiado a menudo con un desastre para naciones enteras.

*Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, 2002*

### El panorama americano

En los documentos aprobados en el continente americano, se planteó la necesidad de poner en vigencia disposiciones uniformes que proclamen y garanticen la aplicación, en el campo internacional, de los **Derechos Humanos**. Con este objetivo, en la *Novena Conferencia Internacional Americana* reunida en Bogotá, Colombia, 21 naciones adoptaron el 30 de abril de 1948, la *Carta de la OEA*<sup>40</sup> —organismo regional dentro de

<sup>40</sup> Respecto a la historia de la OEA, se puede visitar su sitio, [Internet], en: «<http://www.oas.org/defaultesp.htm>».

las Naciones Unidas—, con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países.

Los estados americanos consagraron en esta carta, la organización internacional que han desarrollado para “lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”, en un ambiente de promoción y consolidación de la democracia representativa y el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también Canadá.

En esa instancia, se aprueba el 2 de mayo del mismo año la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*<sup>41</sup>, conocida también como *Declaración de Bogotá*, que deja al arbitrio de los estados su cumplimiento y no plantea ningún tipo de proceso que garantice su aplicación. Sin embargo, es trascendente porque ahí se reconoce,

Que los pueblos Americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad.

Esta declaración, a su vez, influyó en diferentes reuniones y conferencias la elaboración de un instrumento interamericano con verdaderos efectos jurídicos. Es así que la *Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos*, convocada por el Consejo de la OEA para reunirse en San José de Costa Rica, adoptó el 22 de noviembre de 1969, la denominada *Convención Americana sobre Derechos Humanos*<sup>42</sup> que pasó a ser también conocida como *Pacto de San José de Costa Rica*<sup>43</sup>. En 1988, la referida convención adopta el *Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>44</sup>, conocido como *Protocolo de San Salvador*<sup>45</sup>, que entró en vigor en noviembre de 1999.

---

<sup>41</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/Ia1.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/Ia1.HTM).

<sup>42</sup> La referida Convención [Internet], en: [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib1.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib1.HTM) es comparable, por su propuesta de protección a los derechos en un ámbito regional, con la *Convención Europea de la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales*, aprobada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

<sup>43</sup> A pesar de que el Pacto de San José de Costa Rica entró en vigor el 18 de julio de 1978, recién la Ley No. 1430 lo aprobó y ratificó en Bolivia el 11 de febrero de 1993, reconociendo la competencia de la Comisión y como obligatoria de pleno derecho —incondicionalmente y por plazo indefinido— la jurisdicción y competencia de la Corte.

<sup>44</sup> El 5 de octubre de 2006, la república de Bolivia ratificó el del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta ratificación, constituye un paso importante hacia la universalización del sistema interamericano y le otorga al país un nuevo instrumento para la protección de los derechos económicos sociales y culturales.

<sup>45</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib2.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib2.HTM).

Este Pacto determina como componentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes en la convención a:

- 1) **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**<sup>46</sup>.- Uno de los órganos de la OEA creado por la resolución sexta de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959 y formalmente establecido en 1960, cuando el consejo de la organización aprobó su estatuto. La comisión representa a todos los estados partes de la organización y está integrada por siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de **Derechos Humanos**. Serán elegidos por cuatro años, a título personal, por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los estados miembros.

La función principal de la comisión es la de promover la observancia y defensa de los **Derechos Humanos** y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia<sup>47</sup>. Con tal propósito, debe estimular la conciencia de los Derechos, formular recomendaciones a los gobiernos de los estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los mismos dentro del marco de sus leyes internas, preparar o solicitar estudios o informes en esta materia, atender consultas y prestar asesoramiento.

Inclusive, según el artículo 44º del pacto, “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la organización, puede presentar a la comisión, peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.”

- 2) **La Corte Interamericana de Derechos Humanos**.- Con sede permanente en San José de Costa Rica, la Corte es una institución judicial autónoma de la OEA cuyo propósito principal es aplicar e interpretar la convención<sup>48</sup>. La corte ejerce competencia contenciosa y consultiva. Se compone de siete jueces de los estados miembros de la

---

<sup>46</sup> Mayor información sobre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede consultar en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/mecb1.HTM>». Sobre sus estatutos y reglamentos véase en el mismo sitio [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/If.HTM>».

<sup>47</sup> Durante 1999, la Comisión sometió a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los siguientes casos: el 15 de enero de 1999 el caso 11.803 Olmedo Bustos y otros contra el Estado de Chile; el 10 de marzo de 1999 el caso 11.730 José María Cantos contra el Estado argentino; el 31 de marzo de 1999 el caso 11.762 Baruch Ivcher Bronstein contra el Estado peruano; el 25 de mayo de 1999 el caso 11.816 Haniff Hillaire contra el Estado de Trinidad y Tobago; el 7 de junio el caso 11.455 Miguel Aguilera y otros contra el Estado de Venezuela; el 9 de junio el caso José Carlos Trujillo Oroza contra el Estado de Bolivia; y el 2 de julio, el caso 11.760 Tribunal Constitucional contra el Estado peruano. Asimismo, la Comisión participó en diversas audiencias fijadas por la Corte para tratar los casos pendientes. De igual manera, promovió diversas medidas provisionales y participó en los procedimientos correspondientes.

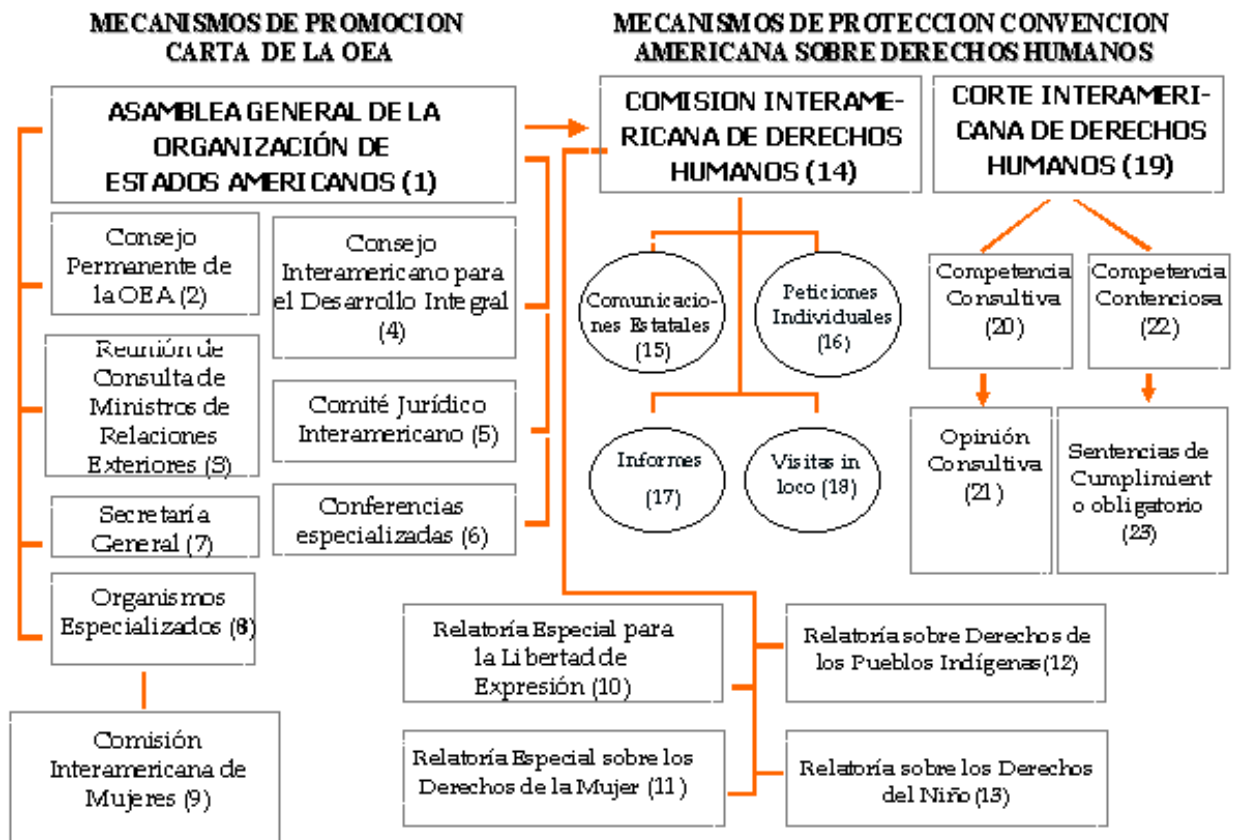
<sup>48</sup> La Comisión sometió durante 1999 siete casos a consideración de la Corte: La Última Tentación de Cristo contra Chile, Cantos contra la Argentina, Ivcher Bronstein contra el Perú, Hillaire contra Trinidad y Tobago, El Caracazo contra Venezuela, Trujillo Oroza contra Bolivia y Tribunal Constitucional contra el Perú. Además sometió una solicitud de medidas provisionales en el caso Digna Ochoa y Plácido y otros contra México.

organización, elegidos por un período de seis años a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que, al mismo tiempo, reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales de acuerdo a la ley del estado que los proponga como candidatos.

A diferencia de lo estatuido en la *Convención Europea para Garantía de los Derechos Humanos*, la cual admite el sometimiento de casos planteados por personas individuales, la Corte señala expresamente que sólo podrán someter a la Corte un caso de violación de cualquiera de los derechos que consagra la convención, los estados partes y la comisión. Sus fallos tienen un escaso poder coercitivo, dejando a la voluntad del estado afectado el cumplimiento o no del fallo o recomendación (definitivo e inapelable).

El organigrama del Sistema Interamericano se resume en el siguiente gráfico:

**SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**



Fuente: Carta de la OEA (1948) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)



Además, es conveniente referirse, por la importancia de sus acciones en la producción conceptual, la acción pública y el programa educativo en la promoción de una cultura de derechos, a la *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*<sup>49</sup> (PIDHDD), asociación plural, convergente y autónoma de organizaciones diversas de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, agrupadas en Capítulos Nacionales.

Fundada en noviembre de 1992 en Villa de Leyva, Colombia, la PIDHDD está integrada por cerca de doscientas organizaciones civiles, once redes nacionales ya constituidas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela) y una red regional (*Consejo de Educación de Adultos para América Latina – CEAAL*). La Coordinación Regional y la Secretaría Técnica Regional cambian de sede cada dos años. De 1996 a 1998 estuvo en Chile; de 1998 al 2000, en Perú; del 2000 al 2002, en Bolivia; del 2002 al 2004, en Brasil; y, a partir del 1º de Julio del 2005, Colombia ejerce nuevamente la Coordinación Regional hasta el 30 de junio de 2008.

Su misión está orientada en la dirección de “apoyar procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que los Estados cumplan sus obligaciones y compromisos relativos a los derechos humanos, en general, y a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular.” Estos últimos son considerados como “tema bisagra” mediante el cual ingresan a la reflexión de los **Derechos Humanos**, la democracia y el desarrollo<sup>50</sup>.

Para lograr ello, se plantea el siguiente objetivo general: “Desarrollar una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia en la sociedad, junto con un amplio consenso social y político, en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo.” Este propósito pretende ser conquistado mediante la movilización de la sociedad civil, la producción conceptual y las acciones de exigencia de los **Derechos Humanos**.

## **Protección y promoción de los Derechos Humanos en la Comunidad Andina de Naciones**

El verdadero valor consiste en hacer uno sin testigos lo que sería capaz de hacer ante todo el mundo.  
*François de la Rochefoucauld*

Empeñados en la defensa de los propósitos y principios consagrados en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, y siguiendo las recomendaciones del seminario subregional andino *Democracia y Derechos Humanos* —celebrado en Quito, Ecuador, en agosto de 2000—, los presidentes constitucionales de los estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones – CAN (integrada por

---

<sup>49</sup> Se puede ampliar información sobre la Plataforma en su sitio [Internet], en: «<http://www.pidhdd.org>».

<sup>50</sup> Al respecto, Dante Vera (1999: 10) describe el marco conceptual que le da sentido a la PIDHDD con las siguientes palabras: “(...) desarrollo, lo definimos como un estado de goce pleno de todos los Derechos Humanos y, por lo contrario definimos la pobreza como un estado de grave indefensión o carencia de ellos. Ahí el vínculo que establecemos con (...) la democracia. Porque la hipótesis es que el régimen democrático favorece el goce de todos los derechos”.

Bolivia – Jorge Quiroga Ramírez, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>51</sup>), presentaron el *Proyecto de Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, adoptada por el Consejo Presidencial Andino en Guayaquil, Ecuador, el 26 de julio del 2002.<sup>52</sup>

En esta carta, los estados andinos se manifiestan a favor de la vigencia, garantía y respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, para lo cual consideran esencial facilitar la participación de la sociedad civil en planes y programas, y promover la adopción de una legislación nacional pertinente, tal como sugiere el artículo 6° donde,

Ratifican el compromiso de promover las condiciones suficientes para lograr la vigencia universal y el fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos humanos a través de la suscripción, ratificación y/o adhesión a los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, y de la armonización entre las legislaciones nacionales y las normas internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

Un importante paso en la exigibilidad y justiciabilidad de los **Derechos Humanos** es el artículo 8° de la mencionada carta, donde se establece que las personas, nacionales o extranjeras, que se encuentren dentro del territorio de los estados miembros de la Comunidad Andina, son titulares de los derechos y libertades consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Interamericano y la legislación nacional correspondiente.

La carta es bastante completa en materia de cobertura de Derechos. Se refiere a una serie de prioridades a la protección y promoción de los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; derecho al desarrollo; derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes (identidad y pluriculturalidad); de grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de edad, con discapacidades, con diversa orientación sexual, migrantes y sus familias, desplazados internos y personas privadas de la libertad.

El documento andino considera que las áreas principales que los estados de la Comunidad deben analizar con miras a promover el desarrollo normativo del **Derecho Internacional de los Derechos Humanos** en los ámbitos andino e internacional son, entre otros, los siguientes: los derechos de los consumidores, el derecho a un medio ambiente sano y protegido, los asuntos humanitarios, los derechos de los refugiados y apátridas y asilados, la cultura de paz y la sociedad ética, **anticorrupción y transparencia**, y la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y el narcotráfico.

---

<sup>51</sup> La firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, por parte de Colombia y Perú, determinó en abril de 2006 el alejamiento venezolano del bloque de integración. En la actualidad, la Comunidad Andina tiene como asociados a Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

<sup>52</sup> El texto completo se encuentra en [Internet], en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1600.pdf#search=%22Proyecto%20de%20Carta%20Andina%20para%20la%20Promoci%C3%B3n%20y%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Humanos%22>.

Además, establece mecanismos de impulso y amparo de los **Derechos Humanos**, tales como: la administración de justicia, los defensores del pueblo, los estados como defensores de los derechos con planes y programas adecuados, en constante cooperación con los órganos de vigilancia de los tratados de **Derechos Humanos de las Naciones Unidas**.

## **El panorama boliviano**

En el caso nacional, la *Constitución Política del Estado*<sup>53</sup> (CPE) —reformada por ley N° 1585 de 12 de agosto de 1994, adecuada y concordada por ley N° 1615, de 6 de febrero de 1995— determina que Bolivia es un país libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural, constituido en república unitaria, que adopta para su gobierno la forma democrática representativa. Conforme con este último aspecto, el ejercicio de la soberanía del pueblo está delegado a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, por lo que no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley, a las cuales elige en elecciones.

En el artículo 41°, la CPE establece que “son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres de dieciocho años edad<sup>54</sup>, cualquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.” De acuerdo con el artículo 40° de la misma Carta Magna esta ciudadanía consiste: “1° En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos. 2° En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley.” La *Corte Nacional Electoral*, a través de la ley Electoral, de 1997, en su artículo 5° integra otra “capacidad” del ciudadano: “organizarse en partidos políticos”.

El estado reconoce que todo ser humano tiene personalidad y capacidades jurídicas con arreglo a las leyes, por lo que goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por la CPE, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra distinción cualquiera. En ese sentido, la libertad y la dignidad de la persona —respetadas y protegidas por el estado— son inviolables.

El artículo 7° de la Carta Magna reconoce que toda persona tiene los siguientes **Derechos Fundamentales** “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”:

- a) A la vida, la salud y la seguridad.
- b) A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión.
- c) A reunirse y asociarse para fines lícitos.

---

<sup>53</sup> El texto completo se halla en sitio de la CA], [Internet], en: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/bolivia/consbol.HTM>.

<sup>54</sup> La anterior Constitución, del 2 de febrero de 1967, planteaba en su artículo 41 que eran ciudadanos los bolivianos varones y mujeres de veintiún años de edad o de dieciocho años siendo casados.

- d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.
- e) A recibir instrucción y adquirir cultura.
- f) A enseñar bajo la vigilancia del Estado.
- g) A ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional.
- h) A formular peticiones individual o colectivamente.
- i) A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social.
- j) A una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano.
- k) A la seguridad social, en la forma determinada por esta constitución y las leyes.

Según el artículo 42º, estos Derechos se suspenden en los siguientes casos:

- a) Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.
- b) Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.
- c) Por aceptar funciones de Gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

Asimismo, el artículo 8º de la misma CPE añade los siguientes deberes elementales con la sociedad y el estado, que deben ser cumplidos para garantizar la convivencia armónica y pacífica de todos los bolivianos, la satisfacción de sus necesidades y la realización de sus propósitos:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República.
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles.
- c) De adquirir instrucción por lo menos primaria.
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos.
- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.
- f) De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación.
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la Comunidad en el servicio y la seguridad sociales.
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad.

Además, el artículo 6º de la ley Electoral<sup>55</sup> establece que todo ciudadano está obligado a inscribirse en el Padrón electoral, a ejercer el derecho de sufragio, a guardar el secreto del voto y a velar por la libertad y pureza del acto electoral.

Por otro lado, es importante mencionar un hito en la historia de la lucha por los **Derechos Humanos** en el país. En octubre de 1976, se funda en Bolivia la *Asamblea Permanente de Derechos Humanos* por iniciativa del P. Gregorio Iriarte, P. Luis Espinal, P. José Subirats, Julio Tumiri, Luis Adolfo Siles Salinas y otros. El país se encontraba bajo dictadura militar, la Asamblea se traza la tarea trascendental de denunciar, apoyar y defender los **Derechos Humanos** y “reconquistar” la democracia mediante las siguientes acciones: cese de torturas y libertad de los torturados por parte del gobierno, acceso a las cárceles, fortalecimiento del *Comité de Presos Políticos*, indemnización a los familiares de desaparecidos, amnistía irrestricta, convocatoria a elecciones presidenciales (papeletas multicolor y multisigno), creación de la comisión de Derechos Humanos del Parlamento, carnetización general y planteamiento de la figura del *ombudsman*.

Del papel a favor del ejercicio de los **Derechos Humanos** en tiempos de dictadura, hoy la Asamblea Permanente acompaña, orienta y favorece el ejercicio y defensa de la ciudadanía y sus derechos desde la cotidianidad. Por ello, se percibe que la Asamblea efectúa un trabajo en torno a la vigencia y respeto de los **Derechos Humanos**, la canalización de las demandas sociales, la orientación legal, el fortalecimiento de la democracia participativa y la prevención de torturas, entre otros.

### **Gobernabilidad democrática en Bolivia: Situación de los Derechos Humanos**

A 24 años de vida democrática en el país, se registra el 27 de febrero de 2004 un avance importante en materia de **Derechos Humanos**, al constituirse, a iniciativa de diversas organizaciones, instituciones y personas comprometidas con estos<sup>56</sup>, un *Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en Bolivia*. Su propósito responde a la necesidad de contar con una instancia de coordinación, seguimiento, investigación y acción, vigilancia y control social sobre el pleno cumplimiento de los DESC, y, además, para que adquieran la jerarquía, el respeto, la conciencia, la exigencia y la protección que tienen todos los Derechos. No existe un conjunto de Derechos más o menos importante que otro, todos poseen el mismo valor en la construcción de una cultura democrática.

Las peculiaridades de estos derechos en el país, de acuerdo al *Observatorio DESC Bolivia*<sup>57</sup>, no presentan avances significativos:

---

<sup>55</sup> El texto completo de la Ley Electoral se encuentra en el sitio *Political Database of the Americas*, [Internet], en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bolivia/ley1991.html>.

<sup>56</sup> Entre los que resaltan el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Mecanismo Nacional de Control Social; Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia; Confederación Nacional de Jubilados y rentistas de Bolivia; Central de Mujeres Bolivia; Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia; Confederación de Gremiales de Bolivia; Acción Internacional por la salud; Defensa de los Niños Internacional; Red ADA; CRISOL, y otras.

<sup>57</sup> “Declaración constitutiva al pueblo Boliviano”, *La Razón*, 29 de febrero, 2004, p. 2b.

(...) las condiciones de pobreza, desocupación, déficit habitacional, inseguridad social, salarios de miseria que responden a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, gradual proceso de privatización de la educación y la salud para amplios sectores, concentración calamitosa de la tierra, discriminación y vulneración de derechos de mujeres rurales. Indígenas, originarias, niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y el nivel de vida indigno en el que sobrevive la gran mayoría de las y los bolivianos (...).

Por su parte, el IDH/2002 del PNUD a nivel mundial<sup>58</sup> (2002b), realizó una medición de **indicadores subjetivos de gobernabilidad** que tenía por objeto resumir las tendencias generales que se perfilaban en el transcurso del tiempo sobre el grado de democracia, derechos políticos —juzgados como las libertades que permiten a las personas participar libremente en el proceso político— y libertades civiles —concebidas como la libertad de desarrollar opiniones, instituciones y autonomía personal con independencia del estado— en los distintos países del planeta. Las mediciones que se presentan en el siguiente Cuadro son subjetivas porque están basadas en las opiniones de “expertos internos” acerca del grado de democracia existente en Bolivia.

---

<sup>58</sup> El Informe completo se halla en el sitio del PNUD, [Internet], en: «[http://www.undp.org/currentHDR\\_S/](http://www.undp.org/currentHDR_S/)».

## Indicadores Subjetivos de Gobernabilidad en Bolivia

<b>ÁREA: DEMOCRACIA</b>			
<b>INDICADOR</b>	<b>CONCEPTO MEDIDO</b>	<b>PUNTUACIÓN</b>	<b>CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN</b>
<b>Polito<sup>59</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad de elección del jefe ejecutivo</li> <li>• Límites al poder del jefe ejecutivo</li> <li>• Regulación de la participación</li> <li>• Regulación de la designación del ejecutivo</li> <li>• Competencia de participación</li> </ul>	9	- 10 (menos democrático a 10 (más democrático))
<b>Libertades civiles<sup>60</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de expresión y creencia</li> <li>• Libertad de asociación y derechos organizacionales</li> <li>• Estado de derecho y derechos humanos</li> <li>• Autonomía personal y derechos económicos</li> </ul>	3	1,0 - 2,5 libre 3,0 – 5,0 parcialmente libre 6,0 – 7,0 no libre
<b>Derechos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones libres y justas a los cargos con poder real</li> <li>• Libertad de organización política</li> <li>• Oposición importante</li> <li>• Libertad del dominio de grupos poderosos</li> <li>• Autonomía o inclusión política de grupos minoritarios</li> </ul>	1	1,0-2,5 libre 3,0-5,0 parcialmente libre 6,0-7,0 no libre
<b>Libertad de prensa<sup>61</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetividad de los medios de información</li> <li>• Libertad de expresión</li> </ul>	22	0-30 libre 31-60 parcialmente libre 61-100 no libre

<sup>59</sup> Preparada en el proyecto *Polity IV* de la Universidad de Maryland, esta medida refleja la presencia de factores institucionales que son indispensables para la democracia —si las leyes e instituciones permiten la participación democrática— pero no el grado de participación política.

<sup>60</sup> *Freedom House* designa a los países con una puntuación media para libertades civiles y derechos políticos que es de 1 a 2,5 si se trata de un país libre, de 3 a 5 si se trata de un país parcialmente libre, y de 6 ó 7 si se trata de un país que no es libre.

<sup>61</sup> *Freedom House* define a los países con una puntuación de 0 a 30 como países con medios informativos libres, a los que tienen entre 31 y 60 como países con medios informativos parcialmente libres, y a los que tienen entre 61 y 100 como países cuyos medios informativos no son libres.

<b>Voz y responsabilidad<sup>62</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones libres y justas</li> <li>• Libertad de prensa</li> <li>• Libertades civiles</li> <li>• Derechos políticos</li> <li>• Los militares en la política</li> <li>• Cambio de gobierno</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Se mantiene informado al sector empresarial de las novedades en leyes y políticas</li> <li>• El sector empresarial puede expresar sus inquietudes ante los cambios en las leyes y políticas</li> </ul>	<i>0,27</i>	-2,5 a 2,5 cuanto más alto mejor
---	--	-------------	--

**FUENTE:** Elaboración propia sobre datos del PNUD, 2002b: 36-49.

**NOTA.-** Los datos de este cuadro son medidas subjetivas de gobernabilidad y por lo tanto son susceptibles de controversia y no deben ser considerados como datos indiscutibles. Las medidas provienen de una diversidad de instituciones y se basan en diversas metodologías y sistemas de puntuación. En consecuencia, los números más altos pueden corresponder a notas mejores o a notas peores, según la medida de que se trate. El abanico de puntuaciones para cada medida se indica en el encabezamiento de la columna, y la primera cifra representa la peor puntuación. Los indicadores no reflejan la posición oficial del PNUD.

---

<sup>62</sup> Este indicador, elaborado en investigaciones del Banco Mundial, se basa en una recopilación estadística de percepciones acerca de la calidad de la gobernabilidad. Los datos proceden de una encuesta que abarcaba gran número de encuestados en países industriales y países en desarrollo, así como organizaciones no gubernamentales, agencias de determinación de riesgos comerciales, y gabinetes de estrategia. Las estimaciones pueden tener un gran margen de error. Este índice combina varios indicadores del proceso político (incluida la selección de gobiernos) con indicadores de libertades civiles, derechos políticos e independencia y libertad de medios informativos.



## Capítulo 2

### El derecho humano a la información

#### LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE LA INFORMACIÓN

Es preciso que propietarios de medios, gremios de periodistas y los comunicadores piensen en algo que es el núcleo de la democracia y que excede a la libertad de prensa: hablamos del derecho a la información que posee el ciudadano.

Recurrimos colocar a este último en el centro de la discusión y mirar más allá de dueños de medios o de agrupaciones gremiales de periodistas.

*Carlos Toranzo, 2001*

En el campo de la comunicación y el periodismo se habla de una serie de libertades como la de pensamiento, opinión, expresión, prensa e, incluso, información. Empero, hay que recordar que toda libertad es concedida, definida, perfilada y protegida por un determinado estado, para que se ejercite de manera pública sin sufrir impedimentos por parte de otros hombres o de la sociedad. A pesar de ello, el poder público que la da, puede limitarla, cercenarla, bloquearla o hasta anularla en el momento que crea conveniente.

Desde la perspectiva teórica adoptada en este trabajo, los derechos del hombre son anteriores al estado, ya que ya que son inherentes a los seres humanos, por lo tanto no pueden ser concedidos ni limitados extrínsecamente. En consecuencia, se concibe la libertad como la emanación de un derecho o una de las formas en que éste se puede ejercitar: “la libertad para ejercerlo y el derecho para ser ejercido” (Desantes, 1974: 28). El **Derecho a la Libertad**, según el cual el hombre es dueño y responsable de sus actos, se proyecta —al igual que el **Derecho a la Vida**— en todos los demás derechos como un presupuesto indispensable para su ejercicio. Por lo tanto, la libertad es un derecho básico y común al ejercicio de todos los demás derechos. Los derechos se ejercen siempre libremente.

En esta línea, Luis Eduardo Duhalde y Luis Hipólito Alén (2005: 46), plantean que toda libertad tiene un carácter individual y una connotación limitada, en tanto implica la opción del sujeto de ejercerla o no; en cambio, todo derecho la trasciende, ya que expresa una necesidad permanente, la cual afecta al ser mismo del individuo —como integrante de la sociedad y de un determinado grupo de ésta— si es negada o restringida. Es así como, la concepción de derecho que aquí se maneja engloba el respeto a las libertades individuales, pero al mismo tiempo lo trasciende, en cuanto reconoce que cada uno de estos deriva necesariamente en la correlativa existencia de deberes con el “otro” y con la sociedad.

Libertad es un atributo personal y se refiere al sujeto, sea físico o jurídico. Con su radical referencia al individuo se afronta el problema y el peligro del individualismo y la atomización frente a la consideración de la información como un elemento integrador y

de cohesión de los mecanismos y procesos sociales. De todos modos, no se puede poner en duda que hoy “la información no puede asentarse en el terreno arenoso de la libertad, sino en la roca del derecho. Pero, en todo caso, sólo hay una forma de ejercitar el derecho a la información, y es hacerlo libremente” (Soria, en Benito: 344).

**Libertad de expresión** es el derecho de toda persona, sin discriminación alguna, a emitir pensamientos, ideas y opiniones sin censura previa. Si se considera que la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, entonces los medios masivos de comunicación son importantes vehículos que ayudan a materializar el ejercicio de este derecho, de modo que sus condiciones de acceso y funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos del mismo.

De los 189 países del mundo, un total de 178 reconocen la libertad de expresión como garantía constitucional. En Bolivia, es un principio constitucional que se establece en el artículo 7° inciso b), donde se manifiesta que toda persona tiene el derecho fundamental, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, “a emitir libremente sus ideas y opiniones, por cualquier medio de difusión.”

Respecto al contenido de este derecho, tanto el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículo 19° inciso 2) como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 13° inciso 1), presentan una definición similar: libertad de buscar, expresar, recibir y difundir informaciones, ideas u opiniones de cualquier índole, incluso las que ofenden, impactan o inquietan, asumiendo las responsabilidades ulteriores que vulneren el respeto de los derechos de los demás y la protección del orden público. Así, se pone de manifiesto las dos dimensiones (individual y colectiva) de la libertad de expresión que deben ser garantizadas por el estado de manera simultánea:

En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión de pensamiento ajeno (Huerta, 2002: 17).

Por lo tanto, la libertad de expresión es el derecho que tiene cada uno de comunicar soberanamente a los otros sus puntos de vista, pero implica, también, el derecho de todos y todas a conocer informaciones (noticias) y opiniones (ideas, principios, juicios) de sus conciudadanos, y ahí, en ese punto específico, se entrelaza con una perspectiva más amplia: el **Derecho Humano a la Información**, que contempla las facultades de investigar, recibir y/o difundir tales objetos.

Los textos constitucionales americanos no son tan precisos respecto al tema, puesto que aluden la facultad de expresión de la palabra, algunos la de difusión, circulación o divulgación de la misma y, muy pocos, la de recepción. Sin embargo, las normas internacionales ayudan a comprender e interpretar de forma adecuada el alcance y contenido de éste, independientemente de la denominación que se utilice (libertad de expresión, de difusión, de información, de opinión, etc.). Tanto la expresión como la

divulgación de la palabra son indivisibles, de modo que una restricción a cualquiera de ellas representa directamente, y en similar proporción, un límite al ejercicio de la otra.

Por medio de la libre expresión — en sus dos dimensiones —, el ciudadano puede dar conocer sus necesidades e intereses para que sean contemplados en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas de interés común, formarse una opinión reflexiva a través del intercambio libre de información o manifestar una crítica sustentada a las acciones tanto estatales como privadas que lo afectan.

La **libertad de expresión** se constituye en requisito indispensable para el funcionamiento mismo del sistema democrático. Permite al ciudadano difundir su pensamiento y manejar información, y a través de ésta, controlar y fiscalizar la gestión pública ejerciendo el derecho de petición, la obtención de la rendición de cuentas y la formulación de críticas sobre las políticas y actividades de la administración pública. Además, proporciona los elementos necesarios para ejercer a cabalidad otros Derechos constitucionales, como una adecuada participación en el debate sobre asuntos públicos.

En las primeras declaraciones de Derechos, tanto la americana como la francesa, de finales del siglo XVIII, la información se concibe desde el ámbito jurídico, como la libertad de expresión de un grupo reducido de personas en quienes recae, en definitiva, la libertad de palabra y la libertad de prensa para periodistas y empresarios de la información. El **Derecho a la Información** tiene, como se verá más adelante, un sujeto universal: todos los hombres, cada hombre. Sobre el punto, Soria (en Benito: 344) explica que, además, este derecho crea un mandato del público en cuyo nombre el informador y la empresa informan:

La libertad de expresión era ejercitada como una manifestación individual de libertad. El derecho a la información es un crédito social, una expectativa garantizada que engendra —en periodistas y empresarios— el deber profesional de satisfacer el derecho a la información del público.

Hay que reconocer con Desantes (:218) que la idea de derecho (conducto técnico jurídico) va ganando terreno a la de libertad (vehículo técnico político), por lo que se puede afirmar que nos encontramos en los albores del tratamiento científico del **Derecho Humano a la Información**. Una etapa de transición en la que, tanto en la doctrina como en las leyes, coexisten las ideas reduccionistas de libertad de expresión y las que, por otro lado, configuran y entienden la información como un derecho.

Esta última se caracteriza por la crisis del entendimiento de la información como una libertad, en especial la vinculada a la de expresión y de información, que poco a poco pasa a ser concebida como el modo libre de ejercitar el **Derecho a la Información**. Empero, lo único que regulan la mayoría de los actuales ordenamientos jurídicos es el derecho del informador (empresa informativa) a informar y ni siquiera del profesional de la información y mucho menos del ciudadano.

## ETAPAS HISTÓRICO-INFORMATIVAS

(...) de los hechos relevantes en la terrible historia social del mundo, es que ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno; y/o con una oposición fuerte e influyente; y/o con acceso libre a la información; y/o prensa relativamente libre.  
*Amartya Sen, 1998*

Desantes (1990: 61-63) identificó tres etapas en la consideración histórica de la información, las mismas que conviven en la actualidad de diferentes maneras y en diversos grados de intensidad dependiendo de los países. Empero, el orden de aparición de estas etapas marca una madurez progresiva en el entendimiento de la información, a partir de la pregunta medular: **¿a quién pertenece la información?**

- 1) ***Etapla empresarista (idea de tener).***- La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, adoptada por la *Asamblea Nacional Constituyente* de Francia el 26 de agosto de 1789, y aceptada por el rey Luis XVI el 5 de octubre de ese mismo año, establece sobre la libertad de expresión:

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; por lo tanto, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley (art. 11).

Este principio de libertad de expresión fue concebido por el liberalismo burgués como la libertad de la empresa informativa o de los empresarios con capacidad económica para establecer y sostener medios de comunicación, y no de los ciudadanos. Antes de esta etapa, la información estaba bajo control de la soberanía estatal (idea de poder); el estado fue el titular exclusivo y excluyente de las facultades del derecho a informar.

De la misma manera, de una forma visionaria la declaración plantea el embrión del control social:

Todos los ciudadanos tienen derecho a constatar, por ellos mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, vigilar su empleo, determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración (art.14).

La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración (art.15).

- 2) **Etapa profesionalista (idea de ser).**- En esta etapa se considera que si bien la organización u empresa informativa es necesaria para poner la información a disposición del público, es indispensable la calidad del trabajo y el aporte intelectual (“mentefactura”) del periodista. En ésta, el profesional de la información tiene libertad de expresión, por lo que deja de considerarse al servicio de la empresa para ponerse al servicio de la información, en una determinada empresa, **es cierto**.
- 3) **Etapa universalista (idea de deber ser).**- Es la que nos encontramos en la actualidad, aunque muchos sectores de poder político y económico no la acepten y reconozcan porque afecta a sus intereses. Se origina a partir de la promulgación de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en cuyo artículo 19º se consagra la titularidad universal del derecho a la información: **¡la información pertenece al público!** Aquí se considera que la información y su libre ejercicio pertenecen ya no al poder, a la empresa informativa o a los periodistas, sino a cada una de las personas sin ninguna excepción. Del mismo modo, como acota Soria (1991: 28), “para el Estado, las organizaciones informativas y los periodistas, la información —además de un derecho— es un deber: el deber oficial o profesional de informar para satisfacer el derecho a la información del público.”

## EL ACTA DE NACIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas (...) La libertad de información requiere, como elemento indispensable, la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios. Requiere además, como disciplina básica, la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa (...)

*Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946*

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) describió por primera vez en la historia normativa lo que, a partir del decreto *Inter Mirifica*<sup>63</sup> sobre los medios de comunicación social del Concilio Vaticano II del 4 de diciembre de 1963, se denominó concretamente **Derecho a la Información**. Por razón del moderno progreso de la sociedad humana, en este decreto la *Iglesia Católica* considera muy útil y necesaria la información, “pues el intercambio público y puntual de noticias sobre acontecimientos y cosas facilita a los hombres un conocimiento más amplio y continuo de la actualidad, de modo que puedan contribuir eficazmente al bien común”.

<sup>63</sup> El texto completo del Decreto conciliar de 1963 se encuentra en el sitio de Documentos del Magisterio de la Iglesia, [Internet], en: «<http://www.archimadrid.es/princi/princip/otros/docum/magigle/vaticano/inm.htm>».

Desde esta perspectiva el **Derecho a la Información**, que existe en el seno de la sociedad, exige su recto uso sobre aquellas cosas que convienen a los seres humanos según sus circunstancias. Ello exige que, tanto en la obtención como en la divulgación, la noticia sea siempre objetivamente verdadera, honesta y conveniente, es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad.

En esta misma línea, se recomienda a los destinatarios (lectores, espectadores, oyentes) una recta elección —personal, oportuna y libre—, según las normas de una recta conciencia en el empeño de entender bien, dialogar y formarse un razonable juicio. Del mismo modo, se recomienda a los comunicadores sociales y periodistas el neutral uso de los medios y el apoyo a las iniciativas honestas como deber moral que pueda formar, afirmar y promover una recta opinión pública en consonancia con el bien común. Y a las autoridades civiles, que defiendan y tutelen una verdadera y justa libertad de información que la sociedad moderna necesita para su provecho.

El artículo 19º de la declaración reconoce este **Derecho Humano** con las siguientes palabras:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Este Derecho es innato al ser humano y por ello es un derecho natural, que es anterior y superior a la ley y los poderes públicos que no lo conceden, ni limitan. Sin embargo, el holocausto de la Segunda Guerra Mundial demostró el papel que la información puede tener en la construcción de las sociedades o en su devastación por la manipulación o ausencia de la misma. Al respecto, Soria afirma que “la dimensión social del hombre, lo que el hombre tiene de sociedad, sólo se alcanza a través de la información de las cosas públicas.” Y continúa acertadamente: “La información de las cuestiones que afectan a la comunidad hace posible la existencia de la propia comunidad” (en Benito: 343). La información es también un elemento imprescindible para la paz.

El **Derecho a la Información** tiene no sólo un fundamento personal, sino también uno social en doble sentido: es necesario para contribuir a formar comunidad y es necesario a la comunidad para su integración. Sin dejar de ser personal, el más comunitario de todos, dado que sin su objeto no es posible la existencia de la comunidad y la sociabilidad. A pesar de la titularidad personal como en el caso de cualquier otro Derecho, también afecta la dimensión social del hombre, constituyéndose en el más relacional posible de los **Derechos Humanos** (derecho relacional a la información). Al respecto Desantes (1990: 23) manifiesta que “es como la argamasa que integra al hombre en la comunidad, con todas sus consecuencias.”

Este rasgo social o comunitario es destacado por el decreto conciliar *Inter mirifica* cuando señala que los dos aspectos de los sujetos primarios del **Derecho a la Información** son: a) el individual, referido a (cada, toda) persona humana como titular

del mismo y, b) el social, que hace referencia a que el hombre es un ser sociable por naturaleza y necesita de los demás para con-vivir, por lo tanto, la sociedad en su conjunto requiere estar bien informada (interés de tipo colectivo) para que sus libres opciones puedan realizarse en una visión lo más objetiva posible de los acontecimientos y, de este modo, contribuyan al bien común (Aspíllaga, 1994: 23).

El artículo 19° del PIDCP, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, reconoce este derecho con las siguientes palabras:

- 1) Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
- 2) Toda persona tiene derecho a la libertad 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.
- 3) El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de ese artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La Observación General<sup>64</sup> sobre la aplicación de este artículo, de 29 de junio de 1983, indica que para el párrafo 1°, el Pacto no admite excepciones ni restricciones. Respecto al párrafo 2° se comenta que “hasta ahora se ha prestado poca atención al hecho de que debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión”.

A pesar de que los estados declaran que la libertad de expresión está garantizada por la constitución y/o por las leyes, se requiere de información adecuada sobre las normas concretas que definen su ámbito de aplicación, así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. “Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona.”

Y, finalmente, en el párrafo 3° se observa que cuando un estado parte considera procedente imponer ciertas restricciones —justificadas como “necesarias” a fin de que el estado alcance uno de los propósitos señalados en los apartados a) y b)— al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo.

---

<sup>64</sup> El texto completo de la Observación General 10 sobre la Libertad de Expresión (art. 19) se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/mecanism/cddhh25.htm>>.

Por su parte, el artículo 20° del PIDCP prohíbe por ley toda propaganda a favor de la guerra y, asimismo, toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

La declaración<sup>65</sup> proclamada el 28 de noviembre de 1978 en la vigésima reunión de la *Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO), celebrada en París, se refirió a la contribución de los medios de comunicación masiva al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, de la promoción de los **Derechos Humanos** y de la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (propaganda belicista). El factor esencial para que este aporte se produzca de forma satisfactoria es el respeto y ejercicio —reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales— de la libertad de impresión, expresión, información y opinión.

Frente a aquéllas como a otras violaciones de los **Derechos Humanos**, que son el resultado de los prejuicios y de la ignorancia, se debe garantizar el **acceso público a la información** mediante la diversidad de fuentes, medios y enfoques, permitiendo que cada persona verifique la exactitud de los hechos y funde desde un plano objetivo, su opinión sobre los acontecimientos. Además en esta labor,

(...) los medios de comunicación, por medio de la difusión de la información relativa a los ideales, aspiraciones, culturas y exigencias de los pueblos, contribuyen a eliminar la ignorancia y la incompreensión entre los pueblos, a sensibilizar a los ciudadanos de un país a las exigencias y las aspiraciones de los otros, a conseguir el respeto de los derechos y la dignidad de todas las naciones, de todos los pueblos y de todos los individuos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua, de religión o de nacionalidad, y a señalar a la atención de los grandes males que afligen a la humanidad, tales como la miseria, la desnutrición y las enfermedades.

La comunidad internacional debe tener en cuenta las aspiraciones de los países en desarrollo —haciendo oír la voz de los pueblos “oprimidos”— en lo que respecta al establecimiento de un **nuevo orden mundial de la información y la comunicación**, que instaure un equilibrio y reciprocidad para una circulación libre y para una difusión más amplia y equilibrada de la información.

Para ese fin, en la misma declaración se establece que “los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores facilidades posibles de acceso a la información, así como, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.”

---

<sup>65</sup> Nos referimos a la *Declaración sobre los Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha Contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra*, cuyo texto completo se lo encuentra en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d\\_media\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_media_sp.htm)».



En esa línea, el periodista boliviano Raúl Rivadeneira (1990: 309-312) recomienda ver a la libertad de prensa bajo varios aspectos, aunque reconoce que en América Latina es un privilegio de propietarios de periódicos, un derecho ligado al sistema jurídico y económico del régimen de propiedad privada que enfrenta una serie de obstáculos: autocensura (mecanismo de control de los mensajes por parte del mismo emisor), censura (intervención directa del poder político o económico en las tareas periodísticas de selección, semantización y/o divulgación de mensajes), control directo de los medios (control total del estado). La libertad de prensa es concebida, por este autor, desde tres libertades:

- 1) **La libertad de impresión.**- Consiste en el derecho de imprimir todo tipo de materiales (noticiosos, educativos, artísticos, propagandísticos, etc.) para la difusión pública.
- 2) **La libertad de expresión.**- “Relativa al derecho de opinar libremente sin temor a represalias ni sanciones y con la sola sujeción a los principios jurídicos y morales que actúan como reguladores de la armonía social y de garantía para el mantenimiento de valores básicos del grupo sociocultural” (:310).
- 3) **La libertad de información.**- El autor afirma que se corresponde con el derecho a informar y a estar informado. Periodísticamente se fundamenta en el principio de acceso público, que se funda, a su vez, en el criterio de servicio público o función pública que le corresponde a la prensa:
  - Acceso del periodista a las fuentes de información.
  - Acceso de los receptores a los productos del medio.
  - Acceso de los grupos sociales al control de las informaciones que ellos generalmente protagonizan y que les afecta.
  - Participación de los receptores en procesos de retroalimentación.

Por otro lado, la *Asamblea General de las Naciones Unidas* trató específicamente el tema del acceso y difusión de información sobre **Derechos Humanos** —en el marco del cumplimiento de un derecho, individual y colectivo— y exhortó a promover y procurar la protección y realización de estos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. Así, el 8 de marzo de 1999 aprobó la *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*<sup>66</sup>, Resolución 53/144. En su artículo 6º establece que toda persona tiene Derecho, de forma individual y colectiva:

- 1) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a

---

<sup>66</sup> El texto completo de esta Declaración se lo encuentra en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)>.

- tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- 2) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
  - 3) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

## LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

... en el gobierno, un alto nivel de secreto con frecuencia les permite a quienes ejercen la autoridad guardar con recelo sus conocimientos para aumentar su poder, perjudicando la capacidad de la gente de participar de manera significativa en el proceso político. A puertas cerradas, reina la corrupción. Asimismo, en el sector privado se permite que magnates corporativos corruptos mantengan desinformados a los accionistas y se llenen los bolsillos... Es hora de que las cosas cambien. El acceso a la información constituye un componente fundamental dentro de una estrategia exitosa de desarrollo. Si somos serios en nuestro propósito de reducir la pobreza global, debemos liberar el acceso a la información y mejorar su calidad.

*Joseph Stiglitz y Roumeen Islam, 2002*

El Derecho Humano a la Información, tal como lo plantea el artículo 19° de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, puede analizarse desde tres puntos de vista: el sujeto, el objeto y el contenido.

### El sujeto universal del Derecho a la Información

La universalidad personal de este se pone de manifiesto cuando en la declaración se reconoce que sujeto del **Derecho a la Información** es todo individuo, por lo que se constituye en un derecho subjetivamente universal.

El sujeto titular del **Derecho a la Información**, es decir toda persona física y por extensión la jurídica, puede asumir frente a su contenido —investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones— una actitud activa/operativa o una actitud pasiva/receptiva. En ambos casos, no significa una diferencia de naturaleza o intensidad en la titularidad

del derecho, sino un diferente ejercicio o posición respecto a la utilización del contenido: situación activa (investigar y difundir) o situación pasiva (recibir).

El sujeto activo de la relación informativa es el agente emisor, generalmente un grupo formado por personas capaces, preparadas, con estándares claros de calidad y con unas características profesionales definidas, para informar: periodistas, comunicadores sociales, trabajadores de la prensa. El sujeto pasivo (público) es el destinatario natural y último de la información, admitido bajo el prisma jurídico como sujeto individual, aunque múltiple. En el momento que replica pasa a ser sujeto activo.

En este sentido, se puede hablar de un **Derecho de Información activo** (derecho a informar) —que no está sólo en los periodistas, sino en todos los ciudadanos— y de un **Derecho de Información pasivo** (derecho a ser informado), que además de los ciudadanos está en los informadores. Al respecto, Desantes (1974: 226) menciona que “todo hombre, por el hecho de serlo, es titular activo y pasivo, en potencia o en acto, de este derecho.”

Según este autor (:36-37), el principio de universalidad quebró seriamente por una discriminación social (raza, sexo, religión, razones ideológicas, etc.) evidente que confunde el concepto de súbdito —a quien se le niega la plenitud de Derechos— con el de ciudadano. Inclusive, el restringido acceso a los medios masivos de comunicación y a las TIC es considerado como una forma de discriminación.

### **El objeto silogístico del Derecho a la Información**

El objeto del **Derecho a la Información** no es universal, sino general porque admite excepciones en la difundibilidad, ya que no todo lo técnicamente informable es ética o jurídicamente informable. Siguiendo a Soria (en Benito: 345), a continuación se plantean algunas excepciones al derecho a la información:

- Lo que se da a conocer a través de los medios debe pertenecer en la mayoría de los casos al ámbito de lo público y no de lo privado.
- Deben prevalecer sobre el derecho a la información los Derechos Humanos más cercanos a la personalidad (derecho a la vida, derecho al honor y derecho a la intimidad) o al interés social (derecho a la paz).
- Los mensajes informativos no se podrán difundir cuando su autor los sustrae de la circulación (el derecho sobre la información prevalece sobre el derecho a la información) o cuando carecen de sus elementos constitutivos: la verdad en la comunicación de hechos, el bien en la comunicación ideológica y el criterio en la comunicación de juicios.

De acuerdo con el texto de la declaración de 1948, el objeto de este derecho está diversificado en dos especies: informaciones y opiniones. Para Desantes (:49-50), la primera se refiere a las noticias (hecho o conjunto de hechos reales) y la segunda

incluye tanto la opinión (juicios) —que cuando es comunitaria coincide con la llamada opinión pública<sup>67</sup>— como la propaganda (ideas, principios, ideología).

- 1) **La noticia.-** En torno a esta se estructura el **derecho a la noticia o derecho al hecho**. El decreto conciliar *Inter mirifica* definió la información como indagación y difusión pública y puntual de los acontecimientos, traducidos en noticia. La noticia es el eje común de todo el trabajo periodístico. Su constitutivo es la verdad porque es conforme a la naturaleza del hombre conocer la realidad como es. La noticia se caracteriza por ser novedosa, actual y oportuna; propiedades que hacen referencia a una noticia-novedad, en sus acepciones de estado o calidad de suceso nuevo, reciente, último. Noticia es, en este sentido, un acontecimiento que posea estos rasgos periodísticos, aparte de que tiene utilidad y valor para el receptor —quien le atribuye una significación y notoriedad de acuerdo a los valores e intereses individuales, grupales o colectivos que se ven afectados— y que sea transmitida, difundida o publicada oportunamente (conocimiento público). De ahí que el periodista y comunicólogo boliviano Rivadeneira (1990) establezca un concepto operable de noticia: “es todo acontecimiento de la naturaleza o del hombre que afecta al conjunto de intereses individuales o colectivos, en situaciones concretas de relación hombre-ambiente” (:50). Para Desantes (1990: 40), la noticia se estructura sobre la base de mensajes —puestos en forma y comunicados— que proceden del mundo exterior, es decir, mensajes de hechos, datos, sucesos; en suma, de todo lo que ocurre en la realidad externa, la misma que es susceptible de conocimiento y transmisión como acontecimiento noticiable por acción del periodista. El **Derecho a la Información** se satisface cuando el sujeto recibe la noticia, es decir, la verdad de los hechos exteriores. Es la comunicación de un hecho o conjunto de hechos relevantes —con trascendencia pública (publicables) e interés colectivo— que presenta las siguientes particularidades:

- a) **Objetividad.-** Certeza o relato del hecho con la mayor aproximación posible a la realidad.
- b) **Veracidad.-** Datos exactos y factibles de ser corroborados empíricamente.
- c) **Brevedad.-** Redacción sintética, de fácil difusión y recepción.
- d) **Simplicidad.-** Comprensible por todos.
- e) **Oportunidad.-** En el momento más inmediato posible.
- f) **Impersonalidad.-** En tercera persona.

---

<sup>67</sup> Entendemos la opinión pública como el juicio u opinión (dictamen, sentencia, crítica) comunicados o publicados que deben deducirse criteriológicamente de hechos reales y no deformados. Desantes (1990: 45) explica que este sentido de la opinión pública como mensaje es el que se emplea en las Declaraciones, Pactos y Convenciones de derechos humanos y el que está presente en las leyes estatales más modernas.

Y el terreno de la noticia linda con el de la información en el momento en que se considera a aquella como “elemento de reducción de incertidumbre<sup>68</sup> por efecto de la cantidad informativa que carga y por el grado de sorpresa que es capaz de producir en el receptor” (Rivadeneira: 55). De lo dicho se deduce que toda noticia periodística pertenece al mundo de la información, pero no toda información es noticia periodística.

El proceso de formación de opinión y toma de decisión exige estar completamente informado. Sobre la base de este proceso se encuentra la noticia, que exige una cualidad para ser tal: **la verdad**. La falta de ésta en la información constituye una corrupción de la información o desinformación<sup>69</sup>. Cada acto informativo se puede evaluar en la medida que contribuya o no a la realización del Derecho a la Información: si contribuye puede decirse que es un acto informativo correcto o justo, si no contribuye es un acto informativo malo o injusto.

- 2) **La opinión.-** Es la conclusión obtenida de evaluar o valorar un hecho por una idea o subsumir un hecho en una idea transformándolo en un juicio razonable. En el mensaje de juicios u opiniones el constitutivo esencial es el criterio. La libertad de opinión es un modo de hacer efectivo el Derecho a la Información. Es “necesaria para la democratización y para la participación, es decir, para la legitimación sociológica de la política” (Desantes, 1974: 63).
- 3) **La propaganda.-** La transmisión de una idea, de una ideología, de una concepción del mundo o de una doctrina es propaganda. La propaganda asume un contenido ideológico (político o religioso), frente a la publicidad que tiene un contenido comercial. Empero, Rivadeneira (1990) expone la imposible separación de lo ideológico y lo comercial, lo que lo lleva a definir la propaganda como “una comunicación que tiene por objeto persuadir/convencer al sujeto receptor para que asuma una actitud u opinión conforme a las expectativas de la fuente emisora del mensaje” (:299). De ahí que plantee (:302) el campo de la propaganda ideológica (política, religión, moral, etc.) y el campo de la propaganda comercial (anuncio de productos de consumo). Por su parte, Kimball Young (citado por Rivadeneira: 297) establece tres formas propagandísticas: de conversión, división y consolidación.

---

<sup>68</sup> Felicísimo Valbuena (citado por Benito, Ángel, 1991: 763-764) se refiere a una *incertidumbre específica*, la que surge en situaciones definidas con precisión o versa sobre asuntos concretos, y la *incertidumbre difusa* que tiene lugar, sobre todo, en los aspectos emocionales de las personas.

<sup>69</sup> Para neutralizar la información no verdadera se ha previsto el derecho de réplica, el cual lleva a rectificar la inexactitud de los hechos u opiniones. Del mismo modo, prohibir la información falsa de hechos no significa limitar el derecho a la información, sino procurando que la información sea conforme a su naturaleza y a la naturaleza del hombre y, por tanto, promoviendo su derecho.

Jesús Álvarez y Petra Secanella (en Benito: 1146) definen la propaganda, en un sentido etimológico e histórico, como “un conjunto de acciones organizadas para defender y difundir algo (un conjunto de ideas, un ideal y, por extensión, una persona, una institución, un sistema, una cosa).” Acción que tiene una finalidad persuasiva, que busca una imagen favorable o pretende lograr y mantener adeptos. En definitiva, busca influir en las razones, creencias, actitudes y comportamientos de los individuos y grupos.

## **El contenido dialéctico del Derecho a la Información**

A diferencia de otros, el **Derecho Humano a la Información** se integra por tres facultades jurídicas, que pueden ejercitarse separada o conjuntamente: facultad de investigar, facultad de recibir y facultad de difundir, sean informaciones u opiniones a través de cualquier medio de comunicación masiva, sin limitación de fronteras. De este modo, se traza una universalidad en cuanto a los medios a través de los cuales se materializa su ejercicio e, igualmente, del ámbito geográfico de su práctica. La facultad de recepción no es ni cualitativa ni cuantitativamente menos importante que la de investigación o la de difusión.

Conforme a la coyuntura y a su libre albedrío, el ser humano puede ejercitar directamente todas, cada una o un conjunto de estas facultades, o puede delegar general y tácitamente su ejercicio en los profesionales de la información (mandatarios tácitos del sujeto universal) y en las organizaciones/empresas informativas. Desde la perspectiva jurídica, en cualquier caso la persona está haciendo uso de una atribución de poder que le está conferida con carácter universal e igual para todos.

Como se mencionó, este derecho enumera tres facultades en su contenido:

- 1) **Investigar.-** Facultad de acceder directa y libremente a las fuentes de información. Las fuentes pueden ser hechos reales (el suceso y su contexto), declarantes (personas que dan su versión o testimonio sobre el hecho o expresan una posición al respecto) o documentos que pueden aportar datos novedosos sobre un aspecto de actualidad e interés público. Los informadores actúan como expertos delegados del público para investigar en servicio y a satisfacción de éste. El público implícitamente ha delegado su confianza y facultad de investigación en los medios y periodistas, por lo que la facultad de investigación presenta una doble faceta: como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información.
- 2) **Recibir.-** Se refiere al derecho de tomar y seleccionar —y la posibilidad de negarse a hacerlo— informaciones y opiniones. El derecho de optar presupone, pues, el tener una gama de opciones con igualdad de posibilidades de acceso para decidir las que le satisfagan plenamente.
- 3) **Difundir.-** Se refiere al derecho a la difusión, lo que supone el acceso de la persona a los medios de información para poder comunicar sus informaciones u opiniones libremente. La libertad de expresión se ha



### Capítulo 3

## El reconocimiento del Derecho a la Información en las Américas

Al confirmar principios que le han dado sentido a nuestras vidas es como si quisiéramos grabarlos en la trama del tiempo. La intención no es petrificar este instante, porque las petrificaciones significan muerte, sino anunciarlo hoy y mañana, como suelen hacer los enamorados en los árboles y los muros. Estamos escribiendo nuestros nombres en un tronco, en una pared del tiempo y todas nuestras historias, las colectivas y las personales, se funden en una, que clama por lo que nuestra Cuba está clamando desde que tuvo noción de sí misma: por libertad, por soberanía, por justicia.

*Silvio Rodríguez, 2002*

### HORIZONTE GENERAL

A nivel regional, tanto el artículo IV de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948) —de forma general— como el artículo 13° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) —con mayor precisión—, ratifican el **Derecho Humano a la Información**, sustentado en la libertad de pensamiento y de expresión, y que, también, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oral, por escrito o en forma impresa o artística.

Respecto a la censura, la convención sostiene que debe estar sujeta a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por ley, las mismas que sean necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.” Por ello, podrán ser sometidos a censura previa, por ley, los espectáculos públicos con el exclusivo objeto de proteger la moral de la infancia y la adolescencia (inciso 4°). Y, del mismo modo, se prohibirá por ley la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, inclusive la relacionada con la raza, color, religión, idioma, origen nacional o cualquier otro motivo.

Respecto a la censura indirecta implanta en su inciso 3° una mención específica:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Inclusive, el artículo 14° de la convención añade el **derecho de rectificación o respuesta** con el siguiente texto:



Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes y emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

Por ello, para la efectiva protección de la honra y la reputación de las personas, este artículo agrega que toda publicación y medio de comunicación masiva debe tener una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial. También aclara que en ningún caso la rectificación o respuesta eximen de responsabilidades legales en las que se hubiera incurrido. Ya en 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas abrió a la firma la *Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación*<sup>70</sup>, el mismo que entró en vigor diez años después.

Otro hito importante en la defensa del derecho a la información a nivel continental es la *Declaración de Chapultepec*<sup>71</sup>, formulada en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994, con el auspicio de la SIP. La mencionada declaración fue suscrita y endosada por jefes de estado<sup>72</sup>, líderes políticos, abogados constitucionalistas, académicos, escritores, directores de periódicos y representantes de la sociedad civil.

En su Preámbulo concede especial significación al **Derecho Humano a la Información** en toda su amplitud, inclusive lo relaciona con la deliberación pública y el desarrollo, tal como describe este párrafo:

Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad.

Los firmantes de esa declaración se unificaron en torno a un elemento que propicia el “floreamiento” y “creatividad” de la pluralidad y diversidad de sus culturas, un “motor y

---

<sup>70</sup> Además, el texto completo se ubica en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/i\\_ilocor\\_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/i_ilocor_sp.htm).

<sup>71</sup> El texto completo se puede hallar también en el sitio de la SIP, [Internet], en: [«http://www.sipiapa.com/espanol/projects/chapul-declaration.cfm»](http://www.sipiapa.com/espanol/projects/chapul-declaration.cfm).

<sup>72</sup> El primer ministro de las Bahamas, Hubert A. Ingraham, se convirtió en el 23° jefe de gobierno de las Américas que apoyó la Declaración de Chapultepec al firmar el documento el 30 de abril de 2002. El 30 de enero de ese mismo año, los presidentes de Bolivia y Perú, Jorge Quiroga y Alejandro Toledo respectivamente, ratificaron su adhesión en el Palacio de Gobierno de La Paz, en coincidencia con el foro organizado por la SIP para promover los principios de la Declaración en el país.

punto de partida de los derechos básicos del ser humano”: la **libertad de expresión**. Libertad que también puede ser alcanzada y garantizada —y, con ella, disfrutar de las demás libertades públicas— por medio de la práctica irrestricta de la **libertad de prensa**: “Prensa libre es sinónimo de expresión libre.”

La declaración contiene diez principios fundamentales que se inscriben, con precisión, en la lucha por la libertad de expresión y de prensa, como condición para la democracia y la civilización en el hemisferio. De ahí que en el primer principio se considere al ejercicio de estas libertades como un “derecho inalienable del pueblo.” Y en el segundo, se reconozca explícitamente el derecho a la información: “Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarla libremente. Nadie puede negar o restringir estos derechos.”

Para tener un panorama global, en el siguiente cuadro se hace una breve síntesis sobre el **Derecho a la Información** en diferentes instrumentos internacionales.

#### **El derecho a la información en los instrumentos internacionales**

<b>Declaración Universal de Derechos Humanos</b>	<p><b>artículo 19º</b>          Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.</p>
<b>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</b>	<p><b>artículo IV</b>          Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.</p>
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	<p><b>artículo 19º</b>          1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.          2. Toda persona tiene derecho a la libertad 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.          3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:          a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;          b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.</p>

	<p><b>artículo 20º</b>  1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.  2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.</p>
<p><b>Convención  Americana  sobre  Derechos  Humanos</b></p>	<p><b>artículo 13º</b>  Libertad de pensamiento y expresión.  1. 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.  2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:  a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o  b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.  4. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencia radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.  5. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.  6. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.</p>

**FUENTE:** Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas (CAJ). [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/dh2/E2.HTM>».

## HORIZONTE ANDINO

La *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*<sup>73</sup> es una declaración presidencial de la Comunidad Andina de Naciones, dada y firmada en Guayaquil el 26 de julio del 2002, que toca el tema del **Hábeas data** y el **Derecho de Acceso a la Información de los Órganos del Estado**. El artículo 20º, en el acápite de los derechos civiles y políticos, menciona que los estados miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela),

Promoverán y protegerán las libertades de pensamiento y de opinión y expresión, en particular el libre funcionamiento de los medios de comunicación social sin interferencias ni injerencias políticas, públicas o de grupos de presión privada; el acceso a medios de información electrónica; y el acceso del individuo a la información que, sobre su persona, obre en poder de la administración pública y las corporaciones privadas, conforme a lo establecido en la ley.

En esa línea, para la construcción de una sociedad ética a través de la lucha contra la corrupción pública y privada, la transparencia en las actuaciones públicas y privadas, y la rendición de cuentas de las autoridades, hace un llamado “a las Defensorías del Pueblo a promover mecanismos que hagan efectivo el derecho de información de la ciudadanía sobre las actividades de las instituciones públicas, con ajuste a las disposiciones legales y con la participación de la sociedad civil organizada” (art.72). Tal como se plantea, este derecho está estrechamente ligado a la **transparencia en la administración pública**, a través de la rendición de cuentas a la sociedad civil por parte del estado y sus funcionarios, y el acceso libre a la información sobre el manejo y distribución de los fondos públicos.

Sin embargo, la carta va más allá con miras a mejorar la promoción y protección de los Derechos Humanos, al referirse a la necesidad de brindar información a la población en general sobre los derechos de las personas con discapacidades a fin de eliminar prejuicios, estereotipos y discriminaciones a las que éstas son susceptibles (art. 49, inciso 7); y, del mismo modo, menciona el derecho de los y las adolescentes a recibir una debida educación e información para una sexualidad responsable (art. 45, inciso 11); así como la creación de centros de información y atención a los migrantes para la prevención y eliminación de la discriminación en el acceso a los servicios públicos de educación y salud, vivienda y alojamiento, seguridad social y a fuentes de trabajo (art. 51, inciso 2).

El Cuadro que viene a continuación reseña cómo este Derecho es abordado en diferentes constituciones de los países de la Comunidad Andina.

---

<sup>73</sup> El texto completo de la Carta se encuentra en el sitio de la Comunidad Andina, [Internet], en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart\\_DDHH.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm).

## El derecho a la información en las constituciones de los países de la Comunidad Andina

<b>Bolivia</b>	<p><b>Artículo 7º</b>          Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:          (...)         <ul style="list-style-type: none"> <li>b. A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión.</li> </ul> </p>
<b>Chile</b>	<p><b>Artículo 19º</b>          La Constitución asegura a todas las personas:          (...)         <p>12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deber ser de quórum calificado.</p> <p>La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.</p> <p>Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.</p> <p>Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.</p> <p>El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.</p> <p>Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.</p> <p>La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica. (último párrafo según Ley de reforma constitucional N° 19742, del 25 de agosto de 2001).</p> </p>
<b>Colombia</b>	<p><b>artículo 20º</b>          Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.          Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.</p>

<p><b>Ecuador</b></p>	<p><b>artículo 23º</b>  Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:  (...)  9. El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley.  10. El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.</p>
<p><b>Perú</b></p>	<p><b>artículo 2º</b>  Toda persona tiene derecho:  (...)  4.A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.  Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.</p>
<p><b>Venezuela</b></p>	<p><b>artículo 57º</b>  Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.  Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.  <b>artículo 58º</b>  La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p>

**FUENTE:** Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas (CAJ). [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/dh1/E3.HTM>».

La CPE reconoce en su artículo 7º, inciso b), que toda persona tiene el derecho fundamental, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión. Este artículo amplía el primero de la ley de Imprenta, de 19 de enero de 1925, mediante el cual “Todo hombre tiene el derecho de publicar sus pensamientos por la prensa, sin previa censura, salvo las restricciones establecidas por la presente Ley.” Esas restricciones se refieren a tres aspectos:

- 1) **Contra la Constitución** (art. 10).- Cuando los escritos publicados<sup>74</sup> se dirigen a trastornar, destruir o inducir a su inobservancia, en todo en parte de sus disposiciones.
- 2) **Contra la sociedad** (art. 11).- Cuando la publicación compromete la existencia o integridad de la Nación, expone a una guerra extranjera, tiende a trastornar la tranquilidad y orden públicos, incita o sostiene conmociones o desobediencias a las leyes o a las autoridades, provoca la perpetración de algún delito o son obscenos o inmorales.
- 3) **Contra las personas** (art. 13).- Cuando los impresos injurian directa o indirectamente —sean o no falsas las imputaciones injuriosas— a personas individuales o colectivas.

## **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS AMERICANOS**

(...) creo que el mayor desafío de los próximos años estará en promover que amplios sectores de la sociedad civil hagan suyo el ejercicio de la libertad de expresión como un derecho de cada individuo. Por ello, debe ser defendido por todos, no sólo por algunos sectores de la sociedad. Las posibilidades que las nuevas tecnologías dan para el ejercicio de la libertad de expresión deberían también formar parte de la agenda futura.

*Eduardo Bertoni, 2005*

### **Mandato y competencia de la Relatoría para la Libertad de Expresión**

Dentro de la esfera de atribuciones y competencias de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH) —órgano competente de la OEA creado en el marco del Pacto de San José de Costa Rica— se creó, por unanimidad de sus miembros durante su 97º período ordinario de sesiones en octubre de 1997, la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio.

---

<sup>74</sup> Se entiende realizada la publicación, de acuerdo con la Ley de Imprenta (artículo 7), cuando se distribuyen tres o más ejemplares del impreso, ha sido leído por cinco o más individuos, se pone en venta, se fija en un paraje, se deja en un establecimiento, se remite por correo u otros casos semejantes.

La relatoría<sup>75</sup> tiene el mandato permanente y dinámico —en respuesta a las necesidades que surgen del contexto— de promover, promocionar, monitorear y proteger la plena observancia y el respeto de la libertad de expresión y de información en el hemisferio, dado el papel fundamental que este Derecho desempeña en la consolidación y el avance del sistema democrático, al facilitar la participación de los miembros de la sociedad en los procesos de decisiones, al permitir el debate abierto y al asegurar que otros **Derechos Humanos** sean protegidos y las violaciones de los mismos denunciadas. En cuanto a lo mencionado dicha relatoría afirma que,

La información es de esencial importancia para el buen funcionamiento de las democracias dentro del hemisferio. Si las sociedades no tienen un conocimiento cabal de las acciones y políticas de sus gobernantes es imposible la participación plena e informada de los individuos en los procesos de transformación, debate y fortalecimiento de las instituciones democráticas. El derecho de la sociedad a estar informada garantiza en gran parte el funcionamiento de los sistemas político-sociales basados en la participación democrática.

Asimismo, al crear la relatoría, la comisión buscó estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión e información; formular recomendaciones a los estados miembros para incluir leyes que amplíen el derecho de los ciudadanos a participar activamente en el proceso democrático a través del acceso a la información; elaborar informes y estudios especializados sobre la materia; y, actuar frente a la vulneración de este derecho en cualquier país de la OEA. Uno de los deberes y mandatos de la relatoría es, entre otros, preparar un informe sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas y presentarlo a la comisión para su consideración e inclusión en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Es así, que en la *Declaración de Santiago*, adoptada en abril de 1998, los jefes de estado y de gobierno señalaron expresamente que:

Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [en materia de derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Durante la *Tercera Cumbre de las Américas*, celebrada en abril de 2001 en Quebec, Canadá, los jefes de estado y de gobierno ratificaron el mandato de la relatoría agregando el siguiente punto:

Apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre

---

<sup>75</sup> Mayor información sobre la Relatoría se encuentra disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/defaultsp.htm>».



Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales.

A la luz de la información obtenida, el relator especial concluyó que la “práctica que fomenta una cultura de secretismo de la información en manos del estado ya sea por desconocimiento de normas específicas que regulan dicho ejercicio o porque ante la vaguedad o amplitud del lenguaje utilizado en la norma, el agente que dispone de la información opta por la negativa por temor a ser sancionado”, y subrayó también que estas prácticas “ponen en peligro el sistema democrático constitucional permitiendo el incremento de actos de corrupción”.

Por su parte, de manera constante la relatoría recibe informaciones de toda índole y las evalúa a la luz de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*<sup>76</sup>, aprobada por la comisión en el año 2000 como una interpretación autorizada del artículo 13º de la *Convención Americana de Derechos Humanos* y un importante instrumento para ayudar a los estados a abordar problemas y defender el **Derecho a la Libertad de Expresión**. A lo largo de su existencia, la relatoría ha utilizado los casos ocurridos en el hemisferio para resaltar los desafíos que enfrentan quienes desean ejercer su libertad de expresión: las agresiones y asesinatos de periodistas, la inexistencia y las deficiencias de leyes que garanticen el acceso a la información y la existencia de leyes de desacato en muchos estados de la región.

La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* y la CIDH han sostenido que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática. No sólo es un derecho fundamental en sí, sino que también es un medio importante por el cual los ciudadanos pueden asegurar la protección de todos sus otros derechos. A través del ejercicio de la libertad de expresión, los individuos tienen la oportunidad de manifestarse “en la vía pública” e incidir en el debate respecto a políticas relacionadas a asuntos que los afectan directamente.

Por ello, la relatoría estableció una clasificación sobre los distintos métodos utilizados para coartar el **Derecho a la Libertad de Expresión e Información**. Vale destacar que todos estos actos son incompatibles con los **Principios sobre Libertad de Expresión**, aprobados por la CIDH:

---

<sup>76</sup> La idea de elaborar esta Declaración nació del reconocimiento de la necesidad de establecer un contexto jurídico para regular la protección efectiva de la libertad de expresión en el Hemisferio, incorporando las doctrinas prevalecientes reconocidas en distintos instrumentos internacionales. La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* aprobó la Declaración preparada por la Oficina del Relator Especial en el curso de su 108º período de sesiones, en octubre de 2000. Dicha declaración es fundamental para interpretar el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su aprobación no es sólo un reconocimiento de la importancia de proteger la libertad de expresión en las Américas, sino que también incorpora al sistema interamericano las normas internacionales para un ejercicio más efectivo de este Derecho.

- Asesinato a periodistas, considerado como el problema más grave que pone en una situación de extrema vulnerabilidad y riesgo al resto de los comunicadores sociales.
- Altos grados de impunidad en los procesos sobre crímenes contra periodistas: falta de investigación seria, imparcial y objetiva y una sanción de los autores materiales e intelectuales.
- Utilización de métodos para silenciar el trabajo de periodistas y medios de comunicación masiva plasmados en diferentes tipos de agresiones: amenazas, agresiones físicas y psíquicas, hostigamiento, detenciones, intimidaciones, calumnias, injurias, acciones judiciales.
- De igual forma, se puede mencionar la censura previa y la legislación contraria a la libertad de expresión y de información.

También se ha incluido en algunos casos las acciones positivas que han tenido lugar, incluidas la sanción de leyes de acceso a la información, la derogación de las leyes de desacato en un país del hemisferio y la existencia de proyectos legislativos o decisiones judiciales favorables al pleno ejercicio de la libertad de expresión.

### **Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia**

Tal como lo han señalado los órganos del sistema interamericano, la libertad de expresión y el acceso a la información son fundamentales para sociedades democráticas, pues estas se nutren del libre debate de ideas y la más pública circulación de informaciones y opiniones. El ejercicio de estos derechos ayuda a evitar la corrupción y asegurar la probidad de la función pública, así como la participación ciudadana.

Desde su creación en 1997, la relatoría se propuso contribuir a los debates de ciertos temas relacionados con la protección y el respeto del derecho objeto de su mandato. Los informes anuales 2001 sobre la *Acción de habeas data y derecho a la información*<sup>77</sup> —publicado en abril del 2002, bajo la dirección del Dr. Santiago Alejandro Cantón— y el del 2003 en torno al *Acceso a la Información*<sup>78</sup> —bajo la dirección del Dr. Eduardo Bertoni, relator para la libertad de expresión desde marzo del 2002 hasta fines del 2005—, abordan específicamente el objeto de estudio del presente documento.

En el 2001, la Oficina publicó el “**Informe sobre la acción de *habeas data* y el derecho de acceso a la información en el Hemisferio**”<sup>79</sup>, que contiene una

---

<sup>77</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/relatoria/docListCat.asp?catID=20&lID=2>».

<sup>78</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/relatoria/docListCat.asp?catID=22&lID=2>».

<sup>79</sup> Véase CIDH, Informe Anual 2001, Volumen II, Informe de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo III. Informe sobre la acción con respecto al Habeas Data y el derecho de acceso a la información en el Hemisferio, OEA, 16 de abril de 2002. Disponible [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=381&lID=2>».

enumeración de la legislación<sup>80</sup> y las prácticas existentes en los 35 estados miembros de la OEA con respecto al derecho al acceso a la información y el recurso de *habeas data*. En éste, se reconoce la importancia que se le otorga al **Derecho de Acceso a la Información**, ya que se encuentra íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad<sup>81</sup> de los actos de gobierno. Una buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, transparentes y públicamente responsables. En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a información.

Empero, al mismo tiempo, se destaca la falta de previsión constitucional y legal para garantizar el acceso a información pública en gran parte de los países del hemisferio. A falta de una legislación más precisa, terminan adaptándose normas genéricas que protegen —por ejemplo— categorías tan amplias como “la libertad de los individuos”. Se hace evidente que sin procesar en detalle, esa previsión no ayuda a la aplicación de una norma tan específica como el *hábeas data*. Algunas naciones cuentan con una legislación concebida a tal efecto, pero dado que su lenguaje es ambiguo resulta, en muchos casos, en una práctica de negación de información por entes del estado haciendo un uso abusivo de su poder de discreción. Desde el punto de vista formal, pueden apreciarse claras diferencias entre los países que ya han desarrollado normativas constitucionales y legales y aquéllos que aún deben basarse en normas generales como “derecho de amparo” o “libertad de expresión y opinión”, para proteger el **Derecho a la Información**.

A propósito, en su *Informe Anual 2003*, la relatoría especial estableció los antecedentes teóricos sobre el Derecho de acceso a la información al declarar que “la garantía del acceso público a la información en poder del estado no sólo es una herramienta práctica que fortalece la democracia y las normas de derechos humanos y promueve la justicia socioeconómica, sino que es también un derecho humano protegido por el derecho internacional”.

En junio de ese año, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución 1932,<sup>82</sup> intitulada “**Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia**”. En su primer artículo, reafirma que “toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es requisito

---

<sup>80</sup> Como marco de interpretación legal se toma el artículo 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* de la CIDH. Asimismo, la Relatoría consultó entre otras fuentes la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción desarrollada por la Oficina de Anti-Corrupción de la OEA, los Principios sobre Acceso a la Información de la organización no-gubernamental, Article 19, comentarios de la organización no-gubernamental *Center for National Security Studies, Human Rights Watch* y otras organizaciones independientes dedicadas a la protección de los derechos humanos y la libertad de expresión.

<sup>81</sup> Siguiendo la propuesta teórica de Jürgen Habermas, se entiende el concepto de “publicidad” en el sentido de la amplia difusión de la información y los temas de debates mediante los medios de comunicación, como un elemento clave que debe incluirse como dimensión constitutiva de la opinión pública y del espacio público y como principio de control del poder político.

<sup>82</sup> Se puede consultar inextensa [Internet], en « [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres\\_1932.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1932.htm)».

indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.” Para su adecuado cumplimiento, insta a los estados a que respeten y hagan respetar este **Derecho Humano**.

Asimismo, la resolución 2252, aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 6 de junio del 2006, encomienda a la relatoría que apoye los esfuerzos de los estados miembros que lo soliciten, en la elaboración de legislación y mecanismos sobre la materia de acceso a la información pública y participación ciudadana; y a la CIDH, que efectúe un estudio sobre cómo puede el estado garantizar a todos los ciudadanos la libertad de buscar, recibir y difundir información pública, sobre la base del principio de libertad de expresión. Al velar sobre su estado de cumplimiento, se reitera y amplía consecutivamente a través de las resoluciones 2057 en el 2004,<sup>83</sup> 2121 en el 2005<sup>84</sup> y 2252 en el 2006.<sup>85</sup>

Para ello es importante que se elabore y/o adapte y promueva la adopción de disposiciones legislativas nacionales o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. De la misma manera, en esta resolución se encomendó al Consejo Permanente que promueva la realización de seminarios y foros conducentes a promover, difundir e intercambiar experiencias y conocimientos relativos al tema con el fin de contribuir con los esfuerzos de los estados miembros en su plena implementación.

El 28 de abril del 2006 se llevó a cabo en la sede de la OEA, Washington D.C., la “Sesión Especial conducente a promover, difundir e intercambiar experiencias y conocimientos relativos al acceso a la información pública y su relación con la participación ciudadana, con la participación de expertos de los estados y representantes de la sociedad civil”, en cumplimiento con el mandato de la Resolución 2121 (junio de 2005).

En dicho evento, la Delegación del Perú presentó un documento de trabajo destinado a lograr un “**Consenso Interamericano de Políticas para el Acceso a la Información Pública**”<sup>86</sup>, el mismo que debería contener, entre otros, los siguientes campos de acción:

### **1. Garantizar el acceso a la información como derecho**

- Los Estados deben reconocer y respetar el derecho de todas las personas a buscar y recibir la información pública que requieran de parte del Estado.

### **2. Reconocer el vínculo entre el acceso a la información y la promoción de la gobernabilidad democrática**

---

<sup>83</sup> Se puede consultar inextensa [Internet], en «[http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs\\_approved/agres2057\\_04.asp](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs_approved/agres2057_04.asp)».

<sup>84</sup> Se puede consultar inextensa [Internet], en «[http://www.civil-society.oas.org/General Assembly Resolutions/Fort Lauderdale/Esp/G-RES. 2121-XXXV-O-05 ESP.doc](http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Fort%20Lauderdale/Esp/G-RES.2121-XXXV-O-05%20ESP.doc)».

<sup>85</sup> Se puede consultar inextensa [Internet], en «[http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_Res/2252.doc](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_Res/2252.doc)».

<sup>86</sup> El documento se halla disponible [Internet], en «[http://72.14.209.104/search?q=cache:L.YF0\\_bvbMckJ:scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_06/CP16811S04.doc+CP16811S01&hl=es&gl=bo&ct=clnk&cd=1](http://72.14.209.104/search?q=cache:L.YF0_bvbMckJ:scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/CP16811S04.doc+CP16811S01&hl=es&gl=bo&ct=clnk&cd=1)».

- El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática.
- Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder.

### **3. Reconocer los vínculos entre el acceso a la información pública y la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción**

- El acceso a la información es indispensable para que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, y en general, para identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos, y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país.
- Este derecho también hace posible la fiscalización, el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones esenciales para la transparencia en la gestión de las entidades públicas y para evitar la corrupción y otros abusos del poder.

### **4. Establecer legislación sobre el acceso a la información pública y sobre las obligaciones del Estado en este campo**

- Los Estados se deben comprometer a adoptar, en el marco de sus normas constitucionales y compromisos internacionales, las legislaciones y las medidas reglamentarias necesarias que permitan el ejercicio efectivo del derecho a acceder a información pública.
- Dichas normas deben estar destinadas a estipular que el Estado y las empresas que prestan servicios públicos están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.
- Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud.
- Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.
- Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo y que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga.
- Las autoridades estatales deben proporcionar la información solicitada en forma oportuna y un plazo razonable, sin exigir formalidades que puedan entorpecer el ejercicio de este derecho.
- La entrega de la información debe ser gratuita en principio.
- El Estado debe proveer los recursos necesarios para garantizar el acceso a la información pública, incluyendo fondos para el archivo y acopio de información, así como para la capacitación de personal.

- El Estado está en la obligación de promover, a través del sistema educativo y por medio de campañas de formación cívica, una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público.
- La sociedad civil debe cumplir un papel en el diseño de legislación en la materia así como en la vigilancia de esta normatividad y en su difusión.
- Las legislaciones deben considerar mecanismos ágiles y sencillos a los que el ciudadano pueda recurrir ante la negativa injustificada o arbitraria de información.

#### **5. Reconocer el vínculo entre acceso a la información y el ejercicio libre de la actividad periodística**

- Los Estados deben garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación, así como asegurar a los periodistas las condiciones para acceder a la información y para difundirla en el ejercicio de su profesión.
- Ningún periodista debe ser obligado por el poder judicial o una autoridad de gobierno a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales.
- Los Estados y los medios de comunicación deben colaborar para que las normas y políticas de acceso a la información pública contribuyan a promover la gobernabilidad democrática, la justicia social y la lucha contra la corrupción.

#### **6. Normar apropiadamente las excepciones al acceso a la información pública**

- Las excepciones al acceso a la información pública se deben regular en forma limitada, sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional o el derecho legítimo del individuo a la intimidad.
- Las negativas de acceso a la información pública deben estar justificadas y debidamente comprendidas en el régimen restringido de excepciones.
- La ley, habiendo determinado los casos específicos de información clasificada, debe establecer plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de seguridad nacional lo permita, de manera que una información no se mantenga.
- Se debe encargar a instancias de revisión independientes que determinen si son legítimas y razonables las excepciones establecidas al derecho al acceso a la información pública.

#### **7. Garantizar la protección legal del acceso a la información pública**

- Es necesario que existan mecanismos ágiles y sencillos para recurrir a la justicia ante una negativa injustificada de acceso a la información pública.
- El Poder Judicial y las instituciones de defensoría pública deben vigilar el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales con relación al acceso a la información pública.

- La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en los casos de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio.
- Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente debe poder revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información.

## **Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión**

La prensa es libre cuando no depende del poder del gobierno o del poder del dinero.

*Albert Camus, 1944*

El IDH/2002 a nivel mundial (PNUD, 2002b: 77) afirmó que el periodismo “sigue siendo una actividad peligrosa”<sup>87</sup>. En 2001, murieron 37 periodistas cumpliendo su deber. Otros 118 fueron hechos prisioneros. En todo el mundo más de 600 periodistas o sus organizaciones de noticias fueron intimidados o atacados físicamente, en la mayoría de las ocasiones porque algunas personas no estaban de acuerdo con el contenido de sus informaciones.”

El 2006 está resultando hasta octubre ser el año más mortal para los periodistas en casi un decenio, con 75 muertos hasta el momento, según un nuevo informe de la Asociación Mundial de Periódicos (WAN). El número más elevado de muertes ha ocurrido en Irak, donde 26 periodistas han perdido sus vidas mientras informaban a cerca del conflicto. Filipinas registró el segundo número más elevado, con ocho periodistas asesinados en lo que va de este año. La WAN comenzó a llevar registros de asesinatos de periodistas en 1997. Su anterior cifra récord fue de 72 periodistas muertos, en 2004. Estas cifras incluyen a todos los trabajadores de los medios muertos en el cumplimiento del deber o atacados debido a su trabajo. También incluye casos en los que el motivo de los asesinatos no está confirmado o en los que las investigaciones no han concluido.

---

<sup>87</sup> En el Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo de 2002), el presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Robert J. Cox, expresó que “Un tema fundamental y de gran preocupación para la organización es el de la impunidad que rodea a la mayoría de los 251 asesinatos contra periodistas que desde octubre de 1988 hasta abril del 2002 ha registrado la SIP en el hemisferio occidental. (...)

La SIP mantiene su compromiso de seguir demandando a las autoridades que cumplan con su deber de investigar, castigar y reparar las consecuencias de estos crímenes. Empeñados en acabar con la impunidad, continuaremos exigiendo como principios fundamentales que no prescriba el tiempo de juzgamiento de los crímenes contra periodistas, que sean juzgados en el fuero federal para acelerar y garantizar la imparcialidad de los procesos; y que los organismos internacionales de asistencia financiera contemplen los crímenes contra periodistas y la impunidad como causal de revisión, suspensión o supresión de dicha cooperación.”

Por su parte, en el hemisferio americano, según el *Informe de la Relatoría 2002*<sup>88</sup> — publicado en junio de 2003—, los periodistas y comunicadores sociales se convierten a menudo en blanco de la violencia y la intimidación con el propósito de atemorizarlos y silenciarlos, en virtud de su función de fiscalizadores públicos. El asesinato de estos sigue representando un problema grave, ya que en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México y Paraguay, al menos un periodista ha perdido la vida como consecuencia del ejercicio de su profesión.

(...) durante el año 2002 fueron asesinados 10 de ellos en el hemisferio como consecuencia del ejercicio de su profesión. Esta cifra es sensiblemente superior en comparación a la publicada por la Relatoría en el Informe anual anterior [9 periodistas]. Por ello es necesario insistir que el asesinato de trabajadores en medios de comunicación en ocasión del ejercicio de su profesión, refleja no sólo la violación del derecho fundamental a la vida sino que además expone al resto de los comunicadores sociales a una situación de temor que podría llevarlos a la autocensura.

En el 2003, México siguió un auspicioso progreso en materia de protección de estos derechos, con la puesta en marcha de una ley en el ámbito federal y con, por lo menos, la presentación de proyectos en todos los estados mexicanos. Perú también continuó avanzando en su proceso de implementación de normas sobre acceso a la información pública, al igual que Jamaica y Nicaragua.

Sin embargo, ese año marcó un estancamiento de los procesos legislativos en Guatemala y Argentina que no convirtieron en ley, proyectos que se encontraban en sus respectivos Congresos. También, se dictó jurisprudencia para este Derecho, de acuerdo con lo constatado por la relatoría en Panamá, Chile y Estados Unidos, donde distintos jueces interpretaron restrictivamente la posibilidad de acceder a la información pública en contradicción con lo establecido por el principio 4º de la *Declaración de Principios*.

En Bolivia, según la información recibida por la relatoría el 2003, se evidencia una serie de lamentables hechos que coartan el **Derecho a la Libertad de Expresión y de Información**. El 12 de febrero, el camarógrafo Toribio Kanqui de *UNITEL* fue herido de bala en el tobillo derecho mientras grababa los incidentes de una manifestación pública. Durante los mismos hechos, el periodista Gonzalo Rivera, del mismo medio, fue agredido a golpes y puntapiés por civiles. Fernando Ormachea, camarógrafo de *Bolivisión*, fue golpeado y pateado por civiles quienes intentaron quitarle el equipo. El canal estatal *Televisión Boliviana* y *Bolivisión* interrumpieron hasta el día siguiente las transmisiones para garantizar la seguridad de las instalaciones y del personal. El 13 de febrero, el fotógrafo Juan José Torrejón de *La Prensa*, resultó herido cuando el cobertor de una granada de gas lacrimógeno impactó en su pierna.

---

<sup>88</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: <<http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=138&lID=2>>.



En septiembre y octubre del mismo año, la ciudad de El Alto fue escenario de varias manifestaciones. En el transcurso de varias semanas, periodistas que pretendían cubrir estos hechos fueron objeto de agresiones por parte de manifestantes, lo que llevó al periódico *La Razón* a tomar la decisión de no cubrir más las movilizaciones alteñas. Las manifestaciones se intensificaron a partir del 11 de octubre y tuvieron como resultado más de 70 muertos y 200 heridos, en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto 2002 - octubre 2003). En este contexto, el 15 de octubre, la planta de transmisión de *Radio Pío XII* y el *Canal 13 Universitaria de Televisión*, ubicada en Oruro, fue objeto de un atentado con explosivos que impidió a ambos medios continuar con sus transmisiones. Este hecho motivó un comunicado especial de la relatoría. La *Red Educación Radiofónica de Bolivia* (ERBOL), de la cual *Radio Pío XII* forma parte, habría recibido, con anterioridad al atentado, varias amenazas en contra de sus periodistas. Ese mismo día, Eduardo Pinzón, camarógrafo de Radio Televisión Española, fue atacado por simpatizantes del Movimiento al Socialismo (MAS), y *Cadena A de Televisión* y *Radio Televisión Popular* (RTP) también suspendieron sus transmisiones durante varias horas tras haber recibido amenazas.

El informe de relatoría del 2005, muestra un progreso interesante en el país con la promulgación del decreto supremo<sup>89</sup> 28168 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 17 de mayo del 2005 (ver Anexo N° 7), al reconocer que el derecho promovido es un elemento fundamental para el pleno ejercicio de la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia, y establecer que todas las personas naturales y legales tienen derecho a solicitar y a recibir información plena y adecuada del poder ejecutivo.

Para dar continuidad a esta labor, ya en el informe de 2001, el relator especial para la libertad de expresión recomendó la adopción de las siguientes medidas en las Américas para garantizar los Derechos a la libertad de expresión y de *habeas data*, de acuerdo con las normas internacionales:

1. La promulgación de leyes que permitan el acceso a la información en poder del Estado y normas complementarias que regulen su ejercicio como así también la promulgación de leyes que contemplen el derecho de las personas a acceder a sus datos personales en función de la acción de *habeas data*, contemplando los estándares internacionales en dicha materia.
2. La existencia de instancias de revisión independientes que puedan determinar que las restricciones establecidas bajo razones de defensa nacional sean balanceadas teniendo en cuenta la protección de otros derechos fundamentales en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos como el derecho de la sociedad a estar informada sobre asuntos de interés público, entre otros.

---

<sup>89</sup> De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política del Estado de Bolivia, una de las atribuciones del presidente de la república es, “Ejecutar y hacer cumplir las leyes expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrarias sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.”

3. El impulso de proyectos de ley sobre la materia con la participación y consenso de la sociedad civil.
4. Políticas que promuevan y divulguen la existencias de estos derechos individuales y colectivos como herramientas legales para alcanzar la transparencia de los actos del Estado, para proteger la intimidad de las personas frente a manejos arbitrarios o ilegítimos de datos personales y como medio de fiscalización y participación de la sociedad.

## El Derecho del público a saber es el Derecho a vivir

Los nadies  
Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.  
Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre,  
muriendo la vida, jodidos, rejodidos:  
Que no son, aunque sean.  
Que no hablan idiomas, sino dialectos.  
Que no profesan religiones, sino supersticiones.  
Que no hacen arte, sino artesanía.  
Que no practican cultura, sino folklore.  
Que no son seres humanos, sino recursos humanos.  
Que no tienen cara, sino brazos.  
Que no tienen nombre, sino número.  
Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa  
local.  
Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.  
*Eduardo Galeano*

### DE LA INFORMACIÓN, SU ACCESO Y OTROS

Un tema que comienza a discutirse en los países latinoamericanos, en el marco de la demanda de los ciudadanos y la predisposición de los estados en el camino de “democratizar la democracia”, es el de facilitar y asegurar el **Derecho a la Información** y el recurso de *habeas data*, como mecanismos que coadyuvan en la formación y ejercicio de la ciudadanía, con todo lo que ello implica en el manejo consciente y responsable del poder cotidiano. Tal como menciona María Rosa Maurizi (2001: 1),

En el sistema democrático representativo no sólo importa la participación electoral sino que también toma relevancia la búsqueda de mecanismos de participación directa y, sobre todo, la incorporación de los ciudadanos en las decisiones trascendentes de su comuna, ciudad y país.

Para cumplir de manera efectiva este rol, las personas requieren tener, en primera instancia, asegurado y reconocido formalmente —con fuerza de ley— el libre acceso a la información que produce y maneja el sector público<sup>90</sup>, como un adecuado instrumento que promueva la participación política, la lucha contra la corrupción y la interlocución con las diferentes instancias del estado, en relación a los temas que afectan inmediata y directamente en la construcción del propio desarrollo humano. La labor del estado es fundamental en brindar las condiciones apropiadas para que las

---

<sup>90</sup> Coincidimos con Maurizi (2001: 2) que el sector público abarca “todos aquellos organismos y dependencias a través de las cuales un gobierno (central, regional y/o local) lleva a cabo sus tareas y, en el caso de los sistemas democráticos, incluimos también los organismos que dependen de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales.”

personas puedan acceder libremente a la información que requieren en su vida cotidiana<sup>91</sup>. Es así que,

El tipo de información por la cual las personas mostrarán interés dependerá de la posición que asuman frente al accionar del Estado, de lo que podríamos entender también como el nivel de participación y ciudadanía que ejerzan (*ibídem*: 4).

En cumplimiento de los mandatos impartidos por los jefes de estado y de gobierno en la *Tercera Cumbre de las Américas*, celebrada en la ciudad de Quebec, en abril de 2001, el relator especial de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH) para la Libertad de Expresión, se abocó a una tarea permanente por garantizar y ampliar el acceso a la información en los estados miembros de la OEA, en el entendido de que su implementación efectiva ofrece un marco para el establecimiento de políticas de transparencia necesarias para fortalecer las democracias. Incluso, el debate público sobre este tema fomenta el afianzamiento de las democracias americanas.

El Plan de Acción de esta Cumbre establece que la buena gestión y administración de la cosa pública requiere instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables, destinadas a facilitar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, plantea que para fortalecer una democracia más eficaz, crear la prosperidad y desarrollar el potencial humano, los gobiernos de la región deben garantizar la protección, promoción y respeto de los Derechos Humanos, y el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que éstos manejan.

El valor del acceso a la información comprende la promoción de los objetivos más importantes de las Américas, incluyendo democracias transparentes y efectivas, respeto por los derechos humanos, mercados económicos estables y justicia socioeconómica. (...) El Estado debe reconocer todos estos factores para garantizar en forma suficiente el derecho de acceso a la información. (OEA, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003*<sup>92</sup>).

En esta dirección, el relator estableció en su informe del 2001 la necesidad de promulgar leyes que permitan el acceso a la información en poder del estado y que,

---

<sup>91</sup> Tal como menciona el comunicólogo Torrico (2003:66), en el primer semestre del año 2002 el gobierno boliviano ha dado significativos pasos institucionales y prácticos en el campo de las tecnologías informativo-comunicacionales: a) la creación de la Fundación para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (FUNDETIC) destinada a promover la conectividad y el acceso de los sectores marginales al mundo cibernético; b) la creación de la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB), encargada de diseñar y ejecutar la "Estrategia Agenda Bolivi@ Digital" para reducir la pobreza y promover la inserción nacional en la sociedad informatizada, que comprende un componente de gobierno electrónico; c) la licitación para la instalación de 79 telecentros en poblaciones rurales de ocho de los nueve departamentos del país. El mismo autor asevera que de un total de 26 instituciones de los poderes del Estado, sin contar los viceministerios ni las superintendencias, sólo 17 de ellas disponen de un *sitio web* activo (:75).

<sup>92</sup> El texto completo está disponible en el Capítulo IV, el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>».

además, contemplan el derecho de las personas de poder acceder a sus datos personales (*habeas data*). Asimismo, recomendó el impulso de políticas que promuevan y divulguen la existencia de estos derechos como herramientas legales para alcanzar la transparencia de los actos del estado y como medio de fiscalización y participación de la sociedad.

Sin embargo, es un hecho que en América Latina, en general, los gobiernos no aseguran la publicidad de sus actos, impidiendo el acceso, la participación y el monitoreo efectivos de la ciudadanía. La mayoría de las dependencias gubernamentales no entrega la información que se le solicita. Las pocas que sí lo hacen, ni siquiera cumplen los plazos legales. En consecuencia, no existe un acceso efectivo a la información sobre la cosa pública por parte de la ciudadanía para poder utilizarla en función de sus intereses.

Esta afirmación es ratificada por una investigación<sup>93</sup> realizada, entre junio y septiembre de 2003, por el *Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas*. Este proyecto se puso como objetivo para el período comprendido entre julio del 2002 y marzo del 2005, implementar en 21 países de las Américas una “*Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec*”<sup>94</sup>, en temas asociados al fortalecimiento de la democracia. En especial, los temas seleccionados para realizar el seguimiento fueron: **1)** Acceso a la información, **2)** Libertad de expresión, **3)** Gobierno local y descentralización, **4)** Fortalecimiento de la sociedad civil, y, **5)** Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

Entre algunas de las sugerencias propuestas por este grupo de ONG con el fin de avanzar en materia de acceso a la información, se propuso en la *Cumbre Extraordinaria de Monterrey* (México), realizada en enero del 2004, diseñar políticas nacionales públicas que incluyan leyes que garanticen y regulen dicho acceso, establecer sanciones efectivas para los funcionarios que incumplan las normas y crear organismos autónomos de fiscalización de la aplicación de las normativas.

A efectos de corregir esta situación y garantizar debidamente el derecho de los ciudadanos a la información pública, los estados deben, de acuerdo con el *Informe de*

---

<sup>93</sup> El estudio buscó comprobar si las dependencias gubernamentales respondían de forma positiva a requerimientos de información por parte de un ciudadano común, en los procedimientos y tiempos establecidos por las normativas de cada país, y los resultados fueron decepcionantes. La investigación indica que no existe un acceso efectivo a la información pública por parte de la ciudadanía, ya que la mayoría (sobre el 65%) de las dependencias gubernamentales no entregó la información que se les solicitó. Por ejemplo, en Chile de un total de 14 dependencias gubernamentales a las que se les pidió información específica, sólo 5 respondieron y 2 fuera del plazo legal; mientras que en Argentina, de 17 solicitudes se recibieron 2 respuestas; y, en Uruguay de 14 peticiones apenas se consiguió una réplica.

<sup>94</sup> Este proceso está siendo coordinado desde el 2001 por Corporación Participa de Chile y cuenta con una coordinación regional integrada por organizaciones como Focal de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y con el auspicio de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la RID. Este grupo de ONGs tiene por objetivo dar seguimiento y apoyar el cumplimiento del Plan de Acción de la 3era. Cumbre de las Américas (Québec, 2001), en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana. Mayor información, [Internet], en <<http://www.sociedadcivil.org>>.

la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003<sup>95</sup>, efectuar avances concentrados y simultáneos, por lo menos, a tres niveles diferentes:

- 1) **Antecedentes teóricos.-** En primer lugar, el cimiento conceptual del **Derecho de Acceso a la Información** debe ser ampliamente comprendido en profundidad y amplitud.
- 2) **Régimen de acceso a la información.-** La estructura legislativa y reglamentaria debe estar bien concebida y basada en una confluencia equilibrada de coordinación de procedimientos, activismo cívico y voluntad política. Las características legislativas y procesales específicas en todo régimen de acceso a la información incluyen: presunción del carácter público de los documentos fundamentales y reuniones, definiciones del tipo de información a la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables de acceso, examen individual de las excepciones y sanciones por incumplimiento. Además de éstas, se requiere la firme voluntad política de implementarla y la presencia de una sociedad civil activa.
- 3) **Sistema de excepciones.-** Finalmente, se requiere un sistema de excepciones que sea específico, claro y transparente. La definición y ponderación entre la garantía del **Derecho de Acceso a la Información** y otros intereses válidos del estado (privacidad de las personas, seguridad nacional), plantea un desafío muy delicado.

Entonces, uno de los puntos cruciales es el quehacer por parte del estado para facilitar el acceso a la información, y otro, la actitud y posición que las personas asumen respecto a su labor ciudadana en relación con su consumo cultural —en el sentido de apropiación<sup>96</sup> y utilidad simbólica<sup>97</sup> y práctica<sup>98</sup> de ésta—, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Posiciones en cuanto a la información**

<b>Identidad y rol del usuario de la información</b>	<b>Sentido final de la búsqueda de información</b>	<b>Tipo de información</b>	<b>Ejemplos de servicios de información pública</b>
<b>Beneficiarios pasivos</b>	Búsqueda de información responde a necesidad de	Aspectos formales y prácticos de la política de gobierno.	Ventanillas únicas de programas

<sup>95</sup> El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: <http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>.

<sup>96</sup> Posibilidad real de acceso a la información pública y que, además, incluye la disponibilidad, las condiciones y las circunstancias de recepción de ésta.

<sup>97</sup> Son actos de significación —es decir, capaces de atribuir sentidos determinados a signos o símbolos—, que trascienden la aplicación pragmática para integrarse dentro de un marco de referencia general o totalidad significativa (universo simbólico) que ordena, integra, explica, legitima, “resguarda”, delimita, jerarquiza y justifica todas las esferas de la realidad de la vida cotidiana en la sociedad.

<sup>98</sup> Actos que permiten resolver problemas concretos, manifiestan resultados o beneficios inmediatos, conceden prioridad a lo útil, pueden instruir.

	conocer programas de gobierno, el modo de acceder a los mismos y los mecanismos para realizar trámites.		públicos.
	Concepto clave: Notificar.	Énfasis en el contenido de la política.	
<b>Usuarios activos</b>	Búsqueda de información responde a la necesidad de conocer el funcionamiento de los programas y de participar en espacios de consulta y debate sobre estos aspectos.	Aspectos administrativos y técnicos de la política de gobierno y de la organización del aparato público.	Debates, foros y consultas públicas acerca de temas puntuales (como medio ambiente).
	Concepto clave: Consultar opinión.	Énfasis en el proceso de implementación de la política.	
<b>Ciudadanos</b>	Búsqueda de información responde a necesidad de conocer las políticas que fundamentan los programas de gobierno y el modo en que ambos responden a los derechos ciudadanos.	Aspectos normativos y políticos de la política pública y de la gestión del gobierno.	Mecanismos de control ciudadano y exigibilidad de derechos.
	Concepto clave: Controlar.	Énfasis en los resultados de la gestión pública.	

**FUENTE:** María Rosa Maurizi en [Internet], «[http://www.iigov.org/dhial/?p=28\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=28_05), 2001».

En el primer caso, el beneficiario asume una actitud pasiva frente al consumo de los discursos y prácticas que conllevan las políticas públicas y programas de estado, limitándose a recibir sin mayores cuestionamientos la oferta que éste “gentilmente” pone a su disposición. El usuario activo se caracteriza por desarrollar su capacidad de emitir opiniones acerca de la forma en el que el gobierno opera y los servicios que ofrece. Y, por último, el ciudadano asume un papel protagónico que, además de formarse un juicio crítico, es capaz de movilizarse y actuar frente a cualquiera de los aspectos relacionados con la gestión pública, opinar y tomar decisiones sustentadas, ejercer control sobre las autoridades e influir en su condición y calidad de vida.

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UN DERECHO HUMANO

El acceso a la información es un **Derecho Humano** protegido por el derecho internacional, por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de los datos que se encuentran en cualquier entidad pública y privada, no sólo la que exista sobre sí misma<sup>99</sup> sino, también, sobre sus bienes, sobre la base de datos, registros, documentos, informes y archivos, con objeto de conocer el uso que se haga de ésta y su propósito, además de tener la posibilidad de actualizar, rectificar y/o eliminarla para que no afecte su intimidad personal y familiar<sup>100</sup>. Los estados tienen obligaciones positivas de garantizar el ejercicio de este derecho, comenzando por “abrir” la información en su poder.

En cuanto a la definición de información pública, concretamente no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que la elaboró, la forma misma de su producción, la fecha de elaboración o el formato en que se encuentra (documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, etc.), sino el hecho objetivo de que contiene datos que han sido creados u obtenidos o que se encuentran en posesión o bajo control de las instituciones estatales<sup>101</sup>, y que, en consecuencia, no deben ser mantenidos en reserva por expresa disposición de la ley.

El **libre acceso a la información pública** es un derecho indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. Su efectivo ejercicio permite monitorear y controlar la gestión pública, promover la rendición de cuentas y procurar el mayor nivel de transparencia dentro del estado para el bien colectivo. Este derecho es interdependiente con otros, ya que por medio suyo la persona ejerce otros derechos constitucionales, como la participación política, la votación, petición<sup>102</sup>, educación y asociación, entre otros. Sin información, el *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002*,<sup>103</sup> ha señalado que “no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión, como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental.”

En los estados modernos, la publicidad de la información —concebida como un derecho— habilita a las personas para asumir un papel activo en el gobierno, es decir,

---

<sup>99</sup> En esta dirección se circunscribe el caso de la legislación boliviana mediante el recurso del *hábeas data*.

<sup>100</sup> En la legislación española, una de las más avanzadas al respecto, hay una tolerancia cero al envío y recepción de correo electrónico no solicitado (SPAM). En relación con la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI-CE) y con la Ley Orgánica de Protección de Datos (1999), vigentes en España, las empresas/instituciones están obligadas a comunicar a sus potenciales clientes que su dirección de correo electrónico figura suscrita en su base de datos, formando parte de un fichero automatizado. Asimismo, se le debe explicitar que tiene la opción de cancelar, modificar o realizar cualquier otra acción sobre sus datos y, en virtud de las Leyes antes mencionadas, tiene también derecho de oposición, acceso, rectificación y cancelación de los mismos. De la misma manera, la empresa debe explicitar su política de privacidad, que incluye la seguridad de que los datos no serán facilitados a ninguna otra tercera persona o entidad sin su previa y expresa autorización.

<sup>101</sup> Corresponden a todos los organismos del Poder Ejecutivo (ministerios, superintendencias), Poder Legislativo, Poder Judicial, gobiernos departamentales (Prefecturas) y locales (Municipios).

<sup>102</sup> En el caso de Bolivia está planteado como el derecho fundamental a formular peticiones individual o colectivamente, en el Artículo 7º, inciso h), de la Carta Magna.

<sup>103</sup> El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel02/Indice2002.htm>».



constituirse en ciudadanos plenos a través de sistemas de participación y control efectivos, que coadyuven en la conformación de un clima democrático que garantice el respeto por todos los **Derechos Humanos**. De ahí que la información es necesaria para la formación de la opinión sustentada y la realización de un debate público sólido. Posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos y fomenta la transparencia en la gestión del estado, mejorando la calidad y legitimidad de sus instituciones. Ayuda a los ciudadanos a tomar opciones y decisiones fundamentadas en su vida cotidiana. De hecho, la **ciudadanía comunicativa** planteada en este libro se forma y ejerce sobre la base del consumo cultural de información en torno a decisiones y políticas públicas que afectan directamente a las personas.

En definitiva, este derecho habilita a la ciudadanía de un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del estado relacionados con temas de interés común (por ejemplo, lucha contra la corrupción), lo que permite la transparencia y responsabilidad de la administración y, la publicidad y efectividad de los actos de la gestión gubernamental. Es evidente que sin la información en poder del estado, a la que todas las personas tienen derecho y que ha sido manejada a través de una “**cultura del secreto**”, no puede ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático.

Como sostiene el *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003*,<sup>104</sup> sobre la base de argumentos del *Banco Mundial*, la economía también puede resultar beneficiada: la legislación sobre acceso a la información puede constituirse en una fuerza estabilizadora de los mercados (indicadores financieros, datos macroeconómicos, normas de precios y productos, etc.), ya que permite comprender y prever los movimientos del mercado, mejorar la asignación de recursos y mitigar las profundas crisis. Se convierte en una herramienta vital en el alivio de la injusticia socioeconómica, cuando permite que los pobres ejerzan efectivamente el acceso a información sobre los servicios que el gobierno ofrece para auxiliarlos de diversas maneras.

## **Lineamientos para garantizar el acceso a la información pública**

Luis Alberto Huerta Guerrero (2002: 170-185), investigador de la *Comisión Andina de Juristas* (CAJ), ha reseñado una serie de medidas imprescindibles a efectos de garantizar el acceso a la información pública en América Latina. A continuación se tratará cada una de éstas:

- 1) **El reconocimiento constitucional.**- Tal como lo expone en su cuarto artículo la *Declaración de Principios* de la CIDH sobre la Libertad de Expresión, los ciudadanos tienen el derecho fundamental de acceder a la información en poder de las entidades de la administración pública. Cada estado está obligado a garantizar el ejercicio de este derecho,

---

<sup>104</sup> El texto completo está disponible en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel03/Indice2003.htm>».

cuyo primer paso es el reconocimiento preciso a nivel constitucional y en diferentes normas legales al respecto.

2) **La regulación legal.-** A la par del reconocimiento antes citado, se requiere expedir una o varias leyes que precisen todos aquellos aspectos necesarios para su adecuado ejercicio, entre los que destacan los siguientes:

- Procedimiento a seguir para la solicitud de información.
- Excepciones a su ejercicio.
- Lineamientos a seguir en el marco de una política pública de transparencia y publicidad (difusión) de la información pública.

3) **La protección judicial.-** Este derecho debe ser objeto de una adecuada protección judicial (jurisprudencia), en el marco de los procesos previstos para tal efecto. Para ello, es necesario identificar claramente su contenido y las situaciones que constituyen una violación a su ejercicio.

4) **El diseño y ejecución de una política de transparencia.-** En la línea de una tendencia democrática que caracteriza a los países de América Latina, los diferentes estados plantean paulatinamente, sobre la base de consultas a sus ciudadanos, políticas públicas y estrategias de acción que establecen la transparencia del quehacer de la administración pública y la publicidad de los actos de gobierno como principios de observancia obligatoria en las instituciones estatales. Así, se permite y promueve el conocimiento de los procedimientos, actividades, contenidos y fundamentos de las decisiones de interés común.

La información es considerada como un instrumento en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, mediante la facilitación de la participación plena en la vida pública y la toma de decisiones sobre las prioridades locales, regionales y nacionales. Asimismo, la información es fundamental para ejercer cualquier otro derecho.

La premisa en esta tendencia es: “Toda información en poder del estado es pública (y no reservada), salvo algunas excepciones”. Por tanto, el diseño y ejecución de estas políticas y estrategias toma en cuenta la existencia de los siguientes aspectos:

a) **Tipo de información.-** Interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder, es decir, toda la que se encuentra en posesión o bajo control de las instituciones estatales.

b) **Entidades obligadas.-** Detalle de las entidades públicas obligadas a entregar y/o difundir determinado tipo de información

de forma permanente y actualizada: todas aquellas que la han producido, obtenido o la tienen bajo su control.

- c) **Formas para acceder a la información.-** Estas pueden ser de acceso directo e inmediato, en horarios establecidos, a los archivos o registros de las entidades de la administración pública, en lo posible, en sus formatos originales para comprobar su veracidad y autenticidad. También, puede llevarse a cabo a través de un procedimiento (solicitud) que facilite y garantice el acceso, o por medio de publicaciones o sitios web.
- d) **Acceso lo menos oneroso posible a la información, dependiendo del formato solicitado.-** Tomando en cuenta la situación de pobreza de la región, este es un factor que puede alentar o disuadir el ejercicio de este derecho fundamental. Por ello, las entidades estatales deberían establecer, según una adecuada segmentación de públicos, estrategias de comunicación, difusión y uso de datos que partan de la garantía del principio de acceso gratuito a la información pública.
- e) **Cualidades de la información.-** Producción y/o difusión de información pública de calidad por parte de las entidades estatales: cierta (veraz, creíble), completa (íntegra), clara (comprensible), permanente y actualizada (“al día”).
- f) **Distribución de la información.-** Difusión constante y periódica de determinado tipo de “información mínima” que, debido a su importancia, debe estar siempre disponible. Por ejemplo, las funciones y competencias, organigrama, metas y objetivos, datos generales, funciones y remuneración percibida por los trabajadores de toda entidad estatal; el presupuesto público y su ejecución; ingresos por recaudación de impuestos; operaciones de crédito y deuda externa; proyectos de inversión pública; etc.
- g) **Entrega y difusión de información en forma oportuna.-** La información debe ser difundida públicamente o entregada a solicitud expresa de cualquier ciudadano, de acuerdo a plazos razonables (lapso para dar respuesta), que permitan su oportuno conocimiento.
- h) **Responsabilidades.-** Funcionarios responsables en todas las entidades públicas de dar respuesta adecuada, inmediata y descentralizada a solicitudes, facilitar el acceso a archivos y registros, en síntesis, producir, entregar y/o difundir información profesionalmente.
- i) **Sanciones.-** Establecimiento de sanciones de carácter administrativo (falta) o de tipo penal (abuso de autoridad) para los funcionarios responsables o autoridades que no cumplen con estas tareas.
- j) **Procesos de capacitación.-** Capacitación permanente de los funcionarios sobre temas relativos a facilitar el acceso público a la información y la calidad de ésta (cierta, completa, clara,

permanente y actualizada), como garantía del ejercicio efectivo de un derecho fundamental.

- k) **Conservación de la información.**- Formulación de normas para conservar y mantener adecuadamente, e impedir cualquier falsificación o alteración, de la información en poder del estado, a fin de proteger la integridad y disponibilidad de los documentos.

## Los límites y obstáculos en el acceso a la información pública

Incluso la existencia de un **Derecho a la Información** del sector público no supone un acceso automático, ilimitado e incondicional. El límite al ejercicio de este derecho encuentra restricciones permisibles y sólo en casos excepcionales —expresamente establecidas por la ley— por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. Se admiten limitaciones excepcionales a su ejercicio siempre y cuando estas amenacen la seguridad nacional y la democracia, y, además, estén previamente establecidas por la ley.

El artículo 32.2 del *Pacto de San José de Costa Rica*, de 1969, prescribe las reglas interpretativas a las cuales se suscriben dichas restricciones al establecer la siguiente correlación entre deberes y derechos: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”

Por tanto, en la ley se debe explicar con toda precisión y claridad, en razón de qué criterios se está clasificando la información, porque es muy fácil decir que pone en riesgo la seguridad del estado o la integridad territorial de la nación y/o los tratados internacionales o cualquier otro aspecto, con tal de no “abrir” esa información. En tal sentido, tal como formula Cecilia Beltrán Varillas<sup>105</sup> de la CAJ, “no basta que un funcionario público deniegue la información solicitada amparándose en las excepciones establecidas en la ley, sino que debe demostrar que la difusión de la misma pueda ser perjudicial a los bienes tutelados en esta norma.”

Algunos principios que surgen a través de las prácticas internacionales sugieren lo siguiente al respecto:

- 1) La excepción debe ser muy clara en su redacción, sin suscitar ambigüedad o estar inclinada hacia el lenguaje del secreto y la confusión.
- 2) La excepción debe enfocar y explicar el daño a los intereses del público que puede causar la publicidad de dicha información.
- 3) Elegir la interpretación de la excepción menos restrictiva posible.
- 4) La excepción se debe al contenido, no debido a la categoría o ámbito en el que la información se haya clasificada.

---

<sup>105</sup> “Gobierno de Bolivia aprueba norma sobre acceso a la información pública”, Comisión Andina de Juristas, [Internet], en: <<http://www.cajpe.org.pe/NUEVODDHH/Accessobolivia.htm>>

- 5) Frente a la excepción debe primar el interés público porque la información reservada tiene que publicarse de todas maneras: el interés público es mayor en la publicación que en las excepciones.

Los instrumentos legales en cuestión no pueden dejar un margen de discrecionalidad amplio al estado, porque éste puede determinar qué es clasificado o no en determinado momento, según su conveniencia. Este hecho, que puede estar sujeto a algún tipo de manipulación política, no garantiza la amplitud del acceso a la información en sí misma. No es suficiente la aprobación de una norma que regule este derecho, sino que, también, es necesaria la existencia de mecanismos judiciales efectivos para que la persona cuya solicitud de información haya sido negada pueda acudir ante una instancia superior que determine si esa excepción fue correctamente aplicada o no.

Por esto, en la instrumentación es importante la creación de un organismo autónomo que cumpla el rol de garante de esta ley y goce de la probidad y credibilidad de sus propios integrantes, garantizando al ciudadano su **Derecho a Saber** (Anexo N° 1). Este órgano analiza y resuelve, por unanimidad o mayoría de votos, las inconformidades de quienes solicitan información y les es negada en cualquiera de las entidades de la administración pública, además de explicar las causas de la negativa. Si el órgano da la razón a la institución que negó la información, quedan las vías judiciales (amparo constitucional). Las facultades que tiene este órgano son de confirmar o revocar la negativa, modificar o desechar la resolución, siempre tratando de preservar el derecho de la sociedad a saber. Este organismo también debe estar sujeto al escrutinio público. Incluso, cada poder (ejecutivo, legislativo y judicial) debe tener su órgano que garantice el ejercicio pleno de este derecho.

### **LA ACCIÓN DE *HÁBEAS DATA***

El Principio 3° de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*<sup>106</sup>, aprobada por la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en octubre del año 2000, establece que,

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

En esta línea, se plantea la acción de *hábeas data* —modalidad del proceso de amparo para proteger el derecho a la intimidad, uno de los que se relacionan más directamente con los límites al ejercicio de la libertad de expresión y de información—, que garantiza el Derecho a la protección contra información inexacta o perjudicial de las personas mediante el acceso a bancos de datos tanto públicos como privados, con la finalidad de actualizar, modificar, rectificar, anular o mantener en reserva datos sobre sí mismas o sus bienes.

---

<sup>106</sup> El texto completo también puede encontrárselo en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Declaracion.htm>».

Según el *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2001*,<sup>107</sup> la acción de *hábeas data* se erige sobre la base de tres premisas:

- 1) El derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad<sup>108</sup>;
- 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados por tratarse de datos sensibles (información relacionada con la vida íntima), falsos, tendenciosos o discriminatorios; y,
- 3) el derecho a utilizar la acción de *hábeas data* como mecanismo legal de participación y fiscalización en la búsqueda de datos relativos a la acción estatal sobre la plataforma del derecho a la verdad y el derecho a la investigación en el marco del derecho a la información.

La acción de *hábeas data* impone, por tanto, obligaciones a las entidades que procesan información, tales como el usar los datos para los objetivos específicos y explícitos establecidos con anterioridad y, del mismo modo, garantizar la seguridad de esos datos contra el acceso accidental, irregular, ilegal o no autorizado o la manipulación deliberada. De lo contrario, se debe determinar formalmente una sanción a los responsables.

La *Sociedad Interamericana de Prensa*<sup>109</sup> (SIP), considera que el **Derecho al Libre Acceso a la Información Pública** (generada por el sector público) es condición de gobernabilidad porque puede favorecer la transparencia administrativa en el manejo de la cosa pública, el libre flujo informativo y el pleno goce del **Derecho Humano a la Información y a la Comunicación**.

Con esta orientación, en su reunión de medio año<sup>110</sup> celebrada en República Dominicana en marzo del 2002, la SIP exhortó a los gobiernos a “cumplir con su deber

---

<sup>107</sup> El texto completo se encuentra en el sitio de la Relatoría para la Libertad de Expresión – Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, [Internet], en: [«http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel01/Indice2001.htm»](http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel01/Indice2001.htm).

<sup>108</sup> El artículo 11 del Pacto de San José de Costa Rica implanta que “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

<sup>109</sup> El concepto SIP ([Internet], en: [«http://www.sipiapa.com/espanol/espanol.cfm»](http://www.sipiapa.com/espanol/espanol.cfm)) se desarrolló en 1926, cuando unos 130 periodistas de las Américas, reunidos en Washington, D.C., Estados Unidos, para el Primer Congreso Panamericano de Periodistas, adaptaron una resolución que aprobaba el establecimiento de una organización interamericana permanente de periodistas. El Congreso se reunió posteriormente en la Ciudad de México en 1942, cuando se creó la Comisión Permanente, que se convertiría en la SIP durante la conferencia realizada en La Habana al año siguiente. La SIP es una organización sin fines de lucro dedicada a defender la libertad de expresión y de prensa en todas las Américas. Sus principales objetivos son: defender la libertad de prensa donde quiera que se impugne en las Américas; proteger los intereses de la prensa en las Américas; defender la dignidad, los derechos y las responsabilidades del periodismo; alentar normas elevadas de profesionalismo y conducta empresarial; promover el intercambio de ideas e información que contribuyan desarrollo técnico y profesional de la prensa; alentar un conocimiento amplio y un mayor intercambio de información entre los pueblos de las Américas en apoyo a los principios básicos de una sociedad libre y de la libertad individual.

<sup>110</sup> Mayor información sobre este punto se encuentra en el sitio de la SIP, [Internet], en: [«http://www.sipiapa.com/espanol/publications/rese-acceso-sp.cfm»](http://www.sipiapa.com/espanol/publications/rese-acceso-sp.cfm).

de garantizar el derecho de libre acceso a la información pública colocando toda la información generada por el sector público a disposición de toda la ciudadanía en forma efectiva, oportuna y completa”, además solicitó a éstos “no ampararse bajo las excepciones previstas en la ley para ocultar informaciones a que tiene derecho la ciudadanía en ejercicio del derecho a la información”; y, convocó a las autoridades nacionales a que garanticen este derecho de acceso mediante la adopción de medidas administrativas del caso y la gestión de iniciativas legislativas conducentes a este derecho.”

## **Capítulo 5**

### **La ciudadanía comunicativa**

Cada persona puede tener dos actitudes en su existencia: Construir o Plantar.

Los constructores tal vez demoren años pero un día terminan aquello que estaban haciendo. Entonces se detienen y quedan limitados por sus propias paredes. La vida pierde sentido cuando la construcción acaba. Los que plantan sufren con las tempestades, las estaciones y raramente descansan. Pero, al contrario que un edificio, el jardín jamás deja de crecer. Y, al mismo tiempo que exige la atención del jardinero, también permite que para él, la vida sea una gran aventura.

*Paulo Coelho*

#### **¿POR QUÉ HABLAR DE CIUDADANÍA HOY?**

De una manera real se empieza a percibir, como fundamento para la consolidación de los noveles sistemas democráticos de América Latina, la urgente necesidad de la legalidad y legitimación de la ciudadanía desde la sociedad civil. No sólo en los ámbitos académicos, sino cada vez con mayor ímpetu entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, este tema va cobrando especial importancia por una serie de razones que provienen fundamentalmente de cuatro vertientes:

#### **Política**

- La falta de reconocimiento, y el menosprecio, desde el tiempo de la Colonia, de la cultura política de los sectores populares debido a razones políticas e ideológicas que impiden concebir al “otro”, en sus múltiples diferencias —especialmente interculturales—, como igual (conciudadano). Esto se manifiesta en desigualdad e injusticia social producto de una profunda negación cultural y de una serie de acciones y sentimientos arraigados de discriminación e intolerancia<sup>111</sup>.
- En paralelo, se observan marcados procesos de auto negación, donde el “otro” se siente y percibe como inferior (ciudadano de segunda o tercera clase) y desestima su propia identidad cultural.
- Se siente el agotamiento del sistema de los partidos políticos. La gente valora la política como necesidad de participar y ocuparse del destino de la comunidad, pero siente que esta actividad fue “maleada” por un grupo minoritario (“politiqueros”) que se aprovecha de ella para lograr intereses personales o partidarios y,

---

<sup>111</sup> Esto se manifiesta, también, en la desigualdad de oportunidades, ya que como se puede observar en el caso de Bolivia, “la exclusión social y una cultura de negación del otro, el racismo y los prejuicios regionales, pero también las desigualdades en las oportunidades educativas y de acceso a los códigos de la modernidad” (PNUD, 2002a: 225).



además, no deja participar a otros en la escena política (clientelismo, nepotismo).

### **Histórica**

- Una modernidad aún inconclusa en la que conviven multiplicidad de sentidos de vida y pluralidad de culturas, en cuyo seno se entrecruzan diferentes lógicas de desarrollo que no logran ser resignificadas y apropiadas por las personas debido a las concepciones lejanas y alejadas desde las que fueron pensadas y trasplantadas.
- Una larga etapa histórica de gobiernos de facto (militares) en diferentes países latinoamericanos en la década de los años '70 que avasalló las posibilidades reales del ejercicio constitucional de derechos, esencialmente los relacionados con la libertad de expresión y opinión, y anuló las garantías constitucionales de los ciudadanos. Todo ello, sumado a violaciones de los derechos humanos por medio del uso de aparatos de represión y muerte, desgastó el sistema democrático y perfiló un clima de injusticia en el que —ahora en menor medida, pero con clara evidencia— viven las mayorías alejadas o aisladas del poder económico y político. Estas jóvenes democracias tienen aún mucho camino por recorrer para recobrar la esperanza perdida y el sueño anhelado.

### **Económica**

- “Paradójicamente, a pesar del crecimiento evidente de la miseria y de la pérdida general de la calidad de vida en muchos aspectos, el debate sobre la pobreza ha quedado relativamente escindido de la discusión sobre la ciudadanía” (Calderón y Lechner: 36). La pobreza es una “marca de inferioridad” (que califica al otro como carente, indigno, desprotegido, marginal) que desconoce al “otro” —culturalmente distinto— como sujeto de derechos legítimos y, por tanto, impide la universalización, el reconocimiento y el ejercicio de estos. En ese marco, coincidimos con los autores abordados, no puede existir el ciudadano.
- Los altos índices de pobreza llevan a que la gente —fundamentalmente de los sectores populares— se preocupe de satisfacer, en primera instancia, sus necesidades básicas más elementales antes que participar y decidir públicamente. Estas condiciones de vida extremadamente difíciles se reflejan, como acertadamente apunta el PNUD (2002a: 188), en expresiones de desilusión, fatalismo y pesimismo muy fuertes, sensación de abandono y desamparo, inseguridad y frustración respecto al futuro. Mas en muchos casos, ésta es razón sustancial para el surgimiento de movimientos sociales agrupados en torno a la identidad cultural, el género, el consumo, etc., que exigen el cumplimiento de sus derechos. Por otro lado, al tener estas

necesidades resueltas, los sectores más acomodados se repliegan, cada vez más, en ámbitos privados (individuales, grupales o familiares) que los alejan de la construcción de comunidad.

- El PNUD (2000a: 31, 131) sostiene que la pobreza está vinculada, en su dimensión subjetiva, con la incapacidad de ejercer ciudadanía (condición pre-ciudadana), que se manifiesta en relaciones sociales excluyentes y desigualdad de oportunidades, impidiendo afirmar los valores y traducir las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad en proyectos de vida compartidos. En ese sentido, Cançado (en Benvenuto: 20), juez presidente de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, plantea que en el inicio del siglo XXI la erradicación de la pobreza extrema se constituye en uno de los grandes desafíos de la protección internacional de los derechos humanos.

## **Social**

- Si bien la democracia ha tenido importantes avances, se percibe un malestar y deterioro social que repercute en una desconfianza generalizada. Esta situación ocasiona que, tal como afirma el PNUD, “A mayor desconfianza, menor posibilidad de ciudadanía, y por tanto mayor dificultad en consolidar proyectos en la perspectiva del desarrollo humano (:185).
- Se ha detectado en segmentos sociales amplios una actitud individual negativa que puede constituirse en una enorme barrera para el desarrollo y la formación de ciudadanía: el fatalismo<sup>112</sup>. De hecho, “conlleva resignación y conformismo y generalmente está asociado con altos niveles de frustración y bajas condiciones y oportunidades para superarlos” (:224).

En mayores y menores grados estas vertientes, entre otras, muestran a la ciudadanía en Latinoamérica como el resultado de un proceso sociopolítico que pretende —en pleno siglo XXI— la lucha por la igualdad de todos en pos del fortalecimiento de estados con plenas garantías para dar concreción y vigencia a los derechos humanos en la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, justas y equitativas.

Por ello, la urgente tarea de encarar un trabajo multidisciplinario en la construcción de ciudadanía desde diversos frentes. Este trabajo se aproxima a la labor específica de los medios de comunicación masiva en esta dirección. A continuación, se detallan algunos

---

<sup>112</sup> La opinión pública en Bolivia “se divide entre quienes creen en la legitimidad y eficacia de construir planes de futuro y están convencidos de que es posible actuar sobre los procesos (51,9%) y quienes, por el contrario, piensan que hacer planes para el futuro es vano porque estos nunca se cumplen, o que las cosas van a tomar su rumbo por sí mismas y por tanto no creen ni tienen la convicción necesaria para actuar sobre los procesos, conformándose con lo que tienen o resignándose a su suerte” (PNUD, 2002: 224).

rasgos que permiten comprender los aspectos que abarca el tema de la ciudadanía antes de que se analicen los procesos masivos para su gestación activa y responsable.

### EN TRES MOMENTOS, ¿QUÉ CIUDADANÍA?

La vida personal, la expresión, el conocimiento y la historia avanzan oblicuamente, y no directamente, hacia fines o hacia conceptos. Lo que se busca demasiado deliberadamente, no se consigue.  
*Maurice Merleau-Ponty*

De acuerdo con la propuesta de Sinesio López Jiménez (1997: 53-54), la ciudadanía es una categoría socio-política resultado, fundamentalmente, de un proceso social de igualación de las condiciones sociales (igualdad ante la ley) que se constituye en la base política de la democracia y la condición del hombre moderno, caracterizado por ser una persona con un conjunto de derechos garantizados y protegidos constitucional e institucionalmente por el estado (dimensión pasiva) y con responsabilidades — establecidas en las leyes— hacia la comunidad política<sup>113</sup> de la que forma parte y con la que se relaciona permanentemente (dimensión activa).

El primer (*status* jurídico) de los tres momentos de la ciudadanía comprende, tres elementos o formas de ejercerla: **a) ciudadanía civil**, compuesta por los derechos constituidos por las libertades básicas (libertad de la persona, libertad de propiedad y de contrato, derecho a la justicia, libertad de palabra, pensamiento y acción); **b) ciudadanía política**, derecho a participar en el ejercicio del poder y las decisiones políticas, esto es, a elegir y ser elegido; y **c) ciudadanía social**, que integra relacionados con el bienestar (educación, salud) y la seguridad económica (empleo) y que, en definitiva, permiten a los ciudadanos ejercer sus otros derechos.

El segundo momento tiene, más bien, un carácter público, a través del cual los ciudadanos asumen una competencia política (roles sociales) para defender sus intereses y tomar decisiones como miembros de diferentes grupos sociales y culturales. El último momento es el ético, que se refiere a un conjunto de cualidades morales (responsabilidades cívicas o civismo) necesarias para desempeñar de manera adecuada los derechos y responsabilidades en los espacios cívicos y, así, definir a alguien como “buen ciudadano”.

Por lo tanto, el concepto de ciudadanía esbozado en líneas anteriores supone un conjunto de elementos básicos que la definen (:118-119):

- 1) El ciudadano es un individuo —en la tradición liberal— o un conjunto de individuos —en la tradición comunitarista— que no tiene relaciones de servidumbre o esclavitud.
- 2) El ciudadano es titular de derechos o atribuciones de ciertas capacidades:

---

<sup>113</sup> La ciudadanía, por tanto, es un vínculo de carácter político con el Estado, a diferencia de la nacionalidad que es un vínculo jurídico.

- a) actuar libremente sin impedimentos sobre la base de derechos civiles (libertad de la acción), en función de una apertura al disenso, la oposición y la competencia;
  - b) decidir libremente y participar activamente no sólo en la elección de los gobernantes, sino en la gestión de los asuntos públicos, ejerciendo activamente los derechos políticos (libertad de la voluntad), para la inclusión o democratización; y,
  - c) participar en la riqueza y el bienestar que produce una sociedad (derechos sociales).
- 3) En la relación de los individuos y de la sociedad con el estado moderno, se reconoce el predominio de los derechos sobre las responsabilidades, en el marco de una serie de garantías constitucionales, organizativas e institucionales.
- 4) La ciudadanía implica un sentido de pertenencia, integración y membrecía a una determinada comunidad política, entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad.

De ahí se constata que el **ser ciudadano** no es un status que se da por el simple hecho pertenecer a una determinada comunidad política, sino que supone permanente formación, voluntad e interés. No hay una manera ideal de ser o ejercer la ciudadanía.

## CIUDADANÍA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

El respeto a la dignidad humana implica un compromiso para crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de autoestima y de seguridad. La verdadera dignidad proviene de la capacidad de ponerse a la altura de los desafíos inherentes a la condición humana. (...) El desarrollo, concebido como crecimiento, progreso y realización del potencial, depende de los recursos disponibles —y no hay recurso más potente que las personas fortalecidas por la confianza en su valor como seres humanos.

*Aung San Suu Kyi, Premio Nóbel de la Paz, 1991*

Calderón *et.al.* (1996) exponen la tesis acerca de que la modernidad<sup>114</sup> en esta región requiere, hoy más que nunca, potenciar la construcción y extensión de una ciudadanía

---

<sup>114</sup> La modernidad constituye “un proyecto cultural en el cual han convivido dos tendencias fuertes: de una parte, la difusión de valores y actitudes básicos vinculados a la promoción de la libertad social e individual, al progreso social, al desarrollo de potencialidades personales, y a una vocación democrática que lleva a la defensa de la tolerancia y de la diversidad. (...) Una perspectiva crítica de la modernidad es aquella que, sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores modernos asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad.” (Calderón *et.al.*: 36).

moderna, vale decir, la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, con capacidad de representación de intereses y demandas, con facultad para intervenir con racionalidad en el “mercado” político y los espacios públicos, en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos, y con acceso a información y conocimientos para insertarse con mayores oportunidades productivas en la dinámica del desarrollo.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía es concebida como una fuente de interacción positiva —en su carácter de “bisagra”— entre la democracia y el desarrollo, cuyo sustrato simbólico es la cultura. Por lo tanto, se abraza una visión crítica de la modernidad que busca conciliar y fusionar la libertad individual y la racionalización modernizadora formal e instrumental con la afirmación de identidad propia —en continuos procesos de hibridación<sup>115</sup>— y pertenencia comunitaria. Entonces, el reconocimiento y afirmación de la dimensión cultural son una “alternativa afirmativa” que permite entender los cambios y prefigurar los escenarios futuros, esto es, transitar por el camino de la modernidad con protagonismo y con identidad.

Calderón *et.al.*, señalan que para potenciar la modernización<sup>116</sup> en América Latina y el Caribe se requiere la construcción y extensión de ciudadanía moderna. Esta labor tendrá que ser abordada esencialmente desde la “cuestión cultural”, por lo que se asume como problema: la dialéctica de la negación del otro, y como potencialidad: el tejido intercultural.

La primera está referida a la negación cultural, en la que a su vez se monta “una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica” (:62), que se proyecta muchas veces como discriminación y represión étnicas, e incluso político-ideológica (:75). Conforme con los autores mencionados, esta negación del otro-distinto-de-sí —ese otro que puede ser mujer, indio, negro, campesino, pobre o marginal urbano— y, por consiguiente, inferior-a-sí porque no se valora, se descalifica y es silenciado, se remonta al período de descubrimiento, colonización, conquista y evangelización del continente. Al mismo tiempo, del lado del otro-negado se introyecta una “auto negación”, es decir, un cercenamiento de la identidad propia. Estos procesos tienen su correlato político en desmedro del ejercicio de la ciudadanía, ya que “el otro-oprimido aparece siempre al margen de los espacios sociales en que se formulan y deciden los grandes proyectos colectivos, y en que se asignan los recursos” (:67).

Y la segunda, el tejido intercultural —pensado por Calderón *et.al.* como mestizaje, sincretismo, continua resignificación de identidades culturales o estado de continua metamorfosis de imágenes, símbolos y tradiciones— como fuerza de la modernidad, apunta a que el acervo histórico-cultural propio de estos países se constituye en un “resorte” para la flexibilidad y adaptabilidad dinámica a la modernidad. A través de este

---

<sup>115</sup> En el sentido que le asigna García Canclini en su libro *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, 1ª ed., México D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ed. Grijalbo, 1990, pp. 363.

<sup>116</sup> La modernización constituye “un proceso histórico, afinado en el cambio de los procesos productivos, de la composición demográfica, de las pautas de consumo y trabajo, del acceso a bienes y servicios y la secularización progresiva de la acción colectiva” (Calderón *et.al.*: 36).

proceso “es como puede pensarse la construcción de la ciudadanía basada en la identidad en el tejido cultural” (:82). En consecuencia, la variable cultural es ineludible en el momento de pensar la construcción de ciudadanía moderna, a partir de la coexistencia de identidades étnico-culturales distintas en América Latina y el Caribe.

Este corolario de reflexiones precedentes lleva a establecer que el desarrollo requiere “de una ciudadanía con vocación protagónica, y de actores socioculturales que se incorporen a la modernidad en el intercambio horizontal de símbolos y mensajes” (Calderón *et.al.*: 95). Como se advierte, las formas modernas del ejercicio de la ciudadanía están conectadas con los “mercados comunicacionales-informativos”, que otorgan protagonismo a sectores que sufren rezago socioeconómico, exclusión cultural o dispersión espacial, brindándoles el acceso a espacios de interlocución pública. Esto llevó a los autores citados a sostener que “La tendencia al descentramiento en la emisión de mensajes en la industria cultural [comunicacional] puede contribuir a la democratización de las sociedades en la región” (:96).

En esta línea, se inscribe la propuesta de *Transformación Productiva con Equidad* (TPE), impulsada a partir de 1990 por la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). Ésta pretende la cimentación de un horizonte de desarrollo integrado<sup>117</sup> que concuerde modernización productiva, crecimiento económico, equidad social, sustentabilidad ambiental y fortalecimiento de la democracia. “En un sentido más ‘valórico-cultural’ ella puede entenderse como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad, en la que se busca revertir los persistentes patrones de exclusión social, económica, política y cultural que han padecido grandes contingentes de las sociedades nacionales de la región. Animada por una vocación pluralista en lo cultural, democrática en lo político, dinamizadora en lo productivo e integradora en lo social, la TPE intenta sentar bases para una perspectiva integrada del desarrollo.” (Calderón *et.al.*: 37).

Precisamente, una de las áreas que contempla la agenda de futuro para el desarrollo humano de Bolivia, trazada por el PNUD (2000a) sobre la base de los valores y aspiraciones de esta sociedad, establece que “La fuerza del desarrollo humano del futuro necesita descansar en una ciudadanía activa y moderna que conjugue un accionar pragmático con valores y metas socioculturales genuinas y democráticas. Esto daría lugar a una mejor forma de convivencia entre distintos en la modernidad” (:30).

Esta área de la agenda de futuro concuerda con la tesis de Calderón *et.al.* (1996) en el sentido central que en estos tiempos se le asigna a la ciudadanía como eje articulador de la democracia y el desarrollo. Alimentar una dinámica ciudadana moderna supone para el PNUD (:31), fomentar una política de intercambio sociocultural que promueva y facilite espacios de intercambio y deliberación entre distintos grupos sociales, y

---

<sup>117</sup> Desde esta propuesta, los valores que concurren en un desarrollo integrado son: “la institucionalidad y transparencia democrática, el respeto a la diversidad de valores, la tolerancia en lo político pero también en el tejido social, la vigencia y reciprocidad de los derechos entre actores diversos, la apertura hacia el cambio, y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación y promover el bienestar general.” (Calderón *et.al.*: 38-39).

socialice las posibilidades de acceso a la información para ampliar la capacidad reflexiva y crítica por parte de la población.

En este marco, es decisivo el aporte y papel estratégico que se les asigna a los medios de comunicación masiva, como la radio y la televisión, en la “construcción de un espacio público de deliberación entre bolivianos de distintas culturas, niveles socioeconómicos, edades y género” (:33). No obstante, se reclama que estos no han podido constituirse en espacios deliberativos de amplia participación social en condiciones equitativas. En esa línea, el PNUD plantea que para que los medios puedan facilitar la construcción de estos espacios y fortalecer lo público, deben otorgar visibilidad cultural y simbólica a todos los actores que conforman la sociedad boliviana, y promover el fortalecimiento de las capacidades y destrezas comunicativas de la sociedad.

Por otro lado, el IDH-BOL/2000 (PNUD, 2000a: 31, 131) indica que la pobreza está vinculada, en su dimensión subjetiva, con la incapacidad de ejercer ciudadanía, que se manifiesta en relaciones sociales excluyentes y desigualdad de oportunidades, impidiendo afirmar los valores y traducir las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad en proyectos de vida compartidos. Por lo tanto, se debe comprender la pobreza humana en sus múltiples dimensiones: “privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación” (2000b: 17), sin dejar de tener en cuenta, obviamente, la pobreza de ingreso.

Como ya se dijo, “ser pobre hoy no es sólo no tener recursos, sino sobre todo no tener comunidad, así como no tener vinculación social, ni posibilidades de [participar y] decidir en comunidad” (2000a: 131). De tal modo que la pobreza, comprendida como una “condición pre ciudadana”, impide la construcción de la ciudadanía moderna y plena, porque ésta es condición para una mayor igualdad en la diversidad. Sin embargo, el PNUD esboza que la lucha del desarrollo humano no es sólo contra la pobreza —problema que compete a toda la sociedad—, sino por la construcción ciudadana y su ejercicio democrático.

#### **LA PROPUESTA: CIUDADANÍA COMUNICATIVA**

Si no hallan luna  
lo llaman día  
Si no hallan sol  
lo llaman noche  
Si no hallan luna ni sol  
lo llaman error  
y cierran los ojos  
Buscando estrellas con que orientarse.  
*M. Montalbeti*

Manuel Antonio Garretón (1995: 103) plantea una **multidimensionalidad ciudadana** — ligada al acceso y la calidad—, esto es, un conjunto de derechos y deberes donde la

persona ejerce su capacidad de ser sujeto, es decir, de llegar a controlar o decir algo sobre los procesos que definen un determinado campo, por ejemplo, en relación al mundo territorial, educacional, *comunicacional*, de género, etnia, generación, etc. Es así como, en cada uno de estos campos es titular de derechos humanos inalienables de acuerdo a una particular condición que proviene de la diversidad.

Al respecto, Garretón (:104) considera que en el concepto de ciudadanía moderna “estamos frente a una extensión de derechos irrenunciables que provienen precisamente de la diferencia y no de la igualdad básica de los seres humanos”, lo que le otorga a cada persona o grupo la posibilidad de definir y luchar por tales derechos. Empero, esta potencialidad de la expansión ciudadana —como la llama el autor mencionado— se ve frustrada y negada por la exclusión, marginación, descomposición y fragmentación de las sociedades, la ausencia de proyectos globales de sociedad, etc., que caracterizan a los pueblos de América Latina, especialmente, los sectores populares.

En este marco, María Elena Hermosilla (1995: 180) sostiene que los medios de comunicación masiva pueden aportar en la constitución de ciudadanía estimulando la autonomía (social, política, económica y cultural) de los sujetos individuales y sociales para que estos puedan gestionar, construir y asumir su propio destino sobre la base del desarrollo y perfeccionamiento de sus condiciones de vida. Frente a la oferta de los medios, las personas construyen una **ciudadanía comunicativa**. A propósito, Claudia Villamayor y Ernesto Lamas (1998: 224) plantean lo siguiente:

El ejercicio de ciudadanía es un proceso de aprendizaje al que contribuyen las diferentes instituciones presentes en la sociedad, entre ellas los medios de comunicación. Desde un medio de comunicación siempre se construye ciudadanía: se puede ayudar al fortalecimiento de una ciudadanía activa y participativa o se puede fomentar una ciudadanía pasiva vinculada únicamente con el consumo.

En esta línea, Villamayor y Lamas (:223) reconocen que en la actualidad los medios juegan un papel insustituible en la construcción y ejercicio de ciudadanía orientada a la consolidación de una sociedad democrática, ya que mediante el acceso<sup>118</sup> y la participación en estos, las personas pueden ejercer ciudadanía al hacer uso de la libertad de expresión y acceder al espacio público, al mismo tiempo que controlar a las instituciones y ejercer presión sobre ellas.

En resumen, la **ciudadanía comunicacional** se establece en el vínculo entre la persona y los medios, como principales fuentes de información en la “nueva” sociedad. Por lo tanto, la ciudadanía es también el reconocimiento de esa integración, en la cual el ciudadano consume discursos informativos (noticias) y de opinión (opiniones y propagandas) que circulan en estos, a través de un “conjunto de procesos de

---

<sup>118</sup> Al respecto, Alfaro (1995: 130) sostiene que hoy la ciudadanía se construye desde el ser público de los medios masivos de comunicación. Estos, amplía la autora (:130-131), se han formado como nuevas instituciones culturales que definen lo público, constituyéndose en escenarios donde se construye el poder, donde se legitiman actores, personajes y temas”.



apropiación y uso en los que el valor simbólico prevalece sobre los valores de uso y de cambio, o en donde al menos estos últimos se configuran subordinados a la dimensión simbólica” (García Canclini, 1992: 12-13). Así, el ciudadano ejerce su **Derecho a la Información** articulando procesos, complementarios o no, de formación de opinión y deliberación públicas, y participación y control sociales, en la configuración de esferas públicas democráticas, donde ellos son actores protagonistas en la definición y búsqueda de su propio desarrollo.

Esta concepción de la ciudadanía como relación comunicacional entre los medios y la ciudadanía, parte de dos dimensiones interdependientes, tal como lo sintetiza acertadamente Garretón (:106-107):

### Dimensiones de la Ciudadanía Comunicativa

<b>PRIMERA DIMENSIÓN</b>	<b>SEGUNDA DIMENSIÓN</b>
“También ejerzo mi ciudadanía a través de los medios”	“También aprendo a ser ciudadano en mi relación con los medios”
En los medios las personas expresan y ejercen su ciudadanía en diversos campos, por ejemplo, a través de diversas formas de control social del poder. Sin embargo, los medios también pueden sustituir de forma ilusoria la participación a la que no se tiene acceso realmente o se puede dar el caso que los medios intenten sustituir a otras instancias de participación (por ejemplo, partidos políticos).	Las personas definen y (re)configuran su ciudadanía en la relación que establecen con la oferta mediática (consumo cultural) <sup>119</sup> . Por ejemplo, la información que estos producen aumenta el poder ciudadano (control social). Asimismo, aquí se plantea un tema de fundamental importancia, cual es el control ciudadano de los medios para la regulación democrática de estos.

FUENTE: Elaboración propia.

De ahí que la definición mínima de la noción de **ciudadanía comunicativa** plantee una dirección doble: de los medios hacia el ciudadano (oferta mediática) y del ciudadano hacia los medios (consumo cultural), donde aquel es una persona que ejerce íntegramente su derecho garantizado por el estado no sólo a recibir, sino a investigar y difundir información y opinión por cualquier medio, y asume de forma activa sus responsabilidades en la generación y reproducción de procesos de formación de opinión y deliberación públicas, y participación y control sociales; y aquéllos demuestran, por su propia labor, que les reconocen como beneficiarios directos e interlocutores suyos, asumiendo su corresponsabilidad en la construcción de espacios públicos verdaderamente participativos, conducentes a la definición y ejecución de estrategias y acciones de desarrollo.

<sup>119</sup> En palabras de García Canclini (1993: 34) el *consumo cultural* es “el conjunto de procesos de apropiación y usos de productos en los que el valor simbólico prevalece sobre los valores de uso y de cambio, o donde al menos estos últimos se configuran subordinados a la dimensión simbólica.” Por lo tanto, el estudio del consumo cultural aparece, así, como un “lugar estratégico para repensar el tipo de sociedad que deseamos, el lugar que tocará a cada sector, el papel del poder público como garante de que el interés público no sea despreciado. Conocer lo que ocurre en los consumos es interrogarse sobre la eficacia de las políticas, sobre el destino de lo que producimos entre todos, sobre las maneras y las proporciones en que participamos en la construcción social del sentido” (:42).

## LA ECONOMÍA DE LA INFORMACIÓN

El papel estratégico de la educación, del conocimiento y de las redes de información constituyen en la actualidad uno de los principales elementos de integración social al mundo moderno. Solamente un grupo muy reducido de latinoamericanos tienen acceso a redes de información y al manejo de las nuevas formas de conocimiento. Resulta pues fundamental que una renovación ciudadana busque una expansión de las nuevas formas de conocer y comunicar.

*Fernando Calderón y Norbert Lechner, 1998*

La información es fundamental para conocer y comprender la realidad actual. El hombre moderno tiene necesidades informativas que son satisfechas en gran parte por los medios de comunicación masiva y las TIC; más sin embargo, la selección que estos hacen no siempre es acorde con las aspiraciones, necesidades, exigencias y expectativas de los receptores. Es mayor cada vez la “avalancha de mensajes” que coloca al individuo, según Rivadeneira (1984: 37), “en una situación de ‘observador’ de resultados en cuya producción él parece no participar”, lo que le lleva a un estado de marginamiento social.

Ya en 1949, la Teoría Matemática de la Comunicación de C.E. Shannon y W. Weaver concibió la información como opuesta a entropía, caos o casualidad. Uno de los aportes más importantes al modelo matemático es la de Eric Berne (citado por Valbuena, en Benito: 758-759), para quien la información es lo que conscientemente desea y se propone comunicar (emisor) o recibir (receptor), porque es lo que saben, lo que les da seguridad. La actitud del receptor es, en última instancia, la que otorga valor a la información, por tanto, es quien determina si la considera como ruido —lo que inconscientemente recibe sin desearlo ni proponérselo— o como información.

De acuerdo con Torrico (1989: 21), la información es un proceso unilateral de transferencia de datos (representaciones sobre un objeto dado de la realidad) destinado a reducir parte de la incertidumbre que rodea al receptor con relación a una circunstancia determinada. En general, la información es la asignación de una forma peculiar a una parcela de la realidad comunicable, “puesta en forma”<sup>120</sup> de mensaje para que pueda ser transmitido por los medios de comunicación masiva a un grupo de receptores. Desantes (1974: 186) concuerda con este planteamiento al explicar que informar significa “dar forma a un mensaje objetivo y poner en forma a un sujeto” situando al alcance de éste (divulgando) aquello que necesita y como lo necesita.

En relación al tema, Torrico (:22) plantea premisas fundamentales mediante las cuales se considera a la información como vital, parcial, subjetiva, parcializada y, finalmente, como poder:

---

<sup>120</sup> En latín, *informare* significa poner en forma.

- 1) **Vital.-** Los procesos de transmisión, recepción o intercambio de información son vitales e imprescindibles para la existencia y sobrevivencia de cualquier ser vivo.
- 2) **Parcial.-** Por limitaciones técnicas y humanas, la información no puede abarcar la totalidad de la realidad sobre la cual opera, por lo que es parcial: descompone la realidad global y se ocupa sólo de uno de sus componentes.
- 3) **Subjetiva.-** Al no poder ser totalizadora es selectiva y, en pocas palabras, completamente subjetiva, pues el informador elige un punto de vista desde el cual va a informar desde una parcela de la realidad.
- 4) **Parcializada.-** El informador adopta consciente o inconscientemente una postura de preferencia por uno de los aspectos de la realidad en detrimento de los otros, por lo que la información es parcializada.
- 5) **Poder.-** La información está ligada a funciones de dirección social y política, por lo que se constituye en un factor o instrumento de poder, dominación, control. Por ello, añade Torrico, “a mayor acumulación y concentración informativas habrá mayor autoridad, capacidad de decisión e influencia.”

El concepto de una **información absoluta, normativa u objetiva** que permita describir y predecir este mundo, es decir, “llenar los vacíos” y darle sentido a la realidad, se apoya para Brenda Dervin (citada por Valbuena, en Benito: 761) en una serie de supuestos que parten de la afirmación que la comunicación humana es el proceso creativo de uso de la información:

- la información es un recurso valioso;
- la información describe la realidad;
- la información reduce la incertidumbre;
- la información permite al hombre enfrentarse de manera más efectiva con la realidad.

Por otro lado, Felicísimo Valbuena (en Benito: 763) nos habla de un **nivel óptimo de información**, “el que permite a las personas actuar como sistemas homeostáticos, en equilibrio”. De una **infracarga de información** que se produce cuando la persona no se encuentra con el conocimiento ni las alternativas suficientes para hacer frente a una situación. Y, por último, la **sobrecarga de información** cuando la persona traspasa el nivel óptimo de información necesario: “los estímulos son excesivos y la persona no está preparada para adaptarse a la situación.”

Siguiendo a Íbico Rojas (1998), se entiende la información:

- a) **Como el conjunto de datos que caracterizan a un objeto (cosas, propiedades de las cosas, relación de una con otra, acontecimiento, hecho, etc.).-** Desde esta perspectiva, la información “es el conjunto de características que posee un objeto y que lo hace

diferente en relación con otros, en un determinado lugar y espacio” (:25).

- b) **Como el proceso de transferencia de los datos de un objeto hacia otro.**- A partir de esta perspectiva, la información es un proceso por el que la diversidad de un objeto, mediante señales, genera un segundo objeto diferente y equivalente, en un objeto perceptor” (:35). Todo objeto posee información y capacidad de reflejo; por tanto, está en condiciones de proporcionar información, a través de señales, sobre su aspecto exterior y, los seres vivos, también de su naturaleza interior mediante ciertas reacciones especializadas (:38). Los seres humanos están capacitados, además, para obtener y proporcionar información sobre cualquier aspecto de la realidad por medio de sistemas culturales de información (:41).
- c) **Como el resultado de dicho proceso registrado en el segundo objeto.**- El proceso natural de información (actividad perceptora y acto cognoscente privativo de los seres humanos) concluye con la configuración de una información actual: registro del conjunto de rasgos abstractos y diferentes, que corresponden a la diversidad del objeto reflejado (:49). El resultado del mismo es el conocimiento de un objeto determinado, sobre el cual se ha concentrado la teoría de la información, la teoría del conocimiento y la psicología cognoscitiva. Entonces, se puede afirmar que la información “es el conocimiento directo que adquiere un ser vivo, a través de sus sistemas sensoriales, acerca de una determinada realidad” (:54). Aparte de los conocimientos sensoriales la persona elabora, a través de un método científico, conocimientos intelectuales abstractos.

Hasta aquí queda establecida la trascendencia de la información para el desarrollo de la vida de las personas; pero, para comprender el interés de los organismos internacionales en la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información pública y privada, debemos remontarnos a la **economía de la información**<sup>121</sup> —fase posterior de la economía agrícola e industrial— cuyos avances reconocieron el aporte de los premios Nobel de Economía 2001 a George A. Akerlof, A. Michael Spence y Joseph E. Stiglitz<sup>122</sup>. Esta rama de la economía se centraliza en el estudio de los procesos y relaciones entre los agentes económicos en situaciones en las cuales existe

---

<sup>121</sup> Véase Thomas Otter y Mónica Cortez, *Economía de la Información, Sociedad de la Información, Información Periodística: Elementos compartidos hacia una información pluralista y equitativa*, Konrad Adenauer Stiftung, noviembre de 2003, págs. 22, [Internet], en: «[http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_4901\\_4.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_4901_4.pdf)».

<sup>122</sup> Stiglitz se desempeñó como presidente del Consejo de Consejeros Económicos (1995-1997) durante la administración del presidente Clinton; en el Banco Mundial, sirvió como primer vicepresidente y economista jefe (1997 - 2000), antes de que el Secretario del Tesoro de los EE.UU. (Lawrence Summers) lo forzara a renunciar. En 2002, escribió *El malestar en la globalización*, donde afirma que el FMI se pone al interés de su accionista más grande, los Estados Unidos, sobre el de las naciones más pobres para las cuales fue diseñado servir. Ahí también denuncia que “En la actualidad, a pesar de las repetidas discusiones sobre la apertura y la transparencia, el FMI aún no reconoce formalmente el básico «derecho a saber» de los ciudadanos: no existe una Ley sobre Libertad de Información a la que pueda apelar un ciudadano norteamericano —o de cualquier otro país— para averiguar qué hace esta entidad internacional *pública*.”

una distribución desigual de la información disponible (elemento determinante), denominado “asimetría de información” (información imperfecta o asimétrica), y en los cuales hay que tomar decisiones, aún cuando la información disponible represente —y haya que asumir— un costo, sea incompleta o el contexto esté marcado por la incertidumbre.

En la teoría de una economía en libre competencia, se considera que los mercados actúan siempre con información perfecta, es decir, una situación en la que el comprador y el vendedor tienen la misma cantidad y calidad de información sobre una transacción, a pesar de que esto generalmente no ocurre, ya que hay asimetrías en la información que pueden ser afectadas por las acciones de empresas e individuos. Por consiguiente, el sistema económico y político hegemónico sólo podrá fortalecerse a través de la unificación de criterios financieros y fiscales internos; las reformas legislativas para la creación y/o revisión de mecanismos e instrumentos de control y regulación de la información divulgada, coordinadas por los gobiernos con los organismos reguladores en el ámbito internacional, están enmarcadas en este proceso con el objetivo de exigir mayores niveles de transparencia. Los organismos internacionales han dado varias muestras de su preocupación por la protección y confianza de los inversores y la garantía de aumentar la calidad de información que se les suministre, especialmente en lo relativo a las entidades de interés público que se consideran el motor del desarrollo del mercado de capitales.

La información contable-financiera o de índole social publicada por el estado o las empresas privadas puede generar profunda desconfianza en los clientes, proveedores, accionistas y en la sociedad en general, originando una crisis en los mercados bursátiles en cuanto al modelo, claridad y eficacia de su gestión. La economía de mercado funciona adecuadamente cuando se sostiene en un principio elemental: los actores directos e indirectos del proceso necesitan profesar “reglas de juego” justas, esto es, confiar en la fiabilidad, la relevancia y la transparencia de la información divulgada<sup>123</sup>. De lo anterior resulta claro que el pilar fundamental de este sistema económico globalizado, y de la competencia necesaria que genera, es la confianza que se tiene en el mismo y que se sostiene en la **transparencia corporativa e informativa**, que fortalece el mercado y, en teoría, reduce la necesidad de control sobre la aplicación de la regulación, sin suprimirla. Al respecto, Fernanda Pedrosa<sup>124</sup> aconseja aprovechar las ventajas de la “**era de la transparencia**”:

- La transparencia y los valores corporativos mejoran el valor en el mercado.
- Las empresas, lo sepan o no, tienen una “red de stakeholders” interesados en su funcionamiento, que pueden escudriñar cada actuación suya, haciéndolas públicas sean buenas o malas.

---

<sup>123</sup> Sobre un estudio de caso concreto al respecto, se recomienda consultar Santiago Urbiztondo, “Transparencia, confidencialidad y competencia: Un análisis económico de las reformas actuales en el mercado de gas natural argentino”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 2005, [Internet], en: [«http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC84.pdf»](http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC84.pdf).

<sup>124</sup> “Información corporativa: De la transparencia a la confianza”, Universidad Autónoma de Madrid, [Internet], en: [«http://www.aeca.es/becas\\_premio/articulosganadores2005/1finalista.pdf»](http://www.aeca.es/becas_premio/articulosganadores2005/1finalista.pdf).

- Los colaboradores de una empresa “puertas abiertas” tienen una mayor confianza entre unos y otros y sus empleadores, resultando menores gastos, mejor calidad, innovación y lealtad.
- La transparencia es crítica para las alianzas entre empresas porque disminuye los costes de transacción y fomenta la colaboración en los negocios.
- Las empresas que alinean sus valores con aquellos de la comunidad que impactan y se comportan adecuadamente, desarrollan modelos de competitividad sostenible.

Una de las características de las sociedades de principios de siglo —donde la información y el conocimiento constituyen fuentes que pueden configurar y potenciar el bienestar y progreso— es el desarrollo de la tecnología de la información y los sistemas de comunicaciones (TIC) que permiten acceder, copiar, almacenar, procesar, difundir y recibir gran cantidad de flujos de información.

De todo lo mencionado podemos entender porque Bolivia viene aplicando 22 años de “**reformas estructurales**” —como se las llamó a partir del decreto supremo N° 21060, promulgado por Víctor Paz Estenssoro el 29 de agosto de 1985— bajo el estricto seguimiento del *Fondo Monetario Internacional* (FMI), el *Banco Mundial* (BM) y el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). Para la *Plataforma de Acción contra la Pobreza* las consecuencias de éstas son diversas, pero casi ninguna con un balance positivo:

(...) una economía frágil, altamente expuesta a los shocks externos; un sector productivo estancado, con pequeñas islas vinculadas a los mercados externos de materias primas y con escasos eslabonamientos con otros sectores de la economía boliviana; un Estado débil, tanto en su institucionalidad como en sus equilibrios fiscales, lo que repercute en su capacidad para atender sus problemas internos; una población mayoritariamente pobre (64%) y con preocupantes niveles de desempleo y subempleo, el 11% y 60% de la población económicamente activa del área urbana respectivamente.<sup>125</sup>

Las “reformas estructurales” que fueron promovidas en el marco del denominado **Consenso de Washington** hicieron énfasis en la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la “apertura al mundo” al menos en lo referente a la generación de un entorno favorable a la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). El documento elaborado en 1990 por el economista John Williamson y otros ideólogos del FMI, BM, Banco de la Reserva Federal y Tesoro de los EEUU, y que se dio a conocer como el Consenso de Washington, establece que para lograr el desarrollo económico de los mercados emergentes, fundamentalmente los de América Latina, se debían cumplir a cabalidad las siguientes recomendaciones<sup>126</sup>: **1) Disciplina fiscal; 2)**

<sup>125</sup> “Bolivia: Condonación sin condiciones”, 11 de octubre, 2005, [Internet], en: <http://ifis.choike.org/esp/informes/183.html>.

<sup>126</sup> COHA, “El FMI y el Consenso de Washington”, 24 de agosto, 2005, [Internet], en: <http://ifis.choike.org/esp/informes/138.html>.

Reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas que ofrezcan tanto altas retribuciones económicas como potencial para mejorar la distribución del ingreso, tal como atención primaria de la salud, educación primaria e infraestructura; **3)** Reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base imponible); **4)** Liberalización de las tasas de interés; **5)** Tipo de cambio competitivo; **6)** Liberalización comercial; **7)** Liberalización de la inversión extranjera directa; **8)** Privatización; **9)** Desregulación (para eliminar barreras de entrada y salida); **10)** Garantía de los derechos de propiedad.

Después de 15 años de la publicación del documento de Williamson, a fin de acceder a un nuevo alivio en su deuda externa<sup>127</sup> con el *Banco Mundial* (BM) y el *Fondo Monetario Internacional* (FMI), el país en julio del 2005 debía mostrar avances concretos en la lucha contra la corrupción y garantizar condiciones favorables para la Inversión Extranjera Directa (IED) y doméstica, en el marco de los antecedentes, condicionalidades y formas de implementación del anuncio del grupo de los 8 países más industrializados (G-8) sobre la condonación de la totalidad de la deuda externa multilateral a las naciones altamente endeudadas (HIPC), entre las que se halla el país.

En un comunicado oficial, los países del G-8 reafirmaron su posición: para hacer progresos en el desarrollo económico y social es esencial que las naciones en desarrollo pongan en marcha políticas públicas con el fin de aumentar el crecimiento económico, lograr un desarrollo sostenible y reducir la pobreza, además de determinaciones que tienen que ver con la eliminación de impedimentos para la inversión privada, tanto interna como externa; contar con estabilidad macroeconómica y un marco legal creíble e instituciones y políticas sanas, responsables y transparentes. Algo en lo que se hace hincapié es en la necesidad de que los países beneficiarios aumenten la transparencia fiscal, la cual es esencial para atacar la corrupción, incentivar el desarrollo del sector privado y atraer inversión.

## Información y “revolución jurídica”

A partir de lo que Soria (:14-15) llama la “revolución jurídica” de 1948 con la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, él deduce de la idea del derecho a la información una serie de particularidades a partir de la doctrina **iusinformativa**:

- 1) **La información es un acto de justicia.**- Al investigar, difundir y recibir información se está dando a cada persona lo suyo, a lo que tiene derecho, y en eso consiste precisamente la justicia. El público está

---

<sup>127</sup> Al 31 de diciembre 2005, el saldo nominal de la deuda pública externa de mediano y largo plazo alcanzó a \$us. 4.941,6 millones. Los principales acreedores de Bolivia son los organismos multilaterales. En efecto, la deuda con el BID, Banco Mundial, CAF, FMI y otros organismos representa el 91,5% del total adeudado, mientras que el saldo con acreedores bilaterales y privados alcanzó a 8,5% del total. Durante el año 2005, los desembolsos de deuda pública externa de mediano y largo plazo fueron de \$us. 448,2 millones. El servicio efectivamente pagado de la deuda pública externa, excluyendo el alivio recibido de la iniciativa HIPC, se incrementó en \$us. 80,6 millones, alcanzando \$us. 367,6 millones. Este hecho se dio principalmente por pre-pagos que el Sector Público Financiero realizó a la CAF, BID y FMI. El alivio proveniente de la Iniciativa HIPC representó \$us. 148,4 millones.

compuesto por núcleos personales, libres y responsables, que son titulares de un derecho humano.

- 2) **La información es una función pública.-** Nadie puede ejercer el derecho humano a la información si no es para dar perfecto cumplimiento al derecho de los demás, para realizar la justicia informativa.
- 3) **La información no es tanto un poder como sí un derecho y un deber.-** La información tiene la posibilidad de ejercer control social de los tres poderes clásicos del estado. Por ello, la información debe ser considerada más como un derecho humano (a la información) y un deber profesional (informar), que como un poder.
- 4) **La finalidad de la información es formar al hombre en su dimensión social para hacer la comunidad.-** El fin de los mensajes informativos es conocer la realidad para tomar decisiones prudentes (comunicación de hechos), inducir al hombre a obrar la virtud y extenderla (comunicación de ideas) y facilitar al hombre el cómo pensar formulando sus propias opiniones (comunicación de opiniones). Para Juan Pablo II (citado por Aspíllaga: 10), quien ha merecido llamarse “Papa de los derechos del hombre”, la finalidad última de la información es la de “ofrecer a los hombres de hoy el conocimiento adecuado y continuo de los acontecimientos, que les resulta necesario o útil para contribuir eficazmente al bien común y para procurar un progreso más rápido de la sociedad.” Para cumplir con este propósito, el contenido de la información debe ser siempre verdadero y completo, respetando las normas morales, los legítimos intereses y la dignidad del hombre, tanto en la obtención como en la difusión de noticias.
- 5) **La información no es patrimonio exclusivo y excluyente de los periodistas ni de las empresas informativas.-** La titularidad universal del derecho a la información pertenece a todos y todas. Los informadores y las empresas informativas actúan en virtud de una delegación o mandato general, social y tácito que el sujeto universal hace en ellos, administrando el poder de informar a todas y cada una de las personas.  
Por ello se plantea que la empresa informativa y los periodistas son responsables ante el público: el informador trabaja *para* la información en, con y desde la empresa. La propiedad de un medio o el ejercicio de la labor periodística no conllevan el derecho de propiedad de la información, sino el deber profesional de informar, hacer posible y facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y constituir, en definitiva, la comunidad.  
Tiene pleno sentido la afirmación de Aspíllaga (:23-24) cuando fundamenta que las actividades informativas tienen una íntima conexión con la justicia:



Al dar información el periodista está dando a todos, a cada uno, lo que es suyo, aquello a lo que tienen derecho. Y en dar a cada uno lo suyo consiste precisamente la justicia. De modo que se puede informar que un periodista es justo o injusto según informe bien o mal.

Por ello es que se concibe que los profesionales de la información — “comunicadores de la palabra humana”, como los llama Juan Pablo II— no trabajan para la empresa, ni siquiera para la información, sino para el público. Y, precisamente, este trabajo debe ser realizado con un sentido del bien común y de responsabilidad, por medio de los cuales toda persona asuma libremente mayor protagonismo respecto de los destinos de la humanidad en función de la comprensión plena, adecuada, exacta y fiel de la realidad por medio de la información.

Además de estas particularidades de la información, Desantes (1990: 22) recomienda plantearla en su doble sentido de *agere* (actuación informativa o proceso de poner en forma) y de *facere* (mensaje o producto resultado de tal actuación informativa).

## Tipología informativa

De acuerdo con Torrico (1989:25), la información se puede clasificar según su alcance en:

- 1) **Diseminativa.**- Cuando tiene lugar en un grupo determinado mediante un flujo cerrado y un lenguaje especializado.
- 2) **Divulgativa.**- Los grupos en los que se realiza y sus flujos son semi-abiertos, operando con un lenguaje especializado, pero explicado.
- 3) **Difusiva.**- Cuando los grupos que la reciben y los flujos que la viabilizan son abiertos y se emplea un lenguaje de uso corriente y de fácil comprensión.

O de acuerdo al significado social que se le otorga:

- 1) **Pública o abierta.**- Es la que se difunde por los medios masivos.
- 2) **Privada o restringida.**- Procesada (recolectada, evaluada, jerarquizada y clasificada) por entidades oficiales o particulares.
- 3) **Altamente especializada, secreta o estratégica.**- Sus mensajes tienen carácter confidencial y están procesados por aparatos militares, policiales o políticos.

Soria (:58) establece una clasificación de la información —mensajes informativos “comunicandos” (comunicables y comunicados), como él los llama— según su naturaleza en mensajes simples procedentes del mundo exterior (comunicación de hechos: objetos, acontecimientos, actos, datos, sucesos, fenómenos) o del mundo interior (comunicación de ideas: propósitos, criterios, saberes, pensamientos, inspiraciones, afectos, sentimientos, convicciones, etc.) del sujeto emisor. Y los mensajes compuestos, donde hay una síntesis del mundo exterior y del mundo interior del informante: se capta un fenómeno y se valora o enjuicia, lo que da origen a la comunicación de juicios u opiniones. Además, el autor cita otros mensajes compuestos como el mensaje publicitario y el mensaje de relaciones públicas, entre otros.

Tanto los mensajes simples como los compuestos tienen su correlato —como se analizará en el siguiente acápite— con el periodismo. Revisemos las características de estas formas de comunicación de acuerdo con el planteamiento del autor citado en el párrafo anterior:

- 1) **Comunicación de hechos.-** El mensaje de hechos requiere la percepción por parte del informador y su comunicación de acuerdo a la realidad, esto es, con su constitutivo esencial: la verdad lógico-informativa o la conformidad, adecuación o ajuste —nunca de manera absoluta, sino de forma relativa e incompleta porque no es posible captar la totalidad de la realidad— entre el hecho externo y lo comunicado. La realidad es el dato primordial o punto de partida de la información.  
La comunicación de hechos se dirige al conocimiento a través del interés que despiertan los hechos verdaderos (noticias) por medio de su actualidad y trascendencia social. Por ello, cumple una función cognoscitiva: dar a conocer algo de la realidad para que el receptor pueda tomar decisiones prudentiales.
- 2) **Comunicación de ideas.-** En el mensaje ideológico se da una adecuación entre el intelecto del informador y el del receptor, a partir de un constitutivo esencial común: el bien, esto es, “toda cualidad inherente a cualquier operación humana que sea conforme con la dignidad humana” (:62). Por lo tanto, según este valor moral se plantea la prohibición ética y jurídica de comunicar el mal.  
La comunicación de ideas se dirige a la voluntad de los receptores a través de su entendimiento, para moverla en determinado sentido (persuasión). En este sentido, adquiere una función persuasiva y movilizadora, cuyo fin es inducir al hombre a obrar y difundir el bien y la virtud.
- 3) **Comunicación de juicios.-** El mensaje de juicios u opiniones se forma por la aplicación valorativa de una idea a un hecho. Desde el momento en que se difunde en público constituye la opinión pública. El constitutivo esencial de este mensaje es la deducción criteriológicamente bien hecha, que le permita al hombre irse

aproximando cada vez más a la certeza en coincidencia o disidencia con las opiniones de otras personas.

La comunicación de juicios se dirige a la razón del receptor para que este la asuma, rechace o formule un nuevo juicio. En esta dirección, desempeña una función deductiva ya que facilita al hombre la formulación de sus propias opiniones.

## La información periodística

La mejor inversión contra la tiranía, la opresión y el abuso de poder es un ciudadano bien informado, precisamente porque conoce sus derechos y sabe defenderse.

*Kofi Annan*

La información periodística se caracteriza por su periodicidad (actualidad inmediata) y la preferente masividad de sus públicos. Tiene su eje de acción en la noticia (unidad informativa; narración veraz de un hecho real, inédito y de interés general), en esencia corresponde al nivel difusivo y se caracteriza por ser pública o abierta.

Como apunta Torrico (:31), el periodismo nace precisamente de la necesidad de establecer mecanismos de información colectiva que faciliten la realización, dirección, control y supervisión de acciones sociales. Por lo que se lo define como “una actividad organizada de información noticiosa (y de opinión) que, utilizando un sistema de difusión cualquiera, o también alguno de divulgación, lleva una serie de datos ordenados y relativos a uno o varios aspectos de la realidad exterior a un público general o específico con intervalos de tiempo preestablecidos.” Según el tipo de tratamiento de los mensajes, el periodismo puede clasificarse en tres categorías:

- 1) **Periodismo informativo.-** Publicar o difundir noticias. Es lo que Soria denomina en el punto anterior como comunicación de hechos.
- 2) **Periodismo de opinión u opinativo.-** Se nutre de comentarios que enjuician los hechos. Es la comunicación de ideas.
- 3) **Periodismo de interpretación o interpretativo.-** Además de dar cabida a los datos noticiosos, ubica el suceso en su propio contexto, lo evalúa (analiza el hecho buscando identificar sus causas y predecir lo que ocurrirá) y lo explica para facilitar su comprensión y orientar la decisión. Este periodismo es designado por Soria como comunicación de juicios.

Directamente ligada a esta tipología se hallan los géneros periodísticos, que se originan del tipo de tratamiento que se otorga a los contenidos para su formalización transmisible. En la actividad periodística es posible diferenciar tres grandes géneros:

- 1) **El informativo o de información.-** Se basa en la mayor carga alcanzable de veracidad de los hechos y, por consiguiente, prescinde de una subjetivización premeditada y sistemática en su elaboración. Los subgéneros que comprende son la noticia, el suelto, la nota de redacción, la crónica, la entrevista y el reportaje.

- 2) **El opinativo o de opinión.-** Se funda en el juicio de los acontecimientos noticiosos, es decir, en la valoración subjetiva, donde predomina la presencia de los juicios y valoraciones personales o institucionales. Implica los siguientes sub-géneros: editorial, artículo (ensayo), comentario y crítica.
- 3) **El interpretativo o de interpretación.-** Es un género mixto porque agrupa los propósitos informativos con los de valoración subjetiva, pero además incorpora elementos analíticos. Usa la información noticiosa para explicar determinada faceta de la realidad: valoraciones, antecedentes, proyecciones. Contempla el reportaje, ensayo, noticia popular, análisis e interpretación.

En el fondo de esta tipología se halla una opción que tiene presente el fin originario del periodismo, tal como lo ha manifestado Juan Pablo II, a saber: “el servicio de la comunicación social, destinada a enriquecer el patrimonio cognoscitivo y formativo individual y a ofrecer a la comunidad un eficaz instrumento de crecimiento civil, espiritual y moral” (citado por Aspíllaga: 7). Todo esto con el compromiso por la construcción de un mundo digno donde se favorezca la solidaridad de la existencia.

### **Información y opinión en la gestión de ciudadanía**

El incremento del protagonismo de la ciudadanía se halla encadenado, de acuerdo con Calderón *et.al.* (:98), al acceso a la información sobre servicios, derechos y demandas compartidas, trascendiendo barreras de discriminación y censura, y también a su influencia en la opinión pública.

En esta directriz, el investigador peruano Sandro Macassi (1994) plantea una estrecha ligazón entre **información-opinión** y el **ejercicio de una ciudadanía “responsable”**. Información y opinión son para este autor (:14) dos insumos indispensables para poder ser ciudadanos “a carta cabal”. Como él lo manifiesta:

Para poder actuar sobre la realidad, demandar derechos y deberes, o simplemente tomar decisiones políticas, debemos formar nuestra propia opinión y ayudar a que los demás hagan lo mismo. La mejor manera de hacerlo es estar debidamente informados. (...) Si tenemos una opinión sobre lo que pasa podremos participar de manera activa en los debates y consultas y no sólo escuchar y ver a los otros decidir por nosotros (...).

Esta afirmación es ratificada por Hernán Gutiérrez (1997: 54), quien sostiene que en los últimos años se ha revalorizado la condición de ciudadanía como un paso fundamental para la profundización y perfeccionamiento de la democracia, en la que la información y la opinión son una pieza clave en el ejercicio ciudadano. Gutiérrez (:53) sustenta lo expresado cuando indica que una de las tareas de la radio y la televisión es buscar que “los ciudadanos estén debidamente informados para que al momento de tomar su decisión tengan un control y responsabilidad sobre sus propias decisiones”. Vale decir, que los ciudadanos viertan opiniones argumentadas buscando una participación

protagónica y activa capaz de establecer diálogos y generar debates públicos para llegar a consensos sobre lo que es común a todos (asuntos públicos).

El PNUD (2000a) favorece lo manifestado al sostener que la formación de un juicio se nutre de una compleja recolección de información procedente de varias fuentes complementarias, como la familia, la comunidad, el trabajo y los medios de comunicación masiva. En Bolivia, prosigue el PNUD (:128), “El canal de mayor importancia para informarse es la radio, seguido por la televisión y otras personas.” Además, detalla que “La gente siente que el medio que más toma en cuenta su opinión es la radio local”.

En consecuencia, el deber de los medios y de los comunicadores es enriquecer la información que se brinda a los públicos, ayudarlos a desarrollar sus propias capacidades y habilidades para usar la información y, principalmente, impulsar su capacidad argumentativa para formarse una opinión propia y sustentada y, de este modo, generar corrientes de opinión dominantes<sup>128</sup> y promover acciones transformadoras.

En esta línea, Enzo Pimentel (1997: 11) habla de una **oferta informativa con perspectiva ciudadana**<sup>129</sup>, en la cual se debe dejar de comprender al público como una cifra, porcentaje o variable estadística, en una palabra, más que un simple consumidor. De hecho, los profesionales de la comunicación deben conocer mejor a sus audiencias para entregarles información de acuerdo a sus gustos, preferencias, demandas y necesidades, para que éstas sean capaces de apropiarse, usar y aplicar la información —en combinación y contraste con su experiencia y con otras fuentes no mediáticas— en su vida cotidiana<sup>130</sup>.

En conclusión, la **información de calidad** es para Macassi (:15) el principal insumo para una ciudadanía responsable<sup>131</sup>. En esta dirección, Ana María Miralles (2001) describe los elementos (actores, enfoques, estilo, estructura, técnicas de reportaje) de una nueva narrativa periodística (:102-105) que configuran la calidad de las informaciones.

---

<sup>128</sup> Véase sobre las corrientes de opinión, Gutiérrez, 1997.

<sup>129</sup> En el caso específico de la producción radial, la cartilla de Carlos A. Camacho sobre *Producción radiofónica con perspectiva ciudadana* (ERBOL, 1998) enriquece este enfoque al examinar la serie de pasos en la elaboración de un programa educativo: definir al público, hacer un perfil del público objetivo, definir los objetivos, dar un nombre al programa, establecer la relación con el público, decidir el tipo de locución y música y definir la estructura del programa.

<sup>130</sup> Respecto al comportamiento de las personas frente a esta oferta informativa, Pimentel (1997: 12) ha planteado cuatro maneras de ejercer la ciudadanía: *ciudadanos desconectados*, cuando se comportan frente a los hechos con total desinterés; *ciudadanos ligeros o blandos* que buscan información sin mayor análisis; *ciudadanos interesados* cuando valoran el estar actualizados y saber lo que sucede, pero sin un compromiso social activo; y, *ciudadanos comprometidos*, que afrontan la información desde una perspectiva crítica, preocupándose por actuar de alguna manera (por ejemplo, denunciando, participando, etc.).

<sup>131</sup> Diez reglas mínimas que plantea Macassi (:15) conducen a los medios a producir una *información de calidad* basada en la objetividad de los hechos, que permita a los ciudadanos entender lo que sucede, formarse una opinión y actuar según su parecer. Completando estas reglas —que no son un recetario, sino formas de encarar la práctica informativa—, la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria en *La Pizarra – Revista de Comunicación Práctica* (número 23, abril 1997: 15) propone algunos criterios generales para hacer periodismo con enfoque ciudadano.

La información es la materia básica para la formación de procesos de opinión pública. Si bien toda la programación de los medios puede incidir en esta tarea, el género periodístico cumple un rol imprescindible porque muestra con la mayor veracidad posible los hechos de interés colectivo acontecidos en la realidad actual, asumiendo un rol específico en la formación de los procesos de opinión pública. El **tratamiento de la información** —es decir, la calidad y el estilo de su producción— es uno de los factores que determina el impacto que se logra con ella y, por lo tanto, el éxito en la generación de procesos de opinión pública.

### **Información y toma de decisión**

La información es la base del proceso de la dirección, que consiste en la **toma de decisión efectiva** (dirigir es decidir) entre diferentes opciones o alternativas para orientar, disminuyendo al mínimo la incertidumbre, la acción factible: se emplea para captar problemas, analizar alternativas y poner en práctica los resultados de la decisión. Por ejemplo, una empresa trata de alcanzar objetivos mediante actividades específicas asignadas a los trabajadores, lo que implica saber qué y cómo deben hacerlo, además de motivarlos permanentemente en su cumplimiento, pero también haciendo un control y seguimiento permanentes de la efectividad de la decisión y una evaluación de los resultados de su labor. El aumento de la productividad está en directa relación con el **insumo informativo** para manejarlo y usarlo en métodos innovadores y más productivos que dignifiquen a los trabajadores. Todo ello deriva en un perfil competitivo que resulta en el incremento constante de utilidades o beneficios para la empresa.

La información desempeña un rol crucial en la toma de decisiones colectivas responsables y consensuadas, tanto en el ámbito público como privado, a pesar de que no siempre se provean incentivos y mecanismos para generar procesos educativos democráticos de adquisición de información y su traducción en conocimiento. Precisamente, la posibilidad de optar por aplicar políticas informativas y normas que rigen su divulgación puede estar orientada a los propios intereses y no a los de los ciudadanos.

Como ya se mencionó, el recurso básico en todo este proceso (antes, durante y después), al igual que las materias primas y la energía, es la información. Tal como expresa Namakforoosh (:29), ésta “es esencial para la toma de decisiones, porque ayuda a formular diferentes alternativas y escoger la mejor, de esta forma aumenta la probabilidad de una decisión correcta.” Entonces, el **valor de la información** se establece en la medida en que ésta facilite el proceso de toma de decisión, aumentando el grado de probabilidad de una decisión correcta en función de diferentes alternativas; por tanto, la **utilidad de la información** aumentará cuando los beneficios aumenten o cuando los costos disminuyan. A través de la información se pueden obtener los elementos cognitivos necesarios para entender, contextualizar y evaluar la realidad en la que la persona desarrolla su vida cotidiana.

Para analizar qué tan valiosa es y con qué eficiencia se la proporciona al usuario, se recurre al concepto de **productividad de la información** (:31), el mismo que se analiza en relación con diferentes criterios: exactitud o precisión (grado en que manifiesta la

realidad de manera confiable), actualización (grado en que refleja eventos en el presente), cantidad o adecuación (suficiente información para la toma de decisión), relevancia u oportunidad (pertinencia y aplicabilidad para la toma de decisión) y, finalmente, accesibilidad o disponibilidad (que pueda tener acceso aquel que requiera conocerla cuando se va a tomar la decisión).

La información se ha convertido en el recurso básico del proceso de la toma de decisiones —en situaciones de certidumbre o de incertidumbre<sup>132</sup>— porque ayuda a formular diferentes alternativas, escoger la más adecuada o correcta y prever los posibles resultados. Siguiendo esta reflexión, Namakforoosh (:28) define a la toma de decisión como “El proceso de seleccionar una acción específica dentro de una serie de acciones alternativas”. Así, como explica el mencionado autor (:29), se requiere información antes, durante y después de una toma de decisión efectiva.

- 1) **Antes de la toma de decisión.-** Para conocer con claridad la problemática que se trata de resolver. Aquí se deben tomar en cuenta todos los factores que son capaces de ser controlados y los que no, además de asegurar todas las posibles opciones.
- 2) **Durante la toma de decisión.-** Para no equivocarse en la elección de las alternativas posibles.
- 3) **Después de la toma de decisión.-** Para controlar el resultado de la decisión asumida, evaluar y controlar el proceso, y asegurar la efectividad de la decisión.

El manejo de información debe responder a algunos criterios para incrementar la probabilidad de tomar una óptima decisión-acción (:31, 36-37): precisión (grado en que refleja la realidad), adecuación o suficiencia (cantidad apropiada), actualización (grado en que refleja eventos en el presente), relevancia (pertinencia y aplicabilidad), confiabilidad (confianza, seguridad en la fuente), periodicidad (con determinados intervalos o espacios de tiempo) y oportunidad y accesibilidad (disponibilidad en el momento cuando se va a tomar la decisión).

El modelo “DECIDE” de Robert Peterson (citado por Namakforoosh: 34-36) esboza seis etapas en el proceso sistemático de toma de una determinación, opción o resolución. Revisemos, a continuación, cada una de éstas.

- 1) **Primera etapa (D).-** Definir la oportunidad o el problema —y sus causas— especificando, además, los objetivos de decisión, las restricciones y las normas o reglas cuantitativas (medida de logro) mediante las cuales se evaluará el proceso para posibles correcciones o ajustes.
- 2) **Segunda etapa (E).-** Enumerar los factores de la decisión, esto es, las diferentes acciones o alternativas controlables (opciones) y no controlables (incertidumbre).

---

<sup>132</sup> En este caso no se sabe qué resultados ocurrirán si se selecciona una acción opcional particular.

- 3) **Tercera etapa (c).**- Recabar información importante (ventajas y desventajas, probabilidades de ocurrencia, posibles resultados) para cada alternativa o acción controlable y no controlable.
- 4) **Cuarta etapa (i).**- Identificar la alternativa más apropiada para la toma de decisión, evaluando la potencialidad de la interacción de diferentes alternativas.
- 5) **Quinta etapa (d).**- Desarrollar e instrumentar planes para que se pongan en acción la(s) alternativa(s) seleccionada(s) y se resuelva el problema.
- 6) **Sexta etapa (E).**- Evaluar el resultado y proceso de la decisión adoptada.

Apoyando este planteamiento encontramos a R.L. Ackoff y F. Emery (citados por Valbuena, en Benito: 760-761), quienes consideran que la información produce un cambio en cualquiera de las probabilidades de elección del receptor en una situación de elección. En ésta, el sujeto —sea individual, grupal o, incluso, colectivo— debe considerar los siguientes aspectos: **a)** el conjunto de vías de acción disponibles, **b)** el conjunto de posibles resultados, **c)** las variables relevantes del entorno (ambiente), **d)** su propio estado, **e)** las probabilidades de que seleccione cada vía de acción (probabilidad de elección), **f)** las eficiencias de las vías de acción para cada objetivo (eficiencia) y **g)** el valor de los resultados para el sujeto (valor relativo).

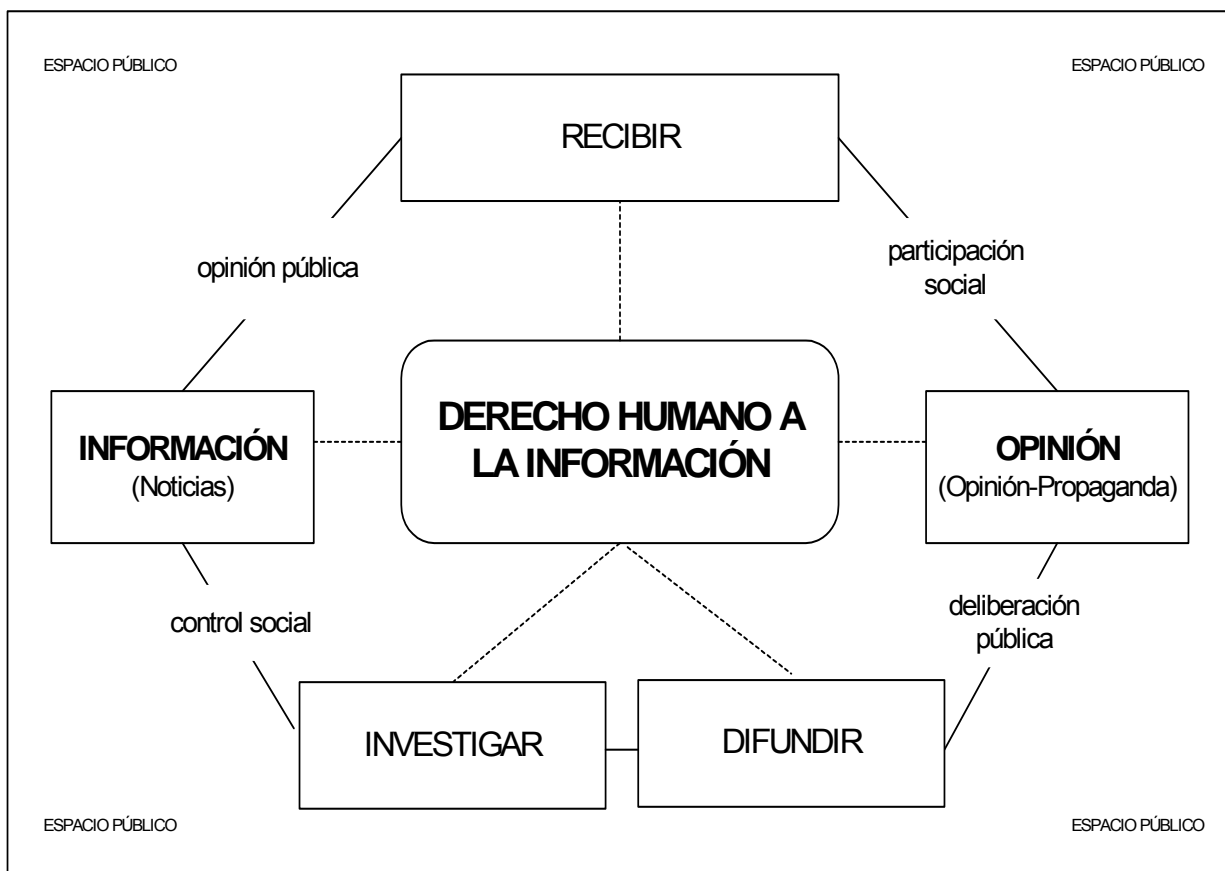
Entonces, la probabilidad de que la persona alcance los resultados que espera conseguir —en la línea de este trabajo: la formación de una opinión, la participación, el debate— está en función de la cantidad y calidad de información que posea en una situación de elección.

#### **COMPONENTES DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA**

Buscando trazar un “mapa” de las nuevas complejidades y mediaciones en el ejercicio pleno del **Derecho Humano a la Información**, he trabajado en una propuesta de formación y desarrollo de la **ciudadanía comunicativa**:

#### **Modelo teórico de formación y desarrollo de la ciudadanía comunicativa**





FUENTE: Elaboración propia.

El esquema se edifica sobre el ejercicio pleno del derecho a la información — manifestado en sus tres facultades jurídicas, que pueden efectuarse separada o integrada: investigar, recibir y difundir, sean informaciones u opiniones a través de cualquier medio, sin limitación de fronteras— como eje articulante para la formación y desarrollo de la dimensión comunicativa de la ciudadanía, que coadyuve en la gestación de espacios públicos democráticos que pueden estar orientados al desarrollo. A su vez, las relaciones entre investigación e información provocan procesos de control social, mientras las relaciones entre difusión y opinión producen procesos de deliberación pública. Entre la recepción y la información se configuran procesos de formación de opinión pública, y entre la recepción y la opinión, procesos de participación social.

A continuación, se analiza cada uno de los elementos mencionados, vistos como mecanismos fundamentales que interactúan, de diversas maneras y en diferentes espacios, en la formación y desarrollo de la **ciudadanía comunicacional**.

### La opinión pública en la construcción de ciudadanía

Antes de tratar la definición de opinión pública debemos hacer una puntualización. Los medios de comunicación masiva se enfrentan a una tensión: por un lado, responden a intereses empresariales (necesidades de competir en el mercado) y a intereses políticos

y, por otro lado, “favorecen el control sobre los actos gubernamentales y fortalecen la autonomía de la sociedad civil, mediante la creación de múltiples esferas públicas y la formación de opinión ciudadana sobre los asuntos políticos” (PNUD, 2002a: 146).

Por opinión pública vamos a entender un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un determinado hecho de interés común, de actualidad y visible por todos —usualmente propuesto por los medios de comunicación masiva—; forman, sobre la base de sus matrices culturales e individuales<sup>133</sup>, juicios, criterios y valoraciones al respecto; y, se expresan (reaccionan, se manifiestan) libre y públicamente en un momento y espacio determinados, constituyendo una agenda o listado de temas en torno a los cuales se generan diversas corrientes de opinión (Gutiérrez, 1997).

Estas diferentes perspectivas, enfoques y posturas que arrojan respuestas (opiniones) en relación con el mensaje recibido, pretenden influir o determinar acciones hacia los sistemas de poder y toma de decisión. Mediante esta respuesta o retroalimentación el receptor selecciona los mensajes que los medios ponen a su disposición y pasa a convertirse en emisor de un nuevo mensaje.

Opinión pública no es un sentido abstracto o la suma de las opiniones individuales, sino el producto/resultado del intercambio, confrontación, deliberación, reacción y discusión de éstas por diferentes grupos de opinión que comparten intereses, expectativas y motivaciones homogéneas en torno a un tema que interesa a la mayoría. Por lo tanto, estamos refiriéndonos a una permanente interacción e interrelación de sus elementos, lo que lleva al intercambio de mensajes en múltiples procesos de comunicación interpersonal directa (cara a cara) en busca de denominadores comunes en el juicio público (Rivadeneira, 1984).

Rivadeneira (:49) sintetiza dicho proceso<sup>134</sup> con las siguientes palabras:

- 1) La opinión pública es comunicación producida por el procesamiento de información que se introduce en un clima de opinión<sup>135</sup>.
- 2) El objeto que trata es siempre de interés grupal.
- 3) Necesita acceso libre a la información.

---

<sup>133</sup> Las matrices culturales son el conjunto de valores, creencias, normas, costumbres, condicionamientos sociales, ideológicos y culturales, además de los estereotipos y juicios pre-existentes que cada grupo socio-cultural tiene y que lo hace percibir la realidad de una determinada manera. De igual modo, cada individuo tiene un conjunto de experiencias y vivencias particulares que configuran su historia personal, en lo que se llama la matriz individual.

<sup>134</sup> Para que pueda hablarse de un proceso de opinión pública, Miralles (:115-116) plantea los siguientes elementos: un espacio público, temas que capten la atención del público, información que alimente el debate, participación del ciudadano del común, el debate propiamente dicho, identificación de consensos, visibilidad pública, agenda ciudadana, interlocución con el poder y seguimiento periodístico.

<sup>135</sup> Para Rivadeneira (1984: 115), “Todo clima de opinión, ya se trate de consenso momentáneo o perdurable, es un conjunto de criterios, de actitudes, reacciones, en una palabra, de respuestas a estímulos sociales originados también en hechos sociales.” Y continúa (:116): “Desde otro ángulo, contemplamos el clima de opinión como un estado afectivo, un reflejo de expectativas más o menos comunes y fertilizadas por necesidades también comunes; desde luego, como un criterio más o menos compartido de que algo beneficia, afecta, perjudica, gusta o disgusta a un grupo determinado.”

- 4) Tiende a producir efectos que sean visibles en los niveles de decisión y de poder y no sólo en la política.

Este proceso comunicativo tiene lugar dentro del ámbito público<sup>136</sup>, desde el contenido de los mensajes de interés colectivo que pone a consideración, hasta la respuesta (opinión revelada a otros) de los receptores que cuenta con un alcance de difusión masiva. El estímulo (o materia prima) capaz de lograr este proceso es, sin lugar a dudas, la información.

Este fenómeno de conformación de agendas no siempre tiene que ver con la participación de la mayoría de la población. Estamos de acuerdo con Gutiérrez (:28) cuando plantea que “Normalmente es una minoría la que opina, la que se expresa y la que se interesa en participar de los asuntos públicos.” No en vano los estudiosos de la modernidad han identificado la opinión pública como un “tribunal de minorías intelectuales” (Miralles: 106). Por ello, es crucial desarrollar la capacidad de expresión y argumentación (gestación de ideas, argumentos y razones que se irán consolidando como corrientes de opinión) de los ciudadanos.

### ***Espacios para su construcción***

De hecho, podemos reconocer dos espacios para la construcción de opinión pública:

- 1) ***Los medios de comunicación masiva.***- Son los principales dinamizadores de los procesos de formación de opinión pública ya que, de acuerdo con Gutiérrez (:31-32) cumplen las siguientes funciones en la sociedad: difunden información (producción periodística), que es el “ingrediente básico” para la formación de opinión, identifican las diversas corrientes de opinión. Asimismo, los medios se constituyen en espacios que permiten la expresión sobre asuntos públicos, en espacios de encuentro y de construcción de consensos, en espacios para el enfrentamiento, la discusión y el debate público. “Además de espacios también son constructores de la opinión pública pues toman posición, enjuician y valoran políticamente los hechos” (:32).
- 2) ***Los espacios de comunicación interpersonal.***- Son espacios donde las personas se intercomunican directamente mediante el diálogo (interacción cara a cara). Por ejemplo, la casa, oficina, fábrica, mercado, bus, universidad, centro comercial, en fin, todos los espacios donde se intercambian opiniones y, por lo tanto, se generan y multiplican corrientes de opinión.

### ***La formación de opinión pública***

---

<sup>136</sup> Hay que distinguir entre la opinión pública y la opinión del público. Esta última es la acumulación de opiniones personales o simplemente la popularidad de una opinión sobre cualquier tema que —a diferencia de la opinión pública— no concentra la atención ni despierta el interés de la colectividad.

Rivadeneira (:125) propone una fórmula que intenta explicar la opinión pública desde el punto de vista de su formación:

La opinión pública es, por su formación, un producto de opiniones individuales sobre asuntos de interés común y que se origina en las formas comunicativas humanas, en procesos individuales, primero, y en procesos colectivos, después, en diversos grados, según la naturaleza de las informaciones compartidas por los individuos, a la vez que influidas por los intereses particulares de los grupos afectados.

Es importante resaltar que la opinión pública se forma sobre la base de las opiniones personales explícitas o expresadas. El origen de dichas opiniones está en la información que se recibe de las formas comunicativas —especialmente de los medios de comunicación masiva, pero, también de los grupos de pertenencia individuales a los que se pertenece (familia, trabajo, amigos, etc.)— o en la percepción directa de los hechos. En ambos casos, se efectúa la recepción y descifrado (decodificación) de los significados. Las opiniones individuales aptas para la formación de opinión pública deben tratar sobre asuntos de índole colectiva —en torno a un hecho de interés social, compartido por otros—, inherentes a la *res publica*.

En esta dirección, el mismo autor (:132) esboza diez etapas básicas por las que atraviesa la formación de la opinión pública:

- 1) Disposición individual y clima comunicativo.
- 2) Información a través de medios masivos, e información no tecnificada: personal, recíproca o directa.
- 3) Intercambio de puntos de vista entre los miembros del grupo social, que equivale a procesamiento de la información, *input* energético importado.
- 4) Problematización del hecho. Qué es lo que nos afecta y por qué; cuál es su importancia.
- 5) Confrontación de puntos de vista con miras a integrar elementos básicos de coincidencia.
- 6) Proposición de vías de solución o alternativas a los aspectos y variantes que ofrece el problema.
- 7) Debate en torno a las proposiciones.
- 8) Acuerdo más o menos compartido sobre el modo que es o parece ser la vía de solución. Éste puede ser controvertido por minorías, pues un acuerdo total es imposible.
- 9) Estimulación del consenso para pasar a la acción y completar el proceso, retroalimentando la información.
- 10) Difusión del criterio finalmente admitido por la “mente colectiva”; hecho que rebota en el mismo grupo y en cada uno de los miembros por efecto de los mismos medios empleados para la información originaria y la retroalimentación.

Para que todo este proceso se pueda realizar, Rivadeneira (:129) menciona una condición básica: “que el sistema político reconozca, practique y garantice el libre ejercicio de las opiniones y proteja con leyes adecuadas los derechos de expresión de los grupos sociales.”

Por su parte, Gutiérrez (:22-23) coincide de forma general, aunque establece sólo cuatro etapas en este proceso de formación:

- 1) ***Etapla inicial.***- Esta etapa es, fundamentalmente, informativa: se inicia con la información (“materia prima”) que da a conocer —de forma parcial, en un primer momento— un determinado hecho novedoso y de interés general. Frente a éste, surgen las primeras reacciones momentáneas, sin mayor razonamiento, de los ciudadanos interesados que comienzan a conversar y discutir al respecto. Esto no significa que todas las personas coincidan con los mismos juicios. Las corrientes de opinión pueden formarse en la información proveniente de los medios de comunicación masiva o en los espacios de interacción personal. En algunos casos, los medios recogen opiniones ya consolidadas a través de la comunicación interpersonal. Esta comunicación produce especialmente dentro de los grupos de pertenencia del sujeto (familia, trabajo, amigos, asociaciones, iglesia, etc.), donde se constituyen “micro-climas”<sup>137</sup> de formación, transformación y consolidación de la opinión pública.
- 2) ***Etapla media.***- En esta etapa se profundiza la información, se conocen nuevos hechos y se empiezan a formar las corrientes de opinión, más intuitivas y afectivas que racionales. Se buscan informaciones que sean complementarias y aborden el tema desde distintos ángulos. Surgen diversas opiniones, enfoques y posturas sobre el hecho. Algunas corrientes de opinión se perfilan como dominantes, en relación con la confirmación o debilitamiento ante los argumentos expuestos.
- 3) ***Etapla avanzada.***- Aparecen diversas posturas —la mayoría de las veces contradictorias, adversas y, hasta, irreconciliables entre sí— frente al tema con una silueta claramente definida: se argumenta (exposición de razones), se refuta o se corrobora, se discute o se asiente y, finalmente, se forma un criterio. Se consolidan las corrientes de opinión mayoritarias o dominantes, las mismas que pueden o no contradecirse<sup>138</sup> para persuadir a favor o en contra de una u otra. Un conjunto de intereses en pugna pretenden orientar las corrientes de opinión según sus conveniencias.

---

<sup>137</sup> El término es utilizado por Gutiérrez (:41, 43) como sinónimo de colectividad donde diversas personas, instituciones y medios de comunicación masiva interactúan frente a un hecho o asunto público determinado.

<sup>138</sup> Al respecto, Gutiérrez (:34) expresa: “Cuando la opinión se hace unánime y desaparece la oposición, la opinión se puede transformar en una creencia colectiva y puede pasar a formar parte de la ‘matriz cultural’.”

- 4) **Etapa final.**- Los procesos de opinión pública culminan de diversas maneras: se toman decisiones, se siguen acciones concretas, se logran consensos o, también, se desvía la atención de los ciudadanos sobre otros asuntos, no se logran resultados, cambios ni acciones sociales visibles.

Sin embargo, en algunos casos, se producen transformaciones en la mente de las personas (cambio de actitudes, reafirmación o cuestionamiento de creencias, convencimiento, conversión) ligadas a procesos educativos que pueden manifestarse en acciones y comportamientos concretos a mediano o largo plazo. Inclusive, se pueden originar otros procesos no visibles como el de reafirmación o cuestionamiento de su matriz cultural<sup>139</sup>.

### **Condiciones favorables**

Los ciudadanos forman su opinión en diversos espacios sociales de interacción a través de la consulta a diversas fuentes: familiares, amigos, líderes de opinión, vecinos, organizaciones y en especial por el consumo de los medios de comunicación masiva, en general, y de su producción periodística, en particular<sup>140</sup>.

En ese rumbo, los medios tienen como tarea, según Gutiérrez (:52-54), asegurarse de que los ciudadanos estén adecuadamente informados para que puedan formarse opiniones sustentadas sobre temas de interés público —lo que es común a todos— para tener un control y responsabilidad en el momento de tomar sus decisiones y, así, constituirse en actores de su propia ciudadanía. En este camino, los medios deben argumentar sus juicios, buscando generar diálogos y debates públicos para llegar a consensos.

Prosiguiendo su reflexión, ese autor (:55-57) plantea cuatro tipos de condiciones que favorecen y facilitan los procesos de formación de una opinión pública democrática:

- 1) **Condiciones materiales.**- Se refiere tanto a la concentración urbana donde los individuos que están cercanos físicamente tienen mayor posibilidad de interactuar, como a la existencia de medios de comunicación que proveen la materia prima para la formación de cualquier proceso de opinión: la información.

---

<sup>139</sup> Sobre el tema, Gutiérrez (:45) aclara lo siguiente: “toda la programación llamada educativa (programas de salud, desarrollo, ecología, género, evangelización, etc.) influye en la matriz cultural, a más largo plazo. En cambio, los espacios periodísticos tienen más fuerza en la formación de opinión sobre los asuntos inmediatos.”

<sup>140</sup> Como sostiene Gutiérrez (:45), todos los formatos y programas, es decir, toda la programación, está en capacidad de incidir y generar procesos de opinión; sin embargo, los espacios periodísticos tienen más fuerza en la formación de opinión sobre los asuntos cotidianos. Macassi (:15) complementa alegando que la construcción de opinión también se la hace con canciones, concursos, juegos, fiesta, baile, placer, junto a la responsabilidad en el futuro común. “Es decir, — señala Macassi— comunicar la ciudadanía no es tratar únicamente temas serios, para una ciudadanía desde el entretenimiento el mejor consejo posible es la creatividad.”

- 2) **Condiciones intelectuales.-** Están conformadas por una alfabetización suficiente, ya que las personas alfabetizadas están más expuestas a ser informadas porque tienen más acceso a diversas fuentes de información y opinión, y, directamente relacionado con el anterior aspecto, una educación mínima, ya que “Mientras más profundo sea el proceso de socialización de una persona y mientras más información tenga sobre su entorno, será más propenso a interesarse por los asuntos públicos y más capaz de formarse juicios” (:56).
- 3) **Condiciones políticas.-** Estas condiciones versan sobre la existencia de libertad de expresión en los sistemas políticos y el acceso a los medios de comunicación por parte de todos los individuos.
- 4) **Condiciones comunicativas.-** Se refieren al tratamiento de la información, entendido como la pluralidad en la información, el esfuerzo por argumentar y razonar, la expresión de la opinión pública explícita del medio y la adecuada mediación: cuando los medios fomentan relaciones comunicativas fluidas y en ambas direcciones, entre autoridades y ciudadanos, y medios que propicien la cultura del debate y la búsqueda de consensos.

A partir de estas condiciones, los medios de comunicación masiva pueden incidir en la opinión pública; lo que para Gutiérrez (:66) significa:

- 1) Ser capaz de poner temas en agenda pública, es decir, introducir informaciones para que sean consideradas por la opinión pública.
- 2) Ser capaz de mantener temas en agenda pública, mediante el seguimiento de las informaciones.
- 3) Ser capaz de establecer estrategias informativas para el tratamiento de temas claves.
- 4) Ser capaz de asumir posiciones y apoyar determinadas corrientes de opinión.
- 5) Ser capaz de convertir determinada corriente de opinión en opinión dominante o mayoritaria.
- 6) Ser capaz de provocar la toma de iniciativas y acciones del público en beneficio del bien común.

Como se puede apreciar, esta incidencia se establece —continuando con la reflexión de Gutiérrez (:67)— a partir de dos situaciones concretas: **a)** cuando un tema no está en la agenda pública (serie de asuntos de relevancia sobre los cuales se pronuncia la colectividad) y se quiere colocarlo, y **b)** cuando el tema ya está en agenda y se desea orientarlo en determinada dirección.

### ***Trabas en la formación de la opinión pública***

Según Miralles (2001) hay, desde la óptica del **periodismo público**<sup>141</sup> o cívico, diez factores que impiden la formación de una opinión pública democrática:

- 1) **Las noticias y el poder.**- Las noticias están orientadas básicamente hacia muy pocas personas “protagonistas” que están en posición de poder, lo que lleva a la formación de una “opinión predominante” que representa una pequeña parte de todos los espectros de opinión. La ciudadanía ha sido invisibilizada o mostrada como víctima. Esta situación produce lo que la autora ha llamado el efecto de consonancia irreal: “una mayoría silenciada frente a una opinión predominante de carácter minoritario” “debido a que se autocensuran las opiniones contrarias a la que se hace pública” (:24).  
En el periodismo público, la sociedad civil organizada y, especialmente, la no organizada, es la protagonista de la información y la opinión pública.
- 2) **El modelo bipolar.**- Se trabaja en un sistema bipolar de la información en busca de la objetividad, asumiendo que ésta tan sólo tiene dos caras que representan las posiciones de los poderes y de los periodistas: una versión y otra que la contradice, sin posiciones intermedias que encarnan las de la mayoría de los ciudadanos.
- 3) **La opinión pública abstracta.**- Los sondeos de opinión —como punto de partida— no permiten materializar la opinión pública, ya que se considera que en la suma de las opiniones individuales hay una construcción colectiva. Ligado a esto, se halla el hecho de que para dotarse de legitimidad —y hablar realmente desde sus propias perspectivas— los periodistas y políticos sostienen que representan y hablan a nombre de la opinión pública, concebida como una entidad abstracta o “caballito de batalla”.
- 4) **El predominio de las audiencias.**- No se concibe que el oficio del periodismo consiste en formar públicos, esto es, abrir espacios de deliberación para los ciudadanos que en calidad de públicos puedan configurar posiciones que tengan visibilidad<sup>142</sup> e impacto en la escena pública o del interés general. Estas prácticas de deliberación deben ser llevadas a cabo reconociendo el pluralismo y los disensos.

---

<sup>141</sup> Los iniciadores de la práctica del *periodismo público* en los Estados Unidos plantean “reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía [calidad del debate público], ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento —y especialmente un adecuado seguimiento—, dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social” (Miralles: 60). En este camino de fortalecimiento de lo público —y aporte a la democracia— mediante formación de una opinión pública autónoma, las personas dejan de ser meras consumidoras (grupos a ser informados, oyentes, lectores, televidentes), para convertirse en públicos, esto es, actores potenciales para llegar a soluciones democráticas a los problemas públicos, por vía del diálogo (escucha, réplica) y la deliberación. Esta participación requiere nuevas y mejores estrategias de información.

<sup>142</sup> Además de hacer visible lo que hace el poder, el periodismo público busca dar visibilidad a otras voces y actores capaces de ser portadores de discurso público.



Públicos que aunque distantes están expuestos a los mismos mensajes y se interesan por los temas polémicos del momento vinculándose a una esfera pública común. “Por eso, los públicos son grupos transitorios e imprecisos que entran y salen de lo público y participan en un proceso que tiene los siguientes elementos: determinación del asunto, discusión, resolución y disolución” (:35). En el sentido político del término, son considerados como sujetos privados interesados que se reúnen a conversar y discutir sobre lo público para construir intereses colectivos, convirtiéndose en grupos que comparten sentidos (comunidad de interpretación). El público activo se caracteriza por la interacción discursiva suscitada a través del diálogo.

- 5) **Confusiones sobre lo público.**- A lo largo de la historia el periodismo ha entendido lo público como lo publicable (lo que se hace público: se representan las opiniones de las elites en público), lo estatal y lo físico espacial (lugar en donde se visibilizan los asuntos). La crítica de Miralles (:37) va en el sentido “de que en el modelo liberal el interés informativo no coincide necesariamente con el interés público definido políticamente, porque el primero se basa en las características de objetividad y actualidad”.
  
- 6) **El objetivismo.**- La noticia —en su definición clásica<sup>143</sup>: lo novedoso, impactante, espectacular, inédito, de interés colectivo— representa la “columna vertebral” de la doctrina liberal de la información. En su formato se ha encajado la realidad y en consecuencia, se han estandarizado las informaciones, en busca de una supuesta objetividad del discurso periodístico o una ausencia de compromiso frente a los hechos.  
La principal influencia de este “periodismo tradicional” es el señalamiento o visibilización —en la construcción de legitimidad— de algunos de los temas de interés público en una agenda informativa (*agenda setting*). Esta agenda debe partir de la percepción del interés común, que es una actividad política mediante la cual se reconocen los problemas sociales y se intenta llegar al consenso sobre unos presupuestos.  
Para Miralles (:39) este modelo informativo está comprometido “con la teoría liberal de la ciudadanía, con una esfera pública de expertos, con un esquema representativo de poder y con una opinión pública anclada en el ámbito privado”.
  
- 7) **La verdad medieval.**- Se cuestiona la actitud periodística de búsqueda de la verdad —revelada, unívoca, indiscutible e inmodificable—, sin

---

<sup>143</sup> Para el periodismo público, la *noticia* tiene un estilo más narrativo, selecciona el contexto más relevante y ofrece el trasfondo de los datos que revela (noticia enfocada), define el criterio de noticiabilidad de acuerdo con la agenda del ciudadano; asimismo, se apoya en valores como la conversación, la participación ciudadana, el diálogo deliberativo, etc., genera preocupación por la vida pública, por la cultura cívica y el diálogo (Miralles: 49).

comprender que ésta es un asunto de construcción social que surge “del debate de múltiples posiciones, de la confrontación de diversas visiones y formas de analizar la experiencia” (:43).

Al ser la labor periodística una re-construcción de los hechos en un determinado contexto debe basarse para su presentación pública en tres criterios: objetividad o que los datos de referencia sean atribuibles al objeto, significatividad o la pertinencia de los datos al punto de vista seleccionado para el relato y validez o la ausencia de sesgo y la transparencia de los datos que componen el relato.

- 8) **Condiciones adversas.-** Cada vez más, se perciben influencias y presiones de grupos de poder (gobiernos, gremios económicos, dueños de medios, políticos, etc.) sobre los contenidos de los medios de comunicación masiva. Esto se constituye en una amenaza al derecho humano a la información. Giovanni Sartori, parafraseado por Miralles (:44), considera que no basta con que las libertades sean tuteladas jurídicamente, sino que es imprescindible que no haya temor, para que pueda existir una opinión pública autónoma y que realmente sea democrática; ni políticos ni periodistas pueden representarla.
- 9) **No basta con informar.-** El modelo liberal de la información supone que con sólo informar (periodismo informativo de una sola vía) se genera opinión pública. Además, este modelo —según Miralles (:45)— se sustenta en los siguientes planteamientos:
  - a) son los medios y no los ciudadanos los que indican cuáles son los temas de interés público;
  - b) los ciudadanos son consumidores pasivos de información;
  - c) aunque no hay una relación mecánica entre la orientación de los mensajes periodísticos y los pensamientos de las audiencias, los datos esenciales para tomar posiciones son los proporcionados por los medios;
  - d) en sociedades en donde no hay pluralismo político ni informativo, la formación de criterios entre los ciudadanos está peligrosamente homologada y es difícil hablar de opinión pública;
  - e) un modelo montado sólo sobre la idea de informar lo que sucede no proporciona las condiciones para conectar esos temas con los intereses del ciudadano (...).
- 10) **Las agendas.-** Los medios de comunicación masiva —en combinación con los hechos que producen los políticos (agenda política)— son los que establecen y jerarquizan los temas en el espacio público contemporáneo a través de su agenda periodística (*agenda setting*). Miralles acota que “Los criterios periodísticos para la selección de la información se dirigen más claramente hacia lo publicable que hacia lo público, y el interés informativo no coincide necesariamente con el

interés público definido políticamente” (:47). Sin quedarse ahí, el periodismo público comparte la idea del diálogo entre estas tres agendas<sup>144</sup>: la de los políticos, la de los medios y la de la ciudadanía (o de la opinión pública).

Pero, Miralles ha puesto de manifiesto “la brecha entre el mundo de los periodistas y el mundo de los ciudadanos en términos de agendas” (:12). Los medios se alejan de los ciudadanos, cada vez más, porque tratan asuntos que no tocan sus preocupaciones ni intereses cotidianos; sino, que se concentran más en el ángulo de los expertos y de los políticos. “Esto ha producido indiferencia, alejamiento, cinismo hacia lo público y la idea de que los ciudadanos no pueden hacer nada más allá de los límites de la esfera privada.”

En este marco, se destaca la posición que los ciudadanos tengan un mayor rol y legitimidad en la priorización y expresión de los temas con miras a la construcción de la agenda pública, y que los medios además de participar con su agenda periodística, propicien espacios para que se construya la agenda de los ciudadanos y para que se debatan los asuntos de interés colectivo.

Es clave considerar a los medios como escenarios de debates públicos —y pensarse menos como meros suministros de información—, haciendo posible la polifonía de voces, visibilizando otras visiones y favoreciendo los procesos argumentativos y dialógicos (conversacionales). En esta lógica, el trabajo del periodista considera “la deliberación, la búsqueda colectiva de consensos y el aprovechamiento democrático de los disensos” (:68).

En esta dirección, la opinión pública constituye el espacio público político: “lugar de la discusión de los puntos de vista del público o los públicos sobre los asuntos de interés general dirigidos al resto de la sociedad y sobre todo al poder” (Monzón parafraseado por Miralles: 48).

Por todo lo mencionado, Miralles prefiere hablar —en el marco de la reflexión de los valores y la ética— de juicio público, como “una opinión pública cualificada que emerge cuando el ciudadano se conecta con los asuntos, los considera desde todos los puntos de vista posibles, comprende a qué elecciones lo lleva y acepta las consecuencias de esas elecciones” (:91). Así concebido, este juicio es una forma de conocimiento y comprensión de los asuntos para lograr el entendimiento mutuo.

---

<sup>144</sup> Dominique Wolton (2001: 380) define a la *comunicación política* como “el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de tres actores que poseen la legitimidad de expresarse públicamente sobre política y que son los políticos [actores cuyo interés es la toma y el ejercicio del poder], los periodistas y la opinión pública a través de encuestas.” Estos tres discursos se expresan con legitimidad sobre lo público constituyendo un espacio para el intercambio de discursos, el debate y la discusión públicos de los temas polémicos del momento. Esta dimensión dinámica, abre, debate y retira los temas de la agenda pública.

## La deliberación pública

La construcción de una cultura política deliberativa es un requisito para la consolidación democrática y tiene que ver con el ejercicio pleno de ciudadanía, con la autonomía de las organizaciones civiles y con la formación de una esfera pública separada del Estado y del mercado pero que exprese la heterogeneidad de intereses e identidades sociales.

*PNUD, 2001*

Para la formación de opinión pública se requiere además de la información<sup>145</sup> —condición necesaria pero no suficiente—, la identificación de temas comunes con los ciudadanos (agenda ciudadana) y, luego, la mejora de los métodos y condiciones para propiciar el debate público, la apertura de espacios al diálogo deliberativo<sup>146</sup> —como forma de alcanzar soluciones a problemas comunes— y la organización de tendencias y corrientes de opinión, en un marco de interacción permanente entre flujos de información y de opinión. Esta construcción de estrategias discursivas es, la dimensión simbólica de la intervención pública.

Compartimos con Miralles la idea de que para poder hablar de opinión pública es necesario que haya procesos deliberativos: “Lo que la hace opinión pública es que sea el producto de la deliberación” (:81) —y el diálogo como su elemento central— entre ciudadanos, entre pares, desde sus perspectivas individuales y saberes de la vida cotidiana. Esto es lo que precisamente se llama la construcción discursiva de la opinión.

La autora mencionada (:83-91) reconoce el siguiente proceso de discusión pública, donde la comunicación —comprendida como diálogo público— y la información —como insumo permanente para la participación ciudadana y el mantenimiento de la atención— tienen un rol central como ejes articuladores del proceso:

- 1) contribuir al examen de temas/problemas de interés público, focalizando la atención en uno de ellos en particular e involucrando a públicos muy diversos en su análisis y reflexión;
- 2) favorecer la justificación/argumentación de demandas a partir de la expresión —¡y la escucha!—, la confrontación y la interacción de expectativas, intereses, preferencias, preocupaciones y sentimientos

---

<sup>145</sup> Miralles (:45) hace una importante diferenciación entre la información que alimenta la curiosidad y la que conecta al ciudadano con lo público político como una forma de elevar las posibilidades ciudadanas de participar con acierto en lo público.

<sup>146</sup> Mediante el diálogo deliberativo la gente puede definir problemas, ordenar dificultades, reflexionar sobre las opciones, escuchar con atención y profundizar sus puntos de vista, en busca de su posible inclusión en la agenda pública (Miralles: 59-60).

personales que muestren las razones de los ciudadanos en un intento de clarificar los vínculos de lo individual a lo colectivo —un tránsito razonable de lo privado a lo público<sup>147</sup>—;

- 3) jerarquizar alternativas según un orden de importancia aportado por la deliberación;
- 4) descubrir y reflexionar sobre las distintas soluciones o alternativas posibles (sus pro y sus contra) desde diversos puntos de vista;
- 5) discutir sobre los valores y la ética implicados en las opciones;
- 6) identificar y focalizarse en las prioridades (lo preferible) dentro de la complejidad de los temas tratados —como propósito central de la deliberación—;
- 7) examinar las posibles consecuencias de las opiniones, opciones y decisiones que se van a tomar;
- 8) buscar y lograr consensos —a manera de respuestas colectivas a los problemas colectivos— o tramitar argumentativamente los disensos, relacionados con la construcción de la agenda ciudadana que será visibilizada en los medios de comunicación y puesta en interlocución con el poder.

Concebida así, la deliberación en grupo favorece un proceso legítimo en un sentido instrumental-práctico: toma de decisiones formales de carácter público; y, esencialmente, político: formación de ciudadanía —y sus respectivas identidades— y producción democrática de la agenda ciudadana.

El PNUD (2002a) especifica que la deliberación política propiamente dicha es aquel “proceso que [mediante la participación de la ciudadanía] lleva a la toma de decisiones que comprometen el bien común” (:209). En los procesos políticos deliberativos es determinante la disposición de las personas, su actitud (fatalista o positiva), así como su confianza o desconfianza de las normas y reglas institucionales existentes.

Así, la deliberación implica una importante participación<sup>148</sup> de la gente en la construcción de un desarrollo renovado y legítimo, ya que la misma constituye un recurso para crear opciones y tomar decisiones en torno a problemas concretos vinculados con necesidades. En este proceso es fundamental que —como se menciona en la siguiente cita del PNUD, 2002a— las personas se sientan protagonistas<sup>149</sup> y que, por supuesto, tengan la certeza de que lo que han de plantear realmente será tomado en cuenta y realizado por las instancias de poder bajo su directo control.

---

<sup>147</sup> Sobre lo mencionado, Miralles (:88) razona que “Lo que sucede en el debate de grupo es que los intereses individuales, al salir a la luz y ser confrontados con los intereses de otros, ayudan a abrir un espacio para lo común. Si los intereses particulares persisten, es que la deliberación no estuvo bien hecha.”

<sup>148</sup> El IDH-BOL/2002 (PNUD, 2002a) halla que los grupos más dinámicos para participar y adaptarse al cambio son los que tienen mayor nivel de instrucción y residen en las áreas urbanas. Por lo que, “resulta crucial dotar de capacidades de acción a los grupos más pobres y excluidos” (:225).

<sup>149</sup> “Esta también es una lección que se debe aprender, pues algunos sectores de la sociedad entienden que no conduce a buen resultado la participación por la participación, si ella no está acompañada de resultados” (Toranzo, 1999: xxv).

En todos estos casos, en la medida en que la gente esté comprometida con la búsqueda del bien común, se interese por los procesos políticos, crea en la legitimidad de las reglas del juego, crea en la legitimidad de las razones de los demás y en la capacidad constructiva del acuerdo público, los procesos deliberativos serán más posibles y eficientes (:221).

## **La participación social**

Participar es la acción de ser parte activa de una determinada acción pública, esto es, intervenir y contribuir a la toma de decisiones sobre hechos de interés común. En esta dirección, se entiende con Raúl Maydana (s.f.:36-37) que la participación social “es un proceso que busca la incorporación de la sociedad civil organizada a la vida jurídica, política y económica del país; para cumplir objetivos y atender intereses comunitarios.”

A partir de este proceso los ciudadanos se involucran en la gestión pública, poniendo en juego su capacidad de propuesta a través del diálogo y la concertación. Su propósito y resultado es básicamente político: influir en las decisiones públicas mediante una distribución más justa del poder. A través de la participación los actores sociales amplían su intervención respecto a los temas relacionados con su propio desarrollo.

Por ejemplo, en los procesos locales y descentralizados que se están desarrollando en Bolivia con la implementación de la ley de Participación Popular<sup>150</sup>, participar implica por lo menos en teoría, intervenir en forma corresponsable y concertada con el gobierno municipal a través de la planificación participativa, priorizar en forma colectiva y comunitaria las inversiones públicas, vigilar la asignación equitativa de los recursos y supervisar socialmente la ejecución de las obras públicas.

### ***¿Para qué o por qué participar?***

Rivadeneira (1984) sostiene que América Latina es un ámbito donde una pequeña parte de la población (clases dominantes) actúa como actor protagónico en la toma de decisión sobre los asuntos colectivos —de interés o de utilidad común—, mientras que la gran mayoría hace de espectadora pasiva frente a dichas decisiones. Ésta —según el citado autor— no participa, sino que ejecuta, cumple, obedece y sufre las consecuencias de las políticas públicas.

Carlos Toranzo (1999:xiii) lo ratifica al señalar que la gente pobre y otros grupos sociales (campesinos, indígenas, obreros, jóvenes, personas de la tercera edad, mujeres, etc.) han sido tradicionalmente marginados y excluidos de la participación. Ahora, esta pluralidad de actores emergentes busca —con variadas visiones de lo que

---

<sup>150</sup> Ley N° 1551, de 20 de abril de 1994, que pretende la consolidación del proceso de participación popular, articulando a las comunidades campesinas, indígenas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país; reconoce la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base, urbanas y rurales; amplía las competencias municipales a los servicios de educación, salud, deportes, caminos vecinales y microriego; y, distribuye los recursos de la coparticipación tributaria de acuerdo con el número de habitantes del municipio.

es participar, cómo hacerlo o no y para qué<sup>151</sup> — tomar parte activa y asumir la co-responsabilidad/co-gestión en la solución efectiva de problemas mediante la demanda de reales posibilidades de participación —tanto en los mecanismos de decisión, como en los de ejecución y de resultados— y de acceso a lugares concretos donde tener voz y nuevas formas de representatividad para que se los reconozca y escuche.

Ante esta situación, la participación se constituye en uno de los objetivos estratégicos dentro del proceso de construcción democrática en América Latina<sup>152</sup>. Es trascendental que la participación sea “conquistada”, edificada, vigorizada y articulada con la promoción, afirmación y despliegue de ciudadanía integral o plena, que incorpore las dimensiones de los **Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, además de los **Derechos Civiles y Políticos**. En palabras de Toranzo (:xxi):

Así, entonces, esa construcción de ciudadanía tendría que ir paralelamente a la profundización de la democracia. Los espacios de participación abiertos en los últimos tiempos, así tengan sesgos estatales, si logran ser apropiados por la gente, no dejan de ser ámbitos de ampliación y de despliegue de la ciudadanía. Nuevos actores van reconociendo sus derechos y se dirigen a ampliarlos en el mencionado proceso de apropiación de la oferta estatal.

La participación tiene, de acuerdo con Pedro Demo (citado por Krohling, 1998: 278-281), los siguientes objetivos, dependiendo de las motivaciones, las especificidades, las circunstancias y los propósitos en juego:

- 1) **Autopromoción.**- Es una acción centrada en la satisfacción de las necesidades de los propios interesados, estimulando su capacidad de iniciativa tanto a nivel individual como de acción colectiva.
- 2) **Realización de ciudadanía.**- La ciudadanía se centra sobre la “cualidad social” de una sociedad organizada en torno a un estado de derecho, esto es, la igualdad de todos ante la ley y el reconocimiento de que la persona humana y la sociedad son titulares inalienables de derechos humanos y deberes (compromiso comunitario de cooperación y co-responsabilidad).
- 3) **Definición de reglas del juego.**- La participación es ejercicio de democracia. Por medio de ella aprendemos a elegir, destituir, exigir, en síntesis, intervenir para que las acciones y las políticas públicas sirvan a los intereses de los destinatarios.

---

<sup>151</sup> Toranzo (:xv) explica que mucha gente participa para cubrir sus necesidades básicas y, así, mejorar sus condiciones de vida, otros lo hacen para desarrollar y reafirmar su identidad intentando convertirse en sujetos protagónicos de algún proceso social, lo que también puede convertirse en un marco de generación de una mejor interlocución con el Estado o, en fin, muchas otras cosas más. En el caso de Ecuador, el autor (:xix) hace referencia a cómo las organizaciones de mujeres pueden apropiarse de la participación para el desarrollo de su autoestima, para la formación de esferas públicas, para resolver sus problemas y hasta para proyectar las demandas de género a la política nacional.

<sup>152</sup> La participación se percibe como un medio para generar una democracia participativa enriquecedora de la democracia representativa.

- 4) **Controlar el poder.-** En busca de la democratización del poder y de la sociedad se establece un fenómeno básico de la democracia: el control social<sup>153</sup>.
- 5) **Moderación de la burocracia.-** Una sociedad organizada y participativa no tolera una burocracia pública que lleva a procesos de corrupción, de soborno o a la necesidad de recurrir a personas influyentes.
- 6) **Práctica de negociación.-** “En un sistema político democrático, hay que procurar equilibrar los conflictos con la negociación y no intentar ignorarlos, camuflarlos o exacerbarlos por medio de iniciativas autoritarias, unilaterales o parciales” (:281). Aquí, Cecilia Krolhling (1998) está hablando de postular un ambiente de tolerancia y apertura que se caracterice por el respeto y la convivencia con la divergencia emergente de la pluralidad.
- 7) **Construcción de una cultura democrática.-** Esto es, la democracia como cultura de un pueblo, o sea, la marca característica de su organización y sobrevivencia. Así, la participación permite el ejercicio del poder co-responsable desde la práctica cotidiana, de acuerdo con el grado de representatividad que la sociedad requiere.

A los objetivos referidos por Demo, la profesora brasileña Krolhling (:282-283) incorpora dos:

- 8) **Apertura y mantenimiento de canales.-** Es necesario crear y desarrollar mecanismos que viabilicen la participación desde lo que está más próximo. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que afectan de forma directa la vida de las personas (partidos políticos, sindicatos, movimientos e entidades sin fines lucrativos).
- 9) **Socialización de la información y del conocimiento.-** La participación con poder de decisión se sustenta en la información. Socializarla es, entonces, un primer paso en el sentido de compartir el poder con el grupo o los miembros de la comunidad, para que las personas se potencialicen para una acción entre iguales. Por medio de la información también se tiene acceso al conocimiento científico y técnico.

### **Modalidades de participación**

---

<sup>153</sup> En Bolivia, el control social es el proceso de seguimiento y evaluación que realiza la sociedad civil (Organizaciones Territoriales de Base -OTB- y Comité de Vigilancia) a la dirección y ejecución de las acciones públicas definidas en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Presupuesto Municipal, así como a la calidad y el funcionamiento de la infraestructura y los servicios. Permite a la sociedad civil conocer el uso de los recursos de la Ley 1551 de Participación Popular y velar porque sean utilizados eficaz y eficientemente. Además, sirve para detectar y corregir oportunamente los problemas (técnicos o financieros) en la ejecución de proyectos, obras o actividades. El control social se ejerce a través del ejercicio de la participación como miembros de un municipio en las instancias habilitadas para hacerlo: OTBs, Comité de Vigilancia.



Siguiendo a la autora citada (:78-89), la participación engloba tres diferentes modalidades que no se excluyen mutuamente, en una perspectiva más amplia de acción colectiva y de ejercicio de poder en el proceso de aprendizaje y conquista de la ciudadanía:

- 1) **Participación pasiva.**- La persona no se involucra activamente y, más bien, asume una postura de espectador y de conformismo, se somete a lo que fue determinado o tan sólo delega su poder —por indiferencia o por falta de credibilidad en la efectividad de la acción— para que otros decidan y actúen en su nombre. En esta primera modalidad, la persona favorece que el ejercicio de poder sea de tipo autoritario con decisiones verticales.
- 2) **Participación controlada.**- Esta participación es concedida de arriba hacia abajo con determinadas restricciones e imposiciones en la toma de decisiones que imponen las instancias de poder, por ello es que se la denomina también como participación “limitada”. A pesar de presentarse como democrático, el ejercicio de poder no deja de ser autoritario porque sólo se delegan parcelas de poder, lo que lleva al establecimiento de relaciones de dependencia caracterizadas por el clientelismo y el paternalismo.  
Esta modalidad de participación puede convertirse en una pseudo participación cuando se manipulan las demandas e intereses prioritarios de las personas a las del poder constituido, con el afán de ganar popularidad o legitimidad política. “En el ejercicio de la participación manipulada, mucho de lo que está en juego no se ha explicitado” (:81) debido a que intervienen intereses personales, político-partidarios y electorales.
- 3) **Participación-poder.**- Esta modalidad de participación se constituye sobre la base de procesos que favorecen la participación democrática, activa y autónoma. Sus expresiones son la co-gestión y la autogestión. La primera quiere decir la co-participación activa de los trabajadores en la gerencia de una institución, una asociación sin fines de lucro, una empresa o un órgano público. La co-gestión es una forma de ocupación creciente del espacio público en la administración del propio destino y la solución de los conflictos; empero, implica el acceso con limitaciones a las esferas de poder con limitaciones, ya que las decisiones centrales corresponden exclusivamente a una cúpula jerárquica (estructura central de poder).

La *autogestión*, por otro lado, es la participación directa de la población en las asociaciones y en los órganos de poder público, o de los trabajadores en las empresas, puesto que se refiere a la toma de decisiones fundamentales que concierne a los que son objeto de éstas en todos los dominios de la vida pública (económico, social, político,

jurídico y cultural). “En fin, la autogestión no debe ser confundida con formas que no posibiliten el autogobierno o la participación efectiva de todos, directamente o por medio de delegados representativos, en los diversos niveles de decisiones” (:86). Ambas formas de participación-poder implican el ejercicio de toma de decisión que requiere la existencia de canales desobstruidos, información abundante, autonomía, co-responsabilidad y representatividad —es imposible que todos puedan tomar parte de todo durante todo el tiempo.

### ***Participación e información***

Ante la relación entre la información y la democracia, Desantes (1974: 28-29) reconoce que uno de los fines existenciales del hombre es su participación en la cosa pública que requiere como condición *sine qua non* la información. Participación (como derecho y deber) entendida como la intervención en las decisiones políticas y la correlativa asunción de responsabilidad por ellas.

Rivadeneira concuerda con lo planteado al afirmar que una de las causas para la poca o nula participación de la gente es la escasa cantidad y calidad de información disponible por parte de tales grupos, ya que las “posibilidades de ser actor y no simple espectador están determinadas por el acceso a la información” (1984:57).

Estamos de acuerdo con este último que no puede haber acción participativa sin previo acceso a la información, pero la que tenga que ver con las necesidades reales de los ciudadanos, con sus principios de solidaridad y sociabilidad, en una sola palabra, que les permita influir consciente y críticamente en su propio desarrollo humano.

Por todo ello, en el presente estudio entendemos la participación como “el resultado de un proceso de recepción, percepción y procesamiento de datos para la acción humana en uno o varios sentidos” (:54). De este modo, el fenómeno de la información puede constituirse en formador o deformador de pautas para la participación o la disociación y aislamiento.

Entonces, uno de los componentes fundamentales de la participación es la información, ya que ésta permite tomar decisiones prudentes, es decir, basadas en la realidad de las cosas y en la reflexión de las personas. El proceso decisorio exige estar completamente informado.

La información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas que, al ser políticas, adquieren un valor comunitario: es componente y acicate de la participación (Desantes, 1974: 30-31).

La toma de decisiones implica para Desantes (:30) tres actos consecutivos:

- 1) ***Información o noticia de hechos y de principios.***- Acerca de la realidad sobre la que trata.

- 2) **Razonamiento especulativo.**- Juicio al respecto o razonamiento que aplica los principios a los hechos.
- 3) **Razonamiento práctico.**- Precepto o aplicación del tal juicio a la acción o acto decisorio en sentido estricto.

Dentro de estos criterios, la participación efectiva e integral<sup>154</sup> —como meta de la política democratizadora— es realizada a partir de la democratización informativa. Un proceso real de democratización debe ser entendido como “el conjunto de acciones destinadas al libre acceso a la información y una efectiva participación en la toma de decisiones” (:59). Sólo así, se podrá lograr una verdadera autonomía y libertad para interpretar nuestras propias situaciones, y decidir el destino de nuestros pueblos.

Para pasar de la visión de clientes o consumidores a la de ciudadanos, dice Miralles (:34), es necesario involucrarlos e interesarlos en los asuntos de interés público por medio de procesos informativos y de debate. “Con información concebida para la participación ciudadana, el periodismo público provoca en los ciudadanos procesos de deliberación que llevan a la construcción de su agenda de prioridades [agenda ciudadana], con la aspiración de ejercer influencia sobre el poder.” Por otra parte, la autora plantea que el interés por participar debe responder a las propias expectativas de los ciudadanos —ya que se interesan por los temas polémicos del momento—, y no a la movilización de agentes externos.

La aplicación del concepto político de democracia al campo de la comunicación se da a través de *lo participativo*<sup>155</sup>. La participación en la comunicación o una “comunicación participativa” es un requisito para la democracia, que se manifiesta en políticas informativas equilibradas, lo que significa, entre otros aspectos, transformar al receptor-espectador en receptor-actor, manejar la noticia —concebida como bien social<sup>156</sup>— con imparcialidad, transformar la información unilateral y unidireccional en comunicación, comunión y participación bi y multidireccional (Rivadeneira, 1984: 64).

Mientras que la información —entendida como un bien público que es de todos— es delegable en la actividad profesional periodística, la participación es intransferible. Por ello, hay que elevar el nivel de los contenidos informativos, con la idea de proporcionar

---

<sup>154</sup> La participación íntegra, con vistas a la democracia, “representa acceso pleno de todos los sectores políticos, sociales, religiosos, deportivos, de grupos formales, informales, cuasigrupos, grupos reales e imaginarios, etc., en la información disponible por los canales artificiales y naturales; acceso a las decisiones sobre políticas informativas nacionales” (Rivadeneira, 1984: 60).

<sup>155</sup> Según la Secretaría Nacional de Participación Popular (1997), la efectiva *participación social* de la gente en el diseño y gestión de su propio desarrollo se materializa a través de los siguientes aspectos: a) la participación masiva de hombres y mujeres de la comunidad en los autodiagnósticos comunales, que identifican, concertan y priorizan la problemática, potencialidades, limitaciones y aspiraciones de la comunidad; b) la participación delegada de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), de las Asociaciones Comunitarias, de otras organizaciones de la sociedad civil y del Comité de Vigilancia en los eventos y talleres distritales/cantoniales y seccionales en los que se concerten y definan prioridades, visiones, programas y proyectos del proceso de Planificación Participativa Municipal; y, c) el control social que ejerce el Comité de Vigilancia y las OTB en el seguimiento, evaluación y ajuste de las acciones y proyectos que se implementan en las comunidades.

<sup>156</sup> Para Rivadeneira (1984: 61) pueden reconocerse dos categorías de medios: “a) los que se manejan con el criterio ideológico de la dominación y actúan en correspondencia con los intereses comerciales de la sociedad de consumo, y b) los que apuntan hacia una información más equilibrada bajo la premisa del bien social.”

elementos a los públicos para participar en el tema de los debates de interés público. “Sin una buena base informativa, la participación es débil y no conduce a ninguna parte, antes bien contribuye a consolidar la idea de un ciudadano ignorante y poco apto para participar en los asuntos públicos” (Miralles: 98). Y, del mismo modo, de los procesos de participación surge la necesidad de información, con lo que se “quiere invertir un poco la ecuación tradicional de privilegiar la información *per se* como un factor de calidad de la opinión pública” (:87).

Inclusive Desantes (1974) llega a considerar que el derecho a la información es correlativo al derecho a la participación y paralelo al derecho a la educación ya que, aun cuando con estructura distinta, “tendrán un mismo punto de referencia y se dirigirán hacia él en sentido convergente y emulativo: una mayor información da una mayor educación; una mayor educación amplía la capacidad de asimilación informativa y, sobre todo, la capacidad investigadora del sujeto que sigue siendo receptor, pero cada vez es menos pasivo.” (:194).

### ***Participación en espacios locales***

Miralles sostiene la idea de que la participación ciudadana es posible en ámbitos más cercanos a los ciudadanos, como los espacios locales —cuyo referente institucional de participación es el municipio—, “donde se pueden jugar las cartas del interés, la conexión, el conocimiento de la vida cotidiana, la implicación en los asuntos públicos” (:57).

Parecería, como sustenta Toranzo (:xxv), que el espacio local se ha convertido en un laboratorio del ensanchamiento de la democracia, sin perder de vista que uno de los retos es extenderla hacia una dimensión y presencia en el ámbito nacional. Ello se debe a que los espacios locales han ganado trascendencia en la última década por su asociación a los procesos de descentralización, fiscalización y desarrollo municipal, y “a los espacios de participación que se abren para actores sociales que allí pueden tener poder de negociación real y de incidencia más directa sobre sus propias vidas” (Rey, 1997: 42). Esta aseveración es ratificada por el PNUD (2000a: 19), que entiende que el espacio local permite “articular las aspiraciones de la gente con los espacios de decisión más cercanos a su vida cotidiana.”

Por su parte, Alfaro concibe lo local como un nuevo lugar estratégico que permite —desde la cotidianidad desplegada en espacios cercanos, visibles y controlables— la descentralización del poder y la generación de una intervención democratizadora y solidaria, pues “Desde allí lo público se hace posible, se puede organizar la vida acercándola a la política. Allí, la gestión pública se desacraliza pues pierde poder para ganar participación. De hecho, la gente protesta más y es más irreverente” (1995: 120). En los municipios es donde las personas ven mejores condiciones institucionales para la deliberación y, de hecho, para el protagonismo (PNUD, 2002a: 222).

Más no se puede considerar lo local como un movimiento de repliegue a pequeños ámbitos (municipio<sup>157</sup>, distrito o cantón<sup>158</sup>). Si bien es cierto que la gestación de ciudadanías se nutre de la experiencia local, va más allá en su articulación y complementariedad con otros ámbitos (ciudad, departamento, región, nación, mundo) en los cuales adquiere sentido y proyección. Es por eso que Alfaro (1995: 121) plantea que se debiera redefinir al espacio local como “lugar de frontera abierta y tener como horizonte de apertura a la gran ciudad. Desde el ámbito local se participa de ella como un engranaje que te hace formar parte de su enorme amplitud y abundante crecimiento.”

Estamos así ante ciudadanos que podrían hacerse en el ámbito local desde muchas facetas, en la construcción de lo público, en la construcción de su cultura política, en la construcción de sus modos de actuar en los espacios de participación más viables al interior del ámbito local: un ámbito estratégicamente significativo (Alfaro, 1999: 33).

Al mismo tiempo, “En el tema de la participación está inmersa la posibilidad de la generación de nuevas esferas públicas, espacio donde la gente se comunice entre sí, donde participe en torno a temas u objetivos muy diversos; unos, referidos a lógicas macro conectadas con el poder y; otros, más de una escala micro” (Toranzo: xxiii).

Alfaro (1988: 60) llama la atención sobre esa “creencia” a suscitar una participación estrictamente comunicacional disociada peligrosamente de la práctica política inserta en una realidad social concreta. Este ejercicio de la palabra pública —por medio de una participación que significa diálogo, cercanía e intercambio— posee para Alfaro un valor social y simbólico que se explicita como manifestación de una voluntad de ejercerla con sentido y continuidad:

Hablamos de la capacidad para convertir lo que se aprendió en la experiencia cotidiana, en mensaje y vitalidad social que se comparte con otros (...) más aún si esa palabra contribuye a la formación del “nosotros popular” (:64).

Para finalizar este acápite, tomamos las palabras de Calderón y Lechner (:39) para aseverar que no se interesa en política quien (de una u otra forma) no participa en política, y no participa en política quien no dispone de espacio público. Ése donde — como veremos a continuación— la pluralidad de individuos interactúan, abandonando el ámbito privado o estatal, y apareciendo a la luz pública en tanto ciudadanos libres e iguales. “En suma, los ciudadanos se forman en el espacio público a través de la misma

---

<sup>157</sup> El municipio es la unidad territorial básica de la planificación nacional, en la que se realiza un único proceso concertado del desarrollo bajo la dirección y responsabilidad del Gobierno Municipal, al que se integran las propuestas distritales/cantonaes y demandas comunales y se articulan todos los sectores y actores que operan en el municipio. La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia o Sección Municipal. Para Toranzo (:xxv), el municipio “es normalmente el referente institucional de la participación a nivel local”.

<sup>158</sup> Los distritos municipales o cantones constituyen niveles de agregación de la demanda social comunal al interior de la Sección Municipal, los que de acuerdo a sus características pueden plantear y ejecutar acciones de desarrollo que se integran al Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

acción política. (...) Pues bien —finalizan los autores con una interpelación—, ¿de qué espacio dispone el ciudadano común?”.

## **Participación y deliberación en el contexto de las capacidades políticas**

Entendemos las capacidades políticas “como el conjunto de habilidades y oportunidades que pueden traducirse en acciones colectivas orientadas a la búsqueda de objetivos públicos [o de bien común], es decir, acciones de beneficio colectivo” (PNUD, 2002a: 207). Desde esta óptica, el desarrollo constituye el bien común, que puede lograrse tanto con los recursos institucionales y organizacionales, como con las ideas y valores compartidos en una sociedad.

El IDH-BOL/2002, del PNUD (2002a), propone discutir la capacidad de acción política — como una fuerza dinamizadora del desarrollo humano— de la opinión pública boliviana con base a tres grandes temas (:208-230):

- 1) ***El grado de compromiso con el país.***- Se refiere a la percepción de las personas respecto a la posibilidad de incidir en la marcha del país y de sentirse parte e involucrarse en lo que pasa en el ámbito social y político.  
Para medir esta capacidad se utilizan dos índices: uno respecto al grado de satisfacción con la situación del país —general y económica actuales— y otro con relación a la situación personal: educación, salud e ingreso que perciben<sup>159</sup>.
- 2) ***El capital social.***- Está relacionado con la presencia de normas de reciprocidad e involucramiento cívico, así como de niveles de confianza interpersonal y de participación en organizaciones sociales “horizontales” —basadas en relaciones “cara a cara” (juntas escolares, grupos barriales y religiosos, etc.)—, a través de las cuales la gente logra el acceso al poder y recursos que pueden servirles para la toma de decisiones y la formulación de políticas. Su transformación en capacidad política depende de su interacción con otras capacidades.  
Un grupo con mayor capital social —con altos niveles de involucramiento municipal (participación en el Plan Operativo Anual, reclamos a la Alcaldía, participación en reuniones con ésta y planteamiento de quejas ante el Comité de Vigilancia) y confianza social (confianza en un número determinado de instituciones)— “tiene una opinión relativamente más favorable sobre sus posibilidades de

---

<sup>159</sup> El IDH-BOL/2002 muestra que el 33% de la población boliviana se siente satisfecha (alguien que se autocalifica como “muy satisfecho” en al menos dos aspectos) con su situación personal, y el 23% se encuentra satisfecha (aquel que se considera al menos “poco satisfecho” con la situación general y que percibe la situación económica al menos como “regular”) con la situación del país. El panorama muestra lo siguiente: “al escaso compromiso de las élites socioeconómicas con la situación del país, al divorcio entre su prosperidad individual y la crisis general, se opone el compromiso de las clases más desfavorecidas que tienden a vincular directamente su futuro con el futuro del país y que, por lo mismo y a pesar de todas las adversidades que enfrentan, aún creen en él” (PNUD, 2002a: 211).

intervenir en la política, de hacerse escuchar y de sentirse parte de las tomas de decisión públicas” (:217).

El Índice de Capital Social comprende tres dimensiones (:212):

- a) *El involucramiento de las personas en la vida asociativa*, “evaluado a partir de la frecuencia con que la persona participa en diferentes tipos de organizaciones de la comunidad o del barrio.”<sup>160</sup>
  - b) *El involucramiento cívico de las personas en su comunidad/barrio*, “evaluado a partir de las preguntas sobre las características de tal involucramiento para resolver problemas de la comunidad o del barrio.” En particular, se explora la presencia de prácticas de reciprocidad y de compromiso cívico, es decir de búsqueda o disposición para la acción cooperativa en función de intereses compartidos<sup>161</sup>.
  - c) *La confianza que la gente tiene en otras personas*. La confianza interpersonal es un factor clave para la acción cooperativa, ya que es poco probable que la persona que desconfía de otras personas tenga predisposición a trabajar mancomunadamente o a comunicarse para resolver algún problema compartido.
- 3) **La disposición a la deliberación.**- Es la disposición subjetiva de las personas para conversar democrática y eficazmente traduciendo las aspiraciones de la gente en acuerdos sustantivos orientados al bien común<sup>162</sup>. Esto supone saber escuchar al otro distinto u opuesto y su percepción respecto a la capacidad constructiva del acuerdo y la concertación pública.
- El PNUD (2002a: 225-226) propone una serie de componentes cruciales interrelacionados que afectan la disposición a la deliberación<sup>163</sup>: fatalismo, disponibilidad para participar, ser activo en la superación de

---

<sup>160</sup> “Según la Encuesta USAID 2001, un 50% de los encuestados afirma asistir ‘frecuentemente’ a reuniones de algún tipo de organización social [especialmente religiosa y vinculada a la educación]. Como referencia, en la Encuesta de Aspiraciones y Desarrollo Humano 1999 (ENAPDH), el 57% de los encuestados decía ‘pertenecer a algún tipo de organización.’” (PNUD, 2002: 212). En el país, se detectaron niveles de participación superiores a los que se dan en países vecinos como Chile. Inclusive este nivel de involucramiento puede ampliarse aún más (85%) si se consideran situaciones de participación más informales y con menor compromiso, fundamentalmente en organizaciones dedicadas al mejoramiento comunitario en las zonas rurales.

<sup>161</sup> “El 42% de los encuestados afirma haber trabajado en, o buscado resolver un problema de su comunidad”, lo que se incrementa en las zonas rurales desde el involucramiento en trabajos comunitarios: el 94% de las personas que participan en trabajos comunales ha dado su propio trabajo y el 93% ha asistido a reuniones (PNUD, 2002a: 214)

<sup>162</sup> El IDH-BOL/2000 “encontró que la sociedad boliviana cuenta con un importante potencial simbólico deliberativo que se expresa en la disposición al diálogo y en una fuerte socialización, las cuales pueden ser capitalizadas en aras de una consolidación institucional propia de la democracia. Los bolivianos desean dialogar y deliberar y transformar tales ejercicios en opciones y resultados. Son conscientes de que sólo a través de estos procesos pueden hacerse cargo de sus aspiraciones diferenciadas y contribuir al desarrollo del país” (PNUD, 2002a: 219).

<sup>163</sup> La disposición a la deliberación “es relativamente alta en Bolivia, dadas las condiciones de desigualdad y exclusión presentes. 47,1% de la opinión pública se manifiesta proclive a respetar al otro, a confiar en los demás y a buscar el acuerdo público, frente a un 52,9% que no expresa esa misma disposición” (PNUD, 2002a: 226).

las condiciones adversas, expresarse y hacerse parte de los procesos políticos, disposición a escuchar al otro distinto u opuesto, confiar en las relaciones interpersonales, estar dispuesto a cambiar las propias razones a partir de las razones de los demás, creer en la capacidad constructiva del acuerdo público, reconocer y respetar la dignidad del otro y la consecuente legitimidad que se otorga a las razones de los otros. Una condición imprescindible para la deliberación es la equidad, frente a factores de exclusión y falta de credibilidad en las instituciones. En esta línea, un posible espacio de igualdad son los derechos humanos.

Estas capacidades políticas<sup>164</sup> son consideradas como los factores mínimos y necesarios para dinamizar procesos de desarrollo humano. Es evidente que el factor que articula estas capacidades y fortalece la acción colectiva orientada al bien común es la deliberación pública orientada a la construcción de una cultura deliberativa (democracia deliberativa).

## **El control social**

Otro de los elementos fundamentales que componen el modelo de **ciudadanía comunicativa** es el ejercicio de un efectivo control social, concebido en esta propuesta como el proceso en el cual el ciudadano, a través del acceso y uso de la información, ejerce diversos procesos y acciones para acompañar, observar y supervisar el desenvolvimiento de un ente público. Y, dado el caso, contribuir a rectificar errores y evitar actos de corrupción en la gestión pública; es decir, cuidar que los recursos sean utilizados de acuerdo a las leyes y normas en vigencia, vigilar y evaluar que el cumplimiento de las políticas públicas, planes, proyectos y actividades programadas sean ejecutados según planificación y acuerdos establecidos.

En todo este proceso debe existir una adecuada participación en el diseño y gestión de las actividades mencionadas, lo que implica corresponsabilidad en la toma de decisiones en forma concertada.

A diferencia del control social, la fiscalización o en algunos casos conocida como el control fiscal es el procedimiento mediante el cual se efectúa la vigilancia y supervisión de las entidades públicas por parte de uno o varios órganos que tienen competencia para tal fin, con objeto de establecer si el desenvolvimiento institucional de las mismas se sujeta a las normas legales y administrativas y cumple con sus objetivos. Por

---

<sup>164</sup> Una evaluación del PNUD (2002a: 227) en el conjunto de las capacidades políticas concluye que solamente un 5,6% de los bolivianos no tiene ninguna capacidad política, mientras que la mayoría (80,1%) tiene entre una y tres, mientras que el 14,2% reúne entre cuatro y el total de ellas. Empero, el problema es que estas capacidades se encuentran dispersas y desarticuladas entre diferentes grupos socioeconómicos, socioculturales, regionales y generacionales. “Mientras el capital social y el compromiso con el país parecen ser capacidades que se encuentran en las áreas rurales, el bajo fatalismo y la disposición a la deliberación parecen ser capacidades fundamentalmente de las áreas más urbanizadas y de mayor concentración poblacional, con mayores oportunidades de acceso a factores básicos de desarrollo, como son la educación y la salud, y más expuestas también a factores de modernización como la comunicación y la información.”



ejemplo, la legislación boliviana asigna a la *Contraloría General de la República* (CGR) la facultad de fiscalización de las entidades públicas en general.

## CIUDADANÍA COMUNICATIVA Y ESPACIO PÚBLICO

Nos sentimos con derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de una utopía contraria. Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde de veras se sienta el amor y sea posible la felicidad y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra.

*Gabriel García Márquez*

*Lo público* es la plaza común, accesible y “transparente”, donde las personas realizan su ser político al considerar abierta y libremente los asuntos de importancia e interés público (bien común). La esfera pública es la zona de poder y conflicto, en términos contextuales y políticos, donde cobra sentido y se practica la cultura de la ciudadanía comunicativa.

### ¿Qué entender por espacio público?

Es necesario distinguir con Dominique Wolton (2001: 385-386) tres tipos de espacios:

- a) ***El espacio común.***- Involucra la circulación y la expresión. Es a la vez físico (territorio) y simbólico (redes de solidaridad). Está simbolizado por los intercambios de bienes y servicios, y de signos y símbolos, que progresivamente entrelazan un espacio de familiaridad y de comunidad.
- b) ***El espacio público.***- Implica la discusión y la deliberación. Es concebido en una primera instancia como espacio físico (calle, plaza, comercio, intercambios) y, luego, como espacio simbólico con el progresivo reconocimiento del status de la persona (libertad individual) frente a la monarquía y el clero, y la redefinición de lo privado (siglos XVI y XVII). Supone una ampliación del espacio común y la consiguiente atribución de lo que es accesible a todos, lo que concierne “a todo el mundo”.

Apoya este planteamiento Germán Rey (1997: 33) al manifestar que espacio público se refiere tanto a “espacialidad física (por ejemplo: ámbitos públicos de la ciudad) como al sentido más simbólico de lugar de participación social, de encuentro de perspectivas en lo común.” Este espacio es un,

Lugar de automediación de la sociedad civil con el Estado, el “espacio público ciudadano reivindicaría la individualidad, integrándola en lo colectivo (no en el aislamiento privado o en las transacciones de intercambio) sino a través del

reconocimiento recíproco, iluminando así la pluralidad y la diferencia, integrándolas plenamente en el momento ciudadano” (Rabotnikof, Nora, citada por Rey, *ibídem*).

Esfera intermediaria entre la sociedad civil y el estado, es el lugar simbólico “accesible a todos los ciudadanos donde un público [diferentes actores políticos, sociales, religiosos, culturales e intelectuales] se reúne para formular una opinión pública” mediante el “intercambio discursivo de posiciones razonables sobre los problemas de interés general” (Wolton: 384).

Por medio de este vínculo político que liga a los ciudadanos, estos se forman una opinión de las noticias y eventualidades, y luego la argumentan y debaten con tolerancia y respeto a las diferencias, con la sensación de participar en la política. Todo ello se produce con libertad e igualdad de las personas, con el amparo de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Con la idea de participación concuerda Toranzo (:xxiii), quien sostiene que en esta está inmersa la posibilidad de generación de nuevas esferas públicas, “espacio[s] donde la gente se comunique entre sí, donde participe en torno a temas u objetivos muy diversos”, así como, “lugar de encuentro para que la gente participe en la formulación de políticas públicas” o en el control de la gestión pública de aquello que les interesa. Toranzo reconoce esta acción en el espacio local, donde muchos actores sociales actúan de manera dinámica. En síntesis, un espacio netamente discursivo —lugar de expresión, de deliberación y de mediación y, por lo tanto, de conflictos y búsqueda de legitimidad-poder entre ciudadanos libres e iguales en sus derechos—, que debe ser accesible y comprensible a todos.

Así, la democracia se fortalece a través de una esfera pública concebida como el espacio de lo común, de lo compartido, de la reivindicación e integración de la individualidad en lo colectivo, del reconocimiento recíproco de los individuos en su pluralidad y diferencia (Miralles: 54).

- c) **El espacio político.**- En este espacio se trata de decidir y de actuar, esto es, poder en la definición y realización de políticas públicas.

La categoría de lo público mezcla tres factores (Wolton: 170-171): **a)** el factor político, ligado al movimiento a favor de la democracia que disputa contra un espacio privado dominado por valores morales y religiosos; **b)** el factor social, enlazado con los movimientos sociales que modificaron las fronteras entre esas dos categorías; y, **c)** el factor cultural, donde se favorece la libertad de expresión en la socialización de la vida pública.

En el **periodismo cívico** la idea de lo público —lo visible, lo manifiesto, lo colectivo, lo accesible, lo compartido, lo común— es, de acuerdo con Miralles (:54), la del “ámbito de la argumentación, de la participación activa de la ciudadanía y la del aporte con contenidos, no sólo con la concurrencia de informaciones, a la idea del interés común.”

## **El espacio público y el rol urgente de los medios en América Latina**

A pesar de que el espacio público se encuentra en el centro del funcionamiento democrático —como un mecanismo de concertación—, en la sociedad latinoamericana actual no incorpora al ciudadano común y, en la mayoría de los casos, está determinado por intereses privados (beneficios individuales). Este ciudadano carece de espacios públicos adecuados —campos públicos de interacción política: de deliberación y negociación— con otros actores económicos, sociales y políticos que posean capacidad autónoma para llegar a acuerdos sobre temas en los cuales está directamente interesado y afectivamente involucrado (Calderón y Lechner, 1998).

Por su parte, Wolton (:173) advierte sobre el hecho de que la hegemonía del “espacio público democrático —como el lo llama— arriesga tolerar aún menos los discursos que no responden al sistema de valores [y de referencias] dominante” legitimado por el modelo dominante de la sociedad democrática (igualitaria, individualista y sin intermediarios). Esta situación puede llevar al conformismo, la homogeneización excesiva y, luego, a la estandarización o incluso al dogmatismo. Esto demanda la necesidad imperativa de introducir, tolerar y (re)valorizar el papel y la legitimidad de los otros espacios simbólicos y culturales de las comunidades parciales<sup>165</sup> y sus respectivas dimensiones en discursos religiosos, científicos, médicos y estéticos, que no se agotan en lo público.

Paralelamente, se vislumbra que en los últimos años la esfera pública se ha convertido en un espacio de disputa entre nuevos actores<sup>166</sup> (movimientos sociales), que incursionan como protagonistas del hecho noticioso y con capacidad de influir en la definición y cumplimiento de políticas públicas ligadas a sus demandas e intereses. En este proceso, los medios de comunicación masiva se convierten en catalizadores de la “ocupación” del espacio público, por lo que se llegó a afirmar que “la capacidad política de los partidos y los movimientos sociales está estrechamente ligada a su aptitud para operar en —y con— los *mass media*” (PNUD, 2002a:140).

---

<sup>165</sup> Wolton (:175) define a la comunidad parcial o restringida como todos los ambientes estructurados por normas de funcionamiento, por un sistema de autocontrol y de autolegitimación así como por reglas de reconocimiento mutuo. Menciona, por ejemplo, comunidades religiosas, científicas, médicas, militares, artísticas, etc. Acota que “Toda la historia de la sociedad moderna consistió en *reducir* el peso y la legitimidad de esas comunidades parciales *en beneficio* del surgimiento de un espacio público universal.”

<sup>166</sup> En Bolivia, tal como lo relata el PNUD (2002a: 138), “Durante la crisis de abril y septiembre de 2000, los partidos [políticos] fueron desplazados del escenario mediático por los movimientos sociales, que se volvieron el centro de las noticias, mientras sus dirigentes modificaban los temas de la agenda política, poniendo en evidencia los límites del tejido institucional de la democracia para procesar los conflictos. Además, las demandas de los movimientos sociales se articularon a propuestas políticas contestatarias condensadas en la consigna de ‘convocatoria a una asamblea constituyente’ como postura radical de crítica al sistema de partidos.”

Es de vital importancia, a propósito, trabajar lo público como cultura ciudadana, en un intento de reconectar al ciudadano con la vida pública. Esto se refiere a la inclusión de las percepciones ciudadanas en el discurso público mediante el acceso al escenario de los medios, la visualización del otro en la vida cotidiana (“saber de lo cotidiano”), la extensión de la capacidad reflexiva y el debate sobre las prioridades y los valores compartidos para entrar en el “diálogo de pares” con los expertos y los políticos (:55).

Complementando lo indicado, el PNUD (2000a) apunta a los medios masivos de comunicación como espacios públicos<sup>167</sup> particularmente eficientes y prácticos<sup>168</sup>, que responden a necesidades puntuales de información y, también, de diálogo de la sociedad. Frente al desmedro de credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas en los últimos años, los medios han permitido —gracias a su labor informativa e investigativa— “la configuración de una multiplicidad de esferas públicas, así como el despliegue de procesos [abiertos, autónomos y pluralistas] de deliberación colectiva, sobre todo en el ámbito municipal” (2002a: 148), cumpliendo tareas de control (seguimiento y fiscalización) a la gestión gubernamental.

Lo importante en esta tendencia es que los medios construyan y faciliten una cultura de la deliberación, donde los conflictos entre distintos grupos de personas sean canalizados y resueltos, centrándose en objetivos comunes y acuerdos compartidos que son implementados o ejecutados, y que detienen resultados prácticos en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres.

Es decir, una cultura política deliberativa es posible cuando una sociedad dispone de medios y espacios, pero también requiere de sujetos, cuya formación es también una tarea de los *mass-media*. El nuevo escenario político requiere de ciudadanos que participen en el espacio público y de medios de comunicación que dispongan de autonomía respecto al poder político y económico para que la comunicación política sea una herramienta para la consolidación democrática y no un instrumento al servicio de intereses particulares ni un escenario excluyente, en el cual los ciudadano sean meros convidados de piedra (*ibídem*).

Simultáneamente, el PNUD (2000a) alude a que la efectividad de esta deliberación está en directa relación con la capacidad de organizarla de “abajo hacia arriba” y, por ende, privilegiar —bajo condiciones de equidad, respeto y reciprocidad— la voz de los más pobres y excluidos, para que estos sean escuchados y, en definitiva, puedan influir en el proceso de acción política, de manera que sus necesidades inmediatas sean atendidas. En síntesis, como sensatamente afirma:

---

<sup>167</sup> Otros espacios públicos destacados por el PNUD (2000a: 27) son la familia, la escuela, la empresa productiva (empresarios y trabajadores), los ámbitos culturales y generacionales, los municipios y las mancomunidades, los departamentos o regiones, las juntas vecinales y las organizaciones populares.

<sup>168</sup> A pesar de que este hecho fortalece la sociedad civil, su consistencia depende del ejercicio pleno de la ciudadanía, actualmente considerada por medios masivos y partidos políticos como meros consumidores o electores, respectivamente.

(...) sabemos que los medios conforman una capacidad instalada para la deliberación. Si sus acciones se orientan al acercamiento entre diferentes pueden contribuir notablemente a la integración social, especialmente en los medios de comunicación del Estado no orientados al lucro. Si estos empezaran a ser públicos, es decir a ser dirigidos por sectores representativos de la sociedad, fortalecerían la participación de la gente en el desarrollo humano (:27).

## Capítulo 6

### El derecho a la información en Bolivia: Hazaña inconclusa

Desde la apertura democrática a principios de los años ochenta (1982), tres partidos políticos tradicionales (el MNR, la ADN y el MIR) controlaron seis gobiernos en el período de dieciocho años, en una época caracterizada por el prebendalismo y la corrupción, en un marco de “adaptación” a la política económica de libre mercado que se instauró en el país desde 1985. La configuración y el manejo de este modelo económico y político alejado de las reales necesidades y demandas de la mayor parte de la población, ocasionó una profunda confrontación ideológica y la propia crisis del estado, que en octubre del 2003 se manifestó en la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) que en sus 14 meses de gobierno dejó un saldo trágico de 112 muertos. En ese contexto, a continuación se aborda los hechos y procesos políticos y sociales más importantes suscitados en el país en los últimos diez años (1997-2007) en relación con los avances y retrocesos en torno al reconocimiento y exigibilidad del **Derecho Humano a la Información**, especialmente en lo concerniente al acceso a la información de carácter público.

#### **LEY DE IMPRENTA: PATRIMONIO LEGAL DEL PERIODISMO BOLIVIANO**

Cuando se analiza la escasa normativa sobre información en el país, no se puede dejar de hacer referencia, además del derecho a la libertad de expresión consagrado desde 1967 en el artículo 7º, inciso c), de la CPE, como el “derecho a emitir libremente ideas y opiniones por cualquier medio de difusión”, a la ley de Imprenta. Ésta instaura que toda persona tiene el derecho de publicar sus pensamientos por la prensa, sin previa censura. A pesar de que fue promulgada por el presidente Bautista Saavedra el 19 de enero de 1925, su planteamiento se remonta a 1826 cuando el gobierno del mariscal Antonio José de Sucre aplicara la constitución bolivariana introduciendo la penalización del llamado “abuso de la libertad de imprenta” mediante penas de destierro y cárcel a los infractores.

Posteriormente, el gobierno del mariscal Andrés de Santa Cruz flexibilizó las penalidades formuladas por Sucre y sentó las bases coercitivas de la actual ley, instituyendo la tipificación del delito de imprenta en el Código Penal de 1834. En beneficio de la prensa, éste garantiza la libertad constitucional de escritores y periodistas para criticar y denunciar las injusticias sociales y los malos actos del gobierno. Asimismo, instituye en su artículo 477º el Secreto del Anónimo (o secreto de imprenta) para casos específicos en que el o la periodista utilizare una fuente desconocida al denunciar a funcionarios públicos por mal ejercicio de sus labores.

Otro hecho histórico fundamental data de 1861, cuando la Asamblea Constituyente reunida durante el gobierno de José María Acha, profundizó y perfeccionó el proceso jurisdiccional del derecho de imprenta mediante la ley de Bases, que instituye los jurados de imprenta paralelos a los tribunales ordinarios, para formar una jurisdicción especial donde fuesen procesados escritores y periodistas. A inicios del siglo pasado, el

presidente José Manuel Pando promovió la restitución de esta ley mediante un Reglamento de Imprenta, que retrocedió con acciones propuestas por los presidentes Narciso Campero (1881), Aniceto Arce (1888) y, posteriormente, Gutiérrez Guerra (1918).

El 17 de julio de 1920, el presidente Saavedra emitió un decreto supremo que restituyó el Reglamento de Imprenta de 1900, y por lo tanto la ley de Bases de 1861, y que fue elevado al rango de ley<sup>169</sup> en 1925 por iniciativa de los congresales José Quintín Mendoza, David Alvéstegui, León Manuel Loza, Bernardo Navajas Trigo y Félix Carriles.

A pesar de su calificación como obsoleta respecto a los avances de los medios audiovisuales y el surgimiento de las TIC, la ley de Imprenta combina sabiamente las vías del derecho constitucional que preserva la libertad de prensa contra los abusos del poder político, y del derecho penal que protege la privacidad ciudadana del abuso periodístico. Este instrumento jurídico se centra en un equilibrio entre estas dos vertientes fundamentales del derecho donde las esferas privada y pública están claramente delimitadas para garantizar la libre expresión y el **Derecho a la Información**:

- Se protege el honor y la privacidad de todos los ciudadanos sin restricción en casos de los delitos de injuria, difamación y calumnia (acusación o imputación grave y falsa hecha contra alguien), quedando sujetos a la penalidad del Código y su juzgamiento en los tribunales ordinarios. En caso de funcionarios públicos y gerentes de sociedad anónima o en comandita se establece un mecanismo especial, tal como explicita el art. 28:

Los funcionarios públicos, que fuesen atacados por la prensa en calidad de tales, sólo podrán quejarse ante el Jurado. Mas, si a título de combatir actos de los funcionarios públicos, se les injuriase, difamase o calumniase personalmente, podrán éstos querellarse ante los tribunales ordinarios. Cuando los tribunales ordinarios conozcan de delitos de prensa, aplicarán las sanciones del Código Penal, salvo que el autor o persona responsable diera ante el Juez y por la prensa satisfacción plena y amplia al ofendido y que éste acepte los términos de la satisfacción, y, en caso de ausencia o muerte, a cualquiera de sus herederos o deudos.

- Se garantiza la labor de periodistas en su tarea de fiscalizar el interés colectivo, otorgándoles el fuero del Jurado de Imprenta (órgano jurisdiccional municipal fuera de la competencia del fuero administrativo y de los tribunales ordinarios, el mismo que establece penas pecuniarias) y manteniendo la protección e inviolabilidad del secreto profesional.

---

<sup>169</sup> El texto inextenso de la Ley de Imprenta se halla disponible en el sitio del Centro Internacional para Periodistas, [Internet], <[http://www.ijnet.org/FE\\_Article/MediaLaw.asp?UILang=1&CID=25430](http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLaw.asp?UILang=1&CID=25430)>.

Pese a repetidos intentos y constantes atropellos de algunos gobiernos de turno por reformar o sustituirla y aprobar una ley “mordaza”, que permitiese pasar los delitos y faltas de imprenta a la jurisdicción del Código Penal, los periodistas sindicalizados y profesionales, directores y propietarios de medios, a través de sus organizaciones académicas y gremiales, impulsaron en su debido momento movilizaciones hasta llegar a retirar dichos proyectos del Senado.

En octubre de 1997, éstos decidieron analizar, sin premisas ideológicas, las normas legales, estatutos internos, códigos de ética y nuevas teorías sobre libertad de expresión y de información. Para ello crearon la *Comisión Interinstitucional de la Prensa sobre Mecanismos de Regulación y Autorregulación* (CIPMR), que llevó a cabo jornadas de reflexión sobre la radio, la concentración de la propiedad de los medios y la ley de Imprenta. Sobre este último punto, Juan Cristóbal Soruco Quiroga elaboró el documento de reflexión: *El derecho a la información, concreción de la libertad de expresión*, donde propuso la necesidad de formular un **Código de la Comunicación**, cuyo concepto fundamental fuese el derecho inalienable e imprescriptible de todas las personas a una información completa y veraz.

Esa reflexión sirvió de base para que el 6 y 7 de noviembre de 1998, se produjera un hecho histórico cuando las organizaciones periodísticas (Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia, Asociación de Periodistas de La Paz, Círculo de Mujeres Periodistas, Sindicato de Trabajadores de la Prensa de La Paz, Federación de Trabajadores en Radio y Televisión de La Paz, Asociación Boliviana de Radiodifusión) se reunieron en Huatajata, La Paz, en una amplia discusión sobre los mecanismos de regulación y autorregulación de la prensa, en el seminario taller “Ley de Imprenta: un mecanismo de regulación vigente”.

Mediante la *Declaración de Huatajata* se ratificó la plena vigencia, actualidad y defensa intransigente de los principios y alcances de la ley de Imprenta, asumiéndola como “patrimonio jurídico legal” del ejercicio periodístico. Asimismo, exigió el cumplimiento de los preceptos de la Carta Magna concernientes a normar la libertad de expresión y de prensa, y se reclama las garantías efectivas para el cumplimiento de los derechos al acceso libre a la información, la libertad de expresión, la libertad de movilización y de asociación, establecidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, ratificadas en la *Declaración de Chapultepec* de 1994 y otros acuerdos internacionales suscritos por el gobierno de Bolivia.

En el marco del proceso histórico de la Asamblea Constituyente que se desarrolla desde agosto del 2006 en el país, las personas ligadas al ámbito de la comunicación y la información, iniciaron ese mismo mes una serie de jornadas de reflexión para discutir públicamente el tema. Arribaron a un interesante consenso entre la *Asociación Boliviana de Investigadores de la Comunicación* (ABOIC), la *Plataforma CRIS Bolivia – Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información*, la *Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia* (CSTPB) y la *Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia* (ANP), al formular la **Declaración de la Asociación de Periodistas de La Paz** (26 de agosto de 2006). En ese documento se ratifica la decisión de defender y



promover las libertades de expresión y de prensa, además de reiterar su convicción de impulsar y fortalecer el ejercicio de los **Derechos a la Información y la Comunicación** bajo el reconocimiento de que pertenecen al conjunto de la ciudadanía y cualifican la participación, el diálogo y la democracia. Estos derechos se entienden como acceso, búsqueda, emisión, intercambio y recepción de información u opiniones por cualquier medio de comunicación y en condiciones de equidad. El anexo N° 11 bosqueja una ley modelo de acceso a información administrativa para la prevención de la corrupción.

Es interesante el fenómeno que se aprecia entre periodistas, comunicadores, investigadores y académicos, al reflexionar sobre la necesidad de ir más allá de las libertades individuales en el ámbito de la comunicación e información, para comenzar a plantear la noción de derechos sociales ligados a éstas. De ahí que el 2 de septiembre una nueva reunión de estos sectores exigió nuevamente al estado boliviano, en el marco de la Asamblea Constituyente, el respeto, garantía y la ampliación del **Derecho a la Comunicación, a la Información, Expresión y Opinión**, para asegurar la ampliación de las relaciones plurales y democráticas en el país. Por otra parte, se sostiene que el ejercicio periodístico de manera responsable y libre debe estar, fundamentalmente, al servicio de la sociedad.

## **LA INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO CONTRA LA CORRUPCIÓN**

En América Latina, el fenómeno de la corrupción está entrelazado en complejas relaciones con el estado y produce efectos en las esferas económica, política y social, amenazando la gobernabilidad democrática y la integridad moral de la nación. De ahí que en el ámbito internacional nos remontamos al plan de acción de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, en 1994, encargó a la OEA la búsqueda de un enfoque hemisférico para combatir la corrupción. De ahí que en fecha 29 de marzo de 1996, en Caracas, 21 naciones firmaron la **Convención Interamericana contra la Corrupción** (CICC), el primer acuerdo de carácter multilateral e integral firmado en el mundo para combatir este flagelo. La convención entró en vigor el 6 de marzo de 1997 cuando Paraguay y Bolivia (a través de ley de la república N° 1743 promulgada el 15 de enero de 1997), se convirtieron en los primeros países en depositar sus instrumentos de ratificación y compromiso a su cumplimiento. Hasta el momento, un total de 34 países ya la han ratificado. Además, se suscribió la declaración sobre el **Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la cicc**, el día 4 de junio de 2001, con ocasión de la Asamblea General de la OEA en San José, Costa Rica.

En la sesión plenaria de julio de 2004 fue aprobado por el Comité de Expertos el informe final del país<sup>170</sup> sobre la implementación de las disposiciones de la CICC, en el marco de su sexta reunión que tuvo lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C. De la misma manera, el informe preliminar de la primera ronda de evaluación ciudadana sobre la aplicación de la CICC, cuya organización promotora fue la Fundación Ética y

---

<sup>170</sup> El informe está disponible en, [Internet], «[http://www.unicri.it/wwd/justice/andean\\_countries/andean-docs/OAS%20-%20Mecanismo%20Implementacion%20-%20Bolivia.pdf](http://www.unicri.it/wwd/justice/andean_countries/andean-docs/OAS%20-%20Mecanismo%20Implementacion%20-%20Bolivia.pdf)».

Democracia, data de febrero del mismo año. Y, en octubre de 2006, se envió la respuesta<sup>171</sup> al cuestionario de la segunda ronda de implementación de la CICC. En el país se encuentran vigentes los siguientes instrumentos legales compatibles<sup>172</sup> con el objeto y propósitos de la CICC:

**Instrumentos Legales Nacionales Compatibles con la  
Convención Interamericana contra la Corrupción**

<b>Instrumento</b>	<b>Número</b>	<b>Fecha</b>	<b>Objeto</b>
Estatuto del Funcionario Público	Ley N° 2027	De 27 de octubre de 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular la relación del Estado con sus servidores públicos.</li> <li>- Garantizar el desarrollo de la carrera administrativa.</li> <li>- Asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.</li> </ul>
Reglamento al Estatuto del Funcionario Público	Decreto Supremo N°25749 que aprueba el Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley No.2027	De 20 de abril de 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precisar el ámbito de aplicación y normas especiales de la Ley N°2027, así como el régimen laboral de los servidores públicos de las carrera administrativa y régimen de transición de éstas de las entidades públicas, autónomas, autárquicas y descentralizadas.</li> </ul>
Sistema de Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos	Decreto Supremo N°26257 que aprueba el Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley N° 2027	De 20 de julio de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamentar el Sistema de Declaración de Bienes y rentas y las atribuciones que respecto a este Sistema le corresponde ejercer a la Contraloría general de la república.</li> </ul>
Reglamento de Recursos de Revocatoria y Jerárquicos para la Carrera	Decreto Supremo N°26319	De 15 de septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el procedimiento administrativo para la sustanciación de los recursos de revocatoria y jerárquicos de la Ley N° 2027.</li> </ul>

<sup>171</sup> El informe está disponible en, [Internet], <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_blv\\_resp\\_sp.doc](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_blv_resp_sp.doc)>.

<sup>172</sup> Se recomienda este artículo de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el tema pendiente de la “Adecuación de la legislación penal nacional a la Convención Interamericana contra la Corrupción”, en [Internet], <[http://www.oas.org/juridico/spanish/agendas/estudio\\_final\\_bolivia.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/agendas/estudio_final_bolivia.htm)>.

Administrativa			
Ley de procedimiento Administrativo	Ley N° 2341	De 23 de abril de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer las normas que regulan la actividad y el procedimiento administrativo del sector público.</li> <li>- Hacer efectivo el derecho de petición ante la Administración Pública.</li> <li>- Regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados.</li> </ul>
Dirección General de Sistemas Administrativos	Decreto Supremo N° 27230	De 31 de octubre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proponer políticas y reglamentos para la implementación de los Sistemas de Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios y Organización Administrativa</li> </ul>

**FUENTE:** Elaboración propia.

Según lo convenido en la CICC, la corrupción atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. Por ello, este instrumento internacional pretende promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados partes, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Se destaca la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de esta problemática, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

A los fines expuestos, se convinieron en considerar la aplicabilidad de medidas dentro de los propios sistemas institucionales de los estados, que van desde la creación, mantenimiento y fortalecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas; sistemas que aseguren publicidad, equidad y eficiencia para la declaración de ingresos, contratación de funcionarios, adquisición de bienes, recaudación y control de ingresos del estado, protección de funcionarios y ciudadanos que denuncien prácticas corruptas; hasta órganos de control superior y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las ONG en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

**Convención de las Naciones Unidas  
contra la Corrupción**

**Artículo 10**

**Información pública**

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

Otro evento internacional efectuado en la misma dirección es el que se llevó a cabo el 9 de diciembre de 2003, en Mérida, México, donde 95 países del mundo firmaron un instrumento multilateral: La **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**<sup>173</sup>, que fue discutido y aprobado en el seno de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) con la finalidad de fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente este fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, además de promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Los países México, Brasil, Paraguay, Uruguay, Guatemala, Bolivia, Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Perú, Ecuador, Panamá, Argentina, República Dominicana y Colombia, fueron los primeros latinoamericanos que avalaron el documento.

Para reforzar la participación de la sociedad en la prevención y la lucha contra la corrupción, dicha convención recomendó aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, garantizar el acceso eficaz del público a la información, realizar actividades de información pública y programas de educación para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como, reforzar medidas para respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la

corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

---

<sup>173</sup> El texto completo de esta Convención se lo puede hallar en [Internet], <<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/documentos.htm>>.

Esta convención estableció, además, un marco de referencia para tipificar como corrupción tipos de conductas de funcionarios tanto del sector público como del privado:

- **Soborno.-** Promesa, ofrecimiento o concesión, así como solicitud o aceptación, a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
- **Malversación o peculado.-** Apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por parte de un funcionario público —en beneficio propio o de terceros u otras entidades— de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.
- **Tráfico de influencias.-** Promesa, ofrecimiento o concesión, así como solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona.
- **Abuso de funciones o del cargo.-** Realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.
- **Enriquecimiento ilícito.-** Incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.
- **Blanqueo del producto del delito.-** Adquisición, posesión o utilización, conversión o transferencia, de bienes, a sabiendas de que esos son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular su origen ilícito o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos.
- **Encubrimiento.-** Cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados anteriormente, pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de los delitos tipificados.
- **Obstrucción de la justicia.-** El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados anteriormente.

#### **EXIGENCIA INTERNACIONAL: GESTIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE E INFORMACIÓN ACCESIBLE**

A los pobres se les ha negado históricamente acceder a información e influenciar en decisiones que afectan profundamente sus vidas cotidianas,

y por lo tanto se encuentran desposeídos de su derecho de participación activa en el quehacer nacional (...).

La falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones.

*OEA, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2003*

Un antecedente hacia el reconocimiento de la información como derecho data del gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), en el que la ley N° 1178 de **Administración y Control Gubernamentales - SAFCO**<sup>174</sup>, de 20 de julio de 1990, plantea el objeto de “Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros” (art.1, inciso b) para la toma de decisión por parte de las autoridades que regulan la marcha del estado y de cada una de sus entidades. De ahí que en su artículo 36° establezca que todo servidor público o ex servidor público de las entidades del estado y personas privadas con relaciones contractuales con éste, cuyas cuentas y contratos estén sujetos al control posterior, queden obligadas a exhibir la documentación o información y facilitar las copias requeridas cuando ciertos actos o hechos presenten indicios de responsabilidad civil o penal, con las limitaciones contenidas en el Código de Comercio (conservación de la documentación por el lapso de 5 años). Los que incumplieren lo dispuesto serán pasibles las sanciones del Código Penal: reclusión de un mes a un año (arts. 154, 161) o multa de 30 a 100 días (art. 160).

En relación con la ley N° 1178, se emite el 3 de noviembre de 1992 el decreto supremo N° 23318-A,<sup>175</sup> que aprueba el **Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública** que en su artículo 5° establece una relación directa entre el acceso a la información y la transparencia de la gestión pública, al mencionar que el desempeño transparente de funciones por parte de los servidores públicos, base de la credibilidad de sus actos, involucra las siguientes acciones:

- a) generar y transmitir expeditamente información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable, a sus superiores jerárquicos, a las entidades que proveen los recursos con que trabajan y a cualquier otra persona que esté facultada para supervisar sus actividades;
- b) preservar y permitir en todo momento el acceso a esta información a sus superiores jerárquicos y a las personas encargadas tanto de realizar el control interno o externo posterior, como de verificar la eficacia y confiabilidad del sistema de información;

---

<sup>174</sup> Disponible en, [Internet], «<http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/ley1178.pdf>».

<sup>175</sup> El D.S. N° 23318-A se lo encuentra en, [Internet], «<http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/ds23318a.pdf>».

- c) difundir información antes, durante y después de la ejecución de sus actos a fin de procurar una comprensión básica por parte de la sociedad respecto a lo esencial de la asignación y uso de recursos, los principales resultados obtenidos y los factores de significación que influyeron en tales resultados;
- d) proporcionar información ya procesada a toda persona individual o colectiva que la solicite y demuestre legítimo interés.

También, el mencionado decreto instituye que toda limitación o reserva a la transparencia debe ser específica para cada clase de información y no general y estar establecida por ley, señalándose con claridad ante qué instancia y cómo debe responderse por actos reservados.

En 1994, la ley de **Participación Popular** —“el proceso más profundo de descentralización de la historia con la creación de más de 300 municipios territorializados con gestión autónoma y recursos propios cedidos por el estado”, según Carlos D. Mesa (2007: 587)— incorporó en el país el concepto de *control social* a la gestión pública municipal, facultando a las organizaciones territoriales de base (juntas vecinales, comunidades campesinas e indígenas) a ejercer diversas acciones para acompañar, observar y vigilar el desenvolvimiento de la gestión del gobierno municipal y, cuando fuese necesario, rectificar errores o evitar actos de corrupción<sup>176</sup> que transgredan compromisos y acuerdos adquiridos en función pública<sup>177</sup> en detrimento del bien común. Uno de los instrumentos para denunciar la corrupción y la falta de transparencia es el **acceso a la información**, condición mediante la cual una persona ejerce sus derechos y cumple con los deberes y responsabilidades que establece la ley y la sociedad, creando un vínculo de carácter político con el estado, es decir, ejerce y fortalece su ciudadanía.

El artículo 7º, inciso e), de la ley N° 1551 de Participación Popular, plantea que las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) o sujetos de la Participación Popular (comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales), tienen el derecho de acceder a la información sobre los recursos destinados a la misma. Por su parte, el artículo 8º, inciso d), de la misma ley, establece como deber de estos sujetos el de informar y rendir cuentas a la comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación.

---

<sup>176</sup> La corrupción es concebida aquí en términos generales como el abuso del poder público para obtener beneficio particular.

<sup>177</sup> La Convención Interamericana contra la Corrupción entiende por *función pública* toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. En esa línea, es considerado *funcionario público, oficial gubernamental o servidor público*, cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. La ley boliviana N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público, considera en su art. 3º a servidores públicos a aquellos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de remuneración, y los que presten servicios en las entidades públicas autónomas, autárquicas y descentralizadas.

En este contexto del proceso de descentralización e incidencia colectiva en la toma de decisiones, se inscribe el **Diálogo Nacional**<sup>178</sup>, que fue convocado en septiembre de 1997 por el presidente Hugo Banzer Suárez (agosto 1997- julio 2001), para involucrar a la sociedad civil, a través de comités de Control Social, en la tarea de establecer una estrategia de lucha contra la pobreza y, además, contra la corrupción generalizada de la clase política en la administración del estado. De este espacio de diálogo participativo con todos los sectores —lamentablemente sin la mediación y representatividad del Congreso Nacional— surgió la demanda de profundización democrática, transparencia en la gestión pública e incidencia en las políticas de estado de largo plazo. De acuerdo con Peñaranda (2001d), el Diálogo Nacional fue el “acto más expresivo y revolucionario del derecho de petición [CPE, art. 7º, inciso h)], de los ciudadanos al estado que se haya realizado en toda nuestra vida republicana.”

Antes de que este proceso se plasme en la ley del Diálogo Nacional 2000, el vicepresidente, Jorge Quiroga Ramírez, presentó con la cooperación del Banco Mundial, en noviembre de 1998, un **plan de lucha contra la corrupción** —calificada por el primer mandatario como “el cáncer de fin del siglo”—, que buscó atacar las causas y no sólo sus efectos. A pesar de estas intenciones y algunos hechos como la destitución de ministros (Marincovic, López), apertura de proceso judicial (Alipaz, Assad, Terrazas, Landívar) e investigaciones (Kieffer, Valle) sobre posibles actos de corrupción, la percepción de la ciudadanía sobre el tema no cambió.

Siguiendo el trazo del Banco Mundial, en 1999 se elaboró un plan de acción para el desarrollo e implantación de un *Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa*<sup>179</sup> (SIGMA), sobre la base de los cambios conceptuales en los órganos rectores de los sistemas que regula las leyes de *Administración y Control Gubernamentales* (Nº 1178), *Descentralización Administrativa* (Nº 1654) y *Participación Popular* (Nº 1551). El plan de acción se planteó generar, en distintos formatos, información financiera (presupuestaria, económica, contable, de gestión, de inversión, etc.) y no financiera para el uso del ministerio de Hacienda, las entidades del sector público y la ciudadanía en general. Esta información debía cumplir las cualidades de integridad, claridad, aplicabilidad, materialidad, confiabilidad, manifestación fidedigna, comparatividad y oportunidad. Toda esta tarea pretendía reemplazar flujos físicos de

---

<sup>178</sup> El año 1997 se llevó a cabo el Diálogo Nacional I que convocó a los grupos organizados más representativos de la Sociedad Civil (federaciones de trabajadores, Iglesia católica, organizaciones campesinas y partidos políticos). Esta consulta permitió al gobierno definir el llamado “Plan Operativo de Acción” basado en cuatro pilares: Equidad (que incluye a los sectores de educación, salud, saneamiento básico y vivienda), Oportunidad (Programas para el crecimiento económico), Dignidad (políticas para reducir la coca excedentaria y promover el desarrollo alternativo) e Institucionalidad (modernización de la Administración Pública y reforma judicial). Una de las principales recomendaciones del Diálogo I fue considerar una próxima consulta para tratar sobre la lucha contra la pobreza, lo que, unido a la presión de la cooperación internacional para definir el uso de los recursos del alivio de la deuda, dio lugar al segundo Diálogo Nacional, llevado a cabo entre mayo y agosto de 2000. En el proceso se organizaron mesas municipales, departamentales y una nacional sobre la base de una Agenda Social en la cual se debía definir participativamente mecanismos de asignación y Control Social de los recursos HIPC (programa reforzado de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados). Debido a los cambios ocurridos en las expectativas de la sociedad, se amplió hacia una Agenda Económica y una Agenda Política.

<sup>179</sup> Mayor información sobre el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) se encuentra disponible en [Internet], <<http://www.sigma.gov.bo/php/index.php>>.



documentación escrita para que paulatinamente vayan desapareciendo en los actos y actividades que realizan desde el sector público.

El SIGMA fue aprobado mediante decreto supremo N° 25875, de 18 de agosto de 2000, estableciendo las responsabilidades del uso y administración de información que se genera y transmite a través de los sistemas informáticos (flujo de información computarizada), y amplió el ámbito de aplicación a las unidades administrativas de los poderes legislativo y judicial. Posteriormente, el decreto supremo N° 26455, de 19 de diciembre del 2001, estableció el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información, que se genera y transmite a través del SIGMA. Además, se estableció que la información generada, enviada, recibida, archivada o procesada a través de este Sistema tendrá la misma validez plena y fuerza probatoria de los documentos escritos y flujos de documentación, generando responsabilidades a efectos jurídicos correspondientes.

**Decreto Supremo 27328 de 31 de  
enero de 2004**

**Artículo 18**

**Transparencia en la información  
sobre los procesos de contratación**

- I. Las entidades públicas, independientemente de la fuente de financiamiento y de la norma utilizada para las contrataciones, tendrán la obligación de enviar al Sistema de Información de Contrataciones Estatales para su difusión la siguiente información de cada uno de los procesos de contratación, utilizando como medios el Internet, el correo electrónico o medios magnéticos con el software o formatos definidos por el Órgano Rector para el efecto:
  - a) Política de compras de la entidad.
  - b) Programa Anual de Contrataciones.
  - c) Listado de contrataciones de bienes, obras y servicios hasta Ciento Cincuenta Mil Bolivianos (Bs. 150.000.-), ejecutadas por trimestre.
  - d) Convocatoria a propuestas y Pliego de Condiciones, Solicitud de Propuestas, Requisitos de Precalificación o expresiones de interés.
  - e) Convocatoria a propuestas de Consultores Individuales.
  - f) Inicio, ampliación de plazos y cancelación de los procesos de contratación.
  - g) Resultados de los procesos de precalificación, expresiones de interés y licitación en dos etapas.
  - h) Resolución de adjudicación, declaratoria desierta y cancelación del proceso de contratación.

Complementa al anterior, el decreto supremo N° 27328, de 31 de enero de 2004, que establece los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría, y las obligaciones y derechos que se derivan de estos. A partir de éste, el Ministerio de Hacienda administrará el *Sistema de Información de Contrataciones Estatales*<sup>180</sup> (SICOES) bajo el principio de transparencia, entre otros: los actos y la información de los procesos de las contrataciones estatales serán públicos y estarán respaldados por documentos e información útil, oportuna, confiable, verificable y accesible.

- i) Finalización de los procesos de contratación o declaratoria desierta.
- j) Recursos administrativos interpuestos y resueltos.
- k) Contrataciones por excepción.
- l) Resolución de contratos.
- m) Información sobre la recepción de bienes, obras y servicios.
- n) Otra información relevante de los procesos de contratación.

Los proponentes que presenten recursos administrativos, remitirán una copia al Órgano Rector para su publicación en el Sistema de Información de Contrataciones Estatales. (...)

El artículo 18° del mencionado decreto establece el sistema de difusión de información de los procesos de contratación, utilizando Internet, correo electrónico (e-mail) y medios magnéticos, además de la publicación impresa en la Gaceta Oficial de Convocatorias. En este sentido, todas las entidades públicas, en forma obligatoria, deben poner a disposición de los proveedores, contratistas y sociedad civil, copias fotostáticas del Programa Anual de Contrataciones y del Programa Mensual de Contrataciones Menores por Comparación de precios, para entrega a simple requerimiento verbal.

En julio del 2001 se promulgó la ley N° 2235 de **Diálogo Nacional 2000**,<sup>181</sup> que tuvo por objeto establecer los lineamientos básicos para la gestión de la **Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza** (EBRP) y la promoción de un crecimiento económico equitativo. Asimismo, la norma estableció el alcance y los mecanismos para el ejercicio del Control Social —entendido como “el derecho de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el **acceso a la información** y análisis de los instrumentos de control social”— sobre los programas y estrategias destinados a la reducción de la pobreza. El poder ejecutivo, según esta ley, debía convocar al Diálogo Nacional, al menos una vez cada tres años, a las organizaciones naturales de la sociedad civil, a los efectos de promover la concertación e informar sobre el diseño y ejecución de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, social e institucional del país.

La visión estratégica de la EBRP se orientó a lograr un patrón de desarrollo de base ancha (privilegia la creación de empleo e ingresos en torno a un enfoque de generación de riqueza), que implica valorizar a los actores sociales y productivos como

---

<sup>180</sup> Más información sobre este Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES) halla en [Internet], <<http://www.sicoes.gov.bo>>.

<sup>181</sup> El texto inextenso de la Ley del Diálogo Nacional 2000 se halla disponible en, [Internet], <[http://www.descentralizacion.org.bo/upload/LEY\\_2235.pdf](http://www.descentralizacion.org.bo/upload/LEY_2235.pdf)>.

protagónicos de su propio desarrollo, y no como sujetos pasivos de la política social y económica. De ahí que se plantee que las tipificaciones de “pobre”, “marginal”, “indigente”, se superen por una concepción no paternalista, que desde nuestro entender está relacionada con una **ciudadanía participativa**, ya que una lucha efectiva contra la corrupción no es posible sin la participación activa y consciente de la población. Este enfoque implica abandonar el paternalismo implícito en las políticas vigentes, en busca de alianzas estratégicas duraderas entre actores sociales/productivos y el estado.

Para ello es importante buscar, entre otros factores, la disminución de las asimetrías en el acceso a información completa y oportuna, por lo que uno de los instrumentos propuestos para esa labor es la **gestión de información** a través de varios mecanismos de recolección, análisis y difusión, como el Sistema de Información Educativa (SIE), Sistema de Información en Salud (SNIS) y sistemas de información municipal y de sectores productivos. Uno de los riesgos en la implementación de la EBRP es el desconocimiento de las propuestas por parte de la población que podría derivar en una falta de compromiso y, por ende, en una menor efectividad de las mismas.

Complementa la ley N° 2235, el decreto supremo N° 26564 – *Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social*, de 2 de abril del 2002, que reconoce la necesidad de crear espacios públicos de control social para ejercer el derecho ciudadano para conocer, discutir y analizar la información otorgada por el sector público. En su artículo cuarto, dispone que el Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (CISE) deberá acordar con el Mecanismo Nacional de Control Social, los canales y responsables institucionales encargados de proporcionar la información, además de la periodicidad y los procedimientos técnico-administrativos que permitan garantizar el acceso y flujo continuo de la información requerida para cumplir con las atribuciones y funciones en los procesos de control social en el marco de la normativa vigente. También, establece que toda solicitud de información, en cualquiera de los tres niveles (municipal, departamental, nacional) deberá efectuarse mediante comunicación escrita fundamentada y pertinente, a través de los máximos representantes acreditados.

En un taller realizado en instalaciones de la *Universidad Católica Boliviana – Unidad Académica La Paz*, el 13 y 14 de julio del 2001, con representantes de la sociedad civil sobre la temática de la corrupción, en el marco del **Diálogo Nacional 2000**, la entonces diputada suplente por el departamento de La Paz, por el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), Peñaranda (2001d), planteó que la lucha efectiva contra la corrupción no es posible sin la participación activa y consciente de la ciudadanía. Entonces, para contener la corrupción en el ejercicio de la gestión pública es necesario abrir a toda la población el hermetismo y el secretismo —condiciones que favorecen la corrupción— de la función estatal: Hacer transparente la gestión de los intereses públicos a través de la **institucionalización del Derecho a la Información** como una “costumbre ciudadana” y “como un derecho civil, es decir, como un derecho del pueblo a acceder de manera directa (sin intermediación alguna) a los documentos, archivos, reuniones, actividades de las autoridades públicas”.

El acceso de los ciudadanos a la información pública no sólo se constituye en un derecho que promoverá en la política nacional la participación y el control ciudadano en la gestión participativa de los asuntos públicos, sino que su regularización implica un avance en la construcción de un nuevo paradigma democrático, que Peñaranda (2001e) llama **democracia de los ciudadanos**: “una democracia transparente de políticos sujetos a los ciudadanos convertidos en auditores activos e insobornables, y una democracia fundada en una comunidad ciudadana con un alto sentido de responsabilidad moral por los asuntos de interés común.”

La autora citada agrega que la vigencia de este derecho, como una facultad del pueblo a acceder directamente a la información y datos de interés público, puede hacer que el ejercicio de la función pública sea menos discrecional, más transparente y más responsable. Sin embargo, se reconoce que aún “la ciudadanía no ha desarrollado la virtud cívica de controlar y evaluar constante y oportunamente el manejo de los asuntos públicos a los gobernantes y funcionarios públicos.” Mientras que estos últimos han dejado de lado la obligación de **rendir cuentas**<sup>182</sup> del mandato que han recibido del pueblo. Por su parte, el trabajo periodístico se enfrenta con una serie de obstáculos en su labor por acceder libremente a fuentes de información de carácter público, lo que impide ejercer un “periodismo sin atajos”. La información pública a la que se tiene llegada es, completa la autora, parcial e inoportuna, proporcionada por la buena voluntad de algunos funcionarios del estado y no por el **imperio de la ley**.<sup>183</sup>

Walter Reyesvilla<sup>184</sup> llamó la atención de la presbicia cultural de la sociedad boliviana que recién se percató que ni siquiera cuenta con instrumentos que permitan al ciudadano las relaciones fluidas con los administradores de información pública, abierta por definición, para la que reclama acceso, libertad, transparencia y publicidad. Frente a este hecho, el autor enfatizó la propuesta de ley de Peñaranda, que de manera errónea fue interpretada por algunos medios como de provecho exclusivo para la actividad periodística, cuando en realidad estaba destinada a beneficiar a los ciudadanos en general, permitiéndoles ejercer su derecho de petición. Un efecto importante de esto será, sin duda, el cambio de la cultura del funcionario público, cuya consigna es que “hay que poner límites” y ocultar la información<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Para ampliar el tema se recomienda consultar el artículo del Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), intitulado “La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, disponible en, [Internet], <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>>.

<sup>183</sup> Este principio jurídico sustancial se centra en la limitación y el control del poder del gobierno por el bienestar y los derechos de cada ciudadano. Tal como menciona la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Crimen (UNODCCP), “El imperio de la ley regula el ejercicio del poder estatal, vinculándolo a leyes justas que permiten a los ciudadanos resarcirse de cualquier abuso de poder”, [Internet], en <<http://www.unodc.org/palermo/ruleoflawS.doc>>.

<sup>184</sup> “Legislando la información”, La Razón, La Paz, 9 de marzo, 2001.

<sup>185</sup> En ese contexto, Reyesvilla vislumbró un mejor tiempo para los derechos humanos en caso de que la otra iniciativa contenida en la propuesta de reforma constitucional, la figura del *Hábeas data*, sea aprobada. Ésta se constituye como una de las más modernas garantías constitucionales, que puede entenderse como el derecho que nos asiste en tanto titulares de datos personales a mantenerlos en confidencialidad, actualizarlos y/o rectificarlos, evitando que los poderes públicos o las empresas privadas se conviertan en algo así como Argos y conviertan a los ciudadanos en objetos de chantaje, discriminación, acoso o represalias.

## ALGUIEN NADA CONTRA LA CORRIENTE

Mientras no se potencie una sociedad civil dispuesta a asumir costumbres cívicas como la de controlar directamente el comportamiento de los funcionarios públicos, y mientras no exista una sociedad civil activa y responsable, no habrá una lucha eficaz contra la corrupción.

*Susana Peñaranda de del Granado, 2001*

En cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el corto período del gobierno de transición de Jorge Quiroga Ramírez (agosto 2001 – agosto 2002) se continuó con el diseño de normas de lucha contra la corrupción, que era una exigencia de los organismos internacionales. En este período se suscitaron en el ámbito social y político una serie de conflictos acaecidos por las manifestaciones y bloqueos de campesinos-cocaleros contra la militarización y erradicación forzosa del cultivo de coca en la región de Yungas y Chapare<sup>186</sup>, violentos enfrentamientos por la distribución del territorio entre propietarios-hacendados y campesinos del Movimiento Sin Tierra, reclamos del sector minero y de salud, además de investigaciones sobre denuncias de corrupción que involucraron a algunos parlamentarios<sup>187</sup> y funcionarios de tribunales<sup>188</sup> además de altos mandos en la policía y las fuerzas armadas.

Antes de finalizar su mandato constitucional, el Congreso aprobó 45 reformas a la Carta Magna, pero sin tocar las demandas de los pueblos indígenas y de los campesinos, que centraron sus pedidos en la convocatoria a una **Asamblea Constituyente**, punto rechazado en el Congreso. En la esfera económica, la moneda nacional se devaluó durante el 2001 en 6.72% (el más alto porcentaje desde 1997) y, por cuarto año consecutivo, la tendencia creciente de la devaluación superó el nivel de la inflación, por otro lado, el tipo de cambio se incrementó en 43 puntos.

En el ámbito periodístico, se advirtió un constante enfrentamiento de las organizaciones de periodistas con el gobierno, ya que lo acusaban de pretender controlar o manipular, a través de reformas legales (“leyes mordaza”), la libertad de prensa e información en el

---

<sup>186</sup> El diputado cocalero, Evo Morales (actual Presidente Constitucional de Bolivia), desempeñó un rol político fundamental en estos hechos, lo que le llevó a formar un frente político entre campesinos y cocaleros para participar en las elecciones presidenciales del 2002 y, así, conseguir el poder por la vía pacífica y gobernar un país que en ese momento consideraban ajeno ya que no resolvió sus demandas, postergándolos en la pobreza. Así, el 25 de septiembre de 2001, Morales anunciaba la formación del frente Movimiento al Socialismo-Pueblo (MAS-Pueblo).

<sup>187</sup> De un total de 18 parlamentarios que tienen asuntos pendientes con la justicia o algún tipo de cuestionamiento ético, la Comisión de Ética de la H. Cámara de Diputados empezó a trabajar con seis casos.

<sup>188</sup> Al 20 de septiembre existían 389 denuncias sobre acciones irregulares de jueces, actuarios, vocales y funcionarios de los tribunales en La Paz que estaban siendo investigadas por el Consejo de la Judicatura. El promedio de denuncias por día era de 30 provenientes de personas particulares, la Defensora del Pueblo y la Corte Superior de Distrito.

país. El tema estaba siendo discutido por las organizaciones de periodistas desde marzo del 2001 y, por último, en mayo lograron la modificación del artículo 9° (referido a la confidencialidad de las investigaciones de la Fiscalía mientras están en curso en respeto al honor y los derechos de las partes involucradas) y del 16 (referido al Deber de Cooperación de toda persona de proporcionar información requerida por el Ministerio Público, lo que viola el respeto del secreto profesional del periodista establecido en la ley de Imprenta) de la ley 2175 del ministerio Público en aspectos que atentaban contra la libertad de expresión.

A pesar de ello, el 16 del mismo mes la Honorable Cámara de Diputados aprobó la ley de **Derecho a Réplica**, que planteaba que en caso de agresión verbal o difamación a través de los medios masivos de comunicación, la víctima tiene el derecho a expresar su posición en tiempo (radio y televisión) y/o espacios (prensa) iguales a los usados en su contra. Frente a estos cuestionamientos surgidos de los organismos sindicales de los periodistas, el proyecto fue derivado a la comisión de Constitución donde se debían ejecutar las instancias de coordinación pertinentes a fin de realizar las modificaciones necesarias, lo que nunca sucedió. Esta ley quedó archivada.

En ese marco dio a luz el **anteproyecto de ley de Acceso a la Información Pública** (véase Anexo No.3), que fue presentado —“sin partido, ni comisión, ni brigada”<sup>189</sup>— por la diputada nacional suplente, Peñaranda<sup>190</sup> (MIR), en la Honorable Cámara de Diputados el **21 de febrero de 2001**. Si bien la elaboración de éste fue una iniciativa personal, la diputada afirmó haber recibido apoyo del sociólogo Omar Chávez, del ex ministro de Desarrollo Económico, Carlos Saavedra Bruno (MIR), y de Guido Riveros (MIR). El anteproyecto recién se aprobó en grande cuatro meses después, en la sesión del 6 de junio, cuando presidía la Cámara el diputado Raul Araoz (MIR), en ausencia de Luis Vásquez Villamor (MIR). Peñaranda lo convenció para que ponga “en mesa” su ley y, al mismo tiempo, la habilite para que, por primera vez en el uso de sus funciones, haga uso de la palabra en el hemiciclo. En aquel momento explicó desde el podio los motivos del anteproyecto, recibió aplausos, y por unanimidad logró la aprobación de la norma entre los partidos del oficialismo y la oposición. Luego, ésta pasó a la comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial del Senado para continuar el procedimiento

---

<sup>189</sup> En un artículo de opinión intitulado “Transparencia”, Julio Aliaga Lairana indicó que, en ese momento, la diputada estaba casi sola en el Parlamento con su proyecto de ley: “Hay que reconocer, por principio democrático, que cambios como los que propone Susana pueden hacerle caer la estantería a más de uno” (La Razón, 14 de marzo, 2001). Al respecto, un año después Peñaranda confiesa en “Mi legado legislativo” (La Prensa, 3 de abril, 200) que sufrió la indiferencia de los diputados y dirigentes miristas de La Paz frente a las iniciativas legislativas que propuso: “Ninguno de ellos hizo suyo ni promovieron el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública ni enarbolaron las Leyes Anticorrupción aunque siempre declararon que estaban luchando contra la corrupción.” Concluye: “Hace tiempo que en la militancia ya no encuentro posible vivir una vida buena y honorable, una vida que —como decía el Dalai Lama— la pueda disfrutar de nuevo cuando envejezca y recuerde el pasado.”

<sup>190</sup> De profesión socióloga, estuvo en el cargo un año y once meses (desde el 31 de junio de 2000 hasta mayo de 2002) como diputada suplente (sin derecho a voz ni voto) por el departamento de La Paz. En el 2002 renunció a la postulación como primera senadora por La Paz porque sintió el debilitamiento de su partido al que inició una crítica implacable desde dentro.

legislativo<sup>191</sup> o “dormir el sueño de los justos”, como dice su exponente, ya que la comisión nunca emitió informe al respecto.

Peñaranda mencionó, en conversación con el autor,<sup>192</sup> que su interés en la **transparencia de la gestión estatal** surgió en 1996, cuando las encuestas en el país revelaban que el segundo tema de la agenda pública era el estado corroído por la corrupción, empero la actitud de la gente es pasiva (esperar acciones y resultados inmediatos que vengan desde “arriba”) frente a estos actos, y a pesar de poseer algunos mecanismos de control social, no los utiliza. En su diagnóstico de corrupción identificó las principales causas de la corrupción<sup>193</sup>:

- a) La falta de oportunidades y reducción de oportunidades de enriquecimiento legítimo;
- b) la debilidad de los valores de probidad o integridad públicas en el ejercicio de la función pública;
- c) la ineficiencia y ausencia de mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción; y,
- d) el secretismo o la falta de transparencia en el manejo de la cosa pública, derivados de la cultura política autoritaria.

Mediante ese diagnóstico se percató que la luz que visibiliza la “habitación pública” (donde se hallan los asuntos de interés común) es la información y, de este modo, en un cuarto iluminado es mucho más difícil la realización de actos de corrupción. No obstante esta tarea debe ser llevada a cabo por una ciudadanía activa y responsable, a manera de **ciudadanos-audidores** de la cosa pública, que perciban la información como un derecho y, al mismo tiempo, una obligación. Los únicos que ejercen ese derecho —o, más bien, privilegio— son los parlamentarios y los concejales municipales mediante el instrumento de petición de informe escrito u oral.

El revolucionario anteproyecto de ley de **Acceso a la Información Pública** de Susana Peñaranda de del Granado (Anexo N°. 3) establece la obligatoriedad de la publicidad de la información sobre el manejo y administración de los recursos públicos en todas las entidades del estado (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las dependencias descentralizadas y autoridades nacionales, los gobiernos municipales, prefecturas, entidades autónomas y superintendencias, estas últimas

<sup>191</sup> El **Procedimiento Legislativo** establecido en la Constitución Política del Estado plantea que una vez aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora, si ésta lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación (art. 72). Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. En caso de aprobación será remitido al Ejecutivo para su promulgación como Ley de la República; más, si fuese desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una de las legislaturas siguientes (art. 74). Toda Ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días desde aquel en que la hubiere recibido. La Ley no observada dentro de los diez días, será promulgada (art. 76). Asimismo, las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente del Congreso (art. 78).

<sup>192</sup> Entrevista en profundidad efectuada el 6 de marzo de 2007 en la zona de La Florida, en la ciudad de La Paz, Bolivia.

<sup>193</sup> “Carlos D. Mesa, el cruzado desarmado”, La Prensa, La Paz, 27 de febrero, 2002, pág. 12a.



encargadas de supervisar a las empresas privadas, principalmente las transnacionales. Además, se consideraba todo organismo en que el estado tenga participación, cualquiera fuese su naturaleza jurídica y, también, las instituciones privadas que prestan servicios públicos. Para ello, planteaba que todo organismo estatal presente informes sobre el manejo y administración de la cosa pública, a través de medios orales, audiovisuales, impresos, informáticos u otros.

Está referido principalmente al acceso a la información pública documentada, es decir, a los archivos, memorias, actas, datos, etc., contenida en diversos soportes materiales. Además, faculta a los ciudadanos a acceder a la información que no está necesariamente acumulada en documentos como ser las actividades de los representantes. Estos, toda vez que los ciudadanos peticionen información sobre las actividades legislativas, de fiscalización y de gestión deberán elaborar la información pertinente.

De igual forma, reglamenta que en el área de la contratación de bienes y servicios se traslucirán las compras menores, compras por excepción, invitación directa, licitación pública nacional o internacional, desde el pliego de condiciones hasta la adjudicación y contrato. Asimismo, incluía todos los detalles respecto a los proyectos con financiamiento de organismos internacionales, cualquier variación en la contratación de bienes y servicios, laudos arbitrales y procesos judiciales en los que el estado tenga participación.

Desde el momento en que la nueva ley entrara en vigencia, y con una periodicidad trimestral, las instituciones del estado debían informar públicamente sobre su presupuesto aprobado por el ministerio de Hacienda, el ejecutado hasta la fecha de la difusión, sus estructuras orgánica y salarial, y el número de funcionarios. El *Servicio Nacional de Inversión Pública* estaría encargado de difundir, mediante su sitio Web, la información relacionada a las líneas de financiamiento de recursos de preinversión, presupuestos, costo de proyectos, modificaciones al presupuesto y cualquier información que procese.

Según este anteproyecto de ley, toda documentación relacionada con los actos y gestiones de la administración estatal, tendría el carácter de información pública. Empero, la ciudadanía no podría acceder a información y documentación que se considere reservada porque preserva la seguridad del estado de acuerdo a las normas vigentes. De acuerdo a lo que mandaba, todas las instituciones públicas incluidas dentro del ámbito de aplicación de la ley, tenían un plazo de 60 días para implementar el medio por el cual van a publicitar la información de su entidad, a fin de que llegue efectivamente a la ciudadanía. Igualmente, el proyecto de Peñaranda planteaba que la *Defensoría del Pueblo* y una *Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción*, serían los órganos encargados de la aplicación de esta ley.

La ley Peñaranda tiene un carácter preventivo contra la corrupción porque hará más transparente la gestión de los asuntos públicos y la conducta de los funcionarios públicos. Se trata de un instrumento de

En una teleconferencia que se desarrolló en la embajada de Estados Unidos se presentó en abril otro proyecto de ley del ministerio de Justicia y Derechos Humanos que estaba bajo la conducción de Vásquez Villamor, cuyo proyectista era el abogado-consultor Gustavo Callisaya. Este proyecto intentó compatibilizar y complementar el de Peñaranda en la fase discursiva. En torno a esta propuesta, la diputada mirista (2001c) comentó lo siguiente:

En primer lugar, es muy limitada en cuanto [sic] al libre acceso a la información pública y adolece de muchas deficiencias conceptuales en materia jurídica. No establece, en segundo lugar, una clara diferencia entre acceso a la información pública y acceso a la información privada; limita el acceso sólo a la información registrada en archivos y documentos, es decir, a la que los funcionarios públicos quieren hacer conocer. El verdadero derecho de acceso a la información es aquel que otorga a los ciudadanos la libertad de conocer la información que ellos quieran conocer en el marco del ejercicio de un derecho humano y del derecho constitucional de petición. (...)

En tercer lugar, la propuesta ministerial está inspirada en el marco de una administración pública profesionalizada propia de los países altamente desarrollados. En Bolivia la información pública no tiene un alto nivel de acopio y acumulación sistemáticas. (...)

En cuarto lugar, el proyecto del Ministerio no está acompañado por otros mecanismos conexos que conviertan el acceso a la información pública en un verdadero instrumento de control ciudadano y lucha contra la corrupción política.

El presidente Quiroga quería mostrar a la cooperación internacional que se estaba avanzando en la implementación del **Plan Nacional de Integridad** (PNI) —concebido como la estrategia boliviana de desarrollo institucional para la lucha contra la corrupción— a través de acciones conjuntas tendentes a la elaboración de tres instrumentos normativos: la ley de la Comisión Nacional de Ética y Lucha contra la Corrupción, la ley de Acceso a la Información y los Códigos de Ética de la Función Pública. Para elaborar, proponer difundir y aprobar los textos legales, el 19 de abril del 2001, se firmó el convenio para la creación de la **Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para la Promoción del Régimen Jurídico Anticorrupción**, impulsado por el viceministerio de Derechos Humanos, a cargo de Luis Eduardo Serrate, y la cooperación internacional al frente de la embajada de Estados Unidos (James C. Dickmeyer, Consejero para Asuntos Culturales e Informativos).

Si bien el libre acceso a la información pública es un primer mecanismo para contener a los funcionarios y políticos inescrupulosos, se debe aplicar una **estrategia integral contra la corrupción** que, según Peñaranda (2001c), debe abarcar los sistemas de prevención, investigación y sanción, y estar sostenida en tres pilares:

- a) Aplicación de una política económica de creación de oportunidades de seguridad y prosperidad económica legítimas (espíritu empresarial);
- b) promoción de la participación ciudadana en el control y vigilancia de los operadores de los asuntos de interés común, facultando a todos los ciudadanos el libre acceso a la información pública que ellos quieran conocer, motivándolos a vigilar y auditar oportuna y constantemente a los gobernantes y el manejo de la cosa pública, otorgándoles protección a los que denuncien actos de corrupción, fortaleciendo el sentido de responsabilidad de los gobernantes ante la ley y la ciudadanía;
- c) fortalecimiento de la probidad pública y la creación de mecanismos institucionales de prevención y sanción de la corrupción.

Al mismo tiempo, debe estar ligada con otros instrumentos legales conexos que permitan frenar, en conjunto, el flagelo de la corrupción. Justamente, como un aporte para la lucha contra la corrupción política —protagonizada por personas que son designadas autoritariamente en los cargos políticos de la función pública— y antes de que el tema se “electoralice”, Peñaranda presentó en septiembre del 2001 un paquete de anteproyectos de ley<sup>194</sup> que forman un sistema de prevención y sanción de la corrupción con participación ciudadana, y que buscan motivar la probidad de los funcionarios públicos y el compromiso de los ciudadanos con el control de la cosa pública. Las propuestas de la diputada que se presentan a continuación están inspiradas en legislación modelo<sup>195</sup> que se preparó en el marco de los principios y propósitos de la CICC y que puede ser utilizada por los estados miembros:

***Protección de Ciudadanos que Denuncian Actos de Corrupción de Funcionarios Públicos.***- Con la obtención de información los ciudadanos tienen la posibilidad de detectar y denunciar las irregularidades en el ejercicio de la función pública, acciones que deben estar debidamente protegidas ante eventuales represalias de funcionarios y políticos descubiertos en actos irregulares. También posibilita que los ciudadanos se conviertan en testigos de cargo en los procesos contra los denunciados.

***Creación de la Fiscalía Anticorrupción.***- Los ciudadanos que detecten irregularidades y estén dispuestos a denunciarlas deben contar con un mecanismo que reciba sus denuncias y los proteja. La Fiscalía propuesta (unidad desconcentrada del ministerio Público) tendrá mandato expreso en la lucha contra la corrupción y estará especializada en la prevención, detección, investigación y procesamiento penal de la misma.

***Penalización del Enriquecimiento Ilícito.***- Incluye la tipificación del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos como una figura delictiva.

---

<sup>194</sup> Para el éxito de estas medidas, Peñaranda propuso reformar el Código Penal en su título II referido a los Delitos contra la Función Pública, y poner en vigencia la Convención Interamericana contra la Corrupción, que no ha sido traducida en instrumentos legales especiales.

<sup>195</sup> Al respecto puede consultarse en, [Internet], <<http://www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm>>.

**Responsabilidad de los Partidos Políticos por la Corrupción de sus Militantes en el Ejercicio de la Función Pública.-** Sobre la base de la idea básica del politólogo Roger Cortez, se sugiere que esta norma impulse a que los partidos políticos seleccionen rigurosamente a las personas para desempeñar funciones públicas y garantizar la probidad de sus militantes.

A finales de febrero del 2002, Peñaranda puso a consideración del presidente de la comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, Guido Añez Moscoso, una propuesta de reforma constitucional orientada en el principio de inclusión e integración socio-política para la construcción de la “democracia de los ciudadanos” y el principio de **participación ciudadana informada y con poder**. Se “empodera”<sup>196</sup> al ciudadano cuando se le facilita mecanismos y oportunidades que le permitan desarrollar la facultad de controlar y exigir a los gobernantes la información que quiere conocer para tomar decisiones, como retirar del cargo electivo al gobernante cuando éste cometa actos de corrupción y/o no cumpla con las promesas electorales. Tal como manifiesta el Colectivo por la Transparencia, “La transparencia, como una cualidad de la institucionalidad democrática, y el acceso a la información, como un derecho humano, son herramientas que posibilitan a la ciudadanía ejercer cierto control sobre el quehacer gubernamental y, de esa manera, compartir el poder con representantes y servidores públicos.”<sup>197</sup> En torno a esa visión, la propuesta de la diputada proyecta elevar a rango constitucional los siguientes derechos:

**Derecho de Libre Acceso a la Información Pública.-** Este derecho faculta a todo ciudadano el acceso directo a la información adecuada, oportuna y completa acerca de todo lo que pertenece y está relacionado a la gestión pública.

**Derecho a la Intimidad.-** Este derecho otorga a la persona la facultad de mantener en reserva y discreción los datos sensibles referidos a su vida íntima como ser los datos de su intimidad individual, sus datos personales, su identidad genética, sus preferencias sexuales, etc.

**Derechos colectivos.-** Estos derechos se caracterizan por las facultades de los individuos en tanto miembros de colectivos como el étnico-cultural, el de género y el generacional.

**Derechos de grupos vulnerables.-** Por derechos de los grupos vulnerables se entiende a los derechos correspondientes a niños, niñas y adolescentes; mujeres embarazadas; personas viviendo con discapacidad, personas que adolecen enfermedades incurables y terminales, personas de la tercera edad y víctimas de catástrofes.

**El Principio de Probidad Pública.-** Es la integridad y rectitud de los funcionarios electos y designados en el ejercicio de la función pública. Hace referencia a la matriz ética funcionaria en el desempeño de los cargos,

---

<sup>196</sup> En el ámbito de la calidad total, *empowerment* quiere decir potenciación o empoderamiento que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

<sup>197</sup> *México Transparente*, Boletín Informativo, Año 2, N° 2, abril-junio de 2006, disponible en, [Internet], <[http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/mex\\_trans\\_2\\_2006.pdf](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/mex_trans_2_2006.pdf)>.

garantizando la sujeción de los funcionarios públicos a los principios de responsabilidad, eficiencia y honestidad en la gestión pública.

**Revocatoria Popular del Mandato Representativo y Rendición de Cuentas.**- La revocatoria popular del mandato representativo es la facultad de los ciudadanos de retirar a los gobernantes electos del cargo. La rendición de cuentas es la obligación de los gobernantes electos a rendir cuentas no sólo por los montos económicos recibidos por el estado, sino también, por el mandato popular recibido en las elecciones nacionales y municipales.

Pese a conocerla, esta propuesta jamás fue considerada ni por el ex presidente Quiroga, ni por Sánchez de Lozada. Como un aporte innovador y revolucionario, algunos de estos aspectos son considerados hasta ahora por el gobierno de Morales.

## **DISCURSO DE MODA: LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

El 20 de junio del 2001, los jefes de los principales partidos políticos con representación parlamentaria<sup>198</sup> (aliados ADN, MIR, UCS y de oposición MNR), empresarios privados, dirigentes sindicales y representantes de la *Conferencia Episcopal Boliviana*, firmaron en Cochabamba el *Acta de Entendimiento para Fortalecer la Democracia y la Participación Ciudadana*, gestionada por la iglesia Católica desde abril para preservar la paz social, política y encarar un proceso de reactivación económica. Los plazos acordados en el documento señalan que hasta el 30 de julio se deben aprobar las modificaciones al Código Electoral y la designación de los vocales electorales, y el 30 de noviembre aprobar la ley de Necesidad de Reforma de la CPE<sup>199</sup>. En el tema electoral, se buscará mejorar la estructura y funcionamiento del Código Electoral, y aumentar el número de los vocales de la Corte Nacional Electoral (CNE). El Acta brindaba la garantía al presidente Hugo Banzer de finalizar su gestión de gobierno el 6 de agosto del 2002; empero, él fue internado los primeros días de julio de 2001 en un hospital de Washington por un tumor canceroso en el pulmón, luego renunció el 6 de agosto de ese año y, finalmente, murió el 5 de mayo del 2002.

En cumplimiento de las conclusiones del Acta, iniciaron la discusión cinco subcomisiones relacionadas al campo económico en temas ligados a la lucha contra la

---

<sup>198</sup> No participaron de la firma del Acta de Entendimiento elaborado por la Iglesia, NFR, MBL, IU y CONDEPA, quienes se unieron para dar “dura batalla al oficialismo”.

<sup>199</sup> El 23 de agosto del 2001 se firmó el **Plan de Implementación del Acta de Entendimiento**, que contenía cinco puntos básicos dirigidos a garantizar la transparencia del proceso electoral; efectuar reformas a la Constitución Política del Estado; remontar la crisis económica y lograr la reactivación; luchar contra la corrupción, e institucionalizar varias entidades públicas. Hasta mayo de 2002 aún queda en suspenso la investigación de fortunas y la agravación de tipos penales vinculados con actos de corrupción y la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución Política del Estado, que según el plan debería cumplirse hasta el 30 de noviembre del 2001.

pobreza, generación de empleo y uso de los recursos de la capitalización. La subcomisión cuarta estaba encargada de la elaboración de anteproyectos de ley enmarcados en el **Plan Integridad**, componente Lucha contra la Corrupción, y presidida por el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Mario Serrate, junto a representantes de los partidos políticos (MNR, MIR, CONDEPA, NFR) y de la sociedad civil: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB).

Durante 45 días la subcomisión redactó al anteproyecto de ley de **Lucha Contra la Corrupción** —conocida también como ley Anticorrupción<sup>200</sup>—, que tiene como finalidad la promoción y el fortalecimiento de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicarla, asegurando la eficacia de las medidas y acciones necesarias en el ejercicio de la función pública o actos vinculados con tal ejercicio. Esta norma se inspira en la constatación de una nueva visión respecto de la corrupción, la necesidad de credibilidad respecto a la deslegitimación de algunas instituciones, la necesidad de una entidad dedicada exclusivamente a enfrentar esta problemática y de la generación de una voluntad estatal contundente al respecto. Uno de los principios que rige la aplicación de la lucha contra la corrupción es “La transparencia y el libre acceso de las personas a la información y la documentación relativa a las actividades de interés colectivo salvo las referidas a la seguridad nacional” (art. 4).

Para iniciar su procedimiento legislativo, el 23 de noviembre esta comisión interinstitucional entregó al Congreso, además de la norma Anticorrupción, otras dos propuestas de ley: **Transparencia en la Administración Pública**,<sup>201</sup> con el objetivo de obligar al estado a informar sobre el manejo y administración de los recursos a fin de que la ciudadanía conozca y fiscalice la administración estatal, y la de **Acceso a la Información Pública**, en la que todo ciudadano, sin excepción ni privilegios, acceda a información pública como presupuesto general de la nación, patrimonio (declaraciones juradas de los funcionarios públicos), rendición de cuentas, adjudicaciones y contratos, actividades del parlamento, número de funcionarios públicos y sus actividades, además de sueldos en todos los niveles de jerarquía y ejecución de las ofertas electorales de los partidos en gobierno. Ésta tiene el propósito de normar la transparencia en los actos gubernamentales, pero también pretende que la información y la publicación de los actos de las autoridades se hagan desde el propio estado con el fin de que la sociedad en su conjunto ejerza su derecho de conocer y, así, poder fiscalizar lo público con fuerza participativa.

---

<sup>200</sup> En ésta se define a la **corrupción** como “aquella conducta que socava o atenta contra la legitimidad de la institución pública, la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo nacional, en el ejercicio de la función pública, que ocasiona daño al Estado, proporcione o no privilegio o beneficio para el agente, distorsionando la esencia de la función pública y generando efectos perversos en la vida de la sociedad.”

<sup>201</sup> A efectos de la mencionada ley, se entiende por **transparencia** el deber de las entidades públicas de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa de su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía y a los criterios que sustentan las decisiones de sus servidores públicos. Con este cometido, todas las entidades públicas tienen la obligación de exponer a la ciudadanía toda la información pública y de publicitar el medio por el cual será difundida la misma que, asimismo, debe ser actualizada trimestralmente.

La primera (Transparencia) está más circunscrita al ámbito de procedimiento administrativo, mientras que la segunda (Acceso a la Información) mantiene inalterable la propuesta inicial de Peñaranda (que ya estaba aprobada en ambas cámaras pero “dormía el sueño de los justos”), quien formó parte activa de esa comisión exponiendo y consensuando su norma. Tal como publicaría un editorial del periódico el Nuevo Día<sup>202</sup> en esos días, esta última “Viene a resultar un ‘encender la luz’ en las habitaciones oscuras para que recién se pueda apreciar lo que está bien y lo que está mal.”

Cuatro meses después, el 24 de abril del 2002, fue aprobado por la Cámara de Diputados y remitido para su revisión a la comisión de Constitución de la Cámara de Senadores, donde había compromiso para su aprobación, más esto no se logró ni hasta la finalización de la gestión legislativa en agosto de ese año. En mayo, el diputado Manuel Suárez Avila, presidente de la comisión Permanente de Ética Parlamentaria, ya había denunciado públicamente que la corrupción queda sólo en discurso político y electoral, ya que los partidos con representación parlamentaria no aprobaron la ley referida al tema. Expresó que el informe sobre la ley de **Lucha contra la Corrupción** estaba listo y en mesa, pero que ni el presidente de la Cámara, Vásquez (MIR), ni los diputados quisieron tratarla.

Al percibir esta situación, el nuevo ministro de Justicia y Derechos Humanos, Carlos Goitia, decide impulsar un **proyecto de decreto supremo de Acceso a la Información Pública** (véase Anexo No. 8), manteniendo el espíritu de la norma propuesta por la diputada Peñaranda y haciendo sólo algunas modificaciones emergentes de la naturaleza jurídica del decreto, tales como: limitar el alcance en cuanto al ámbito de aplicación, abarcar en su amplitud todo el espectro que comprende el poder ejecutivo, rescatar el procedimiento administrativo para la remisión que existe en la ley SAFCO, además de aclarar que no es posible a través del decreto dar a la Defensoría del Pueblo una atribución adicional a las previstas en la ley y que, de todas formas, sí la contempla aunque con una previsión más amplia.

Antes de la clausura del período ordinario de sesiones legislatura 2001-2002, la Cámara de Diputados trató, en mayo, el tema de la ley de *Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*. En esa ocasión Peñaranda —que no estaba habilitada por su partido con voz y voto y que, además, ya había insistido una sesión antes con un cartel que decía: “*Señores Senadores, Sancionen las Leyes Anticorrupción*”— convenció al diputado Hugo Carvajal (MIR) para que mocione el **Derecho a la Información** y, a pesar de que en esa ocasión él así lo hizo, lo curioso es que en el proyecto de ley no figura este Derecho Humano, a no ser que el próximo presidente constitucional, Sánchez de Lozada, lo hubiera hecho quitar, aunque esto teóricamente no podía haber sucedido.

Mientras tanto, movilizaciones indígenas y campesinas buscaban que el Congreso trate el tema, esperando lograr la convocatoria del **Referéndum Constitucional y Asamblea Nacional Constituyente**, frente al sistema de representación exclusivamente partidario. En julio se estableció un compromiso entre representantes de los partidos políticos y

---

<sup>202</sup> El editorial del 29 de abril de 2002 puede ser consultado en, [Internet], <<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia5747.asp>>.

delegados de los pueblos indígenas y originarios para hacer el quórum necesario y convocar a sesiones en un Congreso Extraordinario. Sus principales opositores, ADN y MNR, negaron permanentemente la posibilidad de someter la constitución a un proceso de reforma y, peor aún, a incluir estas figuras en el artículo 230°. El último día del mes, la Cámara de Diputados aprobó la ley de Necesidad de Reforma que incorporó el Referéndum y no la Constituyente; luego, la remitió a Senadores, donde se revisó y aprobó, pero sin tocar las demandas de indígenas y campesinos.

### **QUIEREN LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN, PERO...**

¿A quién le interesa realmente que un proyecto de ley que abre las puertas a la información e impulsa la transparencia y la democracia se haga realidad, cuando el autoritarismo de tanto jefe y jefecillo se sustenta en la ignorancia y la confusión? Julio Aliaga Lairana, 2001

A inicios de la gestión del congreso (agosto 2002), la H. Cámara de Senadores<sup>203</sup> repuso varios proyectos de leyes anticorrupción que habían sido aprobados por la Cámara Baja en la anterior legislatura y, en consenso entre oficialistas y opositores, sancionó el 4 de septiembre la **ley de Transparencia**, que pretendía que los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial), además de municipios, prefecturas, superintendencias y todo organismo estatal, presten informes sobre el manejo y administración de los recursos públicos, a través de medios orales, audiovisuales, impresos, informáticos y otros. El 8 de ese mes, el reciente presidente de la república, Sánchez de Lozada (agosto 2002 - octubre 2003), mandó una carta al Congreso donde comunicaba la negativa de publicar normas sancionadas por la anterior legislatura<sup>204</sup> ya que éstas podían ser demandadas de inconstitucionalidad, a pesar de que en su campaña electoral había ofrecido erradicar la corrupción a la cabeza del vicepresidente independiente, Carlos D. Mesa Gisbert.

Días después, el 19 de septiembre, los senadores abordaron el tema por más de tres horas, tomando la decisión de que la comisión de Constitución, presidida por Hugo Carvajal (MIR), resuelva si era procedente o no la decisión del mandatario y, sobre esa base, decidir su posición. Esta comisión no presentó el informe que le fue encargado porque esgrimió que no se llegó a consensuar una posición, por lo que este asunto fue devuelto al pleno de la Cámara Alta y, de ahí, transferido a diputados, cuya comisión de Constitución no encontró una salida. El mirista avivó el debate cuando a título personal propuso un proyecto de resolución en el cual se remite las leyes vetadas a la H. Cámara de Diputados y, así, concluiría el trámite constitucional correspondiente, el mismo que fue rechazado por los senadores del MAS, quienes denunciaron que tal

---

<sup>203</sup> La bancada del oficialismo estaba conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) presidiendo, en el Senado, las comisiones de Constitución, Gobierno, Hacienda, Participación Popular y Desarrollo Económico e Infraestructura. Por otro lado, el bloque de la oposición, compuesto por el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR), presidiendo las comisiones de Desarrollo Social, Agricultura e Industria, Comercio y Trabajo.

<sup>204</sup> En la legislación nacional no existe una norma clara que explique la **reposición**.



resolución “consolidaría el ultraje y avasallamiento al primer poder del Estado por parte del Ejecutivo” (3 de octubre).

A inicios de octubre del 2002, autoridades del legislativo se reunieron con el ejecutivo para resolver este asunto, pero no se logró resultado alguno. Sánchez de Lozada las devolvió a la cámara de origen (diputados), sin la firma necesaria para hacerlas válidas. El argumento manejado por el presidente era que esas normas no fueron sancionadas en un mismo periodo legislativo, sino en dos distintos, lo que considera “inconstitucional”. En la cámara baja, los opositores (MAS y NFR) le exigieron al presidente que promulgue las normas o, en su defecto, cumpla esa labor el vicepresidente de la República y presidente nato del Congreso, Mesa, porque al no llevarse a cabo, no tendría sentido abordar el tratamiento de leyes nuevas o “heredadas” de anteriores gestiones. Por su parte, el presidente de la H. Cámara de Diputados, Guido Añez, explicó que se optó por actuar con prudencia y evitar que los legisladores incurrieran en una impertinencia aprobando normas bajo un procedimiento que puede ser considerado inconstitucional por los tribunales.

En el intento de hallar consenso se encontraron tres posiciones o interpretaciones claramente definidas respecto del accionar del jefe del estado:

- 1) La primera, de los oficialistas, argüía que Sánchez de Lozada no vetó ni observó las normas, sino los procedimientos bajo los cuales fueron sancionadas por una cámara legislativa durante el anterior gobierno, lo que constituye un trámite irregular e inconstitucional.
- 2) En la oposición, el Movimiento al Socialismo (MAS), a la cabeza de su líder Evo Morales, propuso que las leyes debían ser devueltas a la Presidencia para su promulgación, ya que consideró un “atropello a la independencia del poder Legislativo”. Al no tener respuesta y percibir la actitud de Mesa “que se calla frente a este insulto”, presentó una queja ante el secretario general de la OEA, César Gaviria, que en aquel momento se encontraba en La Paz, denunciando que el presidente estaba atentando contra la democracia, el estado de derecho y la independencia de poderes al negarse a promulgar leyes sancionadas por el Congreso. Igualmente, interpuso un recurso directo de nulidad que demandaba la retractación de la supuesta actitud inconstitucional del presidente (“que cometió un acto ilegal, arbitrario y dictatorial”). Ésta fue rechazada por el Tribunal Constitucional el 22 de octubre, arguyendo que la demanda de los diputados opositores Evo Morales, Félix Santos, Antonio Peredo y Manuel Morales, junto con el senador Filemón Escobar, jefe de bancada, debía haber sido presentada por el vicepresidente y no por ellos.
- 3) Nueva Fuerza Republicana (NFR), también de oposición, planteó que el vicepresidente y presidente nato del Congreso las debía promulgar. En defensa del presidente, Mesa se expresó de la siguiente manera: “La práctica ha determinado que el Congreso repone la ley en el lugar en el que estaba, el Presidente interpreta como reposición colocar la ley — que había sido tratada en una anterior legislatura— en cero”.

## UNA ALTERNATIVA POLÍTICA: EL DERECHO DE PETICIÓN

El mismo día que se conoció el fallo del Tribunal Constitucional, el diputado Hugo San Martín (MNR), presidente de la comisión de Constitución de la H. Cámara de Diputados, planteó cambios a los anteproyectos de ley mencionados, presentando uno alternativo de **Derecho de Petición** (ver Anexo No.4), cuyo objetivo es empoderar al ciudadano en la acción pública: lograr una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, además de garantizar la transparencia y de servir de control social. Su autor explicó que con la norma se pretende regular un derecho que está consagrado en la CPE desde 1861, pero que nunca se le dio la importancia requerida. Explicó, además, que la ley consiste en la posibilidad y el derecho que tiene todo ciudadano de estar debidamente informado y la obligación que tiene cualquier autoridad de los tres poderes públicos del estado, así como ante los órganos, entidades e instituciones de la administración pública (a pesar de que excluye a las superintendencias sectoriales al no mencionarlas) incluidos los gobiernos municipales, de brindar la información solicitada por cualquier ciudadano.

El derecho de Petición presenta bastantes similitudes con el espíritu del proyecto original de **Acceso a la Información** de Peñaranda (véase Anexo N° 3). El de San Martín está más completo en lo que respecta al plazo de tiempo (30 días) en que una sugerencia, iniciativa o solicitud de información a la autoridad correspondiente debe responderse aceptando la misma o declarándola inadmisibles. Una vez aceptada la solicitud, ésta debe ser respondida en un plazo de 45 días hábiles desde la fecha de su presentación; en caso de que las autoridades incurriesen en omisiones en el momento de entregar la información, el peticionario tendría la posibilidad de presentar un recurso de Amparo Constitucional,<sup>205</sup> como lo establece el artículo 19° de la Constitución. El de la diputada, por su parte, planteaba que la *Defensoría del Pueblo* y una *Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción* serían los órganos encargados de la aplicación de la ley de Acceso a la Información Pública.

Tal como se aprecia en el cuadro que se presenta a continuación, el proyecto de ley de Transparencia se refiere a la obligación de los funcionarios del estado y sus reparticiones de informar a la población sobre diversos tópicos. En cambio, el de Petición (ver Anexo N° 4), da la potestad a cualquier ciudadano de solicitar la información que requiera a cualquier entidad del estado. Ambos proyectos citan como una de sus bases legales la posibilidad de formular peticiones, como un derecho reconocido a la ciudadanía en la legislación comparada con otras naciones y en las normas internacionales de Derechos Humanos.

### Análisis comparativo del Proyecto de Ley de Transparencia y de Petición

Ítemes	Ley de Transparencia	Ley de Petición
FINALIDAD	Regular la	Regular el derecho

---

<sup>205</sup> Fuera del recurso de “hábeas corpus”, se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de la persona reconocidos por la Constitución y las leyes.

	transparencia en la administración pública	constitucional fundamental de las personas de exigir información (Art. 7 inc. h de la CPE)
OBJETIVOS	Informar desde el Estado sobre el manejo y administración de los recursos públicos	Dar poder al ciudadano y limitar el poder de los políticos y funcionarios
SUJETO ACTIVO	Los funcionarios del Estado deben brindar información respecto a la documentación de sus despachos	Cualquier ciudadano tiene el derecho de exigir información ante cualquier autoridad de cualesquiera de los Poderes, incorporando sugerencias, solicitudes, información, quejas o reclamos
SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO	Responsabilidad de acuerdo a Ley 1178 Responsabilidades por la Función Pública	Cuando este derecho es restringido o suprimido podrá interponerse Recurso de Amparo Constitucional por actos ilegales de acuerdo al Art.19 de la CPE

FUENTE: Juan Carlos Palacios Vargas, La Razón, La Paz, 26 de octubre de 2002, pág. 6a – El País.

Mientras tanto, el representante de Transparencia Internacional en La Paz, Ronald MacLean, informaba en noviembre que Bolivia se mantenía en el segundo lugar en el índice de corrupción a nivel de América después de Paraguay<sup>206</sup>. Por su parte, Sánchez de Lozada en su visita a los Estados Unidos identificaba la “hipercorrupción” como uno de los principales problemas que confronta Bolivia y no descartó la aplicación de políticas de shock para combatirla. En diciembre, el magistrado Willman Durán, en representación del poder judicial, informó que la evaluación de las tareas que cumplió el Tribunal Constitucional durante el período 2001-2002 establece que Bolivia es el país que tiene el más alto porcentaje de violación de las garantías y derechos constitucionales en comparación con sus vecinos de la región.

## MESA, UN CABALLERO SIN ESPADA NI EJÉRCITO

<sup>206</sup> Las encuestas realizadas por este organismo mostraron que el 33% de los habitantes del eje central consideran que para erradicar la corrupción se tendría que eliminar a los partidos políticos. Según una encuesta realizada por la empresa Gallup Internacional, la Iglesia Católica permanece como la institución más confiable del país, en segundo lugar de confianza se mantienen los medios de comunicación y el tercer lugar está siendo ocupado por la Defensora del Pueblo con 4,3 puntos, manteniendo su promedio desde 1999.

Durante la gestión legislativa del presidente Banzer (agosto 1997 – agosto 2001) y, luego, la de Jorge Quiroga Ramírez (agosto 2001 – agosto 2002), Bolivia avanzó poco en la implementación de los mandatos de la CICC respecto a otros países. Para coadyuvar en su implementación durante la gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto 2002 - octubre 2003) funcionó la *Secretaría de Lucha contra la Corrupción y Políticas Especiales*<sup>207</sup> (SLCC) —conocida también como Unidad Técnica de Lucha contra la Corrupción, que en un año emitió 16 informes públicos sobre casos de corrupción (Valle, Marinkovic y otros)—, bajo la dirección de la periodista Guadalupe Cajías de la Vega, en el marco de la misión asumida por la vicepresidencia de la República – presidencia del Congreso Nacional, al mando de Carlos D. Mesa. En. Al respecto, Peñaranda escribió (2002a) lo que viene a continuación:

Sin embargo, no todos los que combaten la corrupción tienen propuestas adecuadas. Un ejemplo es precisamente Mesa, quien ha recibido de Gonzalo Sánchez un mandato simbólico anticorrupción y nada más. El jefe movimientista ha empujado a Mesa a un combate sin dotarle de armas. Por eso, hoy Mesa es un caballero sin espada, un cruzado anticorrupción desarmado y sin ejército.

El MNR no tiene visión ni voluntad para luchar contra la corrupción. El vacío de visión movimientista se hace evidente en la oferta anticorrupción que Mesa nos hace conocer.

Carlos propone: **a.** La creación de la Procaduría General de la República. **b.** La restricción de la inmunidad parlamentaria. **c.** La despartidización del Poder Judicial. **d.** La limitación de los gastos reservados.

En este gobierno de partidos (MNR-MIR) se presentaron sucesivos conflictos sociales (*Febrero negro* y *Octubre negro* o *La guerra del Gas* de 2003) que ya se habían manifestado en el pasado y que condujeron no sólo a la caída del mismo, sino a la manifestación más visible de la crisis del sistema político del '85. Aparte de las irregularidades en los procesos de saneamiento de grandes extensiones de tierra otorgadas en gobiernos dictatoriales de manera arbitraria y discrecional y los problemas cruciales por la erradicación de hoja de coca ilegal —bajo la conducción del principal líder de la oposición, Evo Morales (MAS)—, también influyó en la crisis estatal el rechazo masivo a la capitalización, relacionado con la enajenación de los recursos naturales (gas) y el rechazo de la venta del gas por y a Chile.

La recesión económica que se había iniciado en 1999 se agudizó notablemente, manifestándose en altos índices de desempleo, un déficit fiscal de 8,81 y altos niveles de mora en el sistema financiero, lo que llevó a pretender el congelamiento de salarios y

---

<sup>207</sup> Según el Reglamento General de la Vicepresidencia de la República – Presidencia del Congreso Nacional, “La Secretaría de Lucha Contra la Corrupción y Políticas Especiales tiene bajo su responsabilidad la coordinación de acciones específicas para lograr la transparencia de la gestión pública, promover valores, normas y conductas éticas en la sociedad, así como establecer redes de coordinación con las instituciones del Estado y la sociedad en general para mejorar la capacidad de prevención, control y sanción de actos de corrupción. Tendrá también bajo su responsabilidad el desarrollo, la conducción y el seguimiento de políticas especiales de servicio a la comunidad, que sean definidas por el Vicepresidente de la República - Presidente del Congreso Nacional.”

el incremento de impuestos. Las autoridades gubernamentales seguían con la predisposición de no escuchar el clamor popular por la refundación del país a través de una demanda reavivada desde el 2002: la **Asamblea Constituyente**.

Estos hechos ocasionaron una convulsión social creciente que desencadenó en bloqueos de caminos, paros, huelgas generales y de hambre masivas, además de hechos vandálicos que exigían la renuncia del presidente, lo que generó la intervención de las fuerzas armadas (D.S. 27209) liderada por el ex ministro de Defensa, Carlos Sánchez Berzaín, con un saldo trágico de más de 60 muertos y 400 heridos. Estos hechos motivaron a que en noviembre del año 2004 se iniciara un Juicio de Responsabilidades contra Gonzalo Sánchez de Lozada y sus colaboradores, primero por el delito de genocidio en su variante de masacre sangrienta y, después, por otros entre los que se incluyen conducta antieconómica, malversación, resoluciones contrarias a la constitución y las leyes y delitos contra la libertad de prensa.

Después de la masacre de Octubre del 2003, una delegación de *Human Right Watch* visitó el país y emitió un informe donde puntualizó que desde 1985 en Bolivia se produjeron más de 300 muertes en protestas o situaciones de conflictos sociales; que miles de personas fueron heridas o detenidas ilegalmente y al parecer muchas torturadas; y que, sin embargo, sólo se tenía conocimiento de un caso en que un agente de policía había sido condenado por abuso contra los Derechos Humanos y de otro en el que se había iniciado un proceso investigativo policial.

Durante todo ese proceso, las continuas fricciones entre el presidente Constitucional y Mesa, llevaron a la ruptura de este último con el gobierno el 13 de octubre del 2003. Cuatro días después, Sánchez de Lozada renunciaba y Mesa asumía inmediatamente la presidencia por el mecanismo de sucesión constitucional, hasta el 6 de junio del 2005. Para dar continuidad a la SLCC, que funcionó desde agosto del 2002 al 17 de octubre del 2003, una de sus primeras acciones fue crear la *Delegación Presidencial Anticorrupción*<sup>208</sup> (DPA), como la autoridad central para continuar con la implementación de la CICC en Bolivia. La DPA es una entidad desconcentrada dependiente del ministerio de la Presidencia, con la misión de promover y coordinar políticas y acciones de prevención y lucha contra la corrupción en defensa de los intereses de la sociedad civil y del estado, aglutinando y coordinando esfuerzos para satisfacer las demandas ciudadanas. Para ello, el 21 del mismo mes, nombró a Cajías como delegada, conocida por tal como “zarina” anticorrupción durante el ejercicio de su cargo hasta la renuncia del presidente (junio 2005).

Con el propósito de cumplir a cabalidad las tareas anticorrupción asignadas, se elaboró el *Plan de Acción 2004-2007*, cuyo fin principal fue el de contribuir a lograr la **Transparencia de la Gestión Pública**, mediante tres estrategias para la prevención y lucha contra la corrupción (Prevención y Promoción, Control, Sanción) y una estrategia para la consolidación institucional de la DPA (Fortalecimiento Institucional). Considerando que la lucha contra la corrupción conlleva acciones en diferentes

---

<sup>208</sup> Se puede tener acceso a un informe de la gestión de la DPA en, [Internet], <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_bolVI.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_bolVI.pdf)>.

ámbitos, el planteamiento de la estrategia central de la DPA estaba dirigido a involucrar y dar responsabilidad a autoridades, funcionarios públicos y ciudadanos aprovechando las capacidades organizativas existentes, en busca de respuestas colectivas-interinstitucionales para la prevención, control y erradicación de la corrupción.

En el marco de gestión de financiamiento para el Plan se presentó a consideración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en abril del 2004, el marco lógico para la ejecución inicial de una cooperación técnica no reembolsable en función de crear las condiciones para la futura implantación del *Programa Nacional de Transparencia*, que trabajó los siguientes ejes:

- a) **Fortalecimiento de los sistemas de administración y control gubernamental.**- Ejecutado por la CGR, supone el diseño de un Plan de Control Gubernamental y Capacitación a municipalidades en la aplicación de los sistemas de administración y control.
- b) **Implementación de la normativa de acceso a la información.**- Ejecutado por la DPA, se refiere al apoyo a la implantación del DS 27329 (ver Anexo N°5) o de la ley, y de la Estrategia de Transparencia Voluntaria (ETV).
- c) **Promoción de la transparencia en el gobierno central.**- Se refiere a la ejecución de actividades para mejorar la capacidad institucional de la DPA y la CGR para ejercer las funciones de prevención de la corrupción, evaluación de los mecanismos existentes y complementación de la Estrategia Gubernamental Anticorrupción.
- d) **Ética y promoción del control social.**- Consiste en asistencia técnica para desarrollar contenidos en temas de ética, derechos y obligaciones ciudadanas y uso de instrumentos disponibles para el control social, además de la realización de eventos de capacitación para miembros de comités de vigilancia y redes ciudadanas anticorrupción.

En esta dirección, el trabajo que desarrolló la Delegación se centró en tres ejes transversales: **a)** Circulación de la información; **b)** Énfasis en la prevención; y, **c)** Política de alianzas estratégicas. Destaca el primer aspecto a partir de la consideración gubernamental de que uno de los orígenes centrales de la corrupción es la falta de conocimiento de las normas, procedimientos, derechos, deberes, etc., y de las iniciativas que en distintos ámbitos se están desarrollando para prevenir y luchar contra la corrupción. Por lo que una herramienta eficaz en todas las áreas identificadas es la de transparentar y difundir la información, tanto dentro de las instituciones del estado como en la sociedad civil.

Al día siguiente de la posesión de la Zarina, la diputada Erika Brockmann (MIR) demandó al presidente el levantamiento de las observaciones que realizó Sánchez de Lozada sobre los proyectos de ley, especialmente el de Transparencia y la de Acceso a la Información.

## EL CUESTIONADO PAPEL DEL CENTRO CARTER

El buen funcionamiento de la democracia depende en gran medida de la libre circulación de información, y las naciones desarrolladas del mundo reconocen esta realidad. La tendencia internacional hacia la transparencia queda demostrada por el hecho de que más de cincuenta países han promulgado en la última década sendas leyes de acceso a la información.

El acceso a la información, tanto aquella en poder del Estado como a la que atañe a empresas privadas que suministran servicios públicos, impulsa un mayor rendimiento de cuentas y favorece una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. Resulta además una herramienta crítica en la lucha contra la corrupción. Cabe resaltar también que las leyes de acceso a la información pueden a su vez contribuir a mejorar la vida de los ciudadanos, ya que les habilitan para solicitar información sobre temas de salud pública, educación, vivienda y otros servicios públicos.

*Jimmy Carter, 2004*

En septiembre de 2003, Cajías tomó contacto con *The Carter Center*<sup>209</sup> (El Centro Carter) porque tenía información que era uno de los institutos que hizo un seguimiento a la implementación de países latinoamericanos que empezaron a tratar normas referidas al acceso a la información pública en los últimos diez años. Junto a Mesa, visitó este Centro y estableció con sus responsables una agenda para el trabajo conjunto durante la gestión 2003. Dos meses después se realizaron en el país los primeros eventos para conocer los criterios de los funcionarios públicos y sus niveles de apertura para entregar la información demandada por los ciudadanos. Desde ese entonces, Laura Neuman, subdirectora del Área de Transparencia del Programa de las Américas de este Centro, y Richard Calland, director ejecutivo de *Open Democracy Advice Centre*<sup>210</sup> (ODAC) de Sud África, visitaron el país en varias ocasiones para llevar a cabo, con la DPA, actividades de capacitación (talleres) y difusión de información (boletines).

Los talleres se llevaron a cabo, primero, con la *Red Institucional Anticorrupción*, que estaba formada por cuarenta entidades públicas, ministerios, superintendencias, servicios (camino, aduanas e impuestos), INRA y los fondos; y, luego, con las *Redes Ciudadanas Anticorrupción* que representan cerca de 600 entidades (36% de ellas tienen relación con el área rural, 40% son mujeres, funcionan en los nueve departamentos, además de El Alto, Rurrenabaque, Montero y Yacuiba). También, la DPA habló con militares, policías y algunos periodistas. Lo que se buscó desde esta instancia gubernamental fue, en definitiva, unir la experiencia internacional con la propia historia y escuchar a los funcionarios públicos y a los ciudadanos en su percepción sobre la temática de interés.

---

<sup>209</sup> El proyecto de Acceso a la Información del Programa de las Américas del Centro Carter también brindó asesoramiento técnico en la implementación de la norma en Jamaica y Nicaragua. Más información sobre este Centro está disponible en en [Internet], «[www.cartercenter.org](http://www.cartercenter.org)».

<sup>210</sup> Más información sobre esta ONG puede consultarse en [Internet], «<http://www.opendemocracy.org.za>».

Esta tarea fue ampliamente fortalecida con la visita de tres días a Bolivia (del 18 al 20 de diciembre del 2003) de Jimmy Carter, quien se reunió con el presidente Mesa, los líderes de los principales partidos políticos y los miembros del Congreso, para proponerles la redacción de un conjunto de leyes que aseguren la transparencia de la información pública con el objetivo de eliminar la corrupción y proteger la democracia. De acuerdo con la experiencia del ex mandatario norteamericano y Premio Nobel de la Paz 2002, los legisladores y la sociedad civil en otros países del continente restablecieron sus deterioradas relaciones en la medida en que redactaban e implementaban conjuntamente una norma referida a la transparencia. Al respecto, Carter se expresó con las siguientes palabras:

Durante mi visita a Bolivia en diciembre del 2003, diserté ante el Congreso Boliviano y sus miembros sobre los valores de la Democracia. Pero tales valores democráticos no pueden ser realmente percibidos cuando la ciudadanía permanece en la oscuridad. También tuve el privilegio de entrevistarme con varios dirigentes electos y referentes de la sociedad civil y advertí su deseo de poder acceder a la información. Por lo tanto resumo el compromiso en nombre del Centro Carter y mío de apoyar la constitución de un régimen de acceso a la información en Bolivia. Con la sociedad civil y el gobierno cooperando hacia este objetivo, estoy persuadido de que el resultado para Bolivia será exitoso (*The Carter Center*, 2004:5).

Como muestra de su voluntad política, el gobierno de Bolivia adelantó acciones para promulgar, el 31 de enero del 2004, el decreto supremo N° 27329 de **Transparencia y Acceso a la Información Pública** (véase Anexo N°5). Con estos antecedentes, el 5 de abril se suscribió un Convenio entre la DPA y el Centro Carter, con el fin de que éste apoye en una ley de Transparencia y Acceso a la Información, “que satisfaga los emergentes estándares internacionales, recogiendo las experiencias bolivianas y los proyectos analizados en los talleres organizados previamente por la DPA”, mediante los siguientes aspectos:

**Redacción.-** El mencionado artículo se relaciona con el apoyo a la redacción del proyecto de ley y de una estrategia y código de transparencia voluntaria, con el fin de alentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y establecer una plataforma para un régimen formal de acceso a la información a través de la organización de reuniones y talleres con ministerios “clave” (art. 3).

**Promulgación.-** En esta dirección, se establece que el Centro Carter debía trabajar con el gobierno, el Congreso y la sociedad civil promoviendo alianzas para “crear una base de apoyo” al derecho de acceder a la información, además de proveer asesoramiento a la DPA en cuanto a “una metodología apropiada para lograr la participación y el compromiso de la sociedad civil” (art. 4).

**Plena implementación.-** Incluye la capacitación de Oficiales de Información (funcionarios públicos encargados), de funcionarios del poder judicial y representantes de la sociedad civil, el desarrollo de sistemas de



archivos (organización y resguardo), recuperación y publicación de información (art. 5).

**Cumplimiento efectivo.**- Incluye la provisión de un “menú” y un análisis de los diferentes modelos para hacer cumplir la ley, además del copatrocinio de actividades de capacitación a entidades gubernamentales (Defensor del Pueblo, DPA, Oficial o Superintendencia de Información, poder judicial) sobre aspectos reglamentarios, procedimentales y operativos.

Así, las partes del Convenio —en pleno vigor hasta el 31 de diciembre del año 2005 o hasta su enmienda, revisión o cancelación— se comprometían a emprender, con el máximo esfuerzo, actividades destinadas a asimilar y asegurar “la aprobación, implementación efectiva y la aplicación completa de un régimen de información” que incluye el decreto, el Código de Transparencia Voluntario y la ley (art. 2), a través del desarrollo de un mecanismo accesible, oportuno y asequible para los funcionarios públicos y la población en general.

Para ello, el Centro Carter asumió su compromiso de crear una oficina en la ciudad de La Paz (que funcionó hasta julio del 2006), con el objeto de colaborar con el gobierno en el impulso y coordinación de actividades relacionadas con el acceso a la información, desde la aprobación hasta la posterior implementación de la ley. El gobierno le cedió exención de derechos de aduana e impuestos.

Sobre la labor de este Centro en el país, la CSTPB expresó en un documento intitulado *Ayuda Memoria. Caso Legislación sobre “Transparencia y Acceso a la Información”* (La Paz, septiembre, 2004): “Nuestras instituciones consideran que este tema [transparencia y acceso a la información] es una imposición de organismos internacionales, como suele suceder con las “recetas” que llegan del norte, esta vez bajo el patrocinio del Centro Carter.”

## **RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL *HÁBEAS DATA***

En su Reunión de Medio Año, la *Sociedad Interamericana de Prensa* (SIP) puso en evidencia que “no se halla plenamente garantizado el derecho de acceso a la información pública en ningún país de América Latina, a pesar de estar contemplado en la mayoría de las Constituciones como una garantía fundamental”. Asimismo, resaltó que la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó en enero de ese año una ley de libre acceso a la información pública, la cual constituye un primer paso hacia la consolidación de ese derecho y que, por otro lado, el presidente de Bolivia, Jorge Quiroga Ramírez (agosto 2001 – agosto 2002), dentro del *Foro Nacional de Bolivia* y la *Declaración de Chapultepec*, anunció que su gobierno se comprometió a una reforma constitucional en los próximos años que garantizaría el acceso a la información pública.

Según el informe por país presentado en esta reunión, en el anteproyecto de ley de Necesidad de Reforma elaborado por el **Consejo Ciudadano para la Reforma a la Carta Magna** que se debatió en el Congreso Nacional, se considera que el recurso del *Hábeas Data* viola la libertad de prensa y el derecho del secreto de imprenta porque

obliga a los periodistas a dar a conocer la fuente de una información que puede ser considerada como violadora de los derechos y garantías indicadas en la CPE.

La iniciativa más observada por los periodistas fue el proyecto del artículo 25° el cual es “contradictorio” ya que por una parte, garantiza la libertad de prensa y por la otra, no permite el anonimato que en algunos casos significó la revelación de importantes casos de corrupción. La ley de Imprenta vigente, de 19 de enero de 1925, en su artículo 8° indica: “El secreto en materia de imprenta es inviolable.” Mientras que el artículo 9° destaca: “El editor o impresor que revela a una autoridad política o a un particular el secreto del anónimo, sin requerimiento del juez competente, es responsable, como delincuente, contra la fe pública, conforme al Código Penal.

Después de la crisis del régimen democrático que vivió Bolivia en octubre del 2003, a inicios del siguiente año, el primer mandatario de la nación pidió al Congreso poner todo el esfuerzo para hacer la reforma constitucional. La comisión de Constitución empezó a tratar el tema el 15 de enero y remitió a la Cámara de Diputados una propuesta de modificación de quince artículos dos días después. Se trató el tema y se lo aprobó el 17 de febrero. El Senado lo sancionó un día después y el presidente lo promulgó el 20 de febrero del 2004.

La reformada Carta Magna pretende cambiar la historia del país al introducir una serie de **mecanismos de participación ciudadana** (democracia participativa) que se conjugan con los de democracia representativa, tal como lo especifica el artículo 4°: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum, establecidos por esta constitución y normados por Ley.”

A los pocos días, la institución Probidad<sup>211</sup> dirigió una carta<sup>212</sup> al presidente Mesa para felicitar por su medio al estado boliviano por haber promulgado un nuevo texto constitucional con 15 enmiendas, las que consideran son un “paso muy importante en el desarrollo de un país más participativo, transparente, equitativo y justo.” En la misiva, también se expresó que es importante haber establecido la restricción en el artículo 23° en cuanto al recurso de *hábeas data* para que este no sea utilizado en detrimento del secreto periodístico, que es una garantía fundamental para el ejercicio fiscalizador de la prensa.

---

<sup>211</sup> PROBIDAD es una institución cívica, apartidista y sin fines de lucro que promueve el papel de los ciudadanos y de los medios de comunicación en abogar por condiciones que faciliten el acceso a la información pública, y a iniciativas para monitorear y presionar por el respeto de ese derecho. Su misión es contribuir a la erradicación de prácticas corruptas en América Latina, a través del fortalecimiento de iniciativas y del papel fiscalizador de la prensa. Sus principales estrategias buscan mejorar los mecanismos de participación ciudadana en la anticorrupción y el trabajo en apoyo mutuo con otras iniciativas. Entre sus programas destaca el de Periodistas Frente a la Corrupción (PFC). Una referencia completa sobre los planes, estrategias y metodologías de la institución se encuentra, en: «<http://www.probidad.org>».

<sup>212</sup> El texto completo de la mencionada comunicación está disponible en [Internet]: «<http://probidad.org/comunicados/2004/008.pdf>».

En esta dirección, la Carta Magna pone en vigencia, por primera vez en la historia del país, el recurso jurídico del *hábeas data*<sup>213</sup> que, según esta, deberá ser tratado por las cortes de Justicia conforme y bajo la misma modalidad del *hábeas corpus* y el amparo constitucional, cuando cualquier ciudadano considere que sus datos personales o privados fueron mal utilizados en el ámbito público o privado. El artículo 23° se considera, por lo tanto, un adelanto fundamental en la línea del reconocimiento en forma clara y precisa a nivel constitucional del derecho de acceso a la información, a fin de que no existan dudas sobre su existencia y la posibilidad de ejercerlo:

Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y la privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos en esta Constitución, podrá interponer el recurso de Hábeas Data ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier juez de partido a elección suya. Si el tribunal o juez competente declarara procedente el recurso, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos personales cuyo registro fue impugnado. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio, ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de 24 horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.

## **SECRETO SUPREMO 27329**

Todo el paquete de leyes anticorrupción planteadas en el año 2001 no se volvió a considerar, hasta que fue posesionado como presidente constitucional, Carlos D. Mesa, quien a los dos meses de su posesión (4 de enero del 2004) mencionó en un mensaje a la nación que,

Éste es un tiempo importante, útil, necesario para hacer una reflexión profunda sobre el momento histórico que nos toca vivir y sobre las circunstancias que tenemos que enfrentar en el plazo inmediato. Es también un momento para hablar de lo que ofrece y lo que tiene que hacer nuestro gobierno para solucionar varios desafíos históricos que el país tiene pendiente.

Lo que planteó el presidente es la transición histórica marcada por el surgimiento de un nuevo modelo de democracia en el que la participación ciudadana es el eje central. El desafío de recomponer la relación quebrada entre el estado y la sociedad pasa por construir ciudadanías responsables que acepten que tienen derechos que demandar y aplicar pero que, también, asuman que tienen deberes que cumplir; además de respetar

---

<sup>213</sup> El texto del artículo 25° del anteproyecto de ley planteaba, además, que: I. La libertad de prensa está garantizada. La censura está prohibida. II. No está permitido el anonimato. La ley regula el derecho a la cláusula de conciencia y el secreto profesional en el ejercicio de la libertad de prensa. III. Se garantiza el derecho de respuesta, réplica y rectificación. IV. Los poderes del Estado no podrán dictar leyes, decretos o resoluciones que limiten o restrinjan la libertad de expresión por cualquier medio.

y practicar la ley porque es parte del pacto social que se aceptó cuando se constituyó la República. El aporte del gobierno de Mesa en esta nueva construcción democrática es la búsqueda de la honestidad de los gobernantes y de los ciudadanos, y la transparencia para mostrar claramente lo que se hace, para derrotar la corrupción a partir de un cambio de mentalidad y de una estructura de responsabilidad con base en una relación honesta.

En esa dirección, el 31 de enero el presidente lanzó no sólo un programa de reactivación económica a largo plazo, sino una serie de normas que expresan la decisión de que en su mandato se pretende efectuar, además, una política de absoluta transparencia como una manera de contrarrestar la corrupción tan abigarrada en el país. Por ello, entre los 23 decretos supremos aprobados y promulgados en esa ocasión, el presidente incluyó, en el ámbito de su competencia<sup>214</sup>, el D.S. N° 27329 de **Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental** (ver Anexo No.5).

Este decreto fue elaborado por la DPA sobre la base de los insumos recibidos en los talleres realizados con el asesoramiento técnico del Centro Carter, el anteproyecto de ley de Peñaranda (Anexo N° 3), los *Principios de Lima – Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Poder del Estado* (Anexo No.2) y la experiencia (avances y dificultades) que se dieron en 18 países desarrollados y en vías de desarrollo en materia legislativa referida a la información. El gremio de periodistas no fue considerado, en ningún momento, como aliado natural de este proceso, a pesar de que Mesa y Cajías habían pertenecido militantemente al mismo. En un artículo de opinión<sup>215</sup> esta última hizo referencia al 2002, que la ley de Acceso a la Información es “un tema de gran importancia para los periodistas”.

El mencionado decreto se inspira en la CICC<sup>216</sup>, donde los estados partes de la OEA estiman conveniente impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales, asumiendo para ello una serie de compromisos, que van desde la obligación de reglamentar declaraciones juramentadas para los funcionarios públicos, hasta modificar las normas del secreto bancario, desde transparentar el régimen de compras del estado hasta tipificar como delitos determinadas acciones, entre otros asuntos. Respecto al uso de la información, el artículo XI sugiere la tipificación de la siguiente conducta:

- a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.

---

<sup>214</sup> La Atribución 1ª del artículo 96 de la Constitución Política del Estado faculta al Presidente de la República a ejecutar y hacer cumplir las Leyes expidiendo los decretos y órdenes convenientes.

<sup>215</sup> “Lecciones de mujeres parlamentarias”, La Prensa, La Paz, 4 de abril, 2002, pág. 8a.

<sup>216</sup> El texto completo se encuentra disponible en [Internet], «<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>». Fue ratificado por Bolivia el 23 de enero de 1997.

Asimismo, dicha norma toma en cuenta la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada por la Asamblea general de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú, en cuyo artículo 4º se instituye que los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.”

Otra referencia importante es la *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas*<sup>217</sup>, aprobada mediante Resolución de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 10 de junio del 2003, en Santiago de Chile. En esa declaración se reconoce que, “la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la libre difusión de las ideas, y que todos los sectores de la sociedad, incluyendo los medios de comunicación a través de la información plural que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, propiciar una cultura de paz y fortalecer la gobernabilidad democrática”.

Ratificando la importancia del tema, la Asamblea General adoptó la *Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) – Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*, donde se reafirma la declaración del artículo 13º de la Convención Americana, planteando que “toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.”. Reitera que los estados están obligados a respetar el acceso a la información pública y promover la adopción de disposiciones legislativas que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. Asimismo, encomienda a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* que, a través de la relatoría para la libertad de expresión, continúe incluyendo en su informe anual un informe sobre el acceso a la información pública en la región.

Esta convicción es corroborada en la *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”, suscrita en la XIII Cumbre Iberoamericana de los jefes de estado y de gobierno, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y aprobada el 15 de noviembre del mismo año. El punto 12 es muy claro al respecto:

Reafirmamos nuestra voluntad de combatir la corrupción en los sectores público y privado y la impunidad, que constituyen una de las mayores amenazas a la gobernabilidad democrática. Reiteramos que, conforme con los respectivos ordenamientos jurídicos, el acceso a la información en poder del Estado promueve la transparencia y constituye un elemento esencial para la lucha contra la corrupción y es condición indispensable para la participación ciudadana y el pleno goce de los derechos humanos.

Además, en el punto 45 se hace referencia a la protección de los datos personales como un derecho fundamental y se destaca las iniciativas regulatorias iberoamericanas

---

<sup>217</sup> El texto completo se encuentra en [Internet], <[http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224\\_03rev3.pdf](http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf)>.

para proteger la privacidad de los ciudadanos, contenidas en la *Declaración de La Antigua*, por la que se crea la *Red Iberoamericana de Protección de Datos*. Respecto a las tecnologías de la información se concuerda que son herramientas indispensables para abrir mayores posibilidades de una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y promoción del desarrollo económico y social; empero, es importante evitar la generación de nuevas formas de exclusión y discriminación reduciendo la brecha digital, desarrollando infraestructura para la conectividad y el acceso universal.

A partir de la consideración de todas esas declaraciones, el decreto 27329 (Anexo N°5) discurre que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia y la transparencia informativa es el pilar fundamental de una buena gestión pública, reduciendo la discrecionalidad del funcionario y contribuyendo a la credibilidad de las instituciones estatales. Al tener acceso al manejo de la cosa pública, el ciudadano puede entender y analizar la información disponible, verificando el cumplimiento de las iniciativas sociales priorizadas en función de criterios de equidad, igualdad y justicia.

De igual forma, esta norma reconoce y pretende lograr el respeto y asegurar el acceso a la información gubernamental —y la consiguiente transparencia de la administración pública— a todas las personas sin distinción, porque considera que éste “provee el insumo básico para el ejercicio de su propia ciudadanía.” Para que los ciudadanos puedan buscar, recibir, acceder y difundir información de interés común, se parte de la concepción de la información “como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.”

El decreto 27329 establece que todas las entidades del poder ejecutivo en un plazo de 30 días (hasta el 3 de marzo del 2004), tanto a nivel central (ministerio) como descentralizado (prefectura), autárquico y desconcentrado, debían adecuar sus sistemas informáticos (páginas electrónicas en Internet) y/o de información (medios alternativos), a efecto de hacer públicos los siguientes aspectos:

- 1) Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN), el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN, así como por otras fuentes de financiamiento.
- 2) Términos de referencia del personal contratado.
- 3) Objetivos y metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales (POA).
- 4) Reportes anuales de ejecución presupuestaria.
- 5) Planes Anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviado al Sistema de Información de Contrataciones del Estado (SICOES).

**Ley de Procedimiento Administrativo**

**Nº 2341**

**Artículo 18**

**Acceso a Archivos y Registros y  
Obtención de Copias**

- II.** Las personas tienen derecho a acceder a los archivos, registros públicos y a los documentos que obren en poder de la Administración Pública, asó como a obtener certificados o copias legalizadas de tales documentos cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora, en imagen u otras, o el tipo de soporte material en que figure.
- III.** Toda limitación o reserva de la información debe ser específica y estar regulada por disposición legal expresa o determinación de autoridad administrativa con atribución legal establecida al efecto, identificando el nivel de limitación. Se salvan las disposiciones legales que establecen privilegios de confidencialidad o secreto profesional y aquellas de orden judicial que conforme a la Ley, determinen medidas sobre el acceso a la información.
- IV.** A los efectos previstos en el numeral anterior del derecho de acceso y obtención de certificados y copias no podrá ser ejercido sobre los siguientes expedientes:
- a)** Los que contengan información relativa a la defensa nacional, a la Seguridad del Estado o al ejercicio de facultades constitucionales por parte de los poderes del Estado.
  - b)** Los sujetos a reserva o los protegidos por los secretos comercial, bancario, industrial, tecnológico y financiero, establecido en disposiciones

legales.

Respecto al procedimiento de acceso a la información, esta disposición legal señala que cualquier persona pública o privada podrá solicitar información específica relativa a los anteriores puntos, de conformidad al derecho de petición establecido en el artículo 7º, inciso h), de la CPE y las normas establecidas en la ley N° 2341 de **Procedimiento Administrativo**, de 23 de abril del 2002.

Según esta última, el principio de publicidad rige la actividad y actuación administrativa (art.4º, inciso m). Así, los ciudadanos en su relación con la Administración Pública<sup>218</sup> tienen los derechos, entre otros, a formular peticiones individual o colectivamente, a rectificar errores que obren en registros o documentos públicos, a obtener una

respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen, a obtener certificados y copias de los documentos que estén el poder de la Administración Pública, a acceder a registros y archivos administrativos en la forma establecida por la ley (art.16).

El decreto también establece que en caso de negativa o restricción por parte de los funcionarios, el afectado podrá emitir su queja ante la autoridad superior competente y/o ante el Defensor del Pueblo e, inclusive, podrá hacer uso de los recursos constitucionales y de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico le franquea.

La limitación al ejercicio pleno de este derecho se denomina **información “clasificada”**, la misma que tendrá un tratamiento excepcional debido a que su difusión pudiera poner en riesgo la subsistencia del sistema democrático. Comprende los siguientes ámbitos:

- 1) **Ámbito militar.-** Información cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la defensa nacional. Por ejemplo: las operaciones de inteligencia militar, los planes de defensa de instalaciones militares, el material bélico.
- 2) **Ámbito interno.-** Aquella cuya manifestación causaría un riesgo a la integridad territorial y/o impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa poniendo en riesgo la vida e integridad de

---

<sup>218</sup> La Administración Pública en el marco de esta norma se halla conformada por el Poder Ejecutivo (administración nacional y departamentales, entidades descentralizadas o desconcentradas y sistemas de regulación), los gobiernos municipales y las universidades públicas. No quedan sujetos al ámbito de esta ley la Defensoría del Pueblo, el ministerio Público, los regímenes agrario, electoral y del sistema de control gubernamental, además de los procedimientos internos militares y de policía que se exceptúen por ley expresa.



las personas involucradas<sup>219</sup>. Estas excepciones son las siguientes: planes estratégicos de operaciones policiales de inteligencia (terrorismo, tráfico ilícito de drogas, organizaciones criminales), planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, armamento y material logístico comprometidos en operaciones especiales.

El artículo 116° de la ley N° 1970 - Código de Procedimiento Penal, de 25 de marzo de 1999, establece que los actos del proceso serán públicos; empero, la autoridad judicial podrá ordenar, mediante resolución fundamentada, que algunos actos del proceso se realicen en forma reservada, total o parcialmente, en los siguientes casos: cuando se afecte el pudor, la vida privada o corra riesgo la integridad física de los jueces, de alguna de las partes o de otra persona citada; además, cuando peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial previsto de forma legal y el imputado o la víctima sea menor de 18 años. Cuando la reserva sea declarada durante el juicio, la publicidad será restablecida una vez que haya desaparecido el motivo de la reserva.

- 3) **Ámbito financiero.-** Información cuya publicación ocasionaría un riesgo a la estabilidad financiera, excepto la que tenga que ser investigada por la entidad competente en caso de acciones ilícitas.
- 4) **Ámbito de las relaciones externas.-** En este ámbito se considerará información clasificada a aquella cuya declaración provocaría un riesgo a la integridad territorial. Es el caso de información que pudiera interrumpir las relaciones diplomáticas con otros países o elementos de negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados. En este último caso, no serán públicos mientras dure el curso de las mismas.

Estas categorías de información que en el interés público se mantienen reservadas o confidenciales concitaron una reacción de enorme rechazo y susceptibilidad por parte de algunos dirigentes de los sectores gremiales que trabajan la información (periodistas), debido a la falta de legitimidad del decreto y anteproyecto que no plantearon la necesidad elemental de participación y deliberación públicas, en el ámbito de las libertades que buscaban consolidar: **la máxima divulgación.**

## **ENTRE MESA Y MEDIA NOCHE**

El primer día de marzo del 2004, una nota periodística de *La Razón* tituló de la siguiente manera: “Entra en vigencia el decreto de Transparencia Informativa: La población

---

<sup>219</sup> El 17 de mayo de 2001, las organizaciones de periodistas expresaron su pleno rechazo a la prescripción contenida en el numeral 4 del artículo 56° de la ley Orgánica del Poder Judicial, que establecía como deber de los ministros, magistrados, vocales, jueces y tribunales “guardar absoluta reserva sobre asuntos en que intervengan”. Mediante se acto se limitaba de facto la otorgación de toda información judicial a los medios. En marzo de ese mismo año se presentó el caso de que el artículo 16° de la Ley del Ministerio Público, obligaba a toda persona, institución o dependencia pública o privada a proporcionar la información requerida por el Ministerio Público, con lo cual quedaba efectivamente anulada el secreto profesional consagrado en la Ley de Imprenta. Gracias a las movilizaciones oportunas de los gremios periodísticos, ninguna de éstas se consolidó.

puede pedir información a entidades”, haciendo referencia al DS 27329 que señala que las instituciones públicas del poder ejecutivo (a nivel central o descentralizado, autárquico y desconcentrado) tenían 30 días para adecuar sus sistemas informáticos u otros alternativos para hacer pública la información gubernamental solicitada por la ciudadanía.

Esa fecha, Carlos Arce, presidente, y Freddy Morales, secretario ejecutivo, de la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia (CSTPB), Verónica Basaure, secretaria general de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB), junto a otros ejecutivos de organizaciones de periodistas que en ningún momento fueron convocadas para el análisis y redacción del decreto mencionado, se reunieron en palacio de gobierno con el presidente Mesa y el coordinador general de la DPA, Apolinar Gomez, para solicitar la abrogación, en el menor tiempo posible, del D.S. 27329.

Específicamente plantearon observaciones a los artículos 5° a 8° ya que vulneran disposiciones legales vigentes, contienen inexactitudes e incluso problemas de redacción y copia textual de las excepciones planteadas de los Principios de Lima (Anexo No. 2). Las principales observaciones se centraron en que se debía evitar las pretensiones de **control de la información** plasmadas en cuatro de los nueve artículos de la norma, los mismos que desde su percepción restringen el acceso a información titulada como “clasificada” en los ámbitos militar (art.5), de integridad territorial (art.6), financiero (art.7) y de relaciones externas (art.8). Igualmente, exigieron que se considere su participación activa en todo el proceso<sup>220</sup>.

El presidente Mesa propuso que el decreto se modificara y no se abrogara, para lo cual dio un plazo de 48 horas para que el personal de la DPA efectuaran las modificaciones pertinentes, previa presentación de propuestas alternativas por parte de los representantes de los periodistas que ayudaran a dar más precisión a esas excepciones, evitando en todo momento que éstas sean mal usadas o interpretadas arbitrariamente por los funcionarios públicos. En dicha reunión también se informó a los presentes que el decreto era el primer paso con miras a un proyecto mayor que tiene el gobierno: la **ley de Acceso a la Información**, que sería presentada ante el Congreso en los próximos meses. A pesar de lo convenido con el presidente, después de más de un mes los dirigentes no entregaron ninguna propuesta, y los delegados de la DPA planteaban: “*Hablemos de la ley, ya no del decreto*”, con el argumento de que la ley derogaría automáticamente este último. Del mismo modo, se manejó el argumento gubernamental que dicha norma no era exclusivamente para periodistas, sino para la ciudadanía en general.

Mientras tanto, el 23 de abril, Cajías remitió a los periodistas un Convenio firmado el 5 de ese mes entre la DPA y el Centro Carter con el fin de que éste apoye técnicamente

---

<sup>220</sup> ABI, “Organizaciones de periodistas y Gobierno revisan Decreto de Transparencia para hacer modificaciones pertinentes” en [Internet], «<http://www.bolpress.com/index.php?Cod=2002077551>».

en la redacción<sup>221</sup> (art.3), promulgación<sup>222</sup> (art.4), plena implementación (art.5) y cumplimiento efectivo (art.6) de una ley de Transparencia y Acceso a la Información.

El 27 de abril —fecha que data la primera versión borrador del **anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** elaborado por la DPA,<sup>223</sup> y en mayo, la segunda (ver Anexo N° 6)—, los ejecutivos nacionales de periodistas y trabajadores de la prensa (Arce, Morales y Basaure) enviaron una carta a Mesa en la que manifestaron que funcionarios de la DPA incurrieron en desacato a instrucciones precisas de la autoridad presidencial, haciéndolos “objeto de burla al intentar consolidar normas contrarias a la legislación vigente sobre los derechos ciudadanos de información y expresión, bajo el argumento de ‘acceso a la información’.”

Se sustenta el desacato con el argumento de que la DPA elaboró un anteproyecto de ley (véase Anexo N° 6) donde “se copia en forma casi textual los artículos que consideramos inaceptables”, con lo que no dio curso a las modificaciones respectivas. Además, se expone que dicha instancia gubernamental suscribió, el 5 de abril, un Convenio con el Centro Carter por el que compromete al gobierno a “emprender actividades designadas a asegurar la aprobación, implementación efectiva y la aplicación completa de un régimen de información, incluyendo el decreto supremo de Acceso a la Información y Transparencia, el Código de Transparencia Voluntario, y la Ley de Acceso a la Información” (art. 2).

Los representantes involucrados expresaron que estas normas (decreto y ley), directa o indirectamente, van a actuar de manera nociva en el cumplimiento de su trabajo profesional, porque en lugar de promover la transparencia informativa, constituyen obstáculos para impedir el ejercicio pleno de la libertad de expresión, de información y de prensa. Su temor radica en la discrecionalidad que pueda existir al momento de aplicar las excepciones al derecho, las cuales podrían conllevar a obstruir el derecho de los ciudadanos a estar bien informados. A los dirigentes, más bien, les interesa ampliar las libertades de acceso a la información en función de acotar y precisar con mayor claridad los márgenes de discrecionalidad y reserva y los términos de clasificación que pretende el poder ejecutivo. Además, en esa comunicación ratifican algunas observaciones planteadas al decreto — como la existencia de normas superiores que ya resuelven los casos de secreto y confidencialidad — entre las que destacan las siguientes:

---

<sup>221</sup> El mencionado artículo se relaciona con el apoyo a la redacción del proyecto de ley y de una estrategia y código de transparencia voluntaria, con el fin de alentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y establecer una plataforma para un régimen formal de acceso a la información a través de la organización de reuniones y talleres con ministerios “clave”.

<sup>222</sup> En esta dirección, se establece que el Centro Carter debía trabajar con el gobierno, el Congreso y la sociedad civil promoviendo alianzas para “crear una base de apoyo” al derecho de acceder a la información, además de proveer asesoramiento a la DPA en cuanto a “una metodología apropiada para lograr la participación y el compromiso de la sociedad civil” (art. 4).

<sup>223</sup> Si bien contiene varios de los elementos mínimos necesarios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, tiene algunas limitantes, ya que no contempla un órgano garante del cumplimiento del derecho y encargado de que las entidades públicas lo cumplan a pena de sanciones que no están claramente establecidas.

- “En los artículos 5 a 8, se menciona que es información clasificada aquella cuya revelación originaría un riesgo ‘para la subsistencia del sistema democrático’. Es una definición en extremo vaga, que se presta a la interpretación de la autoridad de turno para imponer reserva o confidencialidad sobre la información.”
- Dentro de las excepciones planteadas en el artículo 6º, se menciona “La información que, siendo revelada, impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa, dentro de los límites de la Ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos.” De acuerdo con la carta del 27 de abril, esta disposición “contradice a la Ley del Ministerio Público, en cuyo proceso de aprobación participaron nuestras organizaciones, y que determina el carácter público incluso de la etapa de investigaciones, con el fin, entre otros, de evitar ‘el lavado de diligencias o investigaciones’.”
- El artículo 7º - Información Financiera señala como información clasificada “aquella cuya revelación originaría un riesgo a la estabilidad financiera”. Según los periodistas, “Esta visión fue resuelta en la Ley del Banco Central de Bolivia, cuando se intentó aprobar un texto similar, rechazado por nuestras organizaciones, pues no significa otra cosa que penalizar a quien informa sobre malos manejos e irregularidades, como la lamentable experiencia de los créditos vinculados que han llevado a la quiebra de varias instituciones financieras con grave peso económico para el Estado.”
- El artículo 8º – Relaciones Externas menciona como una de sus excepciones, “Los elementos de negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos mientras dure el curso de las mismas.” Desde la óptica de análisis de la carta mencionada, ésta “impone secreto sobre asuntos de profundo interés y necesario debate nacional, como el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile o el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), asuntos sobre los que no sólo es imprescindible el conocimiento ciudadano sino que incluso podrían dar lugar a Referéndum.”

Por todo lo expuesto, las instituciones nacionales de periodistas y trabajadores de la prensa insisten, en el documento indicado, en la necesidad de derogar el decreto supremo 27329 (ver Anexo N°5), de tal manera “que no se exponga al país a disposiciones mal concebidas y redactadas, que van a restringir el derecho a informarse de los ciudadanos y ciudadanas y, de parte de la delegada presidencial anticorrupción, termine la burla a nuestras organizaciones y el desarrollo a instrucciones precisas de su Excelencia.”

No tardó mucho tiempo en llegar la respuesta del gobierno, a cargo del ministro de la Presidencia, José Antonio Galindo. En su comunicación escrita del 6 de mayo, aclara a los periodistas que el decreto en cuestión “es una de las grandes herramientas

modernas para prevenir hechos de corrupción, el desvío de los fondos públicos, el incumplimiento de las metas de los programas anuales y planes estratégicos y la falta de resultados de los proyectos. Es decir, el acceso ciudadano a la información es la mejor forma para actuar antes que las acciones incorrectas sean irreversibles.” Respecto al punto más conflictivo, Galindo aclaró que “siempre hay y habrán excepciones y esto es un componente intrínseco a esta normativa por todo lo que significa revelar información que pueda afectar la seguridad interna o externa de una nación.” Además, expresa que los dirigentes de periodistas no entregaron ninguna proposiciones alternativas en el plazo convenido con el presidente de la república; sin embargo, los convoca “una vez más a hacer propuestas concretas, las cuales con gusto examinaremos y discutiremos”, al igual que las que se manifiesten de la sociedad civil, sean comités de vigilancia, mecanismos de control social o académicos.

Entre tanto, el *V Congreso Ordinario de Trabajadores de la Prensa de Oruro*, instalado el 1º de mayo, aprobó por decisión unánime una resolución que planteó el rechazo a las normas (decreto y anteproyecto de ley) y respaldó las acciones de las organizaciones nacionales de la prensa, “para hacer frente a la tarea de la Delegada Presidencial Anticorrupción, Guadalupe Cajías.” Por su parte, la Confederación, decidió remitir a la autoridad —en su condición de miembro de la Asociación Nacional de Periodistas (ANP)— al Tribunal de Honor por transgresiones al principio y derechos del trabajo periodístico<sup>224</sup>.

Este último hecho, junto al pedido de anulación de las limitaciones al acceso de información pública y la anulación del decreto, es juzgado por el editorial del periódico paceño *La Prensa*<sup>225</sup> del 4 de mayo, como una “desproporcionada reacción de los dirigentes” de la CSTPB y la ANPB:

Lo positivo es que, así sea de mala manera, han abierto la posibilidad de que este debate sea público, lo que siempre es importante, pues los argumentos que presentan en contra de la norma no son convincentes, seguramente porque, por un lado, no han comprendido que ésta no hace referencia a lo que se puede o no difundir desde los medios, que tienen el deber de investigar lo que consideren pertinente, sino que no se puede ofrecer específica información desde el Estado, y por otro, porque, aparentemente, prevalecen enconos personales, antes que un análisis reflexivo, actitudes que deben revertirse si realmente se busca transparentar el manejo de los negocios públicos. Habrá que seguir el debate, también frente a las futuras generaciones, cuyo destino pudiera estarse jugando ahora.

En su mensaje con motivo del **Día del Periodista** (10 de mayo), la ANPB denunció que el gobierno, a través de la DPA, pretende controlar la información a través de un decreto

---

<sup>224</sup> “Congreso de la Prensa de Oruro rechaza decreto de transparencia informativa”, *La Patria*, Oruro, 2 de mayo de 2004, en [Internet], <<http://noticias.lapatriaenlinea.com/2004/05/02/portada/congresodelaprensa.htm>>.

<sup>225</sup> “Acceso a la información”, *La Prensa*, La Paz, 4 de mayo de 2004, en [Internet], <<http://laprensa-bolivia.net/hoy/editorial/editorial.htm>>.

que “cierra las llaves” a ésta siguiendo instrucciones de instituciones que digitan los intereses mundiales. También responsabilizó de estas pretensiones de control gubernamental de la información a Cajías, y han pedido que sus Tribunales de Honor inicien un proceso para evitar que ella siga adelante con sus planes y así garantizar la libertad de prensa en Bolivia. Tal como manifiesta el documento:

(...) esta actitud revela que la actual estructura de poder se ha sumado a la manipulación de los intereses mundiales y lamenta que en el proceso de elaboración de un decreto reciente del gobierno, se haya permitido la intromisión de una agrupación estadounidense que dice actuar como principal asesora del gobierno y no sólo para políticas de información, sino de todas las actividades nacionales. (...)

Los periodistas consideramos que la mejor garantía para la libertad de prensa es una actitud transparente en todo, una decisión abierta que no pretenda controles ni regulaciones de ninguna naturaleza. El más elemental de los criterios nos lleva a sentir una justificada susceptibilidad frente a disposiciones que tratan de ocultar información.<sup>226</sup>

El documento de los periodistas advierte que de aceptarse el control de la información, Bolivia podría ser víctima de controles y regulaciones que ocultan graves atentados a los derechos de la ciudadanía, como se descubrió en las acciones militares estadounidenses en el medio oriente.

#### “INTENTOS OSCURANTISTAS DEL PODER”

La DPA siguió avanzando en la ejecución del **Programa Nacional de Transparencia** que en el área de la normativa de acceso a la información constaba de tres partes: la promulgación de un nuevo decreto supremo (Anexo N° 7), la elaboración del anteproyecto de ley (Anexo N° 6) y la puesta en marcha de una **Estrategia de Transparencia Voluntaria**<sup>227</sup> (ETV), que se operativizó en un Plan Transparencia, un Código e Instrucciones. La ETV fue auspiciada por el Centro Carter hasta la gestión gubernamental de Morales entre un grupo piloto de cuatro entidades públicas voluntarias, cada una de las cuales debería realizar en su interior una serie de acciones para responder a las demandas ciudadanas en materia informativa: ministerios de Gobierno, de Desarrollo Económico (hoy de Producción y Microempresa) y de Servicios Básicos y Obras Públicas (hoy ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda) y la Aduana Nacional. Se concretó el 18 de mayo del 2004 estableciendo que de forma gradual los funcionarios públicos de estas dependencias gubernamentales proporcionarían, a simple petición del ciudadano y sin pedir explicaciones, información inmediata y gratuita sobre sueldos, presupuestos, políticas de trabajo, juicios con privados, contratos y otros aspectos de su vida institucional.

---

<sup>226</sup> “Periodistas denuncian que el gobierno pretende control de la información”, *El Mundo*, 10 de mayo de 2004, en [Internet], <<http://www.elmundo.com.bo/Secundaria.asp?edicion=10/05/2004&Tipo=Nacional&Cod=1256>>.

<sup>227</sup> Véase al respecto Paz, José María, “La Estrategia de Transparencia Voluntaria en Bolivia y Lecciones Aprendidas en su Implementación”, en The Carter Center, *El camino hacia el derecho de acceso a la información*, 2006, págs. 53-60, en [Internet], <<http://www.cartercenter.org/documents/2323.pdf>>.

A los pocos días (21 de mayo), la delegada afirmó en una reunión con directores de medios de comunicación y personal del Centro Carter, que el decreto 27329 era perfectible y que el momento de aprobación de la ley el gobierno esperaba tener un consenso: “estamos absolutamente abiertos —y esto lo dijimos a los dirigentes de la prensa— a que nos hagan propuestas alternativas (...) Este es el objetivo, que ustedes también nos puedan decir cómo caminar mejor. Queremos que se lleguen a soluciones de consenso y con base en la discusión de las ideas.” Añadió que varios partidos políticos le manifestaron que “la ley que se entregue, va a ser la ley aprobada”.

Al día siguiente, el Comité Ejecutivo de la *Federación Latinoamericana de Periodistas*<sup>228</sup> (FELAP) congregado en su reunión anual en Veracruz, México, hizo llegar al presidente constitucional una misiva donde le solicita dejar sin efecto este decreto y suspender una serie de otras iniciativas como la elaboración de un proyecto de ley, donde se perciben propósitos y conceptos que significan reducir derechos ya adquiridos por el pueblo y los periodistas bolivianos para acceder a ciertas fuentes de información, por lo que el resultado es contrario a los objetivos propuestos.

Una encuesta realizada durante ese mes<sup>229</sup> por la empresa *Apoyo, Opinión y Mercado*, reveló que el 67% de cuatro ciudades aprueba al presidente Mesa, a pesar de que este nivel se aproxima al más bajo (66%) obtenido en octubre del 2003, pero aún así supera a las principales instituciones del estado y de la sociedad, excepto la Iglesia Católica. El informe reafirma la tendencia a la baja de Mesa, desde noviembre, cuando llegó a contar con su aprobación más alta, el 82 por ciento de la población de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

En junio, al momento de asumir la presidencia del Comité de Expertos del Continente que hace seguimiento a la implementación de la CICC, Cajías afirmó que su oficina intervendrá si hubiere una solicitud de extradición del ex presidente Sánchez de Lozada y de sus ex ministros, una vez que el Congreso autorice al poder judicial la instauración del juicio de responsabilidades, porque el país es parte de la mencionada convención y debe hacerla cumplir.

Durante el transcurso de ese mes, la CICC aprobó las políticas que Bolivia lleva adelante en la materia mediante la DPA; sin embargo, recomienda el diseño de un sistema de ejecución con la finalidad de asegurar que la convención sea efectivamente implantada. Esta certificación de la OEA a la lucha anticorrupción trajo consigo la consolidación del respaldo inicial que se ha recibido de la comunidad internacional, y que se manifestó en la continuidad del apoyo técnico y financiero (dos millones de dólares) del *Programa de Apoyo a la Lucha contra la Corrupción* de USAID/Bolivia a través *Casals & Associates* para los próximos dos años, además de 200.000 dólares de Holanda para el año 2003 y 54.000 dólares procedentes de Canadá.

---

<sup>228</sup> Cuya afiliada es la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia (CSTPB).

<sup>229</sup> En el mes de mayo Mesa presentó y defendió las cinco preguntas del referéndum sobre la política energética, se enfrentó a una serie de conflictos sociales cuyo núcleo fue principalmente la ciudad de La Paz y posesionó a un nuevo ministro de Hidrocarburos, tras la renuncia de Xavier Nogales Iturri.

En julio, el Banco Mundial felicitó al gobierno por su lucha contra la corrupción y el procesamiento y condena de quince personas involucradas en fraude en la ejecución de un proyecto financiado por esa institución. A finales de ese mes, el informe presentado sobre la lucha contra la corrupción fue aprobado y elogiado en el seno de la OEA, en Washington D.C., y el país, por primera vez, presidió a través de Cajías, la sexta reunión del Comité de Expertos de la CICC. La delegada explicó, en ese momento, que Bolivia ocupa, de acuerdo a los resultados ofrecidos en los últimos informes, el tercer lugar en avance de esta área, por debajo de Argentina y Colombia y por encima de Perú, Paraguay, Venezuela y Panamá, países que tienen muchas dificultades para aplicar los compromisos y mecanismos de las últimas convenciones de la OEA. Por su parte, Cajías estimó que hubo un “retroceso” en los niveles de corrupción localizados en altas esferas oficiales, aunque sostuvo que este problema aún se advierte en los niveles intermedios de las instituciones nacionales.

Por ese tiempo surgió la iniciativa de elaborar una ley que podría dar a la DPA el poder para querrellarse contra los funcionarios de estado que hubieran cometido actos de corrupción. De esa forma, esta oficina ya no tendría sólo un aval moral y una labor de vigilancia de denuncias, sino que llegaría a representar al estado. Desde su creación, la DPA recibió críticas porque no tenía el poder legal para enjuiciar o tomar iniciativas judiciales contra los presuntos corruptos tan sólo podrían investigar y solicitar que actúen los organismos competentes, como la Policía y el Ministerio Público o poder judicial.

A fines del mes de julio, dirigentes departamentales y nacionales de las Asociaciones de Periodistas de Bolivia (Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando) y de las Federaciones de Trabajadores de la Prensa de Bolivia, convocadas por la Asociación Nacional (ANPB) a una conferencia nacional, se reunieron en la ciudad de La Paz para analizar la vigencia del DS 27329 y el anteproyecto de ley (ver Anexo N° 6) que el gobierno promovía para su aprobación legislativa. La correspondencia que se envió al presidente Mesa el 31 de julio como resultado de ese análisis, reitera la exigencia para abrogar dicho decreto y suspender las gestiones, patrocinadas por el Centro Carter, para la aprobación de una ley con el “engañoso” nombre de Transparencia y Acceso a la Información. Sobre este último aspecto se refiere de la siguiente forma:

Como hemos demostrado de manera abundante ante Su Excelencia, tanto el Decreto Supremo vigente como el proyecto de Ley, en los hechos recortan derechos del pueblo boliviano a acceder a cierto tipo de información, derechos ya reconocidos por una serie de leyes vigentes. Al mismo tiempo rechazamos que el Gobierno Nacional y algunas instituciones del Estado se sometan a los ritmos e intereses de organismos extranjeros como en este caso el Centro Carter, para imponer determinadas normas.

Nuestras instituciones lamentan que colaboradores de Su Excelencia no le entreguen, sobre este tema y la posición de nuestros sectores, información completa y más bien se den a la tarea de confundir, tanto a



autoridades como a líderes sociales, respecto de un presunto radicalismo de las direcciones nacionales.

De la comunicación de los periodistas se destacan tres temas centrales: **a)** la demanda de abrogación del DS en cuestión; **b)** la intromisión del Centro Carter; y, **c)** la percepción de que el presidente de la república estaba siendo mal informado sobre los hechos.

En esa misma oportunidad se emitió la **Declaración de los Periodistas de Bolivia**, donde se sostiene que la “vivencia objetiva” de los periodistas con los poderes del estado, organizaciones campesinas e instituciones cívicas, les permite afirmar que muchas de las demandas y aspiraciones de la gente no son bien atendidas: “los avances democráticos que quiere el pueblo han sido convertidos en simples instrumentos y argumentos de la manipulación de los grupos de poder. (...) La clase política, que se ha dado la forma para camuflarse tras los acontecimientos políticos de febrero y octubre del 2003, no comprende que los nuevos vientos de participación y representatividad son de urgente aplicación.” Lo que llevó a cuestionarse:

¿De qué nos sirve a los periodistas las declaraciones oficiales sobre garantías para el libre ejercicio de la libertad de prensa, mientras desde las esferas de poder se manipula una nueva Ley Mordaza a través de la declaración de “información clasificada” a temas de urgencia para la opinión pública como son las informaciones militares, diplomáticas y económicas?

Denunciamos que tras un mal entendido de la “transparencia”, el gobierno ha lanzado un decreto en el que clasifica información que debe ser conocida por el pueblo.

Los periodistas rechazamos los intentos oscurantistas del poder en contra de la libertad de prensa y demandamos que los administradores del poder sepulsen la doble moral con la que están actuando desde el mismo retorno del país a la democracia, hace ya más de 20 años.

Corría septiembre y Cajías<sup>230</sup> había llegado a la siguiente conclusión tras ocho meses de aplicación del decreto 27329: Las 600 entidades estatales aproximadamente aún no están listas para abrir su información a la población, no sólo porque los funcionarios y las propias autoridades mantienen la “cultura del secreto”, sino porque muchas de ellas no cuentan con archivos institucionales, pese a que la CGR instruyó que preservaran esa documentación. En este contexto, la delegada previó que en 3 años el Estado estaría en condiciones de “abrir sus puertas de par en par”. Además, el 9 de septiembre anunció que en comunicación a la CSTPB se decidió derogar esta normativa en los puntos que fueron cuestionados por las organizaciones de periodistas y trabajadores de la prensa, sustituyéndola por otra que establezca menos restricciones para la información; sin embargo, los dirigentes de éstas ya no confiaban en el gobierno por su “mala fe”.

---

<sup>230</sup> La Razón, “El Estado no está listo para el libre acceso a la información”, 10 de septiembre, 2004, pág. 6a, sección El País.

Después de algunos meses de reflexión interna sobre el DS 27329, el directorio de la APLP publicó el 2 de septiembre del 2004 un **Pronunciamiento sobre el Acceso a la Información**, donde manifiesta que “en democracia, toda oportunidad que se dé para el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión es necesaria; sin embargo, porque ésta hace al interés colectivo, requiere de la intervención amplia y plural de los actores sociales.” Por tanto, el decreto en cuestión, “si bien pretende actuar sobre el derecho al acceso a la información de todas las personas, en sus excepciones tiende a impedir el espíritu de amplitud que pretende la norma en vigencia.”

Por ello, ante la responsabilidad de que estos principios colectivos se garanticen, la Asociación manifestó públicamente su “contrariedad porque las excepciones al acceso a la información gubernamental incluyen limitaciones sensibles que pueden atentar contra el derecho a ser informados. Es por eso que la APLP consideró que no sólo se deben corregir los aspectos observados, sino que es necesario ampliar el escenario del debate para una reflexión y discusión abierta, y coherente con la transparencia, sobre aspectos que van más allá de los intereses sectoriales.”

En el **Día Internacional contra la Corrupción** declarado por las Naciones Unidas (9 de diciembre), Transparencia Internacional difundió el Barómetro Global de la Corrupción 2004, que establece que el país ocupa el quinto lugar entre los países con los políticos más corruptos del mundo, de acuerdo con la percepción de los ciudadanos.

#### **POR LA VÍA RÁPIDA: 28168**

El enfrentamiento entre el presidente y el congreso, la presión por la nacionalización de los hidrocarburos y las autonomías y, finalmente, el bloqueo nacional de caminos convocado por Evo Morales, colocaron al gobierno Mesa en una encrucijada que terminó por llevar a Mesa a presentar su renuncia el 6 de marzo del 2005. El legislativo rechazó la renuncia, así como su pedido de acortar su mandato y convocar a elecciones generales. El 17 de mayo, el presidente del Congreso Nacional, Hormando Vaca Díez, “harto de la incertidumbre” promulga una cuestionada ley de Hidrocarburos, por lo que Mesa y los parlamentarios fueron declarados por algunos sectores de la población como “traidores, cobardes y enemigos del pueblo”. Se originaron movilizaciones y huelgas de hambre a nivel nacional con la consigna de la nacionalización inmediata de los hidrocarburos, a pesar del referéndum nacional sobre el gas llevado a cabo el 18 de julio del 2004. Finalmente, Mesa presentó voluntariamente su renuncia a la presidencia el 6 de junio, antes de restablecer el orden por la vía de la violencia.

El acceso a la información pública no estuvo presente en la agenda pública aproximadamente por el período de medio año, cuando se retomó el tema a partir de las peticiones de los gremios periodísticos. Entonces, el presidente Mesa instruyó de nuevo a la DPA que se trabaje de manera conjunta con estos para hacer las modificaciones pertinentes al D.S. 27329, en el menor tiempo posible y, así, formular un flamante **Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental** que abrogue el anterior. Con esa intención, se conformó una comisión interinstitucional

conformada por la DPA, el ministerio de Trabajo y el de Justicia, la APLP, CSTPB, ANPB, ANP, la Asociación Boliviana de Radiodifusoras (ASBORA), entre otras.

Esta comisión realizó su primera sesión de trabajo en fecha 30 de marzo del 2005, sobre la base de un texto entregado por la oficina de la DPA. En esa oportunidad, la CSTPB y la APLP abrieron el diálogo haciendo notar que el decreto en vigencia tenía una serie de debilidades desde sus principios, por lo que planteó una propuesta que argumentaba desde las bases jurídico-constitucionales de la comunicación y la información, además de apelar a la normativa internacional para sostener la importancia del instrumento. También, se planteó que de ninguna manera se debía establecer alguna reserva a la información gubernamental que tuviera que ver con delitos de lesa humanidad, delitos financieros y tampoco los de abuso o violación a los Derechos Humanos. Las reuniones se realizaron en un marco cooperativo, propositivo y ágil, lo que permitió que a mediados de abril se tuviera lista y consensuada la propuesta de un nuevo decreto que fue entregado a la DPA para su gestión ante el presidente.

El 27 de abril, Mesa presentó a esta comisión el proyecto de decreto supremo con las siguientes palabras:

Hubiese sido una ironía incomprensible e inaceptable, que precisamente en nuestra gestión, hubiésemos tenido problemas para llevar adelante este esfuerzo por desacuerdos, por conflictos o tensiones con nuestro propio gremio.

Por eso hoy es un día tan importante porque confluyeron dos criterios: la iniciativa indomable de Lupe Cajías, de culminar como parte de su tarea de lucha contra la corrupción este proyecto; y el interés militante de los periodistas representados en sindicatos, gremios y organizaciones, de que este proyecto respondiera al conjunto de las inquietudes del gremio, siendo -y esto es muy importante-, que la esencia de este instrumento no son los periodistas, pero la participación de los periodistas en su trabajo es muy importante para entender la totalidad de lo que representa el documento, primero decreto y esperamos muy pronto ley.

Por eso yo quiero destacar —y creo que fue una iniciativa correcta—, las observaciones que hicieron los periodistas en marzo del año pasado.

El Decreto Supremo núm. 28168, promulgado por el Presidente Carlos Mesa en mayo de 2005, establece en sus considerandos que el derecho a la información de las personas, tanto en la dimensión referente a la libertad de buscar información, por medio del derecho de petición, como a la libertad de expresión, se encuentra reconocido en el Artículo 7 de la Constitución Política del Estado. Asimismo, señala que “el acceso a la

información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz es un requisito indispensable para el funcionamiento democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente; particularmente en el acceso a la información necesaria para investigar delitos de lesa humanidad, de violaciones a derechos humanos, delitos de daño económico al Estado y de hechos de corrupción”.

Para cumplir con ello, el decreto establece una serie de preceptos —como son: los principios de publicidad, obligatoriedad y gratuidad; la garantía de acceso; la regulación de las excepciones; la publicación obligatoria de cierta información; medios de acceso; legitimación activa o amplia (referida a que el solicitante de la información no tiene que acreditar un interés jurídico); una instancia para inconformarse; sanciones penales por delito de incumplimiento de deberes; habeas data; y medidas de implementación— que constituyen un antecedente legal importante en el reconocimiento pleno y regulación del derecho de acceso a la información pública. La gran debilidad del decreto es obvia, que sólo aplica al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el decreto junto con la ETV intentarían poner las primeras piedras hacia la construcción

de la cultura de la transparencia, en la que los servidores públicos asimilen la idea de que la información pública le pertenece a la sociedad y ésta, a su vez, se apropie del derecho de acceso a la información.

Colectivo Transparencia, *México Transparente*, op.cit, pág. 14.

La idea del presidente en ese momento era continuar y ampliar el trabajo de la comisión, con la participación del Parlamento hasta otros estamentos de la sociedad civil, para la discusión del proyecto de ley y su reglamentación, ya que no es una norma que atañe exclusivamente a los periodistas, sino que beneficia a toda la sociedad boliviana.

En comunicación personal a un miembro del directorio de la APLP, el 19 de mayo, la delegada Cajías aclaró que la promulgación del decreto propuesto se había demorado porque en Palacio “corrigieron errores de texto” y adicionaron un punto que hacía referencia a la protección de agentes encubiertos que trabajan en seguridad interna. En síntesis, un texto distinto que nunca fue consensuado con la comisión y que apareció de repente, al igual que el primero, en el sitio Web de la Delegación: El **Decreto Supremo Nº 28168** (véase Anexo Nº 7) promulgado por el presidente, a propuesta de la DPA, por la “vía rápida” el 17 de mayo del 2005, y que abroga el D.S. 27329 de 31 de enero de 2004.

La nueva norma señala que la información del poder ejecutivo —el DS es obligatorio sólo para éste— que con anterioridad a la petición y de conformidad a las leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial, puede ser levantada por orden de autoridad competente. La regulación de las excepciones relativas a la seguridad interior o exterior del estado (art.7), está

sujeta a un régimen que establece la conservación indefinida de la documentación que respalda el proceso y el levantamiento automático del secreto, reserva o confidencialidad de la información, transcurridos veinte años desde el momento del hecho generador de la información. Respecto a los “gastos reservados”, ratifica las normas para su uso al establecer que “La ejecución y control de la Partida

Presupuestaria de Gastos Específicos de la Administración Central - 26100, se sujetará a lo establecido en los Decretos Supremos vigentes para tal efecto” (art.8).

Las posibilidades coyunturales llevaron a Mesa a promulgar el DS 28168, que hasta la fecha sólo se ha constituido en una declaración de buenas intenciones y posiciones declaratorias, ligado a la poca o nula práctica en su ejecución y su escasa socialización, es decir, una **disposición legal obsoleta**. El servidor público se sigue negando a facilitar el acceso a la información, aparte de que no existen las condiciones, mecanismos, procedimientos y plazos necesarios en las entidades estatales para que ésta sea facilitada al solicitante de forma real y efectiva. Sin duda, el instrumento idóneo para llevar a cabo esta tarea es una ley de la república, aún pendiente.

## FIN DE LA ERA CAJÍAS

El 7 de junio Mesa pidió la renuncia a la sucesión constitucional de los presidentes de ambas cámaras que tenían una percepción popular contraria, lo que lleva a que el día 9 de ese mes Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente de la Corte Suprema, asuma la primera magistratura del país, y con ello vuelva la normalidad al país. Rodríguez juró al cargo el 9 de junio en la capital de la República, Sucre.

A las pocas semanas el ministro de la Presidencia, Iván Avilés, adelantó que el Gobierno estaba trabajando en el diseño de un nuevo enfoque de lucha anticorrupción con una visión “más institucional”, a través de un conjunto normativo más consistente — del cual careció la anterior delegada— que esté orientado principalmente a un rol fiscalizador. Fue entonces cuando el gobierno de transición de Rodríguez (junio 2005 – enero 2006) dictó la Resolución Suprema No.223623 de 27 de junio, por la cual se dispuso el cierre administrativo-financiero definitivo de la DPA<sup>231</sup> y la creación de la *Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública* (DPTIP), representada por Javier Diez de Medina Valle (segundo hombre de la Contraloría General de la República - CGR), quien fue designado por la misma norma.

En el acto de posesión, Diez de Medina expresó que uno de los objetivos de su gestión es analizar y desarrollar un marco legal para que esta oficina se fortalezca mediante una labor interinstitucional (ministerio Público, la CGR y el poder judicial) orientada al planteamiento de una propuesta institucional para que la Delegación, al margen de ser una instancia técnica, independiente, con capacidad de gestión, con fuentes de financiamiento que garanticen razonablemente su proyección en el largo plazo, promueva la participación de las entidades públicas involucradas en la prevención y lucha contra la corrupción, en el marco de una actitud ética y de integridad. En tanto, Rodríguez señaló que el enfoque de su gobierno respecto a la lucha contra la corrupción no se centraría sólo en tareas de una o varias personas —como fue en el caso de Cajías en la anterior gestión—, sino en cada una de las instituciones involucradas en el proyecto.

---

<sup>231</sup> En el momento de dejar el cargo (23 de junio), Cajías advirtió al gobierno que si cambia el nombre de ese despacho gubernamental, modifica su política o le confiere otro rango, Bolivia perderá unos 10 millones de dólares que comprometió la cooperación internacional.

La Delegación asumió el encargo de diseñar, proponer y ejecutar programas, planes y políticas, orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la integridad en la gestión institucional del Sector Público. Para lo cual se propuso el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- 1) Prevenir y luchar contra la corrupción, aglutinando y coordinando esfuerzos del Estado y de la sociedad civil, bajo el mandato legal existente, que permitan desarrollar una estrategia que satisfaga las demandas ciudadanas.
- 2) Implantar estrategias coordinadas de prevención de hechos de corrupción.
- 3) Fortalecer las capacidades de las entidades que conforman el Plan Integral Anticorrupción (PIA), iniciativa que reúne a la CGR, Unidad de Investigaciones Financieras, Ministerio Público y la DPTIP, instancias que intervendrán de acuerdo a sus competencias y necesidades en las siguientes áreas: a) Comunicación, difusión, educación; b) Articulación, coordinación; c) Fortalecimiento organizacional y d) Medición, monitoreo, evaluación.

Y estas tareas:

- Proponer, formular y ejecutar programas, planes y políticas, orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la integridad en la gestión institucional del sector público.
- Promover, en el marco de la coordinación e independencia de Poderes, el trabajo de los organismos vinculados a la promoción de la transparencia e integridad de los servidores públicos y el régimen de la responsabilidad, así como la prevención de la corrupción.
- Promover y realizar actividades destinadas a difundir e informar a nivel internacional, nacional, departamental y local, sobre los avances logrados en materia de transparencia e integridad pública.

En esta dirección, se destaca el diseño del **Plan Integral Anticorrupción**<sup>232</sup>, iniciativa conjunta con la CGR, la Unidad de Investigaciones Financieras y el ministerio Público que rescata el aporte de la DPA; la creación de las *Oficinas Departamentales Anticorrupción* con la intención de conocer más de cerca las realidades locales en coordinación con las prefecturas y el apoyo de la cooperación internacional. También, se conformaron las *Brigadas Móviles Anticorrupción*, instancias multidisciplinarias que capacitaron a la población en diferentes municipios en temas relacionados con la prevención y la lucha contra la corrupción, y se celebraron alianzas estratégicas con la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y el Mecanismo de Control Social.

---

<sup>232</sup> Este documento puede ser consultado en [Internet], « <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/Corrupcion/PIA-2005-2009BOLIVIA.pdf>».

El nuevo enfoque planteado por la DPTIP se centró en un trabajo en tres ámbitos: la **transparencia pública** —que se logra a través de una adecuada transmisión de información y la rendición de cuentas en el desempeño de la función pública—, la **integridad pública** —a partir de la gestión por principios y actitudes consecuentes de los servidores públicos con éstos— y la **conciencia ciudadana** con la finalidad de lograr recuperar la confianza pública que deben tener los ciudadanos en el estado y en sus instituciones.

En ese marco, se creó el *Programa de Apoyo a la Transparencia en la Gestión Pública* en coordinación con la CGR para contribuir a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de control de la gestión pública. Los componentes de intervención son: fortalecimiento de los sistemas de administración y control gubernamental, apoyo a la implementación de la normativa de acceso a la información, ética y participación ciudadana.

La *Secretaría de la Función Pública* de México, recibió el 20 de octubre del 2005 la visita de Diez de Medina, acompañado por William Aparicio Rodas, asesor general de la DPTIP, y por el ministro consejero, Gonzalo R. Chacón C., de la embajada de Bolivia en México. Durante la visita se llevaron a cabo varias presentaciones, con el objeto de compartir experiencias sobre los siguientes temas: “El combate a la corrupción y la vinculación con la sociedad para consolidar una cultura de integridad y transparencia”; “El marco jurídico: facultades de la función pública, leyes y regulación anticorrupción”; “Las compras gubernamentales”, y la “La Agenda de Buen Gobierno”.

Por otra parte, el 1º y 2 de diciembre, Rodas y Jenny Escobar, Coordinadora de Programas y Proyectos en Comunicación de la DPTIP, estuvieron nuevamente en la Secretaría. Los temas abordados en esta ocasión fueron: “Concientización y cambio de actitud de la ciudadanía en general ante el fenómeno de la corrupción” y las “Cartas Compromiso al Ciudadano”, como complemento a la presentación sobre este tema que se hizo en la visita anterior.

Antes de finalizar su gestión, Rodríguez emitió el decreto supremo 28525 de 16 de diciembre del 2005, donde se aprobó el Reglamento al artículo 28º de la ley N° 1632 de Telecomunicaciones, para el Desarrollo de las Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información en las Áreas de Interés Social.

## **LA LEY, ¿HERENCIA DEL PASADO?**

La realidad saldrá a la luz  
De los que a la sombra quedaron.  
Ya no son más dos mundos,  
Es uno solo en canto y verso.  
“Presagios”. *Dúo Quimbando, 2007*

Por mandato constitucional, Rodríguez convocó y llevó a cabo, sin mayores dificultades, las elecciones presidenciales (ampliando la renovación del poder legislativo) y prefecturales en diciembre del 2005, en las que el ex diputado indígena y dirigente

cocalero, Evo Morales (MAS), logró un triunfo aplastante con el 53,7% del total de los votos. El gobierno de Morales (2006 -) aprobó y ejecutó la convocatoria a elección para la Asamblea Constituyente, que desde el 6 de agosto del 2006 comenzó a sesionar en el diseño de una nueva Carta Magna en la ciudad de Sucre, y realizó el referéndum sobre autonomías el 2 de julio del 2006; entre otras medidas históricas, dictó el decreto de Nacionalización de los Hidrocarburos (1º de mayo) y aprobó las reformas a la ley INRA (noviembre).

En febrero del 2006, el gobierno del presidente Morales creó el **viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción** dependiente del *ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, a cargo de Pablo Rodrigo Valeriano —que renunció y asumió en su lugar Nardi Suxo Iturri desde el 11 de julio de ese año—, con el propósito de ejercer un riguroso control en el aparato estatal y concluir los procesos de investigación en materia de corrupción que se encuentran pendientes.

El papel del **Centro Carter** hasta su finalización de actividades en el país (julio del 2006) estuvo centrado en impulsar una estrategia que buscó, por un lado, sensibilizar al gobierno acerca de la necesidad de integrar la transparencia como un principio en la gestión gubernamental y, por otro, promover la creación y aprobación de una ley de acceso a la información. Así, por ejemplo, como parte de esta estrategia auspició en el mismo mes (abril) la visita a La Paz de Juan Pablo Guerrero, comisionado del *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* (IFAI), para promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>233</sup>

Esta visita incluyó, una presentación de Guerrero en el Congreso de la República (6 abril) en la que participaron parlamentarios de diversos partidos políticos que se propusieron impulsar a la brevedad la aprobación de la ley y, por otro lado, solicitaron al IFAI mantener contacto para expresar, en su condición de expertos internacionales, opiniones sobre diversos proyectos de ley que serán sometidos a discusión en fechas próximas y, de la misma manera, para cooperación técnica con relación al sistema de gestión de solicitudes por Internet (Infomex). En la inauguración del evento, el presidente del Senado, Santos Ramírez, indicó que el **reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información** podría ser un tema de discusión para la Asamblea Constituyente, pero que además de ese paso legal es necesario que el país cuente con una ley sobre la temática como un requisito para el fortalecimiento de la democracia y un mecanismo para combatir la corrupción pública. Ramírez se mostró a favor que una norma de esas características sea socializada en los nueve departamentos del país. Del mismo modo, la entonces representante y directora del *Centro Carter* en Bolivia (2004 – 2006), Nardi Suxo, indicó que el proyecto aún estaba en proceso de concertación, particularmente con los gremios de periodistas.

---

<sup>233</sup> Guerrero también tuvo un encuentro con propietarios y directivos de medios de comunicación, así como reuniones con la ministra de Justicia (Rodríguez) y el vice ministro de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (Rodrigo); y el viernes 7 lo dedicó al seminario internacional **“El camino hacia el derecho de acceso a la información”**. A dicho encuentro fueron invitados representantes de países que han tenido experiencias exitosas (México y República Dominicana) y fracasadas (Argentina) con la promulgación de leyes de acceso a la información pública.



Luego de ser revisado en la comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados (abril) y haber sido aprobado por el Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (CONAPES), el anteproyecto de ley estaba concluido a fines de diciembre del 2006 (ver Anexo N° 10). Poco antes (noviembre), el ministerio de Justicia y Derechos Humanos retomó y ajustó en un clima de diálogo y cordialidad el **anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** —sobre la base de documentos de la DPA y la DPTIP—, por medio de la convocatoria de la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia (CSTPB, Remberto Cárdenas) y la participación de la Asociación de Periodistas de La Paz (APLP, Antonio Vargas, asesor) y la Asociación Nacional de Periodistas (ANP, Sandra Aliaga), además del ministerio mencionado (Casimira Rodríguez, Iván Morales) y el viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (Luis Cayujra, asesor). Por otro lado, se tiene conocimiento de una versión no oficial del proyecto de decreto supremo del presidente Morales sobre **Transparencia y Acceso a la Información Pública** (véase Anexo N°9), que desde el 2006 estaría listo para ser promulgado en cualquier momento (posiblemente luego de la Asamblea Constituyente).

Las Fuerzas Armadas, en el ámbito de su competencia, también colaboraron con el ejecutivo en el diseño del mencionado proyecto, en el que se establece límites a esa futura norma en el tema de la tan cuestionada “seguridad nacional”. Sin embargo, la institución castrense se mostró dispuesta a desclasificar sus archivos de más de 30 años de antigüedad sólo si éstos no vulneran la seguridad del país, entre los que se encuentran documentos sobre el revolucionario Ernesto “Che” Guevara, el paradero de los restos del líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz y la Operación Cóndor (“Archivos del Terror”) en la época de la dictadura, entre otros.

La ministra de Justicia y Derechos Humanos, Casimira Rodríguez, en el momento de remitir el proyecto de ley a consideración de la legislatura para su tratamiento y correspondiente aprobación señaló que:

Existen diferentes teorías y opiniones sobre las posibilidades de poner al alcance de todos los ciudadanos la información producida por los servidores públicos. Una expresión de estas es que los servidores públicos no están preparados para dar información, bajo los argumentos de que no hay un manejo de archivos, que en muchos casos no existen archivos, que no hay presupuesto, o que no se debe dar información ya que no se sabe en que la va a utilizar.

En la sociedad civil existe desconfianza porque cree que se le dará información incompleta y no fiable. De seguro tendrá costos en tiempo y en dinero la obtención de información (...).<sup>234</sup>

A diferencia del DS 28168 (véase Anexo N° 7), la ley abarca los tres poderes del estado, no sólo al ejecutivo, asimismo propone que además de las entidades públicas, las privadas que prestan servicios públicos permitan a los ciudadanos el acceso a la

---

<sup>234</sup> “Ministerio de Justicia: Está listo proyecto de ley de acceso a información pública”, El Diario, 29 de diciembre, 2006.

información. Suxo manifestó<sup>235</sup> que la ley establece cómo se tiene que ordenar, conservar y preparar la documentación que se va a facilitar a la ciudadanía, se hace referencia a los principios básicos que debe tener la información pública (veracidad, oportunidad, de utilidad, sin necesidad de demostrar interés legítimo).

Por otra parte, se instituye los casos en los que podría mediar la negación fundada a **información clasificada**: secretos de estado, cuestiones de seguridad nacional, estrategias de alineamiento con otros estados, hipótesis de guerra, seguridad interna e información recibida por el estado bajo la promesa de reserva, así como secretos legales, profesionales, bancarios, financieros, industriales, comerciales, inventos, patentes e información sobre las investigaciones criminales en fase judicial y de procesos que involucren a menores de edad y a la dignidad y vida privada de particulares. Esta intención por transparentar la información, según la viceministra Suxo, “devolvería la confianza del ciudadano en los servidores públicos (...) En este gobierno no sólo lo estamos discursando, lo estamos haciendo”.

Un frustrado acuerdo político denominado “Entendimiento por la viabilidad del cambio” entre oficialistas (MAS) y opositores (PODEMOS) que debía ser firmado el 23 de enero del 2007 (un día antes de la sesión inaugural de Congreso Nacional), trataba de garantizar, de acuerdo a procesos parlamentarios, el tratamiento de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la ley Marcelo Quiroga Santa Cruz o de Lucha contra la Corrupción, entre otras. Luego que la oposición tomara el control de la Cámara de Senadores, en el Congreso se establecieron tres agendas distintas planteadas por el MAS, PODEMOS y el poder ejecutivo (que impulsa la ley de Transparencia desde el ministerio de Justicia) que no lograron aún ponerse de acuerdo sobre una carpeta única de proyectos de ley que debería ser abordada con preferencia en la legislatura 2007-2008.

Un avance se registró en el mes de febrero del 2007, cuando los poderes legislativo y ejecutivo acordaron que el mencionado proyecto sería socializado con los gremios de periodistas antes que sea remitido al Congreso Nacional para su consideración. Según la diputada por La Paz, Elizabeth Salguero (MAS), se acordó con la viceministra Suxo que el documento sea socializado para “aclarar los puntos que estaban cuestionados sobre todo por los periodistas”.<sup>236</sup>

En esta línea, el 2 de abril se llevó a cabo una reunión convocada por el gobierno donde estuvieron presentes asesores y representantes del viceministerio de Transparencia, Gestión Parlamentaria, ministerio de la Presidencia y de Justicia, ANPB, CSTPB y APLP. En dicho encuentro, las organizaciones de periodistas rechazaron con observaciones fundamentadas el anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ver Anexo N° 10) y propusieron una nueva reunión a fines de ese mes para dar continuidad a su revisión y ajuste, ya que el presidente Morales estaría

---

<sup>235</sup> En entrevista realizada al periodista Martín Navarro, en la ciudad de La Paz, el 6 de marzo de 2007.

<sup>236</sup> “Legislativo y Ejecutivo proponen concertar con los periodistas la ley de Acceso a la Información”, Bolpress, 12 de marzo, 2007, en [Internet], « <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007022123&PHPSESSID=da1d0df57b>».

muy interesado en su promulgación.

A los pocos días se produjo un hecho interesante propiciado por una separación del poder ejecutivo. El ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y el Consejo Supremo de Seguridad Nacional (COSSDNA) propusieron constitucionalizar la vigencia del “secreto de estado”, a través del siguiente texto de artículo:

Bajo esta condición (de secreto de Estado) serán clasificados por el Poder Ejecutivo y de acuerdo a ley especial, los documentos, información o material cuya difusión ponga en peligro la seguridad nacional o cause daño o desprestigio al Estado; sólo será levantado previo dictamen del COSSDNA y aprobación del Poder Legislativo.

El mismo entró en contradicción con lo mencionado por el ministro de la Presidencia, quien afirmó que “los asuntos de seguridad y defensa nacional no serán tratados con reserva y serán de conocimiento público”.<sup>237</sup>

Un conjunto de organizaciones sociales afines al partido de gobierno y sus asambleístas (MAS), además de representantes de entidades vinculadas al trabajo periodístico, rechazaron inmediatamente este planteamiento que hace de los militares, censores de la información en tiempos de democracia. El asambleísta del MAS, Marco Carrillo, manifestó que “Cualquier disposición legal que atente contra el derecho del soberano a informarse y tener acceso oportuno a información suficiente para tomar una decisión, no debe ser restringida, menos prohibida (...) el secreto da lugar a que se tomen decisiones a espaldas del pueblo y nada que hace al Estado debe ser un secreto para el soberano”.<sup>238</sup>

## DEL DICHO AL HECHO

En la actualidad, en Bolivia se ejecuta el **Plan Integral Anticorrupción** (PIA) —con el financiamiento de los países de Holanda, Suecia y Dinamarca— cuyos objetivos principales son la prevención (a través de campañas, códigos de ética, inclusión de ética en el currículo escolar, mejoramiento de la declaración jurada de vienes y del control interno en las entidades); la capacitación de las instituciones involucradas en aspectos básicos para su trabajo con miras a una mayor eficacia; y, la sanción: se seleccionan casos específicos para ser tratados según criterios acordados como: políticos, económicos, técnicos, montos involucrados e influencias sobre la opinión pública.

La característica principal del PIA, integrado por el ministerio Público, CGR, la Unidad de Investigaciones Financieras y el viceministerio de Transparencia y Lucha contra la

---

<sup>237</sup> La Prensa, “Defensa impulsa órgano de restricción a la información”, 10 de abril, 2007, en en [Internet], <[http://www.laprensa.com.bo/noticias/10-04-07/10\\_04\\_07\\_poli1.php](http://www.laprensa.com.bo/noticias/10-04-07/10_04_07_poli1.php)>.

<sup>238</sup> La Razón, “Sectores dicen no a la censura informativa”, 11 de abril, 2007, en en [Internet], « <http://www.la-razon.com/plantillas/imprimir.asp?C=247&id=412928>».

Corrupción, es el seguimiento y coordinación interinstitucional en la investigación de los casos más notables de corrupción pública, se realiza sobre casos o causas previamente calificados como casos relevantes (Kieffer, Valle, etc.) por un *Comité de Coordinación Interinstitucional del Programa*.

En marzo del 2006, la CGR detectó, a través de informes de auditoría externa en entidades públicas, un perjuicio económico al estado por \$us. 125 millones entre 1992 y 2005, de los cuales sólo se habría recuperado el 4 por ciento. Un mes después se creó mediante D.S. 28695 el *Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, el Enriquecimiento Ilícito y para la Investigación de Fortunas*, con la participación de representantes de la CSUTCB, la COB, el Colegio de Abogados, el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) y la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, y de parte del gobierno, el ministerio Público, de Gobierno y de Hacienda, Consejo de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, la CGR y la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC). Los delegados de este Consejo tienen las atribuciones de recabar denuncias formales de la sociedad civil y enviarlas a fiscales anticorrupción; hacer seguimiento de los casos, denunciar el retardo de la justicia así como cualquier irregularidad, e informa periódicamente de estos procesos al presidente de la nación.

De la misma manera, el gobierno presentó ese mismo mes una norma que refuerza las medidas y acciones de carácter institucional y penal para luchar contra los delitos de corrupción pública: La ley **Marcelo Quiroga Santa Cruz** o de **Lucha contra la Corrupción y Legitimación de Ganancias Ilícitas**, donde se contempla la incorporación de nuevos tipos penales como el enriquecimiento ilícito, el cohecho o soborno transnacional y la legitimación de ganancias ilícitas, además de plantear en el ámbito procesal-penal la imprescriptibilidad de la pena de delitos de corrupción pública, la reducción de las causas de prescripción de la acción penal y la ampliación de éste a 30 años, la prohibición de la aplicación de la suspensión condicional del proceso, el incremento de las penas, la aplicación de la confiscación como sanción, la declaratoria de rebeldía del imputado en este tipo de delitos no suspende la acción penal en su contra, etc.

También la norma Quiroga Santa Cruz establece una serie de medidas de carácter institucional y administrativo (creación entidades de investigación financiera, fiscales y jueces anticorrupción) y medidas en el ámbito procesal-penal (imprescriptibilidad de la pena de delitos de corrupción pública, reducción de las causas de prescripción, ampliación del término de prescripción de la acción penal a 30 años, prohibición de la aplicación de la suspensión condicional del proceso, incremento de las penas, aplicación de la confiscación como sanción, juzgamiento en rebeldía del acusado, etc.).

## **EL GRAN DESAFÍO: LA IMPLEMENTACIÓN**

El instrumento legal en actual vigencia (DS 28168), a pesar de no estar dándosele la publicidad y el uso que debería, representa un punto de partida para ampliar los márgenes del derecho de la sociedad a saber y garantizar que conozca información que por décadas le fue escamoteada. Es una norma para el ciudadano, pero puede ser aprovechada por los periodistas a partir de una riqueza informativa originada en los

hallazgos sobre diversos temas de interés público. Lo que sea, se sabe: Derecho a Saber versus la Cultura del Secreto.

Uno de los obstáculos y gran desafío con el cual se enfrentará el **Derecho de la Sociedad a Saber** (véase Anexo N° 1), es la burocracia en los mecanismos de implementación y cumplimiento. ¿Cómo lograr una máxima apertura por parte de los funcionarios públicos? Esta es la pregunta central, cuya respuesta requiere una voluntad política que al más alto nivel se refleje en resultados y en un proceso de cambio en la mentalidad de estos servidores públicos y en la cultura organizacional de las más de seiscientas entidades gubernamentales en todo el territorio nacional. Si bien algunas de éstas cuentan con sistemas de información y control gubernamental como el SIGMA y el SICOES, una gran mayoría carece de procesos de sistematización, producción y publicación de información (archivos, boletines, páginas electrónicas) y oficiales de enlace con la ciudadanía.

Suxo<sup>239</sup> afirma que lo más importante con respecto al avance de un **régimen de acceso a la información** es el compromiso de los ciudadanos. Por ello plantea una serie de acciones pendientes para que los próximos pasos a dar en esta dirección sean posibles:

#### **De manera conjunta**

- La cultura del secreto en las entidades públicas debe cambiar y se debe iniciar este reto haciendo pública y transparente toda la información que a la fecha ya se tenga disponible.
- Se debe cambiar de actitud tanto de los beneficiarios de la información como de los depositarios de la misma.

#### **Desde la sociedad civil**

- Fortalecer y visibilizar el Comité de Coordinación Nacional, haciendo que asuman una participación pública y de trabajo de cabildeo a todo nivel.
- Fortalecer los Comités departamentales de defensa del derecho de acceso a la información, ya que debieran ser estos comités los que se conviertan en los facilitadores de las solicitudes de acceso a información.
- Organizar Comités regionales en el área rural con los mismos objetivos de los que ya están organizados.
- Lograr la incorporación a los Comités Departamentales de otras instituciones o personas particulares interesadas en el apoyo a este derecho humano básico.
- Participar activamente en la discusión de la propuesta de legislación del derecho de acceso a la información con una contribución colectiva de todas expectativas que se tiene alrededor de un régimen de acceso a la información.
- Hacer vigilancia social para que este derecho humano, una vez reglamentado, no sea considerado como uno más y que se encajone y no se ejerza.

---

<sup>239</sup> The Carter Center, “El derecho de acceso a la información. Conclusiones y pasos a seguir”, *El camino hacia el derecho de acceso a la información*, abril de 2006, págs. 77-81, en [Internet], <<http://www.cartercenter.org/documents/2323.pdf>>.

- Diseñar campañas de concientización y sensibilización sobre este derecho, con propuestas que alcanzan al área rural y urbana.

**Desde los servidores públicos de los tres poderes del Estado**

- Poner la mayor información posible en las páginas Web o en cartillas de información.
- Contar al menos con una persona en cada institución pública que haga el rol de oficial de información.
- Profundizar la capacitación para los servidores públicos que estén a cargo de la información.
- Contar en los medios estatales de comunicación con programas de difusión sobre los alcances de este derecho y la legislación que los ampara.
- Lograr que la información que se vaya a brindar a los y las ciudadanas una vez que se cuente con la Ley sea información que les sea útil.

Según Beltrán Varillas<sup>240</sup>, “el Estado debe procurar la implementación de políticas públicas orientadas a una efectiva transparencia gubernamental que no se agoten en la emisión de normas, sino más bien en promover la cultura de atención en los funcionarios públicos orientada a eliminar la denominada cultura del secreto en los actos del gobierno.” La capacidad de informar y la posibilidad de acceder a la información, interactúan y permiten hacer efectivo el ejercicio de la transparencia.

El decreto supremo N° 27329, de 31 de enero del 2004, plantea en anexos imperativos para la conducta ética del servidor público que interviene en la contratación de bienes y servicios del estado. Los valores que se destacan son la responsabilidad (disposición de actuar conforme a lo establecido en las normas y funciones que hacen al cargo), transparencia (actuar con claridad, sin esconder lo que debe ser conocido), integridad (disposición de no vulnerar los valores y principios éticos), justicia (dar a cada cual lo que le es debido), verdad (conformidad de lo que uno piensa o comunica, con la realidad de los hechos) y respeto a las personas (actitud de reconocimiento de la dignidad de los demás y de aceptación de sus derechos).

Estos valores están sustentados por principios de la ética institucional, en función de los cuales los servidores públicos guiarán sus decisiones y actuaciones. Para coadyuvar de manera efectiva al cumplimiento del valor transparencia de manera transversal, los principios promovidos por la Dirección General de Sistemas Administrativos del ministerio de Hacienda son los que se detallan a continuación:

**Los Servidores Públicos:**

- a) Emplearán la información disponible sólo con el fin específico para el cual fue desarrollada u obtenida. Bajo ninguna circunstancia podrán dar a documentos, informes, cartas u otra información de tipo oral o escrita un destino diferente al establecido por la entidad.

---

<sup>240</sup> “Gobierno de Bolivia aprueba norma sobre acceso a la información pública”, Comisión Andina de Juristas, en [Internet], <<http://www.cajpe.org.pe/NUEVODDHH/Accesobolivia.htm>>.

- b) Se comprometerán a velar por el uso correcto de la información de acuerdo a los fines y objetivos trazados en su trabajo, y en las disposiciones normativas de contratación de bienes y servicios.
- c) Asumirán el compromiso de garantizar que toda la información relacionada con los procesos de contratación de bienes y servicios, sea de conocimiento de las partes interesadas cuando corresponda.
- d) Aceptarán su responsabilidad para que toda la información que deba ser de conocimiento público, se comunique oportunamente por los medios establecidos. En ningún caso retendrán u ocultarán información que por derecho debe ser conocida por las partes que tengan legítimo interés en esta.
- e) En cuanto a los procesos de toma de decisiones que los involucre como servidor público, estos serán llevados a cabo con conocimiento de todas las partes tanto en lo referente al proceso en si como en relación a sus conclusiones.
- f) Transmitirán la información relacionada a todas las instancias involucradas cuando corresponda, respecto a las decisiones que atañen exclusivamente a la entidad a la que sirven.
- g) Cuando en el ejercicio de sus funciones deban emitir un juicio que afecte a dos o más partes, garantizarán que, tanto el proceso como las conclusiones y las consecuencias del mismo, sean de conocimiento de todas las partes y las instancias involucradas.
- h) Garantizarán, en todos los asuntos que afecten el interés de terceros y en los cuales tienen potestad de decisión —en su condición de responsables de los mismos—, que estos sean oportunamente comunicados a los beneficiados o afectados.

Un hecho importante de resaltar es la labor de la Superintendencia del Servicio Civil,<sup>241</sup> que en marzo del 2007 comenzó a implementar el **Programa de Promoción de la Ética en la Gestión Pública** cuyo propósito central es generar los medios para consolidar un mecanismo preventivo que a partir del cultivo y consolidación de valores, promueva de forma efectiva la conducta ética entre los servidores públicos. Un factor que tiene enorme repercusión en la calidad de la conducta de los funcionarios públicos se vincula con la **actitud del ciudadano**, cuando el mismo acude a las instituciones públicas en busca de información, servicios y desarrollo de trámites; por ello, es en virtud a esta realidad que la Superintendencia mencionada considera importante trabajar con éste en el desarrollo de criterios que lo orienten, de forma general, en los términos de una conducta ética al momento de relacionarse con los servidores públicos y acudir a las entidades públicas. Es en este marco que el Programa considera entre sus actividades el trabajar con ciudadanos interesados en la temática, en la construcción de una base de principios que orienten la conducta ética del ciudadano en su relación con las entidades públicas.

---

<sup>241</sup> Una de las atribuciones de la Superintendencia del Servicio Civil determinada en inciso m) del artículo 61 de la ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público, es la de informar a la administración pública y a la sociedad en general de los procedimientos y políticas de personal a observarse tanto por funcionarios como por autoridades. En la gestión 2005, ésta inició un ciclo de difusión de la mencionada ley y disposiciones conexas con el apoyo financiero del Proyecto de Reforma Institucional (PRI).





## AL CERRAR LA EDICIÓN

En marzo del 2007, la Asociación de Periodistas de La Paz (APLP), la Asociación Nacional de la Prensa (ANP) y la Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia (CSTPB) discutieron una propuesta en torno al **Derecho a la Información** y el **Derecho a la Comunicación** para ser presentada ante la Asamblea Constituyente (AC); sin embargo, no pudieron llegar a un consenso de si sólo se planteaba el primero de los derechos mencionados o ambos.

El 6 de marzo el Centro para Programas de Comunicación (CPC), a través de su proyecto Comunicación con Derechos, llevó a la AC su propuesta para introducir en el flamante texto constitucional el Derecho a la Comunicación y a la Información. La modificación propuesta es la siguiente:

*Artículo 7: “Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”:*

b) A la comunicación y a la información, que se expresan en los siguientes aspectos:

I. A producir, emitir, intercambiar, recibir y difundir libremente sus ideas, opiniones, conocimientos y saberes, por cualquier medio, de acuerdo a sus matrices culturales, en condiciones de equidad, y dentro de un marco de pluralidad y respeto a la diversidad.

II. Al libre acceso a información suficiente, veraz y oportuna, para su desarrollo integral, así como para participar de procesos de diálogo y deliberación en asuntos de interés individual y colectivo.

III. A desarrollar y beneficiarse de las tecnologías de la comunicación y la información, a instituir medios de comunicación social y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a frecuencias de radio o televisión.

IV. A que su intimidad, dignidad e imagen privada no sean vulneradas por ningún medio de difusión; asimismo tiene el derecho a réplica y rectificación en forma gratuita, de manera inmediata y proporcional al daño, ocasionado por informaciones incorrectas o agravantes difundidas por cualquier medio.

El texto de la propuesta propone introducir, además, tres nuevos artículos referidos concernientes a los medios masivos de comunicación:

1. Los medios de comunicación social públicos o privados, no podrán constituirse, de manera directa o indirecta, en monopolios o ser parte de oligopolios.
2. El Estado garantizará el acceso democrático y pluralista a todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades, a los medios de comunicación que dependen de él, los mismos que serán regulados por ley en su organización y funcionamiento.
3. La ley regulará la publicidad con el propósito de proteger los derechos de los individuos, colectividades e instituciones.

En abril, la AC cerró el ciclo de los Encuentros Territoriales organizados en los nueve departamentos del país, donde se presentaron alrededor de 4.000 propuestas para la sistematización y debate en función de la redacción de la nueva Constitución Política del Estado, cuyos artículos debían aprobarse, según la agenda establecida, el 2 de julio por el sistema de los dos tercios. La tercera semana de ese mes fueron presentadas otras propuestas específicas en torno al tema de este estudio.

La APLP propuso ante la presidencia de la AC —mediante un documento elaborado por Antonio Vargas y Arturo Cárdenas— ampliar el inciso b) del artículo 7 de la actual Constitución para garantizar el derecho ciudadano a recibir, pedir y acceder a la información y a recibirla sin restricciones.

Artículo 7.- Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

“b) A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión y a recibir, pedir y acceder a informaciones sin restricción”.

Asimismo, la APLP planteó la incorporación de un régimen especial de información —sustentado en las libertades de ideas, opinión, expresión y prensa, a los que se sumaron el derecho a petición, acceso a información pública, cláusula de conciencia y derechos de réplica y rectificación— con el siguiente tenor:

Artículo (...)- La libre emisión de ideas y opiniones por cualquier medio de difusión es un derecho constitucional de las personas, ejercitable individual o colectivamente, que no podrá ser restringido por ninguna ley o disposición gubernamental.

Artículo (...)- Este derecho a la información comprende las siguientes libertades:

I. Libertad de información que implica tres derechos esenciales:

- El libre acceso a las fuentes de información que no podrá ser coartado por ninguna autoridad.
- La libertad de publicación que comprende el derecho de toda persona o grupo a emitir y recibir información por cualquier medio de difusión, así como el derecho a réplica y rectificación, cuando se vean afectados directamente por información inexacta o agravante. Los medios de información involucrados deberán hacer la rectificación correspondiente en forma obligatoria, inmediata y gratuita y en el mismo espacio de la publicidad rectificada.
- El derecho a crear individual o colectivamente medios de información con fines de servicio público.

II. No se permite el anonimato y la publicidad engañosa.

Artículo (...)- Se reconoce la cláusula de conciencia y se garantiza el secreto profesional en el ejercicio de esas libertades.

Artículo (...)- El ejercicio periodístico y los medios masivos de información

deben estar, fundamentalmente, al servicio de la sociedad. Los medios de información del Estado serán regulados por ley en su organización y funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades”.

Por su parte la ANPB, junto a la *Plataforma Ciudadana por los Derechos a la Comunicación y la Información*, también propuso al mismo tiempo la ampliación del actual inciso b) del artículo 7° de la Carta Magna, pero con un enfoque que abarca tanto la comunicación (“proceso en el que los sujetos intercambian y construyen sentidos sociales”) como la información (“acto de difundir mensajes”), la opinión (“manifestación de criterios sobre la realidad”) y la interpretación (“explicación que se da a los acontecimientos y el significado que se les atribuye”):

Artículo (...).- Toda persona tiene derecho, individual y colectivamente, a comunicar, informar, opinar e interpretar, así como a acceder a informaciones y mensajes, según el principio de la libre expresión.

En la misma propuesta —donde intervino de manera fundamental en calidad de miembro del equipo redactor, José Luis Aguirre, representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en Bolivia y miembro de la Plataforma CRIS— se establece la incorporación de la dimensión comunicacional en el capítulo de Disposiciones Generales del texto constitucional:

El Estado reconoce y sostiene la práctica de la interculturalidad como condición básica para la existencia plural e igualitaria de la sociedad boliviana y como expresión de su diversidad; por tanto, garantiza que su práctica sea dada en las mayores condiciones de libertad e igualdad  
El Estado boliviano reconoce el valor del diálogo como medio fundamental para la convivencia pacífica y armónica de la sociedad boliviana y como instrumento central para su desarrollo; por consiguiente, descarta cualquier práctica que privilegie o favorezca el verticalismo, autoritarismo y las acciones unilaterales en el uso de la palabra.

Y propone artículos para un régimen de la comunicación e información:

Toda persona tiene derecho:

- Al ejercicio pleno e irrestricto de su libertad de expresión, por cualquier medio de expresión o difusión, en los distintos ámbitos sociales de su existencia y en aquellos que considere oportunos para la construcción de su identidad,
- A acceder a mensajes e informaciones, así como a participar en los procesos de intercambio de sentidos y en el uso de recursos tecnológicos de emisión, búsqueda, recepción, registro e intercambio de contenidos.
- A fundar y gestionar medios de comunicación en equidad e igualdad de oportunidades.

- A recibir la protección y garantía del Estado para el pleno, democrático y libre ejercicio de sus derechos a la comunicación e información.
- ( ) Los medios de difusión, por naturaleza, tienen un carácter de servicio de interés público y los medios gubernamentales son medios públicos.
- ( ) En ningún caso la propiedad y control de los medios asumirá carácter monopólico ni oligopólico.

Por su parte, la *Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia* (APDHB) también presentó a la AC una propuesta de contenidos, donde se manifiesta que la libertad de expresión y el derecho irrestricto a la información debe ser un derecho fundamental cumplido en el marco de respeto a los Derechos Humanos y, por lo tanto, inscrito en la nueva Constitución con mecanismos que garanticen su universalidad. En el mismo documento se menciona la creación de la Contraloría Social como opción para recuperar lo público por parte de la ciudadanía, al constituirse en una nueva forma de interlocución ante el estado, una respuesta ante la corrupción en la administración pública. Este órgano promueve acciones de participación directa de los ciudadanos para la adecuada gestión pública.

Por último, tenemos conocimiento de la propuesta comunicacional del Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación Audiovisual, en el marco del *Pacto de Unidad de las Organizaciones Nacionales Indígenas, Originarias y Campesinas para la Nueva Constitución Política del Estado*, que propone el siguiente articulado:

- Art. 1.-** La comunicación es un derecho humano fundamental, colectivo e individual, al servicio del desarrollo de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos y la sociedad en general y se constituye en un eje articulador del Estado Unitario Plurinacional.
- Art. 2.-** El Estado Unitario Plurinacional respeta y garantiza el ejercicio del derecho a la comunicación, al acceso universal a la información, al conocimiento, y a la libre expresión sin discriminación, así como el derecho a establecer modelos propios de comunicación indígenas, originarios y campesinos.
- Art. 3.-** El Estado Unitario Plurinacional, multicultural y plurilingüe, debe fomentar la comunicación bajo los principios de Unidad en la Diversidad, Reciprocidad, Complementariedad, Solidaridad, Interculturalidad, Intraculturalidad, Equidad de Género, Participación, Control Social y Consentimiento Libre Informado Previo.
- Art. 4.-** El Estado Unitario Plurinacional vela, a través de la comunicación, por el respeto y cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como por los derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos, fortaleciendo y revitalizando sus prácticas, su cosmovisión y su identidad cultural.
- Art. 5.-** El Estado Unitario Plurinacional garantiza que la propiedad y control de los medios de comunicación no asumen carácter

monopólico ni oligopólico en contra de la sociedad en general y de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos.

- Art. 6.-** Los medios de comunicación social privados y públicos deben implementar procesos educativos integrales orientados al desarrollo, respeto, protección y preservación de los valores éticos y estéticos de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos y de la sociedad en general.
- Art. 7.-** Es competencia de las Autonomías Indígenas, Originarias y Campesinas el establecimiento de modelos, instituciones propias, y el manejo de sistemas comunicacionales desde las cosmovisiones y prácticas de las Naciones y Pueblos Indígenas, Originarios y Campesinos.

## Epílogo

No cabe duda de que la revolución electrónica entraña la promesa de grandes y positivos avances con vistas al desarrollo mundial; pero existe también la posibilidad de que agrave efectivamente las desigualdades existentes al ensanchar la brecha de la información y las comunicaciones. ¿Cómo podemos asegurar que la revolución de la información y las comunicaciones, que tiene en Internet su primer motor, promueva la globalización del desarrollo y de la solidaridad del hombre (...).

*Juan Pablo II, 2002*

- En la mayor parte de los países de Latinoamérica con escasa madurez democrática, la labor de **construcción de ciudadanía** —o de “ciudadanías” por su carácter multiétnico y pluricultural— es primordial para la consolidación de un régimen de libertad personal y justicia social, fundado en el respeto y el ejercicio pleno de los derechos, libertades y garantías reconocidas por la Carta Magna de cada país y por acuerdos internacionales como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”* (1969).
- En estos países se torna difícil la creación de las condiciones que permitan gozar del ejercicio pleno de estos derechos, libertades y garantías porque los individuos aún no han llegado a conocer, comprender, interpretar y, mucho menos, a asumir el estado de derecho en el que ahora viven, y que les reconoce —por lo menos en el papel— plena libertad, equidad y justicia. La violación sistemática de los **Derechos Humanos** y la completa anulación de las garantías constitucionales en los regímenes dictatoriales impidieron ejercer la ciudadanía y, en medio de un clima de temor y represión, plasmaron una conciencia de injusticia e inequidad que a los latinoamericanos les cuesta dejar atrás.
- **Gestar ciudadanía** es, por lo tanto, asumir un compromiso social y político por la transformación gradual de esa situación en busca de una vida digna para todos. Es ejercer, mantener y estimular la conciencia cívica de que todos los seres humanos son libres e iguales ante la ley, y tienen que llevar a la práctica —de forma cabal y comprometida— los mismos derechos y obligaciones, sin distinciones de raza, sexo, nivel socioeconómico, creencia religiosa ni ninguna otra. Los derechos de cada persona están limitados únicamente por los derechos de los demás y por las justas exigencias del bien común.
- Además, **construir ciudadanía** es favorecer la participación activa de la gente en la edificación y transformación de la sociedad en la que viven conforme a sus propias necesidades e intereses. Lo anterior implica la conducción a un entorno democrático favorable en el cual las personas, tanto individual como colectivamente, puedan ampliar y desarrollar sus capacidades humanas. De este

modo, se amplían sus opciones y oportunidades para acceder a mejores condiciones de vida, donde ellos son los principales protagonistas y beneficiarios.

- Sin lugar a dudas, se percibe que a principios de este siglo los medios de comunicación masiva, al igual que otras instituciones sociales, aportan a la construcción de una **ciudadanía comunicativa** —tal como la denomina Hermosilla (1995)— que puede ser activa y participativa o vinculada exclusivamente al consumo (Villamayor y Lamas, 1998). Uno de los aspectos que favorece en esta dirección es la participación que permiten los medios, lo cual facilita a las personas que puedan ejercer su libertad de expresión y acceder al espacio público que les fue negado en otras instancias (por ejemplo, partidos políticos).
- Hoy es imposible pensar en la formación de esa **cultura política ciudadana** al margen de los medios, más aún cuando se constata que ni las instituciones gubernamentales, ni los partidos políticos han asumido esa obligación. En esta tarea de formación se encuentran, al igual que otros medios e instituciones, los medios educativos (“alternativos” en la década de los años setenta) porque desde su razón de ser asumen —junto, desde y a partir de los sectores populares— un compromiso por la **democratización de la información, de la comunicación y de la sociedad**.
- El consumo cultural —en el sentido asignado por García Canclini (1993)— de la oferta mediática y, especialmente, de la información periodística (Gutiérrez, 1997; Macassi, 1994; Calderón *et.al.*, 1996) coadyuva en la constitución y ejercicio activo y responsable de la ciudadanía, porque permite que las personas asuman competencias políticas que coadyuvan en la generación de esferas públicas, esto es, un conjunto específico de roles sociales a través de los cuales los ciudadanos se interesan sobre un hecho de interés público, forman un juicio al respecto y lo expresan (opinión pública), además de que toman decisiones, fiscalizan, demandan y ejecutan todas aquellas acciones que los lleven a defender intereses comunes (participación pública) en busca de consensos que influyan o determinen acciones hacia los sistemas de poder. De este modo, se participa en la toma de decisiones que afectan, de forma directa o indirecta, la propia vida y la de la comunidad.
- En este proceso de constitución de la **ciudadanía comunicativa** es nuclear la información periodística porque se basa en el principio de reducción de la incertidumbre o de la indeterminabilidad con tendencia a cero, introduciendo certidumbre objetiva, predictibilidad en un ambiente de elección o evidencia que conlleva el fundamento del asentimiento. Esta certeza, convencimiento o seguridad se logra por medio del despliegue de las facultades del derecho a la información que influyen sobre la persona en alguna forma de conocimiento y modifica o transforma su comportamiento en un proceso de “maduración social”, donde desarrolla las virtualidades de la sociabilidad.

- De ahí que Rivadeneira (1990) explica que poseer información “es igual a tener elementos de conocimiento para la adquisición de patrones de acomodación social, para la participación, acción y decisión dentro del grupo sociocultural.” Y consecutivamente cuando el autor mencionado afirma que “El fenómeno de la marginalidad social es en gran medida un problema de información y formas de comunicación” (:55), se está refiriendo precisamente a que el acceso no está regulado.
- El artículo 19° de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*<sup>242</sup>, proclama que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Este artículo perfila las tres facultades centrales (investigar, difundir y recibir mensajes informativos) de lo que, a partir de 1963 en el decreto Inter Mirifica del Concilio Vaticano II, comienza a denominarse como **Derecho Humano a la Información**.
- La normativa internacional sobre el **Derecho Humano a la Información** —que reconoce que toda persona tiene derecho no sólo a recibir, sino también a buscar y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin previa censura— es bastante amplia: la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1946), el artículo 19° de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) y del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), el 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica* (1969), el Principio 9 de la *Declaración de Principios para la Libertad de Expresión* de la CIDH, el IV de la *Declaración Americana de los Derechos Civiles y Políticos*, así como la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (1989), la resolución 45/76 A de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1990), los *Principios de la Declaración de Chapultepec* (1994), además de la *Declaración de Principios por la Libertad de Expresión* de la *Organización de Estados Americanos - OEA* (2000), entre otros.
- A partir de la *Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción* (1996) se empieza a contemplar el acceso a la información en poder del estado como una medida para prevenir y luchar contra la corrupción, en el sentido de plantear mecanismos y normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de responsabilidades en la gestión por parte de los funcionarios públicos. Al ratificar Bolivia esta convención (1997) asegura un nivel de credibilidad ante la comunidad internacional que le permite ser beneficiaria de importantes desembolsos económicos para hacerla efectiva. En esta dirección, los gobiernos de los últimos 10 años sólo han querido demostrar, incluso en el

---

<sup>242</sup> Los derechos humanos son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales. Son universales, inalienables e indivisibles.



ámbito interno, que evidentemente se estaba haciendo algo contra este flagelo, aprobando normas anticorrupción o “castigando” a algunos corruptos. Más allá de esas apariencias, los hechos nos han demostrado que la publicidad de la información pública puede ser una interesante bandera de lucha por la transparencia, pero que en la práctica no se hace evidente porque hay demasiados intereses en juego entre los que detentan el poder. Compartir información es ceder poder, es reconocer la posibilidad democrática de que el “otro” pueda desarrollar libremente su propia cultura política sobre la base de la generación de conocimiento que le permita opinar, participar, deliberar y controlar, en suma, **ejercer y formar su ciudadanía de una manera activa y responsable.**

- En la sociedad de principios de siglo —bautizada por algunos teóricos como “Sociedad de la Información”—, la información y el conocimiento se constituyen en fuentes primarias que coadyuvan a configurar y potenciar el desarrollo humano. Pero, fundamentalmente, la hegemonía de la economía de mercado a nivel global se fortalece a través del manejo de una información de calidad sobre las “reglas del juego” que permita generar confianza en el sistema y que sostenga la **transparencia corporativa e informativa.** Esta “era de la transparencia” se caracteriza por la unificación de criterios financieros y fiscales internos; reformas legislativas —entre las que destacan las de acceso a la información pública— para la creación y/o revisión de mecanismos e instrumentos de control y regulación de la información divulgada, que están siendo coordinadas por los gobiernos con los organismos reguladores en el ámbito internacional (BM, FMI, BID). En América Latina, el discurso de la transparencia cobra especial importancia en el proceso de construcción de nuevos sistemas democráticos con profundos problemas de corrupción en la gestión de la cosa pública.
- Hay un hilo común en la normativa nacional en torno al **Derecho de Acceso a la Información Pública** —aún no reconocido constitucionalmente en el país— que se trabajó durante la gestión presidencial de Carlos Mesa, tanto en el DS 27329 como en el DS 28168 y las dos versiones en borrador del anteproyecto de ley, que es fundamental recuperar como aporte sustancial para el debate público: El considerar la información como un “insumo básico”, “herramienta”, “presupuesto fundamental” o “requisito indispensable” para el “funcionamiento y fortalecimiento de la democracia” y para el “ejercicio de la ciudadanía”. Entonces, a través del acceso y uso de información, todas las personas sin distinción alguna podrán formarse “juicios ajustados a los hechos frente a los actos de gobierno y a las actividades de los funcionarios públicos en general” y, por otra parte, desarrollar acciones de participación ciudadana como una forma de control social “en los actos administrativos y negocios del Estado, permitiendo su transparencia.” El DS 28168 va más allá al reconocer la aspiración de la vigencia del derecho a la comunicación que, junto al de la información, “cree oportunidades más amplias para la edificación de su ciudadanía más allá de las reconocidas libertades de expresión y pensamiento.”

- Otros temas necesarios y urgentes para ser investigados en el marco que se ha venido planteando son:
  - La responsabilidad social de los medios y los periodistas en brindar una información de calidad y formar una ciudadanía activa y responsable.
  - La educación ciudadana que ponga los cimientos de una cultura ciudadana no puede estar desligada del análisis, de los valores morales cívicos nucleares para la ciudadanía: libertad, igualdad, tolerancia, solidaridad, respeto y diálogo. Asimismo, la formación de un pensamiento sistemático y crítico.
  - La conformación de una cultura ciudadana puede ser muy bien trabajada desde la educación para la recepción, creando espacios de reflexión donde se proporcione a las personas herramientas para reapropiarse de los mensajes y formar un pensamiento responsable y fundamentado.
  - El estudio de la información como un derecho fundamental que coadyuva en la formación y ejercicio activo y responsable de la ciudadanía en el marco del desarrollo humano, es un tema central para el análisis. La investigación puede centrarse en la información noticiosa (bajo el tratamiento del género periodístico en sus respectivos subgéneros: periodismo informativo, investigativo, interpretativo y de opinión), sobre hechos de interés de asuntos públicos, que circula en los medios masivos de comunicación: prensa, radio y televisión, y por su importancia actual, la Internet.

## Aprendiendo

Después de un tiempo, uno aprende la sutil diferencia entre sostener una mano y encadenar un alma, y uno aprende que el amor no significa acostarse y una compañía no significa seguridad, y uno empieza a aprender...

Que los besos no son contratos y los regalos no son promesas y uno empieza a aceptar sus derrotas con la cabeza alta y los ojos abiertos y uno aprende a construir todos sus caminos en el hoy, porque el terreno de mañana es demasiado inseguro para planes... y los futuros tienen una forma de caerse en la mitad.

Y después de un tiempo uno aprende que si es demasiado, hasta el calor del sol quema. Así que uno planta su propio jardín y decora su propia alma, en lugar de esperar a que alguien le traiga flores. Y uno aprende que realmente puede aguantar, que uno realmente es fuerte, que uno realmente vale, y uno aprende y aprende... y con cada día uno aprende.

Con el tiempo aprendes que estar con alguien porque te ofrece un buen futuro, significa que tarde o temprano querrás volver a tu pasado. Con el tiempo comprendes que solo quien es capaz de amarte con tus defectos, sin pretender cambiarte, puede brindarte toda la felicidad que deseas. Con el tiempo te das cuenta de que si estás al lado de esa persona solo por acompañar tu soledad, irremediablemente acabarás no deseando volver a verla.

Con el tiempo entiendes que los verdaderos amigos son contados, y que el que no lucha por ellos tarde o temprano se verá rodeado solo de amistades falsas.

Con el tiempo aprendes que las palabras dichas en un momento de ira pueden seguir lastimando a quien heriste, durante toda la vida. Con el tiempo aprendes que disculpar cualquiera lo hace, pero perdonar es solo de almas grandes.

Con el tiempo comprendes que si has herido a un amigo duramente, muy probablemente la amistad jamás volverá a ser igual. Con el tiempo te das cuenta que aunque seas feliz con tus amigos, algún día llorarás por aquellos que dejaste ir. Con el tiempo te das cuenta de que cada experiencia vivida con cada persona es irrepetible.

Con el tiempo te das cuenta de que el que humilla o desprecia a un ser humano, tarde o temprano sufrirá las mismas humillaciones o desprecios multiplicados al cuadrado.

Con el tiempo comprendes que apresurar las cosas o forzarlas a que pasen ocasionará que al final no sean como esperabas. Con el tiempo te das cuenta de que en realidad lo mejor no era el futuro, sino el momento que estabas viviendo justo en ese instante. Con el tiempo verás que aunque seas feliz con los que están a tu lado, añorarás terriblemente a los que ayer estaban contigo y ahora se han marchado. Con el tiempo aprenderás que intentar perdonar o pedir perdón, decir que amas, decir que extrañas, decir que necesitas, decir que quieres ser amigo, ante una tumba, ya no tiene ningún sentido. Pero desafortunadamente, solo con el tiempo...

***Jorge Luis Borges***

## Fuentes consultadas

- ALFARO, Rosa María  
1988 “Participación... ¿Para qué? Un enfoque político de la participación en la comunicación popular”, *Día-logos de la Comunicación*, No.22, noviembre de 1988, págs. 59-78.
- 1993 *Una comunicación para otro desarrollo. Para el diálogo entre el norte y el sur*. 1ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales “Calandria”, págs. 131.
- 1995 “Descifrando paradojas ciudadanas: una mirada cultural a la política” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 109-131.
- 1997 “Prólogo. Un camino recorrido” en AA.VV., *Escenografías para el diálogo*, 1.ª ed., Lima, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 7-14.
- 1999 *Comunicación. Ciudadanía. Espacio local*, 1.ª ed., Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral, págs. 61.
- ASPÍLLAGA PAZOS, Carmela  
1994 *La información en el pensamiento de Juan Pablo II*. Piura, Perú, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Piura, págs.. 387.
- BALSELLS TOJO, Edgar  
2000 *Manual de nuestros Derechos Humanos*, («Fundamentos»), 1ª ed., Guatemala, Óscar de León Palacios, págs. 192.
- BENITO JAÉN, Ángel (director)  
1991 *Diccionario de ciencias y técnicas de la comunicación*, Madrid, Ed. Paulinas, págs. 1374.
- BENVENUTO LIMA, Jayme  
2001 *Los derechos humanos, económicos, sociales y culturales*, La Paz, Bolivia, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), págs. 160.

- CALDERÓN, Fernando; HOPENHAYN, Martín; OTTONE, Ernesto  
1996 *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, 1ª ed., Caracas, Venezuela. Nueva Sociedad, págs. 112.
- CALDERÓN, Fernando y LECHNER, Norbert  
1998 *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, La Paz, Bolivia, Plural editores/CID, págs. 88.
- CAMACHO AZURDUY, Carlos Alberto  
2001 *Las radios populares en la construcción de ciudadanía. Enseñanzas de la experiencia de ERBOL en Bolivia*, 1ª ed., UASB, La Paz, 2001, págs. 275.
- CASTELLS, Manuel  
1999 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Vol. 1 - La Sociedad Red, 1ª ed., 3ª reimp., Madrid, España, Alianza Editorial, págs. 590.
- CORTINA, Adela  
1997 *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, España, Alianza, págs. 265.
- DEANE, James y GRAY-FELDER, Denise  
1999 *Comunicación para el cambio social. Documento programático e informe sobre una Conferencia*, New York, The Rockefeller Foundation, págs. 56.
- DESANTES GUANTER, José María  
1974 *La información como derecho*, Madrid, España, Nacional, 380 pp.  
1977 *Fundamentos del Derecho de la Información*, Madrid, España, Confederación Española de Cajas de Ahorros, págs. 719.  
1990 *Información y Derecho. La identidad del informador frente al Derecho a la Información*, («Actualidad e Información»), Santiago, Chile, Pontificia Universidad de Chile. Escuela de Periodismo, págs. 129.
- DUHALDE, Eduardo Luis y ALÉN, Luis Hipólito  
2005 *Teoría jurídico-política de la comunicación*, 1ª ed., Buenos Aires, EUDEBA – Universidad de Buenos Aires, págs. 383.
- FRASER, Colin y VILLET, Jonathan

- 1995 *La comunicación, clave para el desarrollo humano*, Roma, FAO, págs. 36.
- ESCÓBAR VÁSQUEZ, Alexia y ORMEL EENINK, Hermen  
1999 *Defendiendo nuestros derechos. Guía de abogacía por los derechos sexuales y reproductivos*, La Paz, FCI/BOLIVIA – UNFPA/BOLIVIA, págs. 76.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor  
1990 *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, («Los Noventa»), 1ª ed., México, D.F., Grijalbo, págs. 363.
- 1991 “El consumo sirve para pensar”, *Diálogos de la Comunicación*, N° 30, Lima, FELAFACS, junio de 1991, pp. 6-9.
- 1992 “Los estudios sobre comunicación y consumo: el trabajo interdisciplinario en tiempos neoconservadores”, *Diálogos de la Comunicación*, N° 32, Lima, FELAFACS, marzo de 1992, págs. 8-15.
- 1993 “El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica” en GARCÍA CANCLINI, Néstor (coord.), *El consumo cultural en México*, («Pensar la Cultura»), 1ª ed., México, CNCA, Grijalbo, págs. 15-42.
- 1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, 1.ª ed., México DF., Grijalbo, págs. 198.
- 1999 *La globalización imaginada*, 1.ª ed., México DF., Paidós, págs. 238.
- GARRETÓN, Manuel Antonio  
1995 “Democracia, ciudadanía y medios de comunicación. Un marco general”, en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*. 1ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 97-108.
- GUTIÉRREZ, Hernán  
1998 *Cómo incidir en la opinión pública*, 1ª ed., Quito, Ecuador, Aler, págs. 175.
- HAMELINK, Cees J.  
2002 “El derecho a comunicarse”, *Communication Rights in the Information Society*, [Internet], en: «[http://www.comunica.org/cris/home\\_es.htm](http://www.comunica.org/cris/home_es.htm)» (7 de agosto de 2002).
- HERMOSILLA, María Elena  
1995 “La educación que viene de los medios: el aporte de los estudios de recepción” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*.

- 1ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 179-186.
- HUERTA GUERRERO, Luis Alberto  
1997 *Libertad de expresión y acceso a la información pública*, 1ª ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, págs. 231.
- JELIN, Elizabeth  
1996 “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric (coordinadores), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, 1ª ed., Caracas, Nueva Sociedad, págs. 113-130.
- KROHLING PERUZZO, Cecilia Maria  
1998 *Comunicação nos movimentos populares. A participação na construção da cidadania*, Petrópolis, Brasil, Editora Vozes, págs. 342.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio  
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Perú, Instituto de Diálogo y Propuestas, págs. 513.
- LÓPEZ VIGIL, José Ignacio  
1997 *Manual urgente para radialistas apasionados*, 1.ª ed., Quito, AMARC, págs. 550.
- MACASSI LAVANDER, Sandro  
1994 “Información para una ciudadanía responsable”, *La Pizarra – Revista del Comunicador Práctico*, No.11, agosto de 1994, págs. 12-15.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús  
1993 *De los medios a las mediaciones*, 3ª ed., México, G. Gili, S.A, págs. 283.  
1998 *Las mediaciones de los medios en la construcción de ciudadanía*, conferencia magistral presentada en el *II Festival Internacional Radioapasionados y Televisarios de América Latina y el Caribe, para Democratizar la Palabra y la Imagen*, ALER, AMARC, CIESPAL, FELAFACS, FIP, PROA, RNTC, SCC, VIDEAZIMUT, WACC, Santafé de Bogotá, 7 al 11 de octubre, págs. 7.
- MAURIZI, María Rosa  
2001 “El acceso a la información pública: un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. El caso chileno”, Institut Internacional de



Governabilitat de Catalunya, [Internet], en: «[www.iigov.org/dhial/?p=28\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=28_05)» (12 de septiembre de 2001).

MAYDANA Ch., Raúl  
s.f.

*Normativa de la Descentralización Participativa. Manual de capacitación para facilitadores en fortalecimiento comunitario*, 1ª ed., La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación – Viceministerio de Planificación Estratégica y Popular, págs. 64.

MIRALLES, Ana María  
2001

*Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*, 1ª ed., Colombia, Norma, págs. 142.

NAMAKFOROOSH, Mohammad Naghi  
1995

*Metodología de la investigación*, 1ª ed., 8va. reimp., México, D.F., Ed. Limusa – Grupo Noriega Editores, págs. 531.

ORTIZ, Renato  
1995

“Culturas populares y nacionales frente a la modernidad globalizada” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 17-29.

PASQUALI, Antonio y JURADO, Romel  
2002

“Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación”, Movimientos.org, [Internet], en: «[http://www.movimientos.org/foro\\_comunicacion/index2.php3?Seccion=Documentos](http://www.movimientos.org/foro_comunicacion/index2.php3?Seccion=Documentos)» (31 de julio de 2002).

PEÑARANDA DEL GRANADO, Susana  
2001a

“La necesidad de una nueva cultura política ciudadana”, *La Razón*, suplemento Ventana, 7 de enero, pág. 2.

2001b

“Leyes contra la corrupción política”, *La Prensa*, Opinión, 11 de septiembre.

2001c

“Frenos a la corrupción política”, *Pulso*, Análisis&Opinión, octubre 5 a 11.

2001d

“¿Cuál es la actitud de la sociedad frente a la Corrupción?”, artículo no publicado.

2001e

“El derecho de petición y la democracia de los ciudadanos”, artículo no publicado.

2002a

“Carlos D. Mesa, el cruzado desarmado”, *La Prensa*, Opinión, 27 de febrero.

2002b

“Mi legado legislativo”, *La Prensa*, Opinión, 3 de abril.

- 2002c “La lucha contra la corrupción”, *La Prensa*, Opinión, 14 de agosto.
- PIMENTEL BERNAL, Enzo  
1997 “De consumidores a públicos: hacia una oferta informativa con perspectiva ciudadana”, *La Pizarra – Revista de Comunicación Práctica*, No.23, abril de 1997, págs. 11-14.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
2000a *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2000*, La Paz, Bolivia, PNUD, págs. 214.
- 2000b *Informe sobre desarrollo humano 2000*, New York, UNDP, 290 pp.
- 2002a *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002*, La Paz, Bolivia, PNUD, págs. 280.
- 2002b “Informe sobre desarrollo humano 2002”, UNDP, [Internet], en: «[http://www.undp.org/currentHDR\\_S/](http://www.undp.org/currentHDR_S/)» (15 de agosto de 2002).
- PROTZEL, Javier  
1995 “Participación ciudadana en los medios” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.<sup>a</sup> ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 149-160.
- REY, Germán  
1997 “Otras plazas para el encuentro” en AA.VV., *Escenografías para el diálogo*, 1.<sup>a</sup> ed., Lima, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 19-48.
- RIVADENEIRA PRADA, Raúl  
1984 *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su Estudio*, 2.<sup>a</sup> ed., México, Trillas, págs. 223.
- 1990 *Periodismo. La teoría general de los sistemas y la ciencia de la Comunicación*, 3.<sup>a</sup> ed., México, D.F., Trillas, págs. 333.
- ROJAS, Íbico  
1998 *Teoría de la información*, 1.<sup>a</sup> ed., Lima, Ed. San Marcos, págs. 132.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR  
1997 *Manual de Planificación Participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal*, 1.<sup>a</sup> ed., La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, págs. 129.
- SELIGSON, Mitchell A.

- 2001 *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, La Paz, MpD - Universidad Católica Boliviana, USAID, Encuestas & Estudios, págs. 197.
- SORIA, Carlos  
1991 *La hora de la ética informativa*, Barcelona, España, Mitre, págs. 119.
- TORANZO ROCA, Carlos  
1999 "Introducción. La pluralidad y diversidad de la participación" en AA.VV., *Las paradojas de la participación. ¿más estado o más sociedad?*. 1ª ed. La Paz, Diakonía-Acción Ecuménica Sueca, OXFAM-Gran Bretaña, págs. xi-xxxii.
- TORRICO VILLANUEVA, Erick  
1989 *Periodismo. Apuntes Teórico – Técnicos*, 1ª ed., La Paz, Ed. Andina, págs. 302.
- 2003 *Conceptos y hechos de la "Sociedad Informativa"*, 1ª ed., La Paz, UASB, págs. 118.
- VANDENBULCKE, Humberto  
1999 "La radio popular en la educación ciudadana. La experiencia de la red de UDECA", conferencia magistral presentada en la Asamblea General de ERBOL realizada en julio de 1999 en la ciudad de Cochabamba, págs. 7.
- VERA, Dante  
1999 "Exigibilidad y acciones de interés público. La experiencia de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos", en *Derechos Humanos en América Latina. Indicadores y acciones ciudadanas de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Cox, Sebastián (editor), Santiago, Chile, PIDHDD – FORJA, págs. 9-11.
- VILLAMAYOR, Claudia y LAMAS, Ernesto  
1998 *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*, 1.ª ed., Quito, AMARC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, págs. 258.
- WOLTON, Dominique  
2001 *Pensar la comunicación. Punto de vista para periodistas y políticos*, Buenos Aires, Ed. Docencia, págs. 394.

## Sepan lo Sepan lo Sepan

Ay la mentira que vivimos  
fue el pan nuestro de cada día.  
Señores del siglo veintiuno,  
es necesario que se sepa  
lo que nosotros no supimos,  
que se vea el contra y el por,  
porque no lo vimos nosotros,  
y que no coma nadie más  
el alimento mentiroso  
que en nuestro tiempo nos nutría.

Fue el siglo comunicativo  
de las incomunicaciones:  
los cables debajo del mar  
fueron a veces verdaderos  
cuando la mentira llegó  
a tener mayor latitud  
y longitudes que el océano:  
los lenguajes se acostumbraron  
a aderezar el disimulo,  
a sugerir las amenazas,  
y las largas lenguas del cable  
enrollaron como serpientes  
el mentidero colosal  
hasta que todos compartimos  
la batalla de la mentira  
y después de mentir corriendo  
salimos mintiendo a matar,  
llegamos mintiendo a morir.

Mentíamos con los amigos  
en la tristeza o el silencio  
y el enemigo nos mintió  
con la boca llena de odio.

Fue la edad fría de la guerra.  
La edad tranquila del odio.  
Una bomba de cuando en cuando  
quemaba el alma de Viet Nam.  
Y Dios metido en su escondite  
acechaba como una araña  
a los remotos provincianos  
que con soñolienta pasión  
caían en el adulterio.



**Anexo No.1****El derecho del público a saber****Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información  
Artículo 19 - International Center Against Censorship****Junio de 1999**

Principios redactados por la organización no gubernamental Artículo 19 - International Center Against Censorship. Estos principios, que han merecido el respaldo del Relator Especial de Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, se basan en las leyes y normas internacionales y regionales, en la evolución de la práctica de los Estados y en los principios jurídicos generales reconocidos por la comunidad de naciones.

**Principio 1 - Máxima divulgación**

La legislación relativa a la libertad de información deberá seguir el principio de máxima divulgación, en virtud del cual se presume que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias (véase el principio 4). Este principio encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental. El principal objetivo de la legislación debe ser el de llevar a la práctica el principio de máxima divulgación.

Los órganos públicos tienen el deber de divulgar información y toda persona tiene el correspondiente derecho de recibirla. Todas las personas presentes en el territorio de un país gozarán de este derecho. Su ejercicio no dependerá de que se demuestre un interés específico en la información. Cuando una autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, le incumbirá justificar la negativa en cada etapa del procedimiento. En otras palabras, la autoridad pública ha de demostrar que la información que desea retener está comprendida en el régimen restringido de excepciones, según se explica infra.

**Definiciones**

Los conceptos de "información" y de "órganos públicos" se definirán con amplitud. Por información se entiende toda la documentación en poder de un órgano público, independientemente de la forma en que se guarde (papel, cinta, grabación electrónica, etc.), de su origen (provenza del órgano público en cuestión o de otro órgano) y de la fecha de elaboración. La legislación también se aplicará a la documentación clasificada como secreta, que se registrará por el mismo régimen que el resto de la documentación.

A los fines de la divulgación, la definición de órgano público se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales. Deberá, pues, incluir todos los niveles del Estado, incluidos la administración local, los órganos electivos, los órganos regulados por un estatuto especial, las industrias nacionalizadas y las empresas

públicas, así como los órganos no ministeriales o "quangos" (organizaciones cuasi no gubernamentales), los órganos judiciales y las entidades privadas que realizan funciones públicas (como, por ejemplo, el mantenimiento de caminos o la explotación de ferrocarriles). También habría que incluir a las entidades privadas que manejen información cuya divulgación pueda disminuir el riesgo de dañar algún interés público fundamental, como el medio ambiente o la salud. El régimen de libertad de información basado en los principios establecidos en el presente documento también se aplicaría a las organizaciones intergubernamentales.

### Destrucción de documentos

Para proteger la integridad y disponibilidad de los documentos la ley debe tipificar como delito la obstrucción del acceso a un documento o su destrucción deliberada. También debe establecer normas mínimas de mantenimiento y conservación de los documentos en los órganos públicos. Estos órganos deben tener la obligación de asignar los recursos y la atención necesarios para garantizar el mantenimiento adecuado de la documentación. Además, a fin de impedir cualquier falsificación o alteración de esos documentos, la obligación de divulgación deberá aplicarse al documento en sí y no solamente a la información que contiene.

### **Principio 2 - Obligación de publicar**

#### Los órganos públicos tendrán la obligación de publicar la información importante.

La libertad de información entraña no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad. El tipo de información que deba publicarse dependerá del órgano en cuestión. La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar.

Como mínimo, los órganos públicos deberán tener la obligación de publicar las siguientes categorías de información:

- Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costes, objetivos, cuentas verificadas, normas, logros, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente al público;
- Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;
- Directrices sobre los procedimientos por los que el público pueda hacer aportaciones a las propuestas políticas o legislativas de importancia;
- El tipo de información en poder del órgano y la forma en que esta información se guarda;
- El contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca.

### **Principio 3 - Promoción de la transparencia en la administración pública**

#### Los órganos públicos promoverán activamente la transparencia.

Informar al público de sus derechos y promover una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas de la legislación

relativa a la libertad de información. La experiencia de distintos países demuestra que una administración pública recalcitrante puede socavar la legislación más progresiva. Por lo tanto, las actividades de promoción son un elemento esencial de un régimen de libertad de información. En esa esfera las actividades específicas variarán de un país a otro, dependiendo de factores tales como la forma en que está organizada la administración pública, la existencia de obstáculos importantes a la libre divulgación de información, los niveles de alfabetismo y el grado de sensibilización de la población. La ley exigirá que se dediquen la atención y los recursos necesarios a la cuestión de promover las metas de la legislación.

#### Educación del público

Como mínimo, la ley establecerá formas de educación pública y difusión de información sobre el derecho de acceso a la información, la cantidad de información que estará disponible y la forma en que podrán ejercerse tales derechos. En aquellos países donde la distribución de periódicos sea escasa y los niveles de analfabetismo altos, las emisiones de radio y televisión serán un instrumento particularmente importante para esa difusión y educación. Habría que buscar alternativas innovadoras, como, por ejemplo, reuniones ciudadanas abiertas o unidades de cine móviles. Lo ideal sería que realizaran estas actividades tanto los órganos públicos interesados como un órgano oficial creado especialmente y con una financiación adecuada -ya sea el que revisa las solicitudes de información u otro órgano establecido específicamente para este fin.

#### Lucha contra la cultura del secreto oficial

La ley establecerá varios mecanismos para acabar con la cultura del secretismo en la administración pública. Entre ellos figurará el requisito de que los órganos públicos instruyan a sus empleados en la libertad de información. Esta instrucción versará sobre la importancia y el alcance de la libertad de información, los procedimientos para acceder a la información, la forma de mantener los documentos y de acceder eficazmente a ellos, el alcance de la protección a las personas que revelan información secreta y el tipo de información que el órgano está obligado a publicar.

El órgano oficial responsable de la educación del público también intervendrá en la promoción de la transparencia en la administración. Entre las iniciativas posibles se cuentan incentivos para los órganos públicos con un buen desempeño, campañas para abordar los problemas del secretismo y campañas de comunicación para alentar a los órganos que logren mejoras y criticar a los que sigan actuando con insuficiente transparencia. Otra posibilidad es la presentación de un informe anual al parlamento y/o a los órganos parlamentarios sobre los problemas no resueltos y los logros, que también podría incluir las medidas tomadas para mejorar el acceso del público a la información, todos los obstáculos restantes al libre flujo de información que hayan sido identificados, y las medidas que se tomarán ese año.

Se alentará a los órganos públicos a adoptar códigos internos en materia de acceso y transparencia.

#### **Principio 4 - Régimen restringido de excepciones**

Las excepciones se definirán con claridad y precisión y estarán sujetas a criterios estrictos de "daños" e "interés público".



Se deberá atender a todas las solicitudes privadas de información presentadas a los órganos públicos, a menos que el órgano público de que se trate demuestre que la información está amparada por el régimen restringido de excepciones. Una negativa a divulgar información no estará justificada a menos que la autoridad pública demuestre que la información reúne tres condiciones estrictas.

Las tres condiciones:

- La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley.
- La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin; y
- El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación.

Ningún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley, aun cuando la mayoría de sus funciones estén amparadas por las excepciones. Esto regirá para todos los poderes del Estado (es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial), así como para todas las funciones del gobierno (incluidas, por ejemplo, las funciones de los órganos de defensa y de seguridad). La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso.

Nunca podrán estar justificadas las restricciones destinadas a proteger al gobierno de situaciones embarazosas o de la revelación de actuaciones indebidas.

#### Fines legítimos que justifican las excepciones

La ley establecerá una lista completa de los fines legítimos que justificarán la negativa a divulgar información. Esta lista sólo incluirá los intereses que constituyen una razón legítima para negarse a divulgar documentos y estará limitada a fines tales como la represión del delito, la protección de la intimidad, la seguridad nacional, el secreto comercial y demás tipos de confidencialidad, la seguridad pública o individual, y la eficacia e integridad de la gestión pública.

Las excepciones estarán muy bien definidas para evitar la inclusión de material que no lesione intereses legítimos. Se basarán en el contenido más que en el tipo de documento. Para cumplir con esta norma las excepciones estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo. Por ejemplo, la justificación para que la información tenga carácter confidencial por motivos de seguridad nacional puede desaparecer una vez haya remitido una determinada amenaza a la seguridad nacional.

#### La denegación deberá cumplir el criterio de daño importante

No es suficiente que la información esté comprendida entre los fines legítimos enumerados en la ley. El órgano público también deberá demostrar que la divulgación de la información lesionaría gravemente ese fin legítimo. En algunos casos de la divulgación pueden derivarse a la vez daños y beneficios. Por ejemplo, la revelación de corrupción en el ejército puede, a primera vista, ser perjudicial para la defensa nacional pero, en realidad, servirá con el tiempo para suprimir esa corrupción y fortalecer las fuerzas armadas. Para que en tales casos la negativa a divulgar información sea legítima, la divulgación debería tener por efecto neto un daño importante.

#### Interés público superior

Aunque se demuestre que la divulgación de la información causaría un daño importante a un fin legítimo, deberá procederse a ella si entraña un beneficio superior a ese daño. Por ejemplo, determinada información puede ser de carácter privado, pero al mismo tiempo revelar la existencia de corrupción en altos niveles del gobierno. En tal caso, el daño al fin legítimo deberá sopesarse contra el interés público de la divulgación. Cuando este último sea mayor, la ley deberá estipular la obligación de divulgar la información.

### **Principio 5 - Procedimiento para facilitar el acceso**

Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente y existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación.

Se estipularán procedimientos para decidir sobre las solicitudes de información en tres instancias diferentes: procedimiento interno del órgano público; recurso a un órgano administrativo independiente; y recurso judicial. Cuando sea necesario se tomarán disposiciones para garantizar el pleno acceso a la información de determinados grupos, por ejemplo las personas que no saben leer ni escribir, las que no entienden el idioma del documento, o las que padecen determinadas discapacidades, como los ciegos.

Se dispondrá que todos los órganos públicos establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir información. Generalmente, los órganos designarán a una persona que se encargará de dar curso a estas solicitudes y de garantizar el cumplimiento de la ley.

También se dispondrá que los órganos públicos ayuden a quienes hayan presentado solicitudes relacionadas con información ya publicada, o solicitudes que no sean claras, que resultan excesivamente amplias o que por cualquier otra razón haya que reformular. Por otra parte, los órganos públicos deberán tener la posibilidad de rechazar las solicitudes frívolas o insultantes. Los órganos públicos no estarán obligados a suministrar información que ya figure en una publicación, pero en ese caso el órgano deberá remitir al solicitante a la publicación de que se trate.

La ley establecerá plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique por razones de peso expuestas por escrito.

### Apelaciones

Cuando proceda, se preverá la apelación interna ante una autoridad superior designada en el marco de un órgano público facultado para revisar la decisión original.

En todos los casos la ley establecerá el derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente contra cualquier negativa de un órgano público a divulgar información. Podrá tratarse de un órgano independiente ya creado, tal como el defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos, o un órgano establecido específicamente para ese fin. En cualquiera de los casos el órgano deberá reunir ciertas condiciones y ejercer determinadas facultades. Su independencia estará garantizada, formalmente y por el procedimiento de designación de su jefe o de los integrantes de su junta directiva.

Los nombramientos estarán a cargo de órganos representativos, como por ejemplo una comisión parlamentaria integrada por todos los partidos, y el procedimiento será abierto, con participación del público, por ejemplo con respecto a la presentación de candidaturas. Los integrantes de un órgano de este tipo deberán reunir ciertos niveles

de profesionalidad, independencia y capacidad, y estarán sujetos a normas estrictas para evitar conflictos de intereses.

El procedimiento por el que el órgano administrativo ha de tramitar las apelaciones contra decisiones de denegar información deberá ser ágil y lo menos costoso posible. Esto garantizará que todas las personas tengan acceso a él y que no quede invalidado por demoras excesivas el propósito mismo de la solicitud de información.

El órgano administrativo deberá tener plenas facultades para investigar cualquier apelación, incluida la facultad de exigir la comparecencia de testigos y, lo que es más importante, de obligar al órgano público a proporcionar la información o los documentos para examinarlos en privado, de ser necesario y estar justificado.

Concluida la investigación, el órgano administrativo tendrá la facultad de rechazar la apelación, de pedir al órgano público que divulgue la información, de corregir cualquier tasa aplicada por el órgano público, y de multar al órgano público por recurrir a tácticas dilatorias y/o imponerle las costas de la apelación.

El órgano administrativo también tendrá la facultad de remitir a los tribunales los casos en los que haya pruebas de obstrucción ilícita del acceso o destrucción intencional de documentación.

Tanto el solicitante como el órgano público podrán apelar judicialmente contra las decisiones del órgano administrativo. Esta apelación podrá referirse al fondo de la cuestión y no estará limitada a determinar si el órgano administrativo ha actuado razonablemente. Esto garantizará que se preste la debida atención a resolver las cuestiones difíciles y que se promueva un criterio consecuente en las cuestiones relativas a la libertad de expresión.

### **Principio 6 - Coste**

La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio.

El coste de ganar acceso a la información de los órganos públicos no será tan alto que disuada a los interesados, ya que la razón de ser de las leyes sobre libertad de información es promover el libre acceso a la información. Está cumplidamente demostrado que los beneficios a largo plazo de esta libertad son muy superiores a sus costes. En cualquier caso, la experiencia de varios países parece indicar que los costes de acceso no son una forma eficaz de reducir los gastos de un régimen de libertad de información.

En diversos lugares del mundo se han empleado diferentes sistemas para garantizar que los costes no se conviertan en factor disuasivo. En algunas jurisdicciones se ha empleado un sistema de dos tramos, con una tarifa fija para cada solicitud y una tarifa progresiva dependiente del costo real de recuperar y suministrar la información. Esa tarifa variable debería suprimirse o reducirse considerablemente para las solicitudes de información personal o de interés público (se presumirá la existencia de interés público cuando un objetivo de la solicitud sea publicar la información). En algunas jurisdicciones se imponen tarifas más altas a las solicitudes comerciales como forma de subvencionar las solicitudes de interés público.

### **Principio 7 - Reuniones abiertas**

Las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público.

La libertad de información incluye el derecho del público a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y a participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la legislación relativa a la libertad de información estipulará en principio que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.

En este contexto, por órganos "ejecutivos" se entiende, principalmente, los que tienen facultades decisorias, por lo que no estarían comprendidos los órganos que sólo imparten asesoramiento. Los comités políticos -reuniones de miembros del mismo partido político- no se consideran órganos ejecutivos.

Estarán incluidas, en cambio, las reuniones de los órganos electivos y de sus comisiones, juntas de planificación y de zonificación, juntas de autoridades públicas y de educación, y organismos públicos de desarrollo industrial.

En este contexto, por "reunión" se entiende principalmente una reunión oficial, es decir, la convocatoria oficial de un órgano público para tratar de asuntos públicos. Los elementos que dan carácter oficial a una reunión son el requisito de quórum y la aplicación de normas de procedimiento.

Es necesario que la reunión se anuncie para que el público tenga realmente la oportunidad de participar en ella, y la ley exigirá que la convocatoria de la reunión se publique con la anticipación suficiente para facilitar la asistencia.

Las reuniones podrán ser cerradas, pero sólo de conformidad con el procedimiento establecido y siempre que existan razones adecuadas para ello. Toda decisión de que una reunión se celebre a puerta cerrada se tomará en una reunión pública. Los motivos en que puede sustentarse esa decisión son más numerosos que las excepciones a la norma de divulgación, pero no ilimitados. Entre las razones que pueden justificar que se declare cerrada una reunión, en determinadas circunstancias, se cuentan la salud y la seguridad públicas, investigaciones u operaciones policiales, cuestiones relacionadas con el personal o la intimidad, cuestiones comerciales y asuntos de seguridad nacional.

### **Principio 8 - Precedencia de la divulgación**

Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas.

La Ley sobre libertad de información estipulará que el resto de la legislación deberá interpretarse, en la medida de lo posible, en forma compatible con sus disposiciones. De no ser posible, las demás leyes aplicables a la información en poder de organismos públicos se regirán por los principios fundamentales de la legislación sobre libertad de información.

El régimen de excepciones establecido en la Ley sobre libertad de información será exhaustivo, y no se permitirá que otras leyes lo amplíen. En particular, las leyes que regulan el secreto no podrán prohibir que los funcionarios públicos divulguen información cuando estén obligados a hacerlo en virtud de la Ley sobre libertad de información.

A largo plazo habría que asumir el compromiso de armonizar todas las leyes relativas a la información con los principios fundamentales de la libertad de información.

Además, no habrá que sancionar a un funcionario cuando la divulgación de información haya respondido a una solicitud presentada en virtud de la libertad de información, y haya sido hecho de buena fe, aunque posteriormente resulte que la información no

debía divulgarse. De otra forma se seguirá manteniendo la cultura del secreto de la que participan muchos órganos públicos, ya que para evitar riesgos personales los funcionarios pueden ser excesivamente cautelosos con las solicitudes de información.

### **Principio 9 - Protección de quienes revelan actuaciones indebidas**

Deberá protegerse a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas.

Habría que proteger a las personas de toda sanción jurídica, administrativa o laboral por haber revelado información sobre actuaciones indebidas.

En este contexto por "actuación indebida" se entiende la comisión de un delito penal, el incumplimiento de un deber jurídico, la denegación de justicia, un acto de corrupción o deshonestidad, o un caso grave de mala administración de un órgano público. El concepto también comprende la amenaza grave a la salud, la seguridad o el medio ambiente, esté relacionada o no con una actuación concreta. Quienes denuncien estas irregularidades deberán gozar de protección, siempre que hayan actuado de buena fe y en la creencia razonable de que la información era en sustancia verdadera. Tal protección se aplicará aun cuando la divulgación entrañe el incumplimiento de una obligación jurídica o laboral.

En algunos países la protección está condicionada a que la información se haya revelado a determinadas personas u órganos de control. Si bien esto es, en general, adecuado, habría que extender la protección al caso de divulgación a otras personas, o incluso a los medios de comunicación, cuando el interés público lo exija.

En este contexto el "interés público" comprenderá situaciones en que el beneficio de la divulgación sea mayor que el daño, o cuando sea necesaria una forma alternativa de revelar la información para proteger un interés clave. Eso puede ocurrir, por ejemplo, cuando la persona que denuncia la irregularidad necesita protección contra represalias, cuando es difícil que el problema pueda resolverse por los mecanismos oficiales, cuando existe una razón excepcionalmente grave para revelar la información, tal como una amenaza inminente a la salud o la seguridad públicas, o cuando existe el riesgo de que sean ocultadas o destruidas las pruebas de la actuación indebida.

## **Anexo No.2**

### **Los Principios de Lima Libertad de Expresión y Acceso a la Información en Poder del Estado**

**Consejo de La Prensa Peruana<sup>243</sup> – British Council**

**Lima, 16 de noviembre de 2000**

#### **PREÁMBULO**

AFIRMANDO la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos;

RECONOCIENDO que estos derechos son inherentes y que no los otorga ni concede el Estado, ni puede desconocerlos, y que resulta indispensable su protección;

RECORDANDO que los instrumentos internacionales y regionales que protegen estos derechos fundamentales imponen a los Estados la obligación no sólo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos<sup>244</sup>;

RECONOCIENDO las importantes iniciativas adoptadas por la sociedad civil para hacer efectivos estos derechos, particularmente la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los Principios de Johannesburgo;

SALUDANDO los importantes esfuerzos que hacen los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para promover y proteger las libertades de expresión e información;

AFIRMANDO que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitirle a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos;

CONSIDERANDO que la transparencia reduce las posibilidades de los abusos del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación; y que la falta de información dificulta la transición y le resta credibilidad;

REITERANDO que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público de acuerdo a estos principios;

CONVENIMOS en los siguientes principios y urgimos a las autoridades, funcionarios y personas en el ámbito local, nacional, regional e internacional a que se comprometan a adoptar las medidas necesarias para promover su difusión, aceptación y puesta en vigencia;

---

<sup>243</sup> Mayor información sobre esta organización se encuentra disponible en <http://www.consejoprensaperuana.org>

<sup>244</sup> Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **PRINCIPIOS GENERALES**

### **PRINCIPIO 1.- EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO**

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motive su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales.

### **PRINCIPIO 2.- EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA**

Todas las personas tienen derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesitan conocer la información que obra en su poder.

Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.

### **PRINCIPIO 3.- TRANSPARENCIA Y DESARROLLO**

El acceso a la información es indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones éstas no sólo esenciales para la transparencia en la gestión de las entidades públicas, sino también para evitar la corrupción y otros abusos del poder. Este derecho permite que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, y en general, permite identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos, y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país.

### **PRINCIPIO 4.- OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES**

La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.

El Estado y las empresas que prestan servicios públicos, están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de

identificar a quienes deben proveer la información, y a prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores.

La conducta de funcionarios que nieguen el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho.

#### **PRINCIPIO 5.- EL PERIODISMO Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Es obligación de los gobiernos garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación. Con este fin, a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados.

#### **PRINCIPIO 6.- PROTECCIÓN DE LAS FUENTES PERIODÍSTICAS**

Ningún periodista puede ser obligado por el poder judicial o cualquier otro funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales.

#### **PRINCIPIO 7.- LEGISLACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada.

#### **PRINCIPIO 8.- EXCEPCIONES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad.

No podrá mantenerse informaciones secretas amparadas en normas no publicadas. Las personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones. Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente podrá revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información.

Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto.

Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.



La ley, habiendo determinado los casos específicos de información clasificada, establecerá plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de seguridad nacional lo permita. En ningún caso una información podrá ser mantenida clasificada indefinidamente.

#### **PRINCIPIO 9.- PROTECCIÓN DE LAS FUENTES**

Cualquier persona o servidor público que divulgue información clasificada en las restricciones antedichas, no deberá ser sujeta a represalias si es que el interés público a estar informado prevalece sobre las consecuencias que pudiera ocasionar su divulgación. En tales casos, podrán acceder a un régimen especial de protección.

#### **PRINCIPIO 10.- PROTECCIÓN LEGAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN**

La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio. Una intervención jurisdiccional ágil e inmediata es indispensable para proteger este derecho y generar credibilidad y transparencia en el ejercicio del poder. A estos mecanismos judiciales de protección se une el derecho de acceder a otras instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, así como a las instancias supranacionales establecidas para la tutela de éste u otros derechos.

Toda disposición o norma existente que contravenga estos principios deberá ser derogada.

Lima 16 de noviembre de 2000

ABID HUSSAIN

Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU

SANTIAGO CANTON

Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA

ROBERT COX

Primer Vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa

RAFAEL MOLINA

Presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la Sociedad Interamericana de Prensa

ENRIQUE ZILERI

Presidente del Consejo de la Prensa Peruana

SAMUEL ABAD

Defensoría del Pueblo, Perú

FRANCES D'SOUZA

Westminster Foundation for Democracy, Reino Unido

MALCOLM SMART

Human Rights Watch, Estados Unidos

SANDRA COLIVER

Fundación Internacional de Sistemas Electorales, Estados Unidos

HANS LANDOLT

Instituto de Defensa Legal, Perú  
HUGO GUERRA  
Diario El Comercio, Perú  
KELA LEON  
Consejo de la Prensa Peruana, Perú  
GONZALO QUIJANDRIA  
Apoyo Comunicaciones, Perú  
MABE ARCE  
Embajada Británica en el Perú.  
MARTINE ANSTETT  
Relatoría de Libertad de Prensa Naciones Unidas  
LUIS PEIRANO  
Pontificia Universidad Católica del Perú

## **Addendum al Octavo Principio de Lima**

### **Sobre Excepciones al Acceso a la Información por Razones de Seguridad Nacional**

Las excepciones al Derecho a la Información en Poder del Estado que eventualmente se prescriban en la ley basadas en el concepto de seguridad nacional sólo deben consignar casos específicos de información clasificada para proteger la capacidad de respuestas al uso o amenaza de fuerzas externas o internas.

Por tanto:

#### **Excepciones A**

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente externo como interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. Planes de guerra, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales.
2. Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
3. Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.
4. Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de guerra, planes de movilización y operaciones especiales.
5. Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
6. El material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de guerra y/o defensa.

#### **Excepciones B**

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. Los planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales.
2. Informaciones que impida el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
3. Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penales y la de protección de dignatarios.
4. El movimiento del personal de unidades especializadas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
5. El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa.

#### **Excepciones C**

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito de inteligencia, tanto en el frente externo como interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

5. Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
6. Los informes que, de hacerse públicos, perjudicarían la información.
7. Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en a.1, a.2 y a.4.

#### **Excepciones D**

Por razones de seguridad nacional se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial del Estado y a la defensa nacional en el ámbito externo y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar (excepciones en a.1, listadas con los numerales 1, 3, 4 y 6).
2. Dichos elementos de las negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.
3. Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera interrumpir las relaciones diplomáticas con otros países.

## **Anexo No. 3**

### **Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública Elaborado por Susana Peñaranda de del Granado**

**La Paz, 21 de Febrero de 2001**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1) INTRODUCCION**

La presente Ley está orientada a regular el derecho de acceso a la información pública. El sujeto de este derecho es universal, es decir, todo ciudadano sin excepción ni privilegios profesionales, ocupacionales y políticos. Dicho derecho faculta a todo ciudadano el acceso directo a la información adecuada, oportuna y completa acerca de todo lo que pertenece y está relacionado a la gestión pública.

Si bien en Bolivia el acceso a la información pública está establecido parcialmente en algunas normas administrativas vigentes, el derecho de acceso a la información pública es un derecho de naturaleza jurídica propia que pertenece a la categoría jurídica suprema de los Derechos Humanos y se funda en el derecho de petición consagrado por la Constitución Política del Estado.

En consecuencia, se trata de un derecho que debe estar garantizado por una ley especial. Limitar este derecho en el marco de normas de Derecho Administrativo como, por ejemplo, las normas de Procedimiento Administrativo significa desconocer su naturaleza jurídica propia.

El derecho de acceso a la información pública otorga amplias facultades a los ciudadanos; sin embargo no es absoluto. Como todo derecho, no puede ejercerse en forma indiscriminada, "ni en perjuicio de otros derechos, ni afectar arbitrariamente la prestación de un servicio" ni convertirse en un obstáculo de la gestión pública. En resumen, no puede ser interpretado "en forma irrestricta, abusiva e ilimitada".

La incorporación de este derecho en la legislación nacional también tiene el propósito de hacer operativos los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad que caracterizan a la forma de gobierno democrático.

Estos principios no funcionan efectivamente si el ciudadano no tiene acceso a la información pública y en virtud de ello se convierte en auditor de la gestión pública, capaz de conocer, analizar y criticar los actos de gobierno.

El carácter supremo de los derechos de las personas y la necesidad imperiosa de proporcionar herramientas concretas que les permitan a los ciudadanos ejercer un control y evaluación efectivos de los actos de gobierno, constituyen los factores fundamentales

que sustentan la vigencia del derecho de acceso a la información pública, aunque el mismo no figure expresamente en el texto constitucional.

## **2) ANTECEDENTES**

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, celebrada el 22 de diciembre de 1969.

El numeral 1º del Art. 13º, Libertad de pensamiento y expresión establece que:

*"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".*

La norma referida establece la libertad de expresión y la difusión de ideas, y consagra el derecho "de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole", como un derecho con características de derecho general.

Antes de la realización de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, el 4 de julio de 1966, Estados Unidos de Norteamérica, sancionó la ley pública denominada Freedom of Information que consagra el derecho del pueblo a obtener información pública. "A través del Acta de Libertad de Información, los ciudadanos obtuvieron el derecho de acceso a los datos contenidos en oficinas públicas, con el único requisito de declarar una razón de necesidad para ello, no pudiendo negarse la oficina en cuestión, salvo excepciones debidamente fundadas".

Según los juristas Alicia Pierini y Valentin Lorences, las principales características de la Freedom of Information son:

- a) La obligación de las oficinas gubernamentales de ofrecer al público datos sobre su organización y destino.
- b) El principio operativo de la publicidad de los actos de gobierno y el acceso a bancos, archivos, expedientes específicos, etc.
- c) La fijación de un plazo razonable para responder los requerimientos de información pública de la ciudadanía.
- d) La descripción por parte de las oficinas gubernamentales de las fuentes donde se puede obtener información sobre las mismas, y la definición de los procedimientos para acceder a la información pública.
- e) Los principios de la transparencia y de la eficiencia de la función pública. "Cada oficina tiene que decir para qué está e informarle al público para qué existe" y cuánto personal tiene y para qué.

La Freedom of Information fue modificada en 1974 y en 1986 en el contexto de crisis de confianza de las instituciones públicas y de los titulares del poder político.

El derecho de acceso a la información pública ha sido legislado en **Alemania**. La legislación de ese país consagra el derecho de acceso a los datos públicos por parte del individuo.

En **Francia** también se ha establecido una legislación especial que autoriza el acceso de los ciudadanos a los registros públicos, "salvo que medien razones de defensa y seguridad nacional".

En **Brasil** la legislación consagra el derecho ciudadano de "recibir de los organismos públicos las informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán brindadas en el plazo establecido por ley, bajo pena de responsabilidad, exceptuándose aquellas cuya confidencialidad sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado".

La Constitución Política del Estado de **Perú** sancionada en 1993 ha consagrado el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental. El inciso 5) del

Art. 2 establece que toda persona tiene derecho a "solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al acaso investigado".

Estos antecedentes permiten constatar la importante recepción del derecho de acceso a la información pública por parte de la legislación de algunos países.

### 3) FUNDAMENTACION

El presente proyecto de Ley se funda jurídicamente en las siguientes normas del sistema jurídico nacional y de las normas de Derechos Humanos suscritas por el Estado boliviano y ratificadas por el H. Congreso Nacional:

a) Artículo 1º de la Constitución Política del Estado.

- El Artículo 1º de la C.P.E. establece que Bolivia es una República democrática y representativa.
- El carácter republicano de una comunidad política implica el apego y cumplimiento de los principios de la transparencia, publicidad y responsabilidad de los actos de gobierno.
- Las normas legales que garantizan el acceso a la información oportuna y completa acerca de todo lo que pertenece y está relacionado a la gestión pública, constituyen los mecanismos que hacen operables esos principios y permiten disponer a los ciudadanos de las herramientas que les posibilitan convivir políticamente bajo el imperio de dichos principios.

b) El Art. 7º inciso h) de la C.P.E.

Este Artículo **establece el derecho de petición**, es decir, la facultad que asiste a todo ciudadano para presentarse ante la autoridad competente y exigir un pronunciamiento. El inciso establece la petición individual o colectiva.

En consecuencia, el ciudadano que ejerce su derecho de petición se transforma en peticionante, es decir, en una persona que pide, solicita o insta oficialmente algo.

El reconocimiento constitucional de ese derecho faculta a cualquier ciudadano a dirigir peticiones a los organismos del Estado, a las Cámaras Legislativas, al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo.

En materia de petición de información, actualmente los únicos que ejercen este derecho son los parlamentarios, los miembros de los Consejos Municipales y otros funcionarios públicos, mediante el instrumento de la petición de informe escrito u oral.



Es justo y congruente con la norma constitucional extender esa facultad a todos los ciudadanos para que los mismos ejerzan el derecho de acceso a la información pública de manera directa.

- c) El Artículo 35° de la Constitución Política del Estado.  
El derecho de acceso a la información pública no está establecido de manera explícita en nuestra Carta Fundamental. Este derecho no figura en la lista de derechos constitucionales de manera expresa, clara e inobjetable, razón por la cual es urgente su incorporación mediante la reforma constitucional.  
Empero, el sistema constitucional boliviano al igual que otros sistemas constitucionales como los de Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, etc. contienen la llamada "cláusula abierta de derechos" o cláusula de derechos implícitos. En el caso boliviano esa cláusula está expresada por el Artículo 35° de la C.P.E. que dice:

*“Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”*

Este artículo de la C.P.E. permite el reconocimiento de derechos que no están expresamente consagrados en la Constitución. Los soportes o cimientos que dan lugar al reconocimiento de derechos son:

- El carácter fundamental de los derechos, el que sobrepasa a la consagración expresa de derechos en la Constitución Política del Estado. Al respecto, cabe señalar que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano, es decir, un derecho fundamental de la persona consagrado por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos realizado en San José de Costa Rica en 1969. La doctrina sobre derechos humanos clasifica al derecho de acceso a la información como un derecho humano de tercera generación.
  - La existencia de un consenso político y voluntad colectiva en torno a la naturaleza del derecho en cuestión. La necesidad de proporcionar a los ciudadanos una herramienta (el ejercicio de un derecho) que les permita ejercer un control directo y permanente de los actos de gobierno es impostergable e imprescindible para el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones fundamentales de la democracia y de los titulares del poder político.
- d) La Ley N°1430 de 11 de febrero de 1993 sancionada por el H. Congreso Nacional que ratifica la suscripción por parte del Estado boliviano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta referencia normativa de derechos humanos permite establecer una conexión esencial entre el orden jurídico nacional y el derecho de acceso a la información pública.

Tales son los fundamentos jurídicos que sustentan al proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

Susana Peñaranda de del Granado  
**DIPUTADA NACIONAL**

## **EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL**

### **DECRETA:**

#### **Artículo 1º. (Naturaleza jurídica)**

El derecho de acceso a la información pública es un derecho que faculta a las personas físicas y jurídicas, a solicitar, exigir y recibir información adecuada, oportuna y completa referida a todo lo que pertenece y está relacionado con la esfera pública. Este derecho podrá ser ejercido en forma directa, sin condicionamiento alguno y ante cualquiera de las instancias jurisdiccionales de los poderes u órganos públicos establecidos por la Constitución Política del Estado.

#### **Artículo 2. (Objeto)**

La presente Ley tiene por objeto:

- a) Regular el derecho que tiene toda persona física o jurídica de acceder a la información pública de conformidad con los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad de los actos de las instituciones públicas; los derechos humanos y el derecho de petición establecido en el Art. 7º de la Constitución Política del Estado.
- b) Promover el control y la evaluación ciudadana, directa y permanente de las actividades de los funcionarios públicos, la gestión pública, el manejo de cuentas públicas y el mandato conferido por el pueblo.
- c) Fortalecer el espíritu público de la ciudadanía proporcionándole una herramienta que le permita formarse juicios ajustados a los hechos frente a los actos de gobierno y a las actividades de los funcionarios públicos en general.
- d) Garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los funcionarios públicos de atender peticiones de información hechos por ciudadanos en forma particular o colectiva, sin perjuicio de la información pública que producen por iniciativa propia.

#### **Artículo 3º (Sujetos)**

Se define como sujetos del derecho de acceso a la información de las instituciones públicas a todas las personas físicas y jurídicas nacionales y radicadas en el país.

Los sujetos del derecho de acceso a la información pública no pueden ejercer este derecho en forma indiscriminada, ni en perjuicio de otros derechos ni afectar

arbitrariamente la prestación de un servicio. La información obtenida no podrá ser utilizada para obstaculizar la gestión pública.

#### **Artículo 4º (Ámbito de aplicación)**

La presente Ley se aplicará en todo el territorio nacional y en los siguientes órganos públicos: Cámaras Legislativas, Ministerios del Gobierno Central, Poder Judicial, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Superintendencias, Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

#### **Artículo 5º (De la información a acceder)**

La presente Ley faculta a acceder a la información pública que disponen las instituciones contempladas en la presente Ley. Estas instituciones no están obligadas a proporcionar información que no poseen y a realizar investigaciones y trámites sobre información no disponible, aunque tienen la obligación de orientar al solicitante sobre las fuentes de la información solicitada.

Entre la información a la que los ciudadanos podrán acceder está la:

- a) Información sobre el Presupuesto General de la Nación, referida a las partidas, montos, remisión de partidas dinerarias, estado de gastos, recupero de fondos, etc. y la información acerca de las finanzas del Estado en sus niveles central, descentralizado, autónomo, etc.
- b) Información sobre declaración jurada patrimoniales de los funcionarios públicos de todos los niveles jerárquicos.
- c) Información de rendición de cuentas detallada de todo monto de dinero recibida por funcionarios públicos.
- d) Información detallada sobre gastos que realicen cualquiera de las entidades públicas contempladas en la presente Ley.
- e) Información sobre adjudicaciones y contratos contraídos por las instituciones públicas.
- f) Información sobre actividades de legislación, gestión, fiscalización de Diputados y Senadores, desarrolladas en cada periodo legislativo.
- g) Información detallada sobre número de funcionarios públicos de cada institución pública así como también de las actividades que desarrollan dichos funcionarios.
- h) Información sobre la modalidad de nombramientos de funcionarios públicos de distintas jerarquías.
- i) Información referida a hoja de vida actualizada de los funcionarios públicos.
- j) Información sobre régimen de sueldos de funcionarios públicos de todos los niveles de jerarquía.
- k) Información referida a la resolución, justificación de la contratación de personal, cargos que ocupo anteriormente y cargo actual.
- l) Información sobre la ejecución de las ofertas electorales de los partidos en función de gobierno en las diferentes áreas de actividad. Los principales titulares del poder político (Ministros, Representantes, Alcaldes, etc.) deberán dar cuentas sobre el desarrollo de las políticas ofertadas al electorado y del mandato recibido a partir de los dos primeros años de inicio de la gestión gubernamental.

#### **Artículo 6º (Excepciones)**

La presente Ley establece casos en los que podrá mediar la suspensión fundada del acceso a la información pública. Los casos son los siguientes:

- a) Información clasificada como secreto de Estado o referidas a cuestiones de seguridad nacional, estrategias de alineamiento con otros Estados, hipótesis de guerra y seguridad interna, la salud pública.
- b) Información clasificada como secretos legales como el secreto profesional, bancario, fiscal o financiero, industrial, comercial, inventos y patentes. También se incluye en esta clase de información las investigaciones criminales en fase judicial y la información de procesos que involucren a menores y la dignidad de particulares.
- c) Información sobre deliberaciones o investigaciones realizadas por las cámaras legislativas.
- d) Información sobre la vida privada o datos sensibles de las personas así como también información sobre cuestiones de interés particular.
- e) Información de particulares recibida por el Estado bajo la promesa de reserva.

La suspensión del acceso a la información pública en los casos referidos, deberá ser fundada por la instancia pública correspondiente mediante una resolución expresa que deberá ser entregada al ciudadano peticionante.

#### **Artículo 7º. (Procedimiento)**

Para ejercer el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos peticionarios de información pública deberán seguir el siguiente procedimiento:

- a) Llenar un formulario de petición de información preelaborado por la repartición pública correspondiente. Para el efecto las entidades públicas comprendidas en la presente Ley deberán disponer de un Formulario de Petición de Información que consigne espacios en blanco para los datos del peticionante de información, los motivos de la petición, el uso que se dará a la información obtenida, la información solicitada; el área institucional y el sector del requerimiento; el destinatario de la petición según el área y sector y las referencias legales que sustentan la petición de información. El Formulario deberá ser proporcionado a todo peticionante de información en forma gratuita.
- b) Una vez llenado el Formulario de Petición de Información, el peticionante deberá presentar el mismo en una oficina instalada especialmente para recibir peticiones de información de la ciudadanía, obteniendo una constancia que señale de manera precisa el plazo razonable al cabo del cual la repartición pública entregará la información solicitada.

#### **Artículo 8º. (Principio de gratuidad).**

Todo ciudadano que presente peticiones de información pública ante cualquiera de las instituciones públicas y que la misma no implique un uso que proporcione lucro al peticionante está exenta de cualquier pago y cargas u obligaciones.

En caso de que la información solicitada sea para lucrar, el peticionante deberá cubrir los costos de reproducción de la misma.

#### **Artículo 9º. (De la obligación del funcionario público).**

Los funcionarios públicos están obligados a facilitar el acceso a la información pública y a proporcionar la información solicitada por los ciudadanos peticionantes, con excepción de la información señalada en el Artículo 6 de la presente Ley.

Los funcionarios que obstruyan el acceso a la información pública incurrirán en falta grave y serán pasibles de sanción administrativa que deberá ser señalada por la Ley de Procedimientos Administrativos.

**Artículo 10º. (Del órgano encargado de la aplicación de la presente Ley)**

La Defensoría del Pueblo es el órgano encargado de la aplicación de la presente Ley. Este órgano recibirá las quejas de los ciudadanos peticionantes a quienes:

- a) Se ha negado la información no obstante haber seguido el procedimiento señalado en la presente ley.
- b) Se ha exigido pago de aranceles que vulneren el carácter de gratuidad de acceso a la información pública.
- c) No se ha entregado la información solicitada en el plazo señalado por el formulario de petición de información
- d) Se ha dificultado el acceso a la información pública.
- e) Ha sido objeto de maltrato por parte de los funcionarios públicos encargados de proporcionar información pública.

La Defensoría del Pueblo actuará de oficio cuando considere que existen motivos suficientes para iniciar una investigación sobre contravenciones a la presente Ley.

**Artículo 11º.** Se derogan todas las disposiciones administrativas que contradigan a la presente Ley.

Remítase al H. Senado Nacional para fines de revisión.

## **Anexo No. 4**

### **Anteproyecto de Ley de Derecho de Petición**

**Elaborado por Hugo San Martín, Presidente de la  
Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados**

**La Paz, 22 de Octubre de 2002**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El derecho a formular peticiones se encuentra reconocido, como derecho fundamental de las personas, en el artículo 7mo inciso (h) de la Constitución Política del Estado.

Este derecho fue incorporado primeramente como “derecho a queja” en la Constitución de 1831, estableciéndose como “derecho de petición” desde la Constitución de 1861. Es probable que fuera considerado como secundario respecto a otros instrumentos que definen la relación entre los ciudadanos y los poderes públicos y por ello su ejercicio hubiera sido muy limitado.

Sin embargo el derecho de petición no es un derecho menor, mucho menos en la actual coyuntura en la cual se demanda una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Es un derecho que va en camino del empoderamiento ciudadano y de la transparencia en los actos de la administración pública. Ha llegado el momento de regular este derecho para darle plena eficacia.

La delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición se realiza extensivamente, entendiéndose que abarca a cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, pudiendo ejercerse tanto individual como colectivamente. Se establece la limitación para los miembros de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional determinando que estos sólo pueden ejercer el derecho individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Se introduce la previsión de que del ejercicio del derecho no puede derivarse perjuicio alguno para el peticionario.

Los destinatarios de la petición pueden ser cualquiera de los poderes públicos y sus autoridades, incluyendo los diferentes órganos y entidades administrativas reconocidas constitucionalmente, así como los gobiernos municipales. Estos tienen la obligación de acusar recibo y salvo las excepciones tipificadas deben tramitarlas y contestarlas lo que constituye el perfeccionamiento de este derecho.

Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información y también pueden expresar quejas o reclamos. Su objeto, por tanto, se caracteriza por su amplitud y está referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular.

La reglamentación y regulación del ejercicio del derecho de petición debe caracterizarse por su sencillez y facilidad.

## **EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,**

### **DECRETA:**

#### **Artículo 1. Titularidad y ejercicio del derecho de petición.**

1. Se reconoce el derecho de petición a toda persona natural o jurídica, independiente de la nacionalidad que posea, como forma de expresión y defensa de los intereses legítimos y como participación de los ciudadanos en las tareas públicas.
2. Se puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos establecidos por la presente Ley y sin que su ejercicio pueda ocasionar efecto negativo, ni sanción, ni perjuicio alguno para el peticionario.
3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo podrán ejercer este derecho individualmente en conformidad con sus Leyes y reglamentos específicos.

#### **Artículo 2. Receptores de la petición.**

El derecho de petición podrá interponerse ante cualesquiera de los tres poderes públicos del Estado y sus autoridades, así como ante los órganos, entidades e instituciones de la administración pública incluidos los gobiernos municipales.

#### **Artículo 3. Objeto de las peticiones.**

Las peticiones podrán tratar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de las atribuciones y competencias del receptor. Estas pueden ser de interés exclusiva del peticionario o bien de interés colectivo o general. Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, la solicitud de una información y también pueden expresar quejas y reclamos.

No son objeto de este derecho aquellas solicitudes para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al reglamentado en la presente Ley.

#### **Artículo 4. Formulación**

1. Las peticiones habrán de hacerse por escrito e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad, el objeto y el receptor o destinatario de la petición sin otra formalidad.
2. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar junto a la firma de cada uno de ellos su nombre, apellidos y dirección.
3. Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.

#### **Artículo 5. Utilización de lenguas nativas.**

Los peticionarios tendrán derecho a formular sus peticiones en español o en cualquiera de las lenguas nativas y a obtener respuesta en la lengua de su elección.

#### **Artículo 6. Comunicación de recepción.**

La autoridad, entidad u órgano que reciba una petición acusará recibo de la misma y lo comunicará al interesado dentro de los diez días siguientes a su recepción. Esta actuación se llevará a efecto por el órgano correspondiente de acuerdo con la norma interna de cada entidad.

#### **Artículo 7. Tramitación y Subsanación de peticiones.**

1. Recibido el escrito de petición, se procederá a comprobar su adecuación a los requisitos previstos por la presente Ley. Luego de la apreciación deberá declararse su inadmisibilidad o tramitarse la petición correspondiente.
2. Si el escrito de petición no reuniera los requisitos establecidos en el artículo 4, o no reflejara los datos necesarios con la suficiente claridad, se requerirá al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días con el apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, notificándose entonces su archivo con expresión de la causa.
3. Asimismo se podrá requerir al peticionario la complementación de aquellos datos o documentos que obren en su poder o cuya obtención esté a su alcance y que resulten estrictamente imprescindibles para tramitar la petición.

#### **Artículo 8. Peticiones no admitidas.**

Cuando alguna petición deba ser objeto de un determinado procedimiento administrativo, parlamentario o judicial, se comunicará así al peticionario. Deberá indicarse expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ella.

#### **Artículo 9. Plazo de inadmisibilidad.**

1. La declaración de inadmisibilidad será siempre motivada y deberá acordarse y notificarse al peticionario en los treinta días hábiles siguientes al de presentación del escrito de petición.
2. Si no se notificara al peticionario se entenderá que la petición ha sido admitida.

#### **Artículo 10. Decisiones sobre competencia.**

Cuando un órgano, entidad u autoridad se estime incompetente para el conocimiento de una petición remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si ambos pertenecieran a la misma institución, administración u organismo.

#### **Artículo 11. Tramitación y respuesta de peticiones admitidas.**

1. Una vez admitida una petición, la autoridad u órgano competente se encuentran obligados a contestar en el plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles desde la fecha de su presentación.
2. Cuando se estime que la petición tiene los fundamentos necesarios, la autoridad, entidad u órgano competente para conocer de ella, estará obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad.



3. La respuesta debe ceñirse a los términos en los que la petición ha sido fundamentada debiendo incorporarse las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo.
4. En caso de que, como resultado de la petición, se hubiera adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, esta deberá ser agregada a la respuesta.
5. El derecho de petición no debe confundirse ni con el contenido de la petición, ni con la respuesta. Este derecho tampoco debe entenderse como una prerrogativa que implique una decisión favorable.
6. No debe entenderse conculcado este derecho cuando la respuesta sea negativa.
7. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

**Artículo 12. Recurso de Amparo.**

El derecho de petición no puede ser restringido o suprimido, pudiendo interponerse el Recurso de Amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de autoridades, funcionarios o particulares, de acuerdo a lo establecido en el Art. 19 de la Constitución Política del Estado.

## **Anexo No. 5**

### **Decreto Supremo N° 27329 Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental**

**La Paz, 31 de Enero de 2004**

#### **C O N S I D E R A N D O:**

Que la Carta Democrática Interamericana señala en su Artículo 4 que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa.

Que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia y la transparencia informativa es el pilar fundamental de una buena gestión pública.

Que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, a través de la Resolución aprobada el 10 de junio de 2003, considerada en el presente Decreto Supremo, establece que las excepciones al derecho de información en poder del Estado, que eventualmente se prescriban en la ley, basadas en el concepto de seguridad nacional, sólo deben consignar casos específicos de información clasificada para proteger la capacidad de respuesta al uso de amenaza de fuerzas externas o internas.

Que la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de Santa Cruz de la Sierra, aprobada el 15 de noviembre de 2003, establece como un objetivo y empeño primordial el fortalecimiento institucional del Estado, lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y, promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Que la Declaración de Santa Cruz de la Sierra expresa la voluntad de combatir la corrupción y la impunidad en los sectores público y privado, que constituyen una de las mayores amenazas a la gobernabilidad democrática, reiterando la importancia del acceso a la información en poder del Estado para promover la transparencia, constituyéndose en un elemento esencial para la lucha contra la corrupción y es condición indispensable para la participación ciudadana y el pleno goce de los derechos humanos.

Que la transparencia en la gestión pública reduce la discrecionalidad del funcionario y que la libertad de información contribuye a la credibilidad de las instituciones democráticas.

Que la transparencia presupuestaria es un conjunto de elementos que permiten a los actores externos al gobierno entender y analizar la información sobre los recursos públicos, para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución

de esos recursos y su aplicación en función a las preferencias e iniciativas sociales priorizadas por el gobierno, cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.

Que el Gobierno presidido por el Presidente de la República tiene la voluntad de transparentar la información pública, en el ámbito de su competencia, en tanto el Congreso Nacional apruebe una Ley de acceso a la información.

Que la Atribución 1ro. del Artículo 96 de la Constitución Política del Estado faculta al Presidente de la República a ejecutar y hacer cumplir las Leyes expidiendo los decretos y órdenes convenientes.

## **EN CONSEJO DE GABINETE**

### **DECRETA:**

**ARTICULO 1.-** (OBJETO). El presente Decreto Supremo tiene por objeto el de procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

**ARTICULO 2.-** (TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL). Para procurar la Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental:

- a) Se reconoce y se busca lograr el respeto al acceso a la información a todas las personas, con el propósito de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, como un derecho y un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.
- b) El acceso a la información debe ser asegurado a todas las personas sin distinción, porque provee el insumo básico para el ejercicio de su propia ciudadanía.

**ARTICULO 3.-** (ACCESO A LA INFORMACIÓN). En el marco de transparencia de la gestión pública que está impulsando el Gobierno Nacional, se establece que todas las instituciones del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado, deberán hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo de cada Ministerio, Prefectura y entidad desconcentrada, las siguientes características e indicadores:

- ◆ Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación - TGN, el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN así como por otras fuentes de financiamiento.
- ◆ Términos de Referencia del Personal Contratado.
- ◆ Objetivos y metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales.
- ◆ Reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual.
- ◆ Planes Anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviado al Sistema de Información de Contrataciones del Estado - SICOES.

**ARTÍCULO 4.- (PROCEDIMIENTO).** I. Cualquier persona pública o privada podrá solicitar información específica relativa a los puntos mencionados en el anterior Artículo, de conformidad al derecho de petición establecido en el inciso h del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado, y los procedimientos administrativos establecidos en la Ley Nro. 2341 de Procedimiento Administrativo.

II. En caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones al derecho a la información, además de la queja ante la autoridad superior competente y/o ante el Defensor del Pueblo, el afectado podrá hacer uso de los recursos constitucionales y de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico le franquea.

III. El Poder Legislativo, en cumplimiento a las atribuciones que el Artículo 83 de la Constitución Política del Estado le confiere, ejercerá de manera directa las funciones de investigación y supervigilancia general de la Administración Pública, dirigiendo al Poder Ejecutivo las representaciones que sean pertinentes.

**ARTICULO 5.- (AMBITO MILITAR).** Se considerará información clasificada en el ámbito militar toda aquella información cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:

- ◆ Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
- ◆ Los planes de defensa de bases e instalaciones militares.
- ◆ El material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa nacional.

**ARTÍCULO 6.- (INTEGRIDAD TERRITORIAL).** Se considerará como información clasificada en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:

- ◆ Los planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.
- ◆ La información que, siendo revelada, impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa, dentro de los límites de la Ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos.
- ◆ Los planes de seguridad y defensa de las instalaciones policiales, establecimientos penales y de protección de dignatarios.
- ◆ El movimiento de personal de unidades especializadas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- ◆ Información sobre armamento y material logístico comprometidos en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa.
- ◆ Los planes estratégicos y de inteligencia, que de hacerse públicos perjudicarían la información y/o pongan en riesgo sus fuentes.

**ARTÍCULO 7.- (INFORMACIÓN FINANCIERA).** I. Se considerará como información clasificada en el ámbito de la información financiera, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la estabilidad financiera o a la subsistencia del sistema democrático.

II. No se considerará como información clasificada aquella que tenga que ser investigada por la entidad competente, en casos de acciones ilícitas como ser el blanqueo de dinero o delitos establecidos en la legislación nacional.

**ARTÍCULO 8.- (RELACIONES EXTERNAS).** Se considerará como información clasificada, en el ámbito de las relaciones externas, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes:

Los elementos de negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos mientras dure el curso de las mismas.

Aquella información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto pudiera interrumpir las relaciones diplomáticas con otros países.

**ARTÍCULO 9.- (DISPOSICIÓN TRANSITORIA).** Se otorga un plazo de 30 días, a partir de la publicación del presente Decreto Supremo, para que todas las entidades del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado, adecuen sus sistemas informáticos y/o de información a los efectos previstos en esta normativa.

Los Señores Ministros de Estado en sus respectivos Despachos, así como los Prefectos de Departamento quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

## **Anexo No. 6**

### **Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Elaborado por la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA)**

**La Paz, Mayo de 2004 (Segundo Borrador)**

#### **TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1. (Objeto de la ley).**

La presente ley tiene por objeto:

1. Promover la transparencia de los actos del sector público y,
2. Reconocer y promover el derecho de todas las personas al acceso a la información pública, como un requisito indispensable para el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia y del ejercicio de la ciudadanía.

##### **Artículo 2. (Ámbito de aplicación y obligación de informar).**

- I. La presente Ley tiene aplicación en todas las entidades del sector público, señaladas en los artículos 3°, 4° y 5° de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales.
- II. Las personas individuales o jurídicas privadas y de economía mixta que prestan servicios públicos, ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad, están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que prestan, tarifas y funciones administrativas que ejercen.
- III. Todas las entidades y personas señaladas en el presente artículo están obligadas a brindar información a las personas peticionantes, en los términos señalados en ésta Ley, en concordancia con el artículo 18 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

##### **Artículo 3 (Legitimación)**

Toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, tiene derecho a pedir y recibir información de cualquier entidad de la administración pública y de cualquier otra entidad semipública o privada que reciba, participe o maneje recursos públicos, a partir del derecho de petición consagrado en el inciso h) del artículo 7 de la Constitución Política del Estado.

##### **Artículo 4 (Principios Generales de la Actividad Administrativa).**

Se reconocen como principios de la administración pública: fundamental de la función pública a servir los intereses de la colectividad, autotutela, sometimiento pleno a la ley, verdad material, buena fe, imparcialidad, legalidad y presunción de legitimidad, jerarquía normativa, control judicial, eficacia, economía, simplicidad y celeridad, informalismo, impulso de oficio, proporcionalidad, de conformidad con el artículo 4 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

### **Artículo 5 (Principios específicos del derecho al Acceso a la Información).**

**PUBLICIDAD:** Toda información que generen y posean las entidades del sector público es pública y pertenece a la colectividad, salvo excepciones expresamente previstas por la presente ley. La entidad pública tiene la obligación de entregar la información que solicite cualquier persona en aplicación del principio de publicidad.

**GRATUIDAD:**

- I. El funcionario público designado se encuentra en la obligación de realizar todas las actuaciones pertinentes para posibilitar el acceso a la información de manera gratuita.
- II. El peticionante que requiera información deberá abonar únicamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida, sea ésta impresa o en medio magnético.

### **Artículo 6 (Conservación de la información)**

- I. Se deberán crear y mantener registros y archivos públicos de manera que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Está prohibida la destrucción de información pública. En caso de que la entidad pública destruya la información que posea generará responsabilidad funcionaria susceptible de sanción.

Las entidades públicas están obligado a mantener la información disponible hasta la prescripción del valor administrativo, computable a partir de la fecha de conclusión del trámite. un año atrás a la gestión en la que se solicita la información. De la misma manera, los archivos de oficina deberán contener toda la información contable generada, recibida y obtenida hasta cinco años atrás de la gestión en que se solicita la información.

Los archivos de oficina deberán transferir las documentaciones inactivas al Archivo Central o Memoria Institucional de su entidad, para garantizar el derecho de acceso a la información de esas documentaciones, por que aun conservan el valor legal.

Los Archivos Centrales transferirán las documentaciones que hubieran prescrito en su valor legal, a los repositorios intermedios e históricos de su sector, para garantizar el acceso a las documentaciones consideradas de valor permanente.

### **Artículo 7 (Responsabilidad).**

Los funcionarios públicos que incumplieran con las disposiciones contenidas en la presente ley serán sancionados por la comisión de faltas administrativas, pudiendo incluso ser denunciados por la comisión de delitos contenidos en el Título de Abuso de Autoridad de acuerdo con los artículos 153 y 154 del Código Penal.

### **Artículo 8 (Represalias).**

- I. El cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta ley, no podrá dar lugar a represalias de terceros o superiores jerárquicos contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.

- II. De conformidad al principio de publicidad y libertad de información, ninguna persona, pública o privada, entidad o medio de comunicación que divulgue información obtenida, no importando el medio de obtención de la misma, podrá ser objeto de represalias o acciones administrativas o judiciales por la divulgación de la información

**Artículo 9 (Obstrucción y retraso).**

El funcionario público responsable de proporcionar información que de modo arbitrario impida, retrase o dificulte el acceso a la información requerida por el peticionante, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley estará sujeto a las prescripciones del artículo 7 de la presente Ley.

**Artículo 11 (Medidas básicas).**

La entidad pública deberá adoptar medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia y el acceso a la información. En tal sentido, se deberá prever adecuada infraestructura, organización, sistematización y publicación de la información señalada en la presente Ley.

**TÍTULO SEGUNDO  
DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PORTALES DE TRANSPARENCIA**

**Artículo 12 (Portal de transparencia).**

Las entidades del sector público deberán implementar, bajo cualquier modalidad, portales de transparencia sean éstos físicos como electrónicos, donde se publicará la información mínima obligatoria señalada en la presente Ley.

**Artículo 13 (Contenido mínimo de los portales de transparencia).**

El portal de transparencia de la entidad pública debe contener mínimamente:

1. Datos generales de la entidad pública que incluyan marco legal al que esta sujeta, ubicación, domicilio, estructura orgánica, niveles jerárquicos, organización, procedimientos, servicios ofrecidos y concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas.
2. Normativa específica relacionada a la tramitación de asuntos administrativos, facultades conferidas a las unidades administrativas, requisitos y formatos de tramitación.
3. Modalidades de nombramientos a funcionarios de designación, lista de funcionarios designados mediante memorándums o resoluciones y consultores unipersonales.
4. Información presupuestaria que incluya datos sobre presupuestos aprobados o vigentes y las fuentes de financiamiento,
5. Reportes de ejecución presupuestaria, de manera anual..
6. Planes Anuales de contratación de bienes y servicios, enviado al sistema de Informaciones de contrataciones del Estado
7. Adquisiciones de bienes y servicios, montos comprometidos, proveedores, contrataciones realizadas, cantidad y características de bienes y servicios adquiridos o por adquirir.



8. Resultados de misiones oficiales realizadas por las máximas autoridades ejecutivas
9. Información adicional que la entidad considere pertinente.

## **TÍTULO TERCERO**

### **ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **Artículo 14 (Denegatoria de acceso).**

La entidad a la cual se solicite información no podrá negar la misma bajo ningún concepto, ni basará su decisión en distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera del peticionante. Las únicas excepciones son las establecidas en la presente Ley

#### **Artículo 15 (Imposibilidad)**

Cuando la entidad no esté en condición de satisfacer la petición debe informar por escrito al peticionante las limitaciones y motivos que generan la imposibilidad, mediante resolución expresa de la máxima autoridad ejecutiva.

#### **Artículo 16 (Información de acceso público).**

- I. La entidad pública tiene la obligación de proveer la información requerida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre bajo su responsabilidad.
- II. La entidad sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre la misma. El peticionante no podrá requerir un cambio de formato o que se ordene la información de una manera diferente a la que se encuentra almacenada o archivada en la entidad.

#### **Artículo 17 (Documentos de validez legal).**

De conformidad con los artículos 1309 y 1311 del Código Civil, los documentos reproducidos, expedidos y acreditados por funcionarios públicos autorizados dan fe de documentos originales.

#### **Artículo 18 (Orientación ciudadana).**

En el supuesto de que la entidad no posea la información solicitada, deberá orientar y poner, por escrito, en conocimiento del peticionante su posible destino o ubicación.

#### **Artículo 19 (No generación de información adicional).**

La petición de información no implica la obligación de la entidad de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse la petición.

#### **Artículo 20 (Procesamiento de la información).**

El derecho de acceso a la información no permite al peticionante exigir al funcionario responsable designado efectuar evaluaciones, gráficos explicativos o análisis estadísticos de la información bajo su responsabilidad.

### **Artículo 21 (Información parcial).**

En caso de que un documento contenga información parcial, la entidad pública deberá permitir el acceso a la información que se encuentre disponible.

### **Artículo 22 (Normas en tratamiento).**

- I.- Los Proyectos de Ley que estén siendo tratados en el Poder Legislativo, por cualquiera de sus cámaras, comisiones o parlamentarios deberán ser entregados al peticionante, no importando la fase de revisión en que se encuentren, de acuerdo al principio de publicidad y al interés público.
- II. Los anteproyectos y proyectos de Decretos Supremos y resoluciones de carácter general que estén siendo tratados en el Poder Ejecutivo, son de conocimiento público y deberán ser entregadas al peticionante una vez esté concluida su redacción, sin importar que aún no esté debidamente aprobada, de acuerdo al principio de publicidad y al interés público.

### **Artículo 23 (Informe a la opinión pública).**

La Máxima Autoridad Ejecutiva de las entidades obligadas a brindar información a por la presente Ley deberá difundir por lo menos una vez al año, un informe a la opinión pública que detalle el tratamiento dado a las peticiones de información atendidas y derivadas.

## **TITULO CUARTO EXCEPCIONES AL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

### **Artículo 24 (Excepciones al ejercicio del derecho).**

Se tratara de manera excepcional la información clasificada expresamente como secreta, reservada y confidencial considerando el perjuicio público o particular que podría generar su difusión. Esta clasificación no será, en ningún caso, discrecional de la autoridad pública.

### **Artículo 25 (Habeas Data).**

Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos, de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos por la Constitución Política del Estado, podrán, además de los recursos administrativos previstos en la presente Ley, al recurso de Habeas Data, establecido en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

### **Artículo 26 (Información secreta en el ámbito militar)**

- I. La información referida al patrimonio, sistema económico financiero y recursos de las FF.AA es de orden público y por tanto irrestricta y sujeta a las disposiciones de la presente Ley.
- II. Sólo se considerará información clasificada en el ámbito militar las siguientes:

- Las operaciones y planes de defensa, inteligencia y contrainteligencia militar.
  - El material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuya divulgación pondría en riesgo los planes de defensa y seguridad nacional.
- III .La información clasificada en el artículo 98° y 120° de la Ley N° 1404 de las FF.AA y las establecidas en este artículo, podrán ser levantadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la presente Ley.

#### **Artículo 27 (Información reservada en el ámbito policial)**

- I. Se considerará como información clasificada en el ámbito del orden interno las siguientes:
- Los planes de operaciones policiales de inteligencia destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.
  - La información policial e investigativa, dentro de los límites establecidos en la Ley Orgánica del Ministerio Público y el Nuevo Código de Procedimiento Penal, incluyendo los sistemas de recompensa, servicios de inteligencia y protección de testigos.
  - Los planes de seguridad y defensa de las instalaciones policiales, establecimientos penales y protección de dignatarios.
  - Información sobre armamento y material logístico comprometidos en operaciones especiales y planes de seguridad.
- II. La información reservada [verificar] establecida en el artículo 55° de la Ley N° 1675 Orgánica de la Policía Nacional, de 5 de diciembre de 1995, podrá ser levantada de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la presente Ley.

#### **Artículo 28 (Información procesal).**

La información vinculada a un proceso financiero, administrativo o judicial será divulgada de conformidad a lo establecido en la legislación pertinente.

#### **Artículo 29 (Regulación de excepciones).**

Los casos establecidos como de excepción en la presente Ley son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, debiendo ser interpretados de manera restrictiva. Sólo una ley especial, en el ámbito de las materias señaladas en la presente Ley, podrá generar otra excepción expresa.

#### **Artículo 30 (Entidades facultadas para acceder a información clasificada como secreta, reservada o confidencial)**

- I. La información contenida en las excepciones señaladas en la presente Ley, es accesible y no puede ser denegada bajo ningún concepto o excepción, ante:
- Petición del Congreso Nacional.
  - Requerimiento motivado de Juez competente.
  - Petición con fines de investigación financiera de la Unidad de Investigación Financiera,
  - Requerimiento motivado de la Contraloría General de la República
  - Petición motivada de información del Delegado Presidencial Anticorrupción.

- II. El incumpliendo ante las peticiones o requerimientos señalados, acarreará el procesamiento administrativo que corresponda; el procesamiento penal, por los delitos de Resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes y/o Incumplimiento de Deberes. Los titulares de las entidades nombradas en el parágrafo I podrán, además, presentar queja escrita ante el Presidente de la República.
- III. Las entidades facultadas en el presente artículo para acceder a la información clasificada, deberán guardar la confidencialidad necesaria señalada en el artículo 23° de la presente Ley, estando expresamente prohibidas de develar a terceros la información obtenida, bajo responsabilidad administrativa, civil y/o penal correspondiente.

**Artículo 31 (Coordinación Nacional de Acceso a la Información)** (Este artículo podría ser introducido como nueva competencia del Defensor del Pueblo, modificando su Ley).

*Se dispondrá la creación de la Coordinación Nacional de Acceso a la Información entendida como el órgano de la administración pública, con autonomía operativa, presupuestaria, con facultades de decisión y sanción en el ámbito administrativo, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las entidades públicas.*

## **TITULO QUINTO DEL PROCEDIMIENTO**

### **Artículo 32 (Inicio del procedimiento).**

- I. Toda petición de información deberá ser dirigida al Oficial de Información o funcionario designado por la entidad. En caso de que éste no hubiera sido designado, la petición se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior jerárquico.
- II. La entidad a la cual se haya presentado la petición de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de 20 días administrativos; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por otros veinte días administrativos adicionales, por razones debidamente justificadas por escrito.

### **Artículo 33 (Silencio Administrativo Negativo).**

De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso anterior, se entenderá como denegada la petición de información, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda, o en su caso jurisdiccional constitucional, de conformidad al artículo 17 de la Ley N° 2341.

*[Propuesta normativa: Éste artículo está ligado a la decisión de que el defensor del pueblo, como autoridad constitucional independiente, sea la vía de apelación en el nivel de Recurso Jerárquico, antes de pasar a la vía contencioso administrativa como última instancia.*

*La otra posibilidad (sin la intervención del Defensor del Pueblo) es la establecida en el Capítulo V del Título III de la Ley N 2341 de Procedimiento administrativo, con la*

*salvedad de la modificación de los plazos para los recursos de revocatoria y jerárquicos, adecuados a ésta Ley.])*

## **DISPOSICIONES FINALES**

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

#### **Artículo 1. (Plazos de la Implementación de los portales de información).**

- I. En una primera fase comprendida hasta seis meses después de la promulgación de ésta Ley, los funcionarios públicos encargados de buscar y entregar la información (oficiales de información) deberán ser capacitados por una entidad del Ministerio de la Presidencia establecida al efecto y también se deberá adecuar la oficina de recepción y entrega de información así como las páginas Web de la entidad.
- II. En una segunda fase que no podrá exceder un año a partir de la promulgación de esta Ley, las entidades públicas establecerán progresivamente, conforme a presupuesto, la difusión de información a través de portales de Internet.

#### **Artículo 2. (Vacatio Legis)**

- I. La presente ley entrará en vigencia a los 12 meses de su promulgación.
- II. Con anterioridad al plazo previsto, las entidades Piloto que están en actual preparación para la implementación del Acceso a la Información, en coordinación con la Delegada Presidencial Anticorrupción, brindarán, en la medida de sus posibilidades físicas o electrónicas, la información señalada en Decreto Supremo N 27329 de 30 de enero de 2004 de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

#### **Disposición Final.**

Quedan encargados de hacer cumplir la presente Ley, el Ministro de la Presidencia, la Delegada Presidencial Anticorrupción, el Defensor del Pueblo y las Máximas Autoridades Ejecutivas de las Entidades Obligadas en la presente disposición.

Remítase al Poder Ejecutivo para fines constitucionales. Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los [insertar] días del mes de mayo de dos mil cuatro años.

Fdo.... [parlamentarios]

Por lo tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República, Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los [insertar] días del mes de mayo de dos mil cuatro años.

FDO. CARLOS D. MESA GISBERT, ministros de Estado.

## **Anexo No. 7**

### **Decreto Supremo N° 28168**

**Carlos D. Mesa Gisbert**  
**Presidente Constitucional de la República**

**La Paz, 17 de Mayo de 2005**

#### **C O N S I D E R A N D O:**

Que el derecho de las personas a la información, consistente en el ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento de su elección, se encuentra reconocido, en su aspecto individual, en el inciso b) del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado, que establece el derecho a emitir libremente las ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, y, en su aspecto social, como derecho implícito, en su Artículo 35.

Que el derecho a la información tiene relación directa con el derecho fundamental de las personas a formular peticiones individual o colectivamente, reconocido en el inciso h) del Artículo 7 de la Constitución Política del Estado.

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 19, establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala la necesidad de que los Estados garanticen el derecho de toda persona a la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, en forma escrita o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Que la Resolución N° 1932 adoptada por la Organización de los Estados Americanos, en su sesión plenaria del 10 de junio de 2003, establece que: "el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema

democrático, representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información".

Que en una sociedad democrática amplia e inclusiva es aspiración la vigencia de un derecho a la comunicación e información que, correspondiendo a todos y a cada uno de los ciudadanos, cree oportunidades más amplias para la edificación de su ciudadanía más allá de las reconocidas libertades de expresión y pensamiento.

Que el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veraz es un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente; particularmente en el acceso a la información necesaria para investigar delitos de lesa humanidad, de violaciones a derechos humanos, delitos de daño económico al Estado y de hechos de corrupción.

Que en este sentido, a propuesta de la Delegación Presidencial Anticorrupción, corresponde emitir la presente norma por la vía rápida, en el marco del Capítulo IX del Decreto Supremo N° 27230 de 31 de octubre de 2003.

## **EN CONSEJO DE GABINETE,**

### **D E C R E T A:**

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** El presente Decreto Supremo tiene por objeto garantizar el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo.

**ARTÍCULO 2.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN).** El presente Decreto Supremo se aplica en el ámbito del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Cuando el Estado no tenga la participación social mayoritaria, este Decreto Supremo se aplicará a los servidores públicos o particulares que lo representen, en el marco de sus funciones y competencias.

**ARTÍCULO 3.- (PRINCIPIOS).** Los principios fundamentales que guían el acceso a la información pública son los siguientes:

**PUBLICIDAD:** Toda información que genere y posea el Poder Ejecutivo pertenece a la colectividad y es pública. Las personas tendrán el derecho de acceso irrestricto a la misma, salvo excepciones expresamente previstas por leyes vigentes.

En ningún caso podrá ser amparada bajo secreto, reserva o confidencialidad información referida a la comisión de delitos de lesa humanidad, violaciones a derechos humanos, corrupción en el ejercicio de funciones públicas y daño económico al Estado.

**OBLIGATORIEDAD:** Toda entidad del Poder Ejecutivo tiene la obligación de entregar la información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz, que solicite cualquier persona, sin discriminación alguna.

**GRATUIDAD:** El acceso a la información es gratuito. Cuando existan costos de reproducción, éstos deberán ser cubiertos por el solicitante.

**ARTÍCULO 4.- (DERECHO A LA INFORMACIÓN).** Se reconoce el derecho de acceso a la información a todas las personas como un presupuesto fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia.

**ARTÍCULO 5.- (LEGITIMACIÓN).** En ejercicio de los derechos de información y petición, toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, está legitimada para solicitar y recibir información completa, adecuada, oportuna y veraz del Poder Ejecutivo.

**ARTÍCULO 6.- (GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN).** Las Máximas Autoridades Ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, estableciendo la estructura y procedimientos internos de las entidades públicas bajo su dependencia, que permitan brindar información completa, adecuada, oportuna y veraz.

**ARTÍCULO 7.- (REGULACIÓN DE EXCEPCIONES).** I. El acceso a la información sólo podrá ser negado de manera excepcional y motivada, únicamente respecto a aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial. Esta calificación no será, en ningún caso, discrecional de la autoridad pública.

II. Levantado el secreto, la reserva o la confidencialidad por autoridad competente, de conformidad a leyes vigentes, la información solicitada será proporcionada de manera oportuna y preferente.

**ARTÍCULO 8.- (INFORMACIÓN SECRETA, RESERVADA O CONFIDENCIAL DEL PODER EJECUTIVO).** I. La información secreta, reservada o confidencial del Poder Ejecutivo relativa a la seguridad interior o exterior del Estado se sujetará al siguiente régimen:

- Conservación indefinida de la documentación respaldatoria.
- Levantamiento del secreto, reserva o confidencialidad por orden de autoridad competente.
- Levantamiento automático del secreto, reserva o confidencialidad de la información, transcurridos veinte (20) años desde el momento del hecho generador de la información.

II. La ejecución y control de la Partida Presupuestaria de Gastos Específicos de la Administración Central - 26100, se sujetará a lo establecido en los Decretos Supremos vigentes para tal efecto.



**ARTÍCULO 9.- (MEDIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN).** Las personas pueden acceder a la información pública de manera directa a través de páginas electrónicas, publicaciones o cualquier otro formato de difusión; y de manera indirecta, a través de la Unidad de Información que las Máximas Autoridades Ejecutivas habilitarán en cada una de las entidades bajo su cargo ó a través de la Unidad existente a la que dicha Autoridad le delegue expresamente esta función.

**ARTÍCULO 10.- (PUBLICACIÓN OBLIGATORIA).** I. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Decreto Supremo deberán publicar y actualizar, a través de sus respectivas páginas electrónicas, la siguiente información mínima, sin que esto signifique que el acceso a la restante información esté restringido:

- Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación.
- Nómina de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales, pagados por el TGN o por otras fuentes de financiamiento.
- Datos principales de los contratos de bienes, obras y servicios y convenios celebrados por la institución.
- Programas Operativos Anuales.
- Reportes anuales de ejecución presupuestaria.
- Planes anuales de Contratación de Bienes y Servicios enviados al Sistema de Información de Contrataciones del Estado - SICOES y reportes actualizados de su ejecución.

II. Los convenios y tratados internacionales vigentes para el país, así como los instrumentos relativos a su celebración y vigencia, serán publicados en la Gaceta Oficial de Bolivia.

III. El Ministerio de Hacienda publicará en su página electrónica la estructura y escalas salariales vigentes en las Instituciones que conforman el Poder Ejecutivo.

**ARTÍCULO 11.- (ACCESO INDIRECTO).** I. Los peticionantes, debidamente identificados, solicitarán la información de manera verbal o escrita a la Unidad de Información establecida al efecto.

II. El servidor público responsable llevará un registro de todas las solicitudes presentadas. La información será puesta a disposición del solicitante en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, salvo caso de negativa justificada en las causales establecidas en el presente Decreto Supremo.

III. No será exigible la justificación del pedido ni el patrocinio de abogado para la presentación de solicitudes.

**ARTÍCULO 12.- (FORMATO DE LA INFORMACIÓN).** I. Toda entidad pública tiene la obligación de proveer la información requerida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella y que se encuentre bajo su responsabilidad o el ámbito de su competencia.

II. La entidad sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre. El peticionante no podrá requerir un cambio de formato o que se expida la información de una manera diferente a la que se encuentra almacenada o archivada en la entidad.

III. De conformidad al principio de gratuidad, el peticionante que requiera información deberá abonar únicamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida.

**ARTÍCULO 13.- (INFORMACIÓN ADICIONAL).** La petición de información no implica la obligación de la entidad de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse la petición.

**ARTÍCULO 14.- (INFORMACIÓN PARCIAL).** En caso de que un documento contenga información parcial, la entidad pública deberá permitir el acceso a toda la información que se encuentre disponible.

**ARTÍCULO 15.- (NEGATIVA JUSTIFICADA).** I. La negativa justificada a la entrega de la información, sólo podrá fundamentarse en las siguientes causales:

- Secreto, reserva o confidencialidad establecidas de manera expresa en leyes vigentes, salvo caso de levantamiento de esta calidad por autoridad competente, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.
- Inexistencia de la información solicitada en los registros o archivos de la entidad.
- Falta de competencia para proporcionar la información, cuando ésta le corresponda a otra entidad.

II. La autoridad competente deberá comunicar por escrito al peticionante su negativa fundada en las causales precedentes, señalando las limitaciones y motivos que justifican la no entrega de la información solicitada.

III. La autoridad deberá orientar al peticionante, por escrito, el posible destino o ubicación de la información, cuando ésta no exista en sus archivos o registros o no esté dentro del ámbito de su competencia.

**ARTÍCULO 16.- (NEGATIVA INDEBIDA)** I. En caso de negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, el peticionario podrá acudir en queja ante la autoridad superior competente o el Defensor del Pueblo, o hacer uso de los recursos constitucionales, judiciales y administrativos vigentes en el ordenamiento jurídico.

II. La autoridad superior competente, resolverá la queja en el plazo de cinco (5) días hábiles a partir de su presentación. Si la considera fundada, dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles proporcionará la información solicitada.

**ARTÍCULO 17.- (RESPONSABILIDAD) I.** Los servidores públicos encargados del cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo que incurran en negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal en la atención de las solicitudes de información, independientemente de la responsabilidad administrativa y civil que les corresponda, serán pasibles de responsabilidad penal por delito de incumplimiento de deberes.

**II.** La autoridad administrativa superior, conocido el hecho, presentará denuncia ante el Ministerio Público para la acción penal correspondiente. El petitionerario afectado en su derecho podrá presentar denuncia ante la misma entidad.

**ARTÍCULO 18.- (EXENCIÓN DE SANCIONES) I.** El cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto Supremo no dará lugar a ningún tipo de sanciones contra las personas que proporcionen la información solicitada.

**II.** Ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, entidad o medio de comunicación que divulgue la información obtenida, podrá ser objeto de represalias, acciones administrativas o judiciales por la divulgación de información, incluyendo la señalada en el Artículo 7 del presente Decreto Supremo y el Artículo 8 de esta misma norma cuando se encuentre enmarcado en los procedimientos y plazos establecidos a tal efecto.

**ARTÍCULO 19.- (PETICIÓN DE HABEAS DATA) I.** Toda persona, en la vía administrativa, podrá solicitar ante la autoridad encargada de los archivos o registros la actualización, complementación, eliminación o rectificación de sus datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, relativos a sus derechos fundamentales a la identidad, intimidad, imagen y privacidad. En la misma vía, podrá solicitar a la autoridad superior competente el acceso a la información en caso de negativa injustificada por la autoridad encargada del registro o archivo público.

**II.** La petición de Habeas Data se resolverá en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles. En caso de negativa injustificada de acceso a la información, la autoridad jerárquica competente, adicionalmente tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para proporcionar la información solicitada.

**III.** La petición de Habeas Data no reemplaza ni sustituye el Recurso Constitucional establecido en el Artículo 23 de la Constitución Política del Estado. El interesado podrá acudir, alternativamente, a la vía administrativa sin que su ejercicio conlleve renuncia o pérdida de la vía judicial. El acceso a la vía judicial no estará condicionado a la previa utilización ni agotamiento de esta vía administrativa.

**ARTÍCULO 20.- (MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN) I.** Toda entidad pública deberá adoptar medidas administrativas que garanticen y promuevan la transparencia y el acceso a la información. En tal sentido, se deberá prever adecuada infraestructura, organización, sistematización y publicación de la información, dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto Supremo.

II. El Poder Ejecutivo promoverá acciones dirigidas a crear en la sociedad una cultura de acceso a la información a través de planes de sensibilización pública; programas de capacitación y actualización de servidores públicos; evaluaciones y monitoreos periódicos del cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo.

III. El Ministerio de Hacienda habilitará las partidas presupuestarias que correspondan, para el cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo.

**ARTÍCULO 21.- (VIGENCIA DE NORMAS) I.** Se abroga el Decreto Supremo N° 27329 de 31 de enero de 2004.

II. Se derogan las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

Los Señores Ministros de Estado en sus respectivos Despachos y la Delegada Presidencial Anticorrupción quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los diecisiete días del mes de mayo del año dos mil cinco.

**FDO. CARLOS D. MESA GISBERT**

Fdo. Juan Ignacio Siles del Valle

Fdo. José Antonio Galindo Neder

Fdo. Saúl Lara Torrico

Fdo. Gonzalo Arredondo Millán

Fdo. Luis Carlos Jemio Mollinedo

Fdo. Erwin Aguilera Antunez

Fdo. Wálter Kreidler Guillaux

Fdo. René Gómez García Palao

Fdo. Guillermo Torres Orias

Fdo. María Soledad Quiroga Trigo

Fdo. Graciela Rosario Quiroga Morales

Fdo. Audalia Zurita Zelada

Fdo. Victor Gabriel Barrios Arancibia

Fdo. Jorge Espinoza Morales

Fdo. Gloria Ardaya Salinas

Fdo. Pedro Ticona Cruz

## **Anexo No. 8**

### **Proyecto de Decreto Supremo de Acceso a la Información Pública**

**Elaborado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Carlos Goitia,  
durante la Presidencia de Jorge Quiroga Ramírez**

**La Paz, Mayo de 2002**

EN CONSEJO DE GABINETE,

#### **D E C R E T A:**

**ARTICULO 1.** (Naturaleza Jurídica). El derecho de acceso a la información pública es un derecho que faculta a las personas físicas y jurídicas, a solicitar, exigir y recibir información adecuada, oportuna y completa referida a todo lo que pertenece y está relacionado con la esfera pública comprendida en el AMBITO DE PALIACIÓN DE LA PRESENTE NORMA. Este derecho podrá ser ejercido en forma directa, sin condicionamiento alguno y ante cualquiera de las instancias jurisdiccionales de los poderes u órganos públicos establecidos por la Constitución Política del Estado.

**ARTICULO 2.** (Objeto). El presente Decreto Supremo tiene por objeto:

- a) Regular el derecho que tiene toda persona física o jurídica de acceder a la información pública de conformidad con los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad de los actos de las instituciones públicas; los derechos humanos y el derecho de petición establecido en el Artículo 7 de la constitución Política del Estado.
- b) Promover el control y la evaluación ciudadana, directa y permanente de las actividades de los funcionarios públicos, la gestión pública, el manejo de cuentas públicas y el mandato conferido por el pueblo.
- c) Fortalecer el espíritu público de la ciudadanía proporcionándole una herramienta que le permita formarse juicios ajustados a los hechos frente a los actos de gobierno y a las actividades de los funcionarios públicos en general.
- d) Garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los funcionarios públicos de atender peticiones de información hechos por ciudadanos en forma particular o colectiva, sin perjuicio de la información pública que producen por iniciativa propia.

**ARTICULO 3.** (Sujetos). Se define como sujetos del derecho de acceso a la información de las instituciones públicas a todas las personas físicas y jurídicas nacionales y radicadas en el país.

Los sujetos del derecho de acceso a la información pública no pueden ejercer este derecho en forma indiscriminada, ni en perjuicio de otros derechos ni afectar arbitrariamente la prestación de un servicio. La información obtenida no podrá ser utilizada para obstaculizar la gestión pública.

**ARTICULO 4.** (Ámbito de aplicación). El presente Decreto Supremo se aplicará a la Administración Pública, entendiéndose ésta conformada por:

- a) El Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas, la contraloría General de la República, el Defensor del Pueblo y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE.
- b) Gobiernos Municipales y Universidades Públicas, en el marco de su autonomía.

**ARTICULO 5.** (De la información a acceder). El presente Decreto Supremo faculta a acceder a la información pública que disponen las instituciones contempladas en la presente norma. Estas instituciones no están obligadas a proporcionar información que no posean y a realizar investigaciones y trámites sobre información no disponible, aunque tienen la obligación de orientar al solicitante sobre las fuentes de la información solicitada.

Entre la información a la que los ciudadanos podrán acceder está la:

- a) Información sobre el Presupuesto General de la Nación referida a las partidas, montos, remisión de partidas dinerarias, estado de gastos, recuperación de fondos y la información acerca de las finanzas del Estado.
- b) Información sobre declaración jurada patrimoniales de los funcionarios públicos de todos los niveles jerárquicos.
- c) Información de rendición de cuentas detallada de todo monto de dinero recibido por funcionarios públicos.
- d) Información detallada sobre gastos que realicen cualesquiera de las entidades públicas contempladas en la presente norma.
- e) Información sobre adjudicaciones y contratos contraídos por las instituciones públicas.
- f) Información detallada sobre número de funcionarios de cada institución pública así como también de las actividades que desarrollan dichos funcionarios.
- g) Información sobre la modalidad de nombramientos de funcionarios públicos de distintas jerarquías.
- h) Información referida a la hoja de vida actualizada de los funcionarios públicos.
- i) Información sobre régimen de sueldos de funcionarios públicos de todos los niveles de jerarquía.
- j) Información referida a la resolución, justificación de la contratación de personal, cargos que ocupó anteriormente y cargo actual.
- k) Información sobre la ejecución de las ofertas electorales de los partidos en función de gobierno en las diferentes áreas de actividad. Los principales titulares del poder político (Ministros, representantes, Alcaldes, etc.) deberán dar cuentas sobre el desarrollo de las políticas ofertadas al electorado y el mandato recibido a partir de los dos primeros años de inicio de la gestión gubernamental.

**ARTICULO 6.** (Excepciones). El presente Decreto Supremo establece casos en los que podrá mediar la suspensión fundada del acceso a la información pública. Los casos son los siguientes:

- a) Información clasificada como secreto de Estado o referidas a cuestiones de seguridad nacional, estrategias de alineamiento con otros Estados, hipótesis de guerra y seguridad interna y temas de salud pública.

- b) Información clasificada como secretos legales como el secreto profesional, bancario, fiscal o financiero, industrial, comercial, inventos, patentes. También se incluye en esta clase de información las investigaciones criminales en fase judicial, la información de proceso que involucren a menores y la dignidad de particulares.
- c) Información sobre la vida privada o datos sensibles de las personas así como también información sobre cuestiones de interés particular.
- d) Información de particulares recibida por el Estado bajo la promesa de reserva. La suspensión del acceso a la información pública en los casos referidos, deberá ser fundada por la instancia pública correspondiente mediante una resolución expresa que deberá ser entregada al ciudadano peticionante.

**ARTICULO 7.** (Procedimiento). Para ejercer el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos peticionarios de información pública deberán seguir el siguiente procedimiento:

- a) Llenar un formulario de Petición de información preelaborado por la repartición pública correspondiente. Para tal efecto, las entidades públicas comprendidas en la presente norma, deberán disponer de un Formulario de Petición de Información que consigne espacios en blanco para los datos del peticionante de información obtenida, la información solicitada; el área institucional y el sector del requerimiento; el destinatario de la petición según el área y sector y las referencias legales que sustentan la petición de información. El Formulario deberá ser proporcionado a todo peticionante de información en forma gratuita.
- b) Una vez llenado el Formulario de Petición e información, el peticionante deberá presentar el mismo en una oficina instalada especialmente para recibir peticiones de información de la ciudadanía, obteniendo una constancia que señale de manera precisa el plazo razonable al cabo del cual la repartición pública entregará la información solicitada.

**ARTICULO 8.** (Principio de gratuidad). Todo ciudadano que presente peticiones de información pública ante cualquiera de las instituciones públicas y que la misma no implique un uso que proporcione lucro al peticionante está exento de cualquier pago, cargas u obligaciones.

En caso de que la información solicitada sea para lucrar, el peticionante deberá cubrir los costos de reproducción de la misma.

**ARTICULO 9.** (De la obligación del funcionario público). Los funcionarios públicos están obligados a facilitar el acceso a la información pública y a proporcionar la información solicitada por los ciudadanos peticionantes, con excepción de la información señalada en el Artículo 5° de la presente norma.

Los funcionarios que obstruyan el acceso a la información pública incurrirán en falta grave y serán pasibles de sanción conforme a lo previsto por la Ley N° 1178 de fecha 29 de julio de 1980.

Los señores ministros de Estado en las Carteras de Presidencia, Hacienda y Justicia y Derechos Humanos, quedan encargados de la ejecución del presente Decreto Supremo.

Es dado en la ciudad de La Paz....



## **Anexo No. 9**

### **Versión 2006 No Oficial**

## **Proyecto de Decreto Supremo de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Juan Evo Morales Ayma**  
**Presidente Constitucional de la República**

### **CONSIDERANDO:**

Que en el marco de la Revolución Democrática y Cultural, que implica una revolución jurídica, es tarea del Gobierno amparar y garantizar el acceso a la información por parte de todo el aparato estatal y de toda entidad en la que este participe, coadyuvando a una constante reducción de la corrupción e impulsando una adecuada administración de los recursos del Estado. En este accionar se considera necesaria la participación de la ciudadanía como una forma de control social, en los actos administrativos y negocios del Estado, permitiendo su transparencia.

Que el derecho de las personas a la información, consistente en el ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento de su elección, se encuentra reconocido, en su aspecto individual, en el art. 7 inc. b) de la Constitución Política del Estado, que establece el derecho a emitir libremente las ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, y, en su aspecto social, como derecho implícito, en su Artículo 35.

Que el derecho a la información tiene relación directa con el derecho fundamental de las personas a formular peticiones individual o colectivamente, reconocido en el Artículo 7 inciso h) de la Constitución Política del Estado.

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Artículo 19, establece que: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala la necesidad de que los Estados garanticen el derecho de toda persona a la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, en forma escrita o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Que la convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Que la Resolución No 1932 adoptada por la Organización de los Estados Americanos, en su sesión plenaria de 10 de junio de 2003, establece que: “el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública y que en un sistema democrático, representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de la participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.

Que en una sociedad democrática amplia e inclusiva es aspiración la vigencia de un derecho a la comunicación e información que, correspondiendo a todos y cada uno de los ciudadanos, cree oportunidades más amplias para la edificación de su ciudadanía más allá de las reconocidas libertades de expresión y pensamiento.

Que el acceso a la información pública, de manera oportuna, completa, adecuada y veras es un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente; particularmente en el acceso a la información necesaria para investigar delitos de lesa humanidad, de violaciones a derechos humanos, delitos de daño económico al Estado y de hechos de corrupción.

## **EN CONSEJO DE GABINETE,**

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** El presente Decreto Supremo tiene por objeto garantizar el acceso a la información; como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión de los órganos comprendidos en el alcance del artículo segundo del presente Decreto Supremo.

**ARTÍCULO 2.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN).** El presente Decreto Supremo se aplica en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en las entidades, instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y, en toda otra entidad donde el Estado tenga presencia y/o participación económica.

**ARTÍCULO 3.- (PRINCIPIOS).** Los principios fundamentales que guían el acceso a la información pública son los siguientes:

**PUBLICIDAD:** Toda información que generen y posean los órganos establecidos en el art. 2 del presente Decreto Supremo, pertenecen a la colectividad y son-públicas. Las

personas tendrán el derecho de acceso irrestricto a la misma, salvo excepciones expresamente previstas por leyes vigentes.

En ningún caso podrá ser amparada bajo secreto, reserva o confidencialidad información referida a la comisión de delitos de lesa humanidad, violaciones a derechos humanos, corrupción en el ejercicio de funciones públicas y daño económico al Estado.

**OBLIGATORIEDAD:** Las entidades comprendidas en el Presente Decreto Supremo tienen la obligación de entregar la información de manera completa, adecuada, oportuna y veras, que solicite cualquier persona, sin discriminación alguna.

**GRATUIDAD** El acceso a la información es gratuito. Cuando existan costos de reproducción éstos deberán ser cubiertos por el solicitante.

**ARTÍCULO 4.- (DERECHO A LA INFORMACIÓN).** Se reconoce el derecho de acceso a la información a todas las personas como un presupuesto fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía y fortalecimiento de la democracia.

**ARTÍCULO 5.- (LEGITIMACIÓN).** En ejercicio de los derechos de información y petición, toda persona-natural-o jurídica, individual o colectivamente, está legitimada para solicitar y recibir información completa, adecuada, oportuna y veraz de las entidades comprendidas en el Presente Decreto Supremo.

**ARTÍCULO 6.- (GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN).** Las Máximas: Autoridades Ejecutivas deben asegurar el acceso a la información a todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, estableciendo la estructura y procedimientos internos de las entidades públicas bajo su dependencia, que permitan brindar información completa, adecuada, oportuna y veras.

**ARTÍCULO 7.- (CONSERVACIÓN Y CUSTODIA DE LA INFORMACIÓN)** Las entidades comprendidas en el artículo 2 del presente Decreto Supremo, están obligadas a la conservación y custodia de la información generada o recibida en el marco de las normas legales en vigencia, relativas a su preservación. Su omisión o incumplimiento darán lugar a las responsabilidades penales consiguientes y otros que correspondan según ley. Es responsabilidad de las entidades señaladas anteriormente crear y mantener registro públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud.

**ARTÍCULO 8.-** La información relativa a la cuenta que permite atender los asuntos de seguridad del Estado y emergencias nacionales, forman parte del objeto del presente Decreto Supremo por lo que se garantiza su acceso a la ciudadanía sin discriminación alguna.

**ARTÍCULO 9.- (REGULACIÓN DE EXCEPCIONES).** I. El acceso a la información sólo podrá ser negado de manera excepcional y motivada, únicamente respecto a aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a leyes vigentes se

encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial. Esta calificación no será, en ningún caso, discrecional de la autoridad pública.

II. Levantando el secreto, la reserva o la confidencialidad por autoridad competente, de conformidad a leyes vigentes, la información solicitada será proporcionada de manera oportuna y preferente.

**ARTÍCULO 10.-** (INFORMACIÓN SECRETA, RESERVADA O CONFIDENCIAL DEL PODER EJECUTIVO). I. La información secreta, reservada o confidencial del Poder Ejecutivo relativa a la seguridad interior o exterior del Estado se sujetará al siguiente régimen:

1. Conservación indefinida de la documentación respaldatoria.
2. Levantamiento del secreto, reserva o confidencialidad por orden de autoridad competente.
3. Levantamiento automático del secreto reserva o confidencialidad de la información, transcurridos diez (10) años desde el momento del hecho generador de la información.

**ARTÍCULO 11.-** (MEDIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN). Las personas pueden acceder a la información pública de manera directa a través de páginas electrónicas, publicaciones o cualquier otro formato de difusión; y a través de la Unidad de Información que las Máximas Autoridades Ejecutivas habilitarán en las entidades bajo su cargo.

**ARTÍCULO 12.-** (PUBLICACIÓN OBLIGATORIA). 1. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Decreto Supremo deberán publicar y actualizar, a través de sus respectivas páginas electrónicas, la siguiente información mínima, sin que esto signifique que el acceso a la restante información esté restringido:

1. Datos Generales de la entidad: Misión, visión, principios, objetivos institucionales, domicilio, números de teléfono, fax, correo electrónico institucional.
2. Recursos humanos: Nomina de autoridades y del personal dependiente, en todos sus niveles y jerarquías; así como la modalidad de sección y contratación.
3. Planificación: Plan estratégico institucional, Programación operativa anual POA, programado, ejecutado, resultados de gestión.
4. Información financiera: Presupuesto Institucional, fuente de financiamiento, escala salarial, contratos de adquisición de bienes y o servicios programados y ejecutados, nomina de proveedores, balance de gestión.
5. Misiones especiales: información de los resultados de las misiones oficiales de las autoridades ejecutivas y administrativas.
6. Marco legal: Normas aplicables generales, especiales, conexas, complementarias en sus diferentes categorías; así como los anteproyectos de ley, Decretos Supremos y Reglamentos que por iniciativa o a petición estuviere bajo su responsabilidad.

7. información estadística: relativa a la atención a las demandas de información atendida en la gestión anual.
8. Los convenios y tratados internacionales vigentes para el país, así como los instrumentos relativos a us celebración y vigencia, serán publicados en la gaceta oficial de Bolivia.

**ARTÍCULO 13.-** (PETICIÓN ANTE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN). 1. Los peticionantes, debidamente identificados, solicitarán la información de manera verbal o escrita a la Unidad de información establecida al efecto.

2. El servidor público responsable llevará un registro de todas las solicitudes presentadas. La información será puesta a disposición del solicitante en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, salvo caso de negativa justificada en las causales establecidas en el presente Decreto Supremo.

3. No será exigible la justificación del pedido ni el patrocinio de abogado para la presentación de solicitudes.

**ARTÍCULO 14.-** (FORMATO DE LA INFORMACIÓN). I. Todas las entidades comprendidas en el presente Decreto Supremo tienen la obligación de proveer la información requerida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella y que se encuentre bajo su responsabilidad o en el ámbito de su competencia.

II. La entidad sólo tiene obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre. El peticionante no podrá requerir un cambio de formato o que se expida la información de una manera diferente a la que se encuentra almacenada o archivada en la entidad.

III. De conformidad al principio de gratuidad, el peticionante que requiera información deberá abonar únicamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida.

**ARTÍCULO 15.-** (INFORMACIÓN ADICIONAL). La petición de información no implica la obligación de la entidad de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse la petición.

**ARTÍCULO 16.-** (INFORMACIÓN PARCIAL). En caso de que un documento contenga información parcial, la entidad pública deberá permitir el acceso a toda la información que se encuentre disponible.

**ARTÍCULO 17.-** (VALIDEZ LEGAL DE LA INFORMACIÓN) Para otorgar validez legal a la información contenida en fotografías, medios magnéticos, digitales u otro medio de mayor avance tecnológico, el responsable de la información procederá a su impresión material y otorgara autenticidad conforme a lo determinado por el Código civil.

**ARTÍCULO 18.-** (NEGATIVA JUSTIFICADA). I. La negativa justificada a la entrega de la información, sólo podrá fundamentarse en las siguientes causales:

1. Secreto, reserva o confidencialidad establecidas de manera expresa en leyes vigentes, salvo caso de levantamiento de esta calidad por autoridad competente, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

2. Inexistencia de la información solicitada en los registros o archivos de la entidad.

3. Falla de competencia para proporcionar la información, cuando ésta le corresponda a otra entidad.

II. La autoridad competente deberá comunicar por escrito al peticionante su negativa fundada en las causales precedentes, señalando las limitaciones y motivos que justifican la no entrega de la información solicitada.

III. La autoridad deberá orientar al peticionante, por escrito, el posible destino o ubicación de la información, cuando ésta no exista en sus archivos o registros o no esté dentro del ámbito de su competencia.

**ARTÍCULO 19.-** (NEGATIVA INDEBIDA). I. En caso de negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, el peticionario podrá hacer uso de los recursos administrativos, judiciales y constitucionales vigentes en el ordenamiento jurídico. Asimismo podrá acudir ante el Defensor del pueblo.

**ARTÍCULO 20.-** (RESPONSABILIDAD) I. Los servidores públicos encargados del cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo que incumplan las normas establecidas, serán pasibles a las responsabilidades ejecutiva, administrativa, civil o penal, según corresponda.

II. En caso de que un servidor público destruya u ordene destruir la información pública, será pasible de las sanciones previstas en el código penal.

III. La autoridad administrativa superior, conocido el hecho generador de responsabilidad penal, presentará denuncia ante el Ministerio Público para la acción penal correspondiente. El peticionario afectado en su derecho podrá presentar denuncia ante la misma entidad.

**ARTÍCULO 21.-** (EXENCIÓN DE SANCIONES). 1. El cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto Supremo no dará lugar a ningún tipo de sanciones contra las personas que proporcionen la información solicitada.

II. Ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, entidad o medio de comunicación que divulgue la información obtenida, podrá ser objeto de represalias, acciones administrativas o judiciales por la divulgación de información, incluyendo la señalada en los Artículos 9 y 10 del presente Decreto Supremo de esta misma norma

cuando se encuentre enmarcado en los procedimientos y plazos establecidos a tal efecto.

**ARTÍCULO 22.- (PETICIÓN DE HABEAS DATA).** I. Toda persona, en la vía administrativa, podrá ante la autoridad encargada de los archivos o registros el acceso a la información, la actualización, complementación, eliminación o rectificación de sus datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético o informático, relativos a sus derechos fundamentales a la entidad, intimidad, imagen o privacidad.

II. La petición de Habeas Data se resolverá en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles. En caso de negativa injustificada de la petición, la autoridad jerárquica competente, adicionalmente tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para dar curso de la petición solicitada.

La petición de Habeas Data no reemplaza ni sustituye el Recurso Constitucional establecido en el Artículo 23 de la Constitución Política del Estado. El interesado podrá acudir, alternativamente, a la vía administrativa sin que su ejercicio conlleve renuncia o pérdida de la vía judicial. El acceso a la vía judicial no estará condicionado a la previa utilización ni agotamiento de esta vía administrativa.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**ARTÍCULO UNICO.- (MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN).** I. Toda las entidades comprendidas en los alcances del presente Decreto Supremo deberán adoptar medidas administrativas que garanticen y promuevan la transparencia y el acceso a la información. En tal sentido, se deberá prever adecuada infraestructura, organización, sistematización y publicación de la información, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la fecha de la publicación del presente Decreto Supremo.

II. El Poder Ejecutivo promoverá dirigidas a crear en la sociedad una cultura de acceso a la información a través de planes de sensibilización público; programas de capacitación y actualización de servidores públicos; evaluaciones y monitoreos periódicos del cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo.

III. El Ministerio de Hacienda habilitará las partidas presupuestarias que correspondan, para el cumplimiento y ejecución del presente Decreto Supremo.

## **DISPOSICIONES FINALES**

**DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. (INSTANCIA LEGAL COMPETENTE)** La instancia legal competente es el Ministerio de Justicia a través del Vice Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, con las facultades de regular, controlar y supervisar la eficaz, eficiente y oportuna aplicación de la presente disposición asegurando el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública y fomentar el desempeño responsable de los servidores públicos.

## **DISPOCIÓN FINAL SEGUNDA (ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS)**

**ARTÍCULO UNICO.-** (VIGENCIA DE NORMAS) I. Se abroga el Decreto Supremo no 28168 de diecisiete de mayo de 2005.

II. Se derogan las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

Los Señores Ministros de Estado en sus respectivos Despachos quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los .....del año dos mil seis.



## **Anexo No. 10**

### **Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

#### **Ministerio de Justicia Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción**

**La Paz, Diciembre de 2006**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A lo largo de la historia de nuestro país, el ciudadano común ha encontrado una infinidad de impedimentos y obstáculos para la obtención de información pública, incluso sobre aquella que le concierne o afecta directamente, así como aquella que le afecta de manera sectorial o grupal.

Estos obstáculos al acceso a la información si bien se han venido ejerciendo principalmente desde la administración pública, también han tenido gran participación en el ámbito de sector privado, aun mas con el regreso de políticas gubernamentales de carácter neoliberal que han incurrido en el abuso del poder económico, de manejo de recursos económicos de la población de manera irrestricta. Estos hechos han generado actos de corrupción y malos manejos de los recursos e intereses públicos, de manera que se han generado negocios de carácter internacional irregulares como es el caso de los contratos para la explotación de nuestros recursos gasíferos, avalados por leyes y disposiciones irregulares y que tardíamente se dieron a conocer a la luz, como la anterior Ley de Hidrocarburos. Ni que decir de los Gastos Reservados, de administración directa de la Presidencia de la República, y de los que hicieron uso y abuso los gobiernos demo-dictatoriales y con los cuales se causo dolor y sangre en la población boliviana.

Si este obstáculo en la obtención de información ha sido funesta para diferentes sectores sociales del país, no lo ha sido menos para el ciudadano común, quien muchas veces esta privado de mecanismos e instrumentos institucionales para obtener la información que necesita. Todo ello acaba en la falta de credibilidad de la Administración y los servicios públicos por parte de la población, como sucedió en la Policía, las Superintendencias, las empresas prestadoras de servicios de electricidad, teléfono, basura y aguas, etc. Esto se expresa en una premisa sencilla: cuando hay asimetría en la información entre los habitantes de un país, las desigualdades se exacerbaban y los desequilibrios se perpetúan.

Por ello, en el marco de la Revolución Democrática y Cultural, que implica una revolución jurídica, y dentro las directrices trazadas por el Plan Nacional de Desarrollo, es tarea del gobierno amparar y garantizar el derecho de acceso a la información por parte de todo el aparato estatal y de toda entidad en la que ésta participe.

Esto no quiere decir que no se deba proteger y dar seguridad a los funcionarios públicos en el actuar de su vida normal y cotidiana, por el contrario, se trata de proteger y otorgar seguridad a intereses del Estado.

La transparencia en la actuación del Estado debe ser contundente y este debe constituirse en una constante y referente de él. El resultado principal en este caso es romper la política que ha caracterizado a nuestro sistema político y administrativo en donde el secreto se convirtió en regla y la publicidad en excepción.

Hacia el año 2000 las primeras iniciativas para que los poderes del Estado puedan otorgar información requerida por los ciudadanos en diversos temas, especialmente de orden económico. No obstante que el acceso a la información se encuentra en diversas normas como la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990, su Reglamento el D.S. 23318-A de 3 de Noviembre de 1992, así como también en la Ley No. 2027, Ley del Estatuto del Funcionario Público y su Decreto Reglamentario No. 25749 de 20 de Abril de 2000. Sin embargo, estos han tenido resultados insatisfactorios, por lo que organizaciones de la sociedad civil, así como organizaciones internacionales han motivado la redacción de una Ley especial.

La ciudadanía tuvo amplia participación en la fase de socialización y redacción de este Anteproyecto de Ley. En dicho proceso se recogieron las sugerencias y comentarios considerados pertinentes, correspondiendo al Ministerio de Justicia la revisión final.

Este es un mensaje más que debe emitir el gobierno para hacer conocer al contexto internacional, que este país ya no será más campeón de la corrupción. Asimismo, se coadyuvara en la prevención y reducción de la corrupción y se impulsara un adecuado control del uso de los recursos del Estado. En este accionar se considera necesaria la participación de la ciudadanía como una forma de control social en los negocios del Estado.

Por otro lado, el Proyecto de Ley permite dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por Bolivia en el seno de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Bolivia mediante Ley No. 3068 de 1 de junio de 2005, establece en su Capítulo II, de Medidas preventivas, Art. 5, que los Estados deben, en materia de prevención de la corrupción, formular, aplicar o mantener en vigor políticas que promuevan entre otras cosas, la transparencia en la gestión pública. Específicamente, el artículo 10, Información Pública, de la Convención dispone que los Estados “deben adoptar medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. Incluyendo, entre las medidas, la instauración de procedimientos que permitan al público obtener información sobre organización, funcionamiento y adopción de decisiones, con la debida protección de datos privados; la simplificación de los procedimientos de acceso a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones y la publicación de

información, que puede incluir informes sobre riesgos de corrupción en la administración pública.”

**“Artículo 10.- Información pública.-** Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.” **(Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción)**

Asimismo, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (CICC) de la OEA, ratificada por Bolivia mediante Ley No. 1743 de 17 de enero de 1997, señala en su artículo III que los Estados deben adoptar medidas preventivas contra la corrupción, destinadas a crear, mantener y fortalecer, por ejemplo, “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”

El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la información consta de 27 artículos, divididos en dos Títulos, con sus tres Capítulos y dos Capítulos, respectivamente. Contiene normas sobre: Disposiciones generales, Valores y Principios, Información Pública, Excepciones y Procedimiento y Disposiciones Finales.

Esta Ley reglamentará el ejercicio del derecho a la información o el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, como un derecho fundamental aun no reconocido expresamente en la Constitución. En este sentido, el Proyecto de Ley establece los requisitos, condiciones, plazos y procedimiento para que cualquier persona interesada pueda acceder y obtener información pública que genera y produce el Estado en todas sus entidades e instituciones, así las personas de derecho privado sujetas al ámbito de aplicación de esta Ley.

En otras disposiciones importantes, se establece las exclusiones al ejercicio de este derecho (información clasificada: privilegiada, reservada, secreta, etc.); la obligación del Estado de conservar y mantener los documentos e información pública; la obligación de designar a un responsable de atender las solicitudes de información en todas las entidades públicas; y la posibilidad de impugnar el rechazo o denegatoria a la atención de las solicitudes de información pública.

En resumen, el espíritu que anima a este Proyecto de Ley es la búsqueda de una mayor y mejor transparencia en los actos administrativos y negocios del Estado.

*La Paz, diciembre de 2006.*

## **PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

### **TITULO I**

#### **CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1.- (Objeto).-**

La presente Ley tiene por objeto:

- a. Regular el derecho de toda persona de acceder a la información pública, así como los mecanismos para hacer efectivo su ejercicio.
- b. Garantizar a toda persona el acceso a la información generada en los poderes del Estado y las instituciones o entidades de su dependencia, así como las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- c. Establecer normas de protección de los datos personales en posesión de las entidades del sector público.
- d. Determinar los procedimientos ante la administración pública, para el acceso a la información que curse en su poder.

##### **Artículo 2.- (Ámbito de aplicación y alcance).-**

- I. La presente Ley se aplicará a los servidores públicos que prestan servicios en el Estado, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los que desempeñan funciones en entidades, instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y en toda otra entidad donde el Estado tenga presencia y/o participación.
- II. Quedan también obligadas aquellas personas naturales o jurídicas no comprendidas en el párrafo anterior, que hayan suscrito contratos de concesión con el Estado para la prestación de servicios públicos, que presten servicios públicos básicos y que realicen de manera permanente actividades de beneficencia pública.

##### **Artículo 3.- (Obligación de informar).-**

Toda información generada o conservada en cualquier institución del sector público, adquiere la calidad de pública con alcance a las entidades a las que hace referencia el artículo 2; consecuentemente, los responsables de la información, tienen la obligación de informar a las personas peticionarias, conforme las disposiciones de esta Ley.

##### **Artículo 4.- (Legitimación).-**

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir la información de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley.

### **Artículo 5.- (Conservación de la información).-**

- I. Para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública, las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, quedan obligadas a la conservación de la información generada o recibida en el marco de las normas legales en vigencia relativas a su preservación. Su omisión hará pasible al responsable, de las sanciones establecidas en el Código Penal.
- II. Los servidores públicos que incumplan las disposiciones de la presente Ley, serán pasibles al establecimiento de las responsabilidades administrativa, ejecutiva, civil o penal, según corresponda.

## **CAPITULO II VALORES Y PRINCIPIOS**

### **Artículo 6.- (Valores).-**

La presente Ley se sustenta en los siguientes valores:

- a. Transparencia, en el sentido de proporcionar información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable, a toda persona que lo solicite, en el marco de la eficacia, eficiencia, economía y oportunidad de la información, en especial aquella referida a la asignación y uso de los recursos, los principales resultados obtenidos y los factores que influyeron en sus resultados.
- b. Integridad pública, entendida como la coherencia que debe existir entre las políticas públicas y los resultados obtenidos en la gestión pública.
- c. Ética Pública, la conducta que el servidor público deberá demostrar en el ejercicio de sus funciones.
- d. Participación ciudadana, la ciudadanía tiene el deber de coadyuvar en la conservación, custodia y preservación de la información pública.

### **Artículo 7.- (Principios).-**

La presente Ley se rige por los siguientes principios:

- a. Dominio público, en razón a que toda información que se encuentre en las entidades mencionadas es de interés de la colectividad.
- b. Oportunidad, la información solicitada por personas naturales o jurídicas, debe ser proporcionada con celeridad.
- c. Accesibilidad, por el cual la información a ser requerida debe ser otorgada sin ninguna restricción, salvo casos específicamente establecidos en la presente Ley.
- d. Publicidad, la información generada y conservada en las entidades en el marco de la presente Ley, es de carácter público consecuentemente será puesta en conocimiento de la colectividad por cualquier medio de información y comunicación.
- e. Economía, la información solicitada por personas naturales o jurídicas, será proporcionada en gratuidad, con excepción de los costos que demanden su reproducción o legalización.
- f. Buena fe, por el que se presume que la solicitud o petición de información de las personas naturales o jurídicas, se efectúa con fines lícitos.

## **CAPITULO III**

## **INFORMACIÓN PÚBLICA**

### **Artículo 8.- (Oficial de Información).-**

En estructura orgánica de las entidades públicas y las personas señaladas artículo 2, se creará el cargo del Oficial de Información, quien tendrá bajo su responsabilidad el proceso administrativo de acceso a la información, en la recepción de solicitudes, gestión, y entrega de la información. En las entidades que por razones presupuestarias este cargo no pueda ser creado, se designará a un funcionario responsable de estas tareas.

### **Artículo 9.- (Alcance y forma).-**

La información pública es la producida o procesada por las entidades y personas de derecho privado comprendidas en la presente ley, en sus fases de inicio, procesamiento o conclusión, resguardada o conservada en los archivos de la repartición responsable de su atención o de la entidad correspondiente, sea en su forma impresa, gráfica, fotográfica, grabada en cinta de video, soporte magnético, digital u otro de mayor avance tecnológico.

### **Artículo 10.- (Portal de acceso y actualización).-**

Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley deberán construir el Portal de acceso institucional, y velar por su permanente actualización para hacer pública la información bajo responsabilidad.

### **Artículo 11.- (Contenido mínimo del portal de acceso).-**

El portal de acceso, deberá contener como mínimo, la siguiente información:

- a. Datos generales de la entidad: misión, visión, principios, objetivos institucionales, domicilio, números de teléfono, fax y correo electrónico institucional.
- b. Recursos humanos: nómina de autoridades y del personal dependiente, en todos sus niveles y jerarquías; así como la modalidad de selección y contratación.
- c. Planificación: Plan Estratégico Institucional, Programación Operativa Anual (POA), programado, ejecutado y resultados de gestión.
- d. Información financiera y no financiera: presupuesto institucional, fuente de financiamiento, escala salarial y balance de gestión, adquisición de bienes y/o servicios, programados y ejecutados, y nómina de proveedores.
- e. Información sobre contrataciones:
- f. Viajes oficiales: información de los resultados de los viajes oficiales de las autoridades ejecutivas y administrativas.
- g. Marco legal: normas aplicables generales, especiales, conexas, complementarias en sus diferentes categorías; así como los anteproyectos de Ley, Decretos Supremos u otra norma de inferior jerarquía, que por iniciativa o a petición, estuvieren bajo su responsabilidad.
- h. Información estadística: relativa a la atención de las solicitudes de información en la gestión.
- i. Formulario de solicitud de información.
- j. Comentarios y sugerencias.

## TITULO II

### CAPITULO I DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

#### **Artículo 12.- (Derecho de acceso a la información).-**

El acceso a la información constituye un derecho de toda persona natural o jurídica, a cuyo fin las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley deberán otorgar facilidades para la atención oportuna, eficiente y eficaz.

#### **Artículo 13.- (Petición de información).-**

La persona natural o jurídica que requiera información, podrá hacerlo en forma escrita o verbal. El Oficial de Información o el funcionario responsable atenderán las solicitudes en el marco de lo establecido en la presente Ley.

#### **Artículo 14.- (Obligación de informar).-**

Cuando las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley reciban una petición de información, tienen la obligación de satisfacer ese derecho, sin distinción de sexo, raza, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o motivo de otra índole, origen, condición económica o social u otro argumento, excepto lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley, no se rechazará ninguna solicitud, caso contrario se aplicará la sanción que corresponda.

#### **Artículo 15.- (Forma y estado de la información)**

Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley solo tienen obligación de entregar la información en el estado y forma en que se encuentre y no están obligados a cambiar el formato de la información solicitada.

#### **Artículo 16.- (Remisión).-**

- I. La solicitud de información en ningún caso supone la obligación de crear información adicional que no cuente o que no tenga obligación de poseer las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley. En caso de no contar con toda la información solicitada, deberá permitir el acceso a la información que se encuentra bajo su custodia.
- II. Para el caso de que las entidades a la que hace referencia esta Ley, no posea la información y tenga certeza de que se encuentra en poder de otra entidad hará conocer de esta situación al interesado en el término de cuarenta y ocho horas de recibida la petición, la que deberá responder conforme el artículo 23 de la presente Ley.
- III. Si el Oficial de Información o responsable de la información desconociera el destino de la información solicitada, en el plazo señalado en el párrafo precedente, deberá hacer conocer sobre esta situación al interesado, otorgando la orientación que corresponda con el fin de encaminar su petición.

#### **Artículo 17.- (Imposibilidad material de informar).-**

Cuando el Oficial de Información o responsable se encuentren imposibilitados materialmente de informar, deberán responder al peticionario, exponiendo por escrito los motivos o causas que impiden atender su solicitud. Estos sólo podrán referirse a la inexistencia de la información o documentación, extravió, pérdida o destrucción.

## **CAPITULO II EXCEPCIONES Y PROCEDIMIENTO**

### **Artículo 18.- (Excepciones).-**

- I. El acceso a la información que con anterioridad a la petición y en virtud a leyes hubiera sido clasificada, será restringida de manera excepcional. Dicha clasificación no será en ningún caso discrecional de la autoridad pública.
- II. Con carácter general, se establecen las siguientes excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
  - a. Relativa la intimidad o privacidad de la persona o que estén protegidos por el secreto profesional.
  - b. Relacionada a la seguridad interna y externa del Estado.
  - c. Información cuya difusión pueda poner en peligro la vida, la seguridad y la integridad de las personas.

### **Artículo 19.- (Regulación de excepciones).-**

- I. Los casos establecidos como excepción en la presente Ley son las únicas causales para restringir el acceso a la información pública, debiendo ser interpretados en caso de duda a favor del derecho de acceder a dicha información.
- II. La excepción se entenderá por un máximo de veinte años en el caso de seguridad externa; y en el caso de seguridad interna en un máximo de diez años. A su vencimiento, la información considerada clasificada se hará pública y accesible.

### **Artículo 20.- (Información del derecho de acceso a la información).-**

- I. En el primer trimestre del año las Máximas Autoridades Ejecutivas y los responsables de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, están obligadas a presentar al Ministerio de Justicia un informe acerca del tratamiento otorgado a las solicitudes de acceso a la información.
- II. El Informe a que se refiere el párrafo precedente, deberá ser de conocimiento de la opinión pública a través del Portal de acceso u otro medio de difusión masiva determinada por la entidad informante.

### **Artículo 21.- (Obstrucción y retraso).-**

- I. La persona natural responsable de proporcionar información y que arbitrariamente impida, retrase, dificulte o restrinja el acceso a la información, la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la presente Ley, será pasible a las responsabilidades previstas en el artículo 5 de esta Ley.
- II. El control en la debida atención a las solicitudes de información será ejercido por el superior jerárquico, a éste por la máxima autoridad y a la máxima autoridad por la entidad que ejerza tuición sobre ella.

### **Artículo 22.- (Acatamiento funcional).-**



El cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley, no dará lugar a sanciones ni represalias de terceros o superiores jerárquicos contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.

**Artículo 23.- (Requisitos de la solicitud y plazos).-**

- I. La solicitud de la información, debe contener:
  - a. Nombres, apellidos y domicilio del solicitante, y si correspondiere, número de fax, correo electrónico, teléfono fijo o celular; alternativamente, el medio por el que desea recibirla.
  - b. La descripción clara y precisa de la información que solicita.
  - c. Todo dato que facilite la búsqueda y ubicación de la información.
- II. En el caso de que la solicitud de acceso a la información sea de modo verbal, el Oficial de Información deberá transcribir los datos del solicitante y los datos que señalan en el párrafo anterior, en un formulario adecuado para tal efecto.
- III. Si la solicitud no es clara o es errónea, la entidad o persona comprendida en el ámbito de aplicación de esta Ley, requerirá al solicitante que la aclare o corrija en el plazo máximo de diez días hábiles, a cuyo vencimiento se desestimará la petición.
- IV. Ante cualquier duda, el Oficial de Información y/o responsable de la información deberá orientar al solicitante respecto de la forma de petición del acceso a la información.
- V. La persona natural o jurídica a la que se hubiere acudido para acceder a la información, deberá responder en el plazo máximo de veinte días hábiles, plazo que podrá prorrogarse por diez días hábiles adicionales por razones motivadas y por escrito.
- VI. Si no tuviera la información solicitada, o si la tuviere parcialmente o no la pudiese entregar por tratarse de información clasificada, deberá informar por escrito al solicitante en el plazo de veinte días hábiles.
- VII. El Oficial de Información o responsable de la información procederá al registro de las solicitudes recibidas y el tratamiento que hubiera merecido.

**Artículo 24.- (Silencio Administrativo).-**

El incumplimiento de los plazos establecidos en el artículo precedente implicará la aceptación de la solicitud, otorgándose un plazo improrrogable de 24 horas para que el encargado de proporcionar la información la efective, pudiendo ante la negativa el peticionario interponer los recursos administrativos de impugnación que pudieran corresponder.

**Artículo 25.- (Medios de impugnación).-**

Contra la decisión del Oficial de Información y/o responsable de la información, el solicitante podrá interponer los recursos de revocatoria y jerárquico, de conformidad a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo y su Decreto Reglamentario.

**Artículo 26.- (Petición de Información Individual)**

- I. Toda persona, en la vía administrativa, podrá solicitar ante la autoridad encargada de los archivos o registros el acceso a la información, la actualización, complementación, eliminación o rectificación de sus datos registrados por cualquier

medio físico, electrónico, magnético o informático, relativos a sus derechos fundamentales a la identidad, intimidad, imagen y privacidad.

- II. La petición de Información Individual se resolverá en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles. En caso de negativa injustificada de la petición, la autoridad jerárquica competente adicionalmente tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para dar curso a la petición solicitada. La petición de información Individual no reemplaza ni sustituye el Recurso Constitucional establecido en el Artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

#### **Artículo 27.- (Costos).-**

Por regla general el suministro o entrega de la información o documentación, si correspondiere, es en gratuidad, con excepción de los costos emergentes de la reproducción del documento, de la extensión de fotocopias legalizadas o el emergente del envío de la información. Las entidades y personas comprendidas en los alcances de la presente Ley, quedan obligadas a reducir los costos para facilitar la entrega de la información requerida.

### **CAPITULO UNICO DISPOSICION FINAL**

#### **Disposición única.- (Desclasificación).-**

La información que hubiera sido clasificada con anterioridad a la promulgación de esta Ley, será desclasificada y puesta a conocimiento público, en virtud de los plazos transcurridos y previstos en esta Ley, con excepción de la información y documentación relativa a la seguridad interna y externa del país.

### **DISPOSICIONES ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS**

#### **Disposición Única.- (Abrogaciones y derogaciones).-**

- I. Queda abrogado el D.S. 28168 de 17 de mayo de 2005.
- II. Se derogan los parágrafos I y II del artículo 18 de la Ley No. 2341, Ley de Procedimiento Administrativo; el inciso d) del D.S. No. 23318-A de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública; y además todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

*La Paz, diciembre de 2006.*

## Anexo No. 11

### Taller Técnico Regional Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en Centroamérica: Medidas Preventivas

#### Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa Para la Prevención de la Corrupción

Redactor: Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Noviembre, 2000

#### **CAPÍTULO PRIMERO DEL DERECHO DE INFORMACIÓN Y DE ACCESO A EXPEDIENTES Y ACTAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO**

##### **Artículo 1: Derecho de Información y de Acceso a los Expedientes y Actas de carácter administrativo.**

Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad que rige para los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias, el Poder Legislativo y del Judicial en cuanto a su actividad administrativa.

Este derecho de información también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la Administración Pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no lesione un interés público preponderante o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero.

Este derecho también incorpora la posibilidad de formular consultas a las entidades y personas que ejercen funciones públicas aquí mencionadas y a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre sus actividades en la ejecución de las competencias a su cargo.

##### **Artículo 2: Principio de Publicidad**

Toda la actividad de la Administración Pública tanto central como descentralizada, y de los otros entes y órganos mencionados en el artículo anterior, estará sometida al principio de publicidad, y en tal sentido los jefes de éstas deberán prever una organización interna de tal manera que se sistematice la información de interés público tanto para brindar acceso a los ciudadanos, como también para su publicación a través de los medios disponibles a la Administración.

##### **Artículo 3: Ámbito de Aplicación.**

Este derecho de acceso a las actas y expedientes públicos se puede ejercitar frente a la Administración Pública central y descentralizada, órganos desconcentrados de la Administración, así como también frente a empresas públicas del Estado reguladas por el derecho privado, y todos los entes mencionados en el artículo primero de esta ley.

En los procedimientos administrativos en trámite, así como en gestiones de diversa índole, el derecho de acceso a la información se ejercerá en la extensión y medida que las normas procesales correspondientes lo permitan.

#### **Artículo 4: Tipo de Información**

La Administración Pública, tanto central como descentralizada, así como cualquier órgano, ente o institución que ejerza funciones públicas o ejecute presupuestos públicos, y los demás entes y órganos mencionados en el artículo primero, tienen la obligación de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considerará, además, como información, a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación financiada con presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las minutas de reuniones oficiales. La solicitud de información que haga un particular no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido. En su caso, la administración deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

#### **Artículo 5: Definición de Actas y Expedientes Administrativos**

Para los efectos de la presente ley se entenderá por actas y expedientes a todos aquellos documentos conservados o grabados de manera escrita, óptica, acústica o de cualquier otra forma, que cumplan fines u objetivos de carácter público. No serán considerados actas o expedientes aquellos borradores o proyectos que no forman parte de un procedimiento y que son destruidos luego de su finalización.

#### **Artículo 6: Limitaciones al acceso en razón de intereses públicos preponderantes.**

La solicitud de información hecha por el ciudadano podrá ser rechazada cuando pueda afectar intereses públicos preponderantes, se entenderá que concurre esta circunstancia:

Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta según la legislación nacional o cuando pueda afectar las relaciones internacionales del país.

Cuando por vía legal se proteja de manera especial algún tipo de información por razones de seguridad interna, de defensa del país o de política exterior o bien se establezca un procedimiento especial de acceso diferente al previsto en la presente ley.

Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero.

Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, o información industrial, comercial reservada o confidencial de terceros que la administración haya recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y haya sido entregada con ese único fin, y cuya revelación pueda causar perjuicios económicos.

Cuando se trate de informaciones cuyo conocimiento pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes, o información definida en los Pliegos de Condiciones como de acceso confidencial, en los términos de la legislación nacional sobre contratación administrativa y disposiciones complementarias.

Cuando se trate de información referida a consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno. Una vez que la decisión gubernamental ha sido tomada esta excepción específica cesa si la administración opta por hacer referencia, en forma expresa, a dichos consejos, recomendaciones u opiniones.

Cuando la entrega prematura de la información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público.

Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o procurador judicial respecto de los intereses de su representación.

**Artículo 7: Limitaciones al acceso en razón de intereses privados preponderantes.**

La solicitud de información hecha por el ciudadano podrá ser rechazada cuando pueda afectar intereses y derechos privados preponderantes, se entenderá que concurre esta circunstancia:

Cuando se trate de datos personales cuya publicidad pudiera significar una invasión de la privacidad personal. No obstante, la Administración podría entregar estos datos e informaciones si en la petitoria el solicitante logra demostrar que esta información es de interés público y que coadyuvará a la dilucidación de una investigación en curso en manos de alguna otra administración pública o de la jurisdicción.

Cuando el acceso a la información solicitada pueda afectar el derecho a la propiedad intelectual, en especial derechos de autor de un ciudadano.

Cuando el solicitante o un tercero pueda tomar conocimiento de un hecho que solo es conocido en un ámbito restringido de personas, que está en relación muy específica con un negocio particular y que según la voluntad de la empresa o del empresario debe mantenerse en secreto.

Cuando se trate de datos personales, lo mismos deben entregarse si hay constancia expresa, inequívoca, que el afectado consiente en la entrega de dichos datos o que una ley obliga a su publicación.

También se considerará admisible la entrega de datos personales que pueden ser obtenidos de otras fuentes públicas de información o que su publicidad no implique una lesión a intereses de tutela valiosos del ciudadano afectado con la medida.

Si en el proceso de ponderación de intereses resulta que el interés de tutela del particular de proteger sus datos personales resulta de menor entidad en razón de las circunstancias del caso concreto y en razón del fin de alcanzar la participación política de la colectividad, manifestado por la solicitud del interesado, podrán también entregarse esos datos personales.

En el caso de secretos industriales y de información reservada, estos datos e informaciones podrán ser entregados al solicitante si hay un consentimiento expreso de los representantes de la empresa afectada.

**Artículo 8: Deber de informar acerca de las competencias públicas ejercidas.**

La Administración pública, central y descentralizada, y aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, tienen la obligación de publicar en un lugar visible de su sede o de sus oficinas, o a través de impresos a disposición del público, información respecto de sus normas básicas de competencia, la función que tienen asignada y la

manera en que los ciudadanos deben relacionarse con ella en el desarrollo de su función.

**Artículo 9: Deber de informar acerca de trámites y procedimientos.**

La Administración pública, central y descentralizada, así como aquellos órganos y personas que administren recurso del Estado, están en la obligación de entregar información sencilla y accesible al ciudadano sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, y la manera de diligenciar los formularios que se requieran, así como de las dependencias ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la entidad o persona que se trate.

**Artículo 10: Deber de publicar informes anuales de desempeño.**

La Administración pública, central y descentralizada, así como aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, están en la obligación de publicar anualmente, en forma escrita, y cuando esto sea posible, en forma electrónica o digital, y en lenguaje accesible a los ciudadano común, un informe sucinto sobre el desarrollo de sus funciones. En el mencionado informe se incluirán los siguientes datos:

Grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas.

Dificultades evidenciadas para el desempeño de sus labores.

Monto de los recursos públicos ejecutados.

Relación de los contratos de adquisición de bienes, obras y prestación de servicios, con indicación de su objeto, plazo, valor, identificación de los contratistas y nivel de ejecución.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE INFORMACIÓN Y DE ACCESO A LAS INFORMACIONES**

**Artículo 11: Procedimiento para realizar el acceso a la información.**

La solicitud de acceso a la información debe ser planteada en forma escrita y habrá de contener todos los detalles necesarios para su tramitación. Deberá de contener, por lo menos, los siguientes requisitos:

Nombre completo y calidades de la persona que realiza la gestión.

Identificación clara y precisa de los datos e informaciones que requiere.

Identificación de la autoridad pública que posee la información.

Motivación de las razones por las cuales se requieren los datos e informaciones solicitados.

Lugar o medio para recibir notificaciones.

Si la solicitud no contiene todos los datos requeridos, la Administración deberá hacérselo saber al solicitante a fin de que corrija y complete los datos, para ello contará el ciudadano con el apoyo de la oficina correspondiente designada por la Administración para recibir las solicitudes.

Si la solicitud es presentada a una oficina que no es competente para entregar la información o que no la tiene por no ser de su competencia, la oficina receptora deberá enviar la solicitud a la administración competente para la tramitación conforme a los términos de la presente ley. En ningún caso la presentación de una solicitud a una oficina no competente dará razón al rechazo o archivo de una gestión de acceso hecha por un ciudadano.

En caso de que la solicitud deba ser rechazada por alguna de las razones previstas en la presente ley, este rechazo debe ser comunicado al solicitante en forma escrita en un plazo prudencial de tres días, en donde se expondrán las razones de hecho y legales que lo justifican.

La Administración pública, central y descentralizada, así como aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, están en la obligación de entregar información sencilla y accesible al ciudadano sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, y la manera de diligenciar los formularios que se requieran, así como de las dependencias ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la entidad o persona que se trate.

**Artículo 12: Plazo para entregar la información al ciudadano.**

Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

**Artículo 13: Silencio administrativo. Entrega de la información.**

Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe obligación de la administración requerida de entregar la información solicitada en forma completa y a satisfacción del ciudadano.

**Artículo 14: Forma de entrega de la información solicitada.**

La información solicitada por el ciudadano podrá entregarse, a su requerimiento, en forma personal, por medio de teléfono, facsímile, correo ordinario, certificado o también correo electrónico o por medio de formatos amigables en la página de Internet que al efecto haya preparado la administración a la que hace referencia el artículo primero de esta ley.

La administración y entes u órganos indicados en el artículo primero reglamentarán los servicios de consulta y acceso a la información en un plazo prudencial a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En el mencionado reglamento se considerará, entre otros aspectos, la forma en que se prestarán los servicios en zonas alejadas a la capital y ciudades principales.

**Artículo 15: Merito probatorio de las formas de entrega de la información.**

Se deberá prever un sistema de demostración de la entrega efectiva de la información al ciudadano, tomando las previsiones técnicas correspondientes, tales como reglas de encriptación, firma electrónica, certificados de autenticidad y reportes electrónicos y manuales de entrega.

**Artículo 16: Caso especial de información previamente publicada en medio eficaz.**

En caso que la información solicitada por el ciudadano ya esté disponible al público en medios impresos tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

**Artículo 17: Gratuidad.**

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de la reproducción de la información son a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán ser razonables y calculadas tomando como base el costo del suministro de la información a fin de no causar una carga excesivamente onerosa a la entidad que entrega la información solicitada por el ciudadano.

La información que se presta por medio de servicios de correo electrónico y de acceso público por vía de Internet serán entregada en forma gratuita al ciudadano.

A los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de Internet, la administración a la que se refiere el artículo primero de esta ley deberá prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que haya previsto el Estado en oficinas públicas y oficinas de correos.

#### **Artículo 18: Recursos disponibles ante la denegatoria de entrega de la información.**

El principio general que habrá de respetarse siempre es que toda denegatoria de entrega de información debe hacerse en forma escrita, indicando las razones legales de dicha denegatoria.

Cuando la información se deniegue por razones de reserva o confidencialidad de la información deberá explicarse al ciudadano dichas circunstancias, indicando el fundamento legal.

En todo caso, y cuando la denegatoria se deba a razones de reserva, conserva el ciudadano el derecho de acudir ante la autoridad jerárquica superior del ente u órgano que se trate, a fin de que esta resuelva en definitiva acerca de la entrega de los datos e informaciones solicitados.

Para los efectos de realizar este derecho de recurrir en última instancia, deberá informársele al ciudadano en la denegatoria cuál es la autoridad y el procedimiento a seguir ante ella para obtener esta decisión en definitiva.

#### **Artículo 19: Casos especiales en que se obtiene el consentimiento de la persona o entidad con derecho a reserva de sus informaciones y datos.**

Cuando el acceso a la información dependa de la autorización o consentimiento de un tercero protegido por derechos de reserva o de autodeterminación informativa en los términos del artículo 5 de esta ley, podrá entregarse la información cuando haya sido dado el consentimiento expreso por parte del afectado. Este consentimiento también podrá ser solicitado al afectado por la administración cuando así lo solicite el petente. Si en el plazo de dos meses no hay demostración frente a la administración requerida de que se haya dado el consentimiento al que se refiere este artículo, se considerará, para todo efecto legal, que dicho consentimiento ha sido denegado.

#### **Artículo 20: Entrega de Información y Datos entre Administraciones.**

Cuando no se trate de datos personales especialmente protegidos por el derecho a la autodeterminación informativa del ciudadano, las administraciones indicadas en el artículo primero de la presente ley podrán permitir el acceso directo a las informaciones reservadas recopiladas en sus acervos, siempre y cuando sean utilizadas para el giro normal de las competencias de los entes y órganos solicitantes y se respete, en consecuencia, el principio de adecuación al fin público que dio sentido a la entrega de la información.



En todo caso, las administraciones solicitantes deberán de respetar además del principio de adecuación al fin, el principio de reserva de las informaciones y documentos que reciban.

El acceso a datos e informaciones personales protegidas por el derecho a la autodeterminación informativa solo podrá ser admitida cuando la solicitud se base en las argumentaciones derivadas de los principios de necesidad, adecuación y de proporcionalidad en sentido estricto que rigen en materia de lesión justificada de derechos fundamentales.

**Artículo 21: Plazo de vigencia del término de reserva legal de informaciones reservadas por interés público preponderante.**

Cuando no se disponga otra cosa en las leyes específicas de regulación de materias reservadas, se considera que el término de reserva legal sobre informaciones y datos reservados acorde con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley, sobre actuaciones y gestiones de las entes u órganos referidos en el artículo primero de la presente ley, es de cinco años. Vencido este plazo, el ciudadano tiene derecho a acceder a estas informaciones y la autoridad o instancia correspondiente estará en la obligación de proveer los medios para expedir las copias pertinentes.

**Artículo 22: Derecho de Acceso a las Informaciones Públicas por parte de los medios de comunicación colectiva.**

Las investigaciones periodísticas, y en general de los medios de comunicación colectiva, sobre las actuaciones, gestiones y cumplimiento de las competencias públicas conferidas a los órganos y entes indicados en el artículo primero de esta ley, son manifestación de una función social de un valor trascendental para el ejercicio del derecho de recibir información veraz, completa y debidamente investigada acorde con los preceptos constitucionales que regulan el derecho de información y de acceso las fuentes públicas.

En virtud del carácter realizador de derechos fundamentales a la información, a la libertad de expresión y al de promoción de las libertades públicas, que tiene la actividad de los medios de comunicación colectiva, ésta debe recibir una especial protección y apoyo por parte de las autoridades públicas.

En virtud de este deber de protección y apoyo debe garantizárseles a los medios de comunicación colectiva y periodistas, en general, acceso a los documentos, actos administrativos y demás elementos ilustrativos de la conducta de las mencionadas entidades y personas, sin restricciones distintas a las consideradas en la presente ley con relación a intereses públicos y privados preponderantes.

**Artículo 23: Forma de Ejercicio de las libertades de información y expresión por parte de los medios de comunicación colectiva.**

Los medios de comunicación colectiva, y periodistas, en general, deberán ejercer su derecho a la libertad de expresión y de información de manera responsable, realizando informaciones para la colectividad de carácter completo, veraz, adecuadamente investigadas y contrastadas con las fuentes que sean convenientes y oportunas, de manera que se respete no sólo el derecho a la información del ciudadano, sino también del derecho al debido proceso que debe regir en toda causa pública contra un funcionario público, así como también al respeto a la honra y al buen nombre de las personas probablemente implicadas en una investigación periodística.

## **CAPÍTULO TERCERO**

## **DE LOS DEBERES DE PUBLICACIÓN DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL QUE REGULEN LAS FORMAS DE PRESTACIÓN Y ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

### **Artículo 24: Deber de publicación de proyectos de reglamentos y de otras disposiciones de carácter general.**

Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administran recursos del Estado tienen la obligación de publicar a través de medios oficiales o privados de amplia difusión, incluyendo medios o mecanismos electrónicos, y con suficiente antelación a la fecha de su expedición, los proyectos de regulaciones que pretendan adoptar mediante reglamentos o actos de carácter general, relacionadas con requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la Administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades.

### **Artículo 25: Forma de realizar la publicación en medios públicos y privados y por otros medios y mecanismos electrónicos.**

Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado deberán prever en sus presupuestos las sumas necesarias para hacer publicaciones en los medios de comunicación colectiva, con amplia difusión nacional, de los proyectos de reglamentos y de actos de carácter general a los que se ha hecho referencia en el numeral anterior.

En los casos que la administración correspondiente cuente con un portal de Internet o con una página en dicho medio de comunicación, deberá prever la existencia de un lugar específico en ese medio para que los ciudadanos puedan obtener información sobre los proyectos de reglamentación, de regulación de servicios, de actos y comunicaciones de valor general que determinen, de alguna manera, la forma de prestación de los servicios y el acceso de las personas a la mencionada entidad. Dicha información deberá ser actual y explicativa de sus contenidos con un lenguaje entendible al ciudadano común.

### **Artículo 26: Excepciones al deber de publicación de proyectos de reglamentación y actos de carácter general.**

Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado podrán ser relevadas del deber de publicación de los proyectos de reglamentación y de actos de carácter general sobre prestación de servicios en los siguientes casos:

Por razones de evidente interés público preponderante.

Cuando pueda afectar la seguridad interna del Estado o las relaciones internacionales del país.

Cuando una publicación previa pueda generar desinformación o confusión en el público.

Cuando por la naturaleza de la materia reglada en el acto de carácter general sea conveniente no publicar el texto ya que podría provocar en la colectividad algún efecto negativo nocivo al sentido normativo de la regulación.

Por razones de urgencia, debidamente probada, que obliguen a la administración correspondiente o a la persona que ejecuta presupuestos públicos, a actuar de forma inmediata aprobando por los canales previstos en el ordenamiento jurídico la disposición de carácter general sin el requisito de publicación previa del proyecto.

**Artículo 27: Deber de publicación de las disposiciones de carácter general adoptadas para regular la ejecución y prestación de los servicios.**

Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado también deberán prever en sus presupuestos las sumas necesarias para hacer publicaciones en los medios de comunicación colectiva, con amplia difusión nacional, de los reglamentos y actos de carácter general que hayan sido adoptados en forma definitiva.

La publicación en los diarios o gacetas oficiales, que es requisito indispensable para el trámite de aprobación de estas normativas, no se tomará como la publicación en el sentido de este artículo, por la limitada circulación de estos medios de difusión.

En los casos que la administración correspondiente cuente con un portal de Internet o con una página en dicho medio de comunicación, deberá prever la existencia de un lugar específico en ese medio para que los ciudadanos puedan también obtener información sobre las disposiciones vigentes que regulan los servicios y su prestación en el ámbito e la competencia de la administración de que se trate. Dicha información deberá ser actual y explicativa de sus contenidos con un lenguaje entendible al ciudadano común.

Sin perjuicio de las normas que regulan los requisitos de validez de los actos de carácter general adoptados por la administración pública, es un requisito de validez adicional para estos reglamentos y actos de carácter general el que sean difundidos en las formas establecidas en el presente artículo.

**Artículo 28: Prestación de servicios de información al público acerca de la normativa regulatoria de los servicios.**

Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado deberán prever en sus presupuestos, adicionalmente, las sumas correspondientes para prestar un servicio de información, tanto en forma personal directamente en la oficina de que se trate o por medio telefónico, a los ciudadanos, cuando éstos requieran explicaciones acerca de las normativas que regulen la prestación de los servicios públicos o las formas de acceso a los mismos.

Se deberá prever, igualmente, y en un plazo prudencial a partir de la vigencia de la presente ley, que se ofrezca, igualmente, un servicio de entrega de información vía Internet, directamente en la página que se diseñe al efecto y por vía de correo electrónico.

Se deberá garantizar la seguridad y certificabilidad de las informaciones que se entreguen por estos medios electrónicos, así como la protección de la privacidad e intimidad de los ciudadanos que hacen las consultas.

**CAPÍTULO CUARTO**

**DE LAS SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 29: Impedimento u Obstrucción del acceso a la información.**

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruya o impida el acceso del solicitante a la información requerida, será sancionado con pena privativa de libertad de uno a tres años de prisión, así como con inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por cinco años.

**Artículo 30: Acceso no autorizado a información reservada.**

(1) Quien sin autorización

1. grabe, cambie o transmita datos de carácter personal protegidos por esta ley, y que no tengan el carácter de notorios,
  2. tenga preparados esos datos para su consulta por medio de un procedimiento automatizado, o
  3. consulte los datos o procure para sí o para otro los registros de información reservada,  
será sancionado con una pena privativa de libertad de uno a tres años de prisión o con una pena de multa.
- (2) De igual manera será sancionado, quien,
1. capte subrepticamente la transmisión de los datos de carácter personal protegidos por esta ley, y que sean objeto de un intercambio de informaciones entre diversos puntos de tratamiento de información en manos de la administración pública.

**Artículo 31: Entrega sin autorización de datos e informaciones reservadas.**

El que aprovechándose de las ventajas de su cargo o de su acceso a la información comunique a otros datos personales o informaciones estatales especialmente protegidos por la presente ley incurrirá en pena privativa de libertad de un año a 3 años.

**Artículo 32: De las infracciones administrativas.**

Se considerará para los efectos de la aplicación de sanciones administrativas contenidas en la legislación nacional, la siguiente ponderación de infracciones de carácter administrativo:

1. Las infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves.
2. Son infracciones leves:
  - a) No proceder ante solicitud de las personas o instituciones legalmente habilitadas para ello, a la entrega de la información solicitada, o entregarla de forma incompleta.
  - b) No cumplir las instrucciones dictadas por la administración, ente u órgano público encargado de la supervisión de los servicios de acceso a la información.
  - c) No conservar información actualizada de interés público sobre el cumplimiento de los servicios y de las competencias públicas.
  - d) Cualquiera otra que afecte a cuestiones meramente formales o documentales y que no constituya infracción grave o muy grave.
3. Son infracciones graves:
  - a) Entregar a la ciudadanía informaciones inexactas o falsas sobre los asuntos que son de su interés.
  - b) No disponer la publicación de los reglamentos y actos de carácter general en los términos de la presente ley.
  - c) Entregar datos personales protegidos por el derecho a al autodeterminación informativa sin recabar el consentimiento expreso de las personas afectadas, en los casos en que éste sea exigible.
  - d) Entregar o utilizar informaciones reservadas con conculcación de los principios y garantías establecidas en la presente Ley o con incumplimiento de los preceptos de protección que impongan las disposiciones reglamentarias de desarrollo, cuanto no constituya infracción muy grave.
  - e) El impedimento o la obstaculización del ejercicio del derecho de acceso y la negativa a facilitar información que sea solicitada.

- f) Mantener datos de carácter personal inexactos o no efectuar las rectificaciones o cancelaciones de los mismos que legalmente procedan cuando resulten afectados los derechos de las personas que la presente Ley ampara.
- g) La vulneración del deber de guardar secreto, cuando no constituya infracción muy grave.
- h) Mantener los ficheros, locales, programas o equipos que contengan datos e carácter personal sin las debidas condiciones de seguridad que por vía reglamentaria se determinen.
- i) La obstrucción al ejercicio de la función inspectora.

4. Son infracciones muy graves:

- a) La entrega de informaciones reservadas en forma engañosa y fraudulenta.
- b) La comunicación o cesión de los datos de carácter personal, fuera de los casos en que estén permitidas.
- c) Recabar y tratar de forma automatizada los datos de carácter personal a los que se refiere esta ley cuando no medie el consentimiento expreso del afectado.
- d) Desviar del fin público para el que fueron originalmente solicitadas informaciones reservadas al amparo del fin de colaboración entre administraciones que contiene la presente ley.
- e) La transferencia, temporal o definitiva, de datos de carácter personal que hayan sido objeto de tratamiento automatizado o hayan sido recogidos para someterlos a dicho tratamiento, con destino a países que no proporcionen un nivel de protección equiparable al existente en el país.
- f) Tratar de forma automatizada los datos de carácter personal de forma ilegítima o con menosprecio de los principios y garantías que les sean de aplicación, cuando con ello se impida o se atente contra el ejercicio de los derechos fundamentales.
- g) La vulneración del deber de guardar secreto sobre los datos de carácter personal a que hacen referencia la presente ley.

(EN UNA SOLAPA DEL LIBRO)



**Carlos A. Camacho Azurduy**

COMUNICÓLOGO BOLIVIANO

El autor es candidato al doctorado en el Programa “Comunicación, Derecho a la Información y Ética en España y América Latina” (Universidad Complutense de Madrid, España, y Universidad Diego Portales, Chile), del cual obtuvo el Diplomado en Estudios Avanzados. Magíster en Comunicación y Desarrollo con mención en Planificación y Gestión Estratégica (Universidad Andina Simón Bolívar – La Paz). Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social (Universidad Católica Boliviana - La Paz). Diplomado en Comunicación para el Desarrollo Sostenible (Universidad Andina Simón Bolívar – La Paz), en Educación Superior (Universidad de Pinar del Río – Cuba, Universidad Mayor de San Andrés – La Paz) y en Metodología de la Investigación y Comunicación Científica y Académica (CEUB, UNESCO, UMSA).

Profesor contratado en el Seminario de Tesis de la carrera de Comunicación Social de Universidad Mayor de San Andrés. Docente de postgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Escuela Europea de Negocios, Universidad Privada del Valle.

Es autor de *Las radios populares en la construcción de ciudadanía. Enseñanzas de la experiencia de ERBOL en Bolivia* y co-autor en *El estado de la investigación de la comunicación en Bolivia; El estado de los derechos de la información y de la comunicación en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Informe 2004; Lenguaje y técnicas de estudio; Comunicación masiva: De la audiencia a la competencia; Niñez y adolescencia en la prensa boliviana. Informe Anual – Monitoreo 2004.*

Fue vocal de la World Association for Christian Communication (WACC) – América Latina (2003-2005) y de la Asociación de Periodistas de La Paz (2004-2006). Es miembro de la Asociación Boliviana de Investigadores de la Comunicación (ABOIC) así como de la Latinoamericana (ALAIC), de la Asociación Nacional de Periodistas de Bolivia (ANPB) y de la Unión Católica Internacional de la Prensa (UCIP).

En el 2002 ha sido distinguido con el XII Premio Joven *Youth Peace Prize* en la categoría Realizaciones Independientes, de la UNESCO, Viceministerio de Asuntos de

la Juventud, Red de Redes Juveniles y la Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Bolivia.

(EN LA OTRA SOLAPA)



La Asociación Boliviana de Investigadores de la Comunicación (ABOIC) fue constituida en la ciudad de La Paz el 4 de febrero de 1981.

Entre sus objetivos figura el apoyo e incentivo a la investigación en el campo de la comunicación en Bolivia, a través de diversos tipos de actividades, como ser: Encuentros Nacionales, Seminarios Internacionales, Cursos Especializados, publicaciones y otras. Para ello, trabaja bajo la modalidad de mesas temáticas organizadas a partir de la interrelación de la comunicación con diversas áreas sociales del conocimiento científico.

La ABOIC es una institución sin fines de lucro que reúne investigadores en comunicación venidos de toda Bolivia. Mayores informes en el sitio Web de la Asociación: [www.aboic.org](http://www.aboic.org)

En la contratapa del libro:





UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR

