

Libre Acceso a la Información Pública

I. Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Programa para el Monitoreo del Libre Acceso a la Información Pública

Breve descripción: Sistema de monitoreo ciudadano sobre la capacidad y eficiencia del Estado para generar y transmitir información de carácter público de una manera confiable, adecuada y oportuna.

Problema que enfrenta: 1) Las limitaciones del Estado para producir, organizar y garantizar el libre acceso a la información pública como uno de los principales obstáculos para la participación ciudadana en el control de la gestión pública y para la investigación periodística de casos de corrupción. 2) La dificultad que tienen los ciudadanos para ejercer plena y efectivamente el derecho a solicitar y a recibir información pública a fin de lograr una mayor y más efectiva participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Área de trabajo: Teniendo en cuenta el alcance de cada marco legal en particular, la herramienta podrá implementarse en las siguientes áreas: Órganos de la administración central, Poder Legislativo, Poder Judicial

Creación de la herramienta: Fundación Poder Ciudadano, Capítulo argentino de TI, en 2000

Mayor Información: Poder Ciudadano, Christian Gruenberg, Director de Programa, tel. 54-11-4375 4925/26, email: chris@poderciudadano.org.ar

II. Objetivos

Objetivo General

Instalar el tema en la opinión pública.

Instalar como hábito democrático en los ciudadanos el reclamo de “rendir cuenta de sus actos ” a la administración pública.

Instalar como hábito democrático en los funcionarios públicos el hábito de “rendir cuenta de sus actos” ante la sociedad civil.

Facilitar a los ciudadanos las condiciones para el ejercicio del derecho a pedir y recibir información de carácter público

Hacer un diagnóstico sobre aquellos comportamientos y metodologías presentes en el Estado que dificultan el libre acceso de los ciudadanos a la información pública.

Objetivos Particulares

Implementar una acción organizada y sistemática de monitoreo sobre la capacidad de distintos órganos del Estado que tienen la obligación de generar y transmitir información de carácter público.

Evaluar el proceso de transmisión de la información

Evaluar la calidad de la información

Formular un diagnóstico para medir el cambio

Producto Final

Un informe anual sobre el estado del libre acceso a la información pública

III. Contexto

La falta de un régimen que garantice el libre acceso a la información pública constituyó históricamente en la mayoría de los países en desarrollo uno de los principales obstáculos para la participación ciudadana. Esta tradición de hermetismo y falta de transparencia en la gestión de los organismos públicos también favoreció e incentivó la corrupción a través de la discrecionalidad y la toma de decisiones infundadas por parte de la administración pública.

El derecho de libre acceso a la información pública es un derecho fundamental vinculado con uno de los elementos claves de regímenes democráticos como forma de organización política: el principio de la publicidad de los actos de gobierno. En este sentido, el derecho de acceder a la información pública garantiza y hace posible que cualquier miembro de la sociedad civil pueda ejercer un verdadero control sobre los actos de gobierno, garantizando así la vigencia y la consolidación del sistema democrático.

Este derecho le exige al Estado desarrollar una gestión más transparente y le permite a la sociedad civil conocer la información contenida en archivos, estadísticas, registros, expedientes administrativos, resultados de estudios técnicos, y cualquier otra información sobre la cual basan sus decisiones los gobernantes y que no esté excluida del régimen de excepciones. Conseguidas estas condiciones, los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales estarán preparados para una efectiva participación en:

Audiencias públicas administrativas y legislativas, instancias de análisis colectivo de decisiones que afectan a grupos de la sociedad.

Consejos ciudadanos, vecinales, centros de gestión participativa, cooperativas de servicios y en otros agrupamientos donde el Estado delega parte de sus responsabilidades operativas gerenciales para la gestión del servicio o de la cosa pública (ej. plazas barriales, electricidad, agua, etc.).

Acciones de defensa del interés colectivo en el ámbito judicial, consolidando una cultura legal e institucional que tenga en cuenta el uso del derecho como un instrumento destinado a la defensa del interés público.

Monitoreo del diseño e implementación de programas de desarrollo social.

En este contexto, un régimen de libre acceso a la información pública le permite a la sociedad civil exigir fundamentaciones a los decisores públicos en base a la información obtenida. También le ofrece la posibilidad de participar en la toma de decisiones, en la gestión y el control de gestión de un modo informado, permitiendo que sus contribuciones sean más oportunas y técnicas. Por otro lado, beneficia a los poderes públicos contribuyendo a la horizontalización de la información entre los diversos organismos públicos y ministerios, y facilita el flujo de información entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.

IV. Implementación

Haciendo el pedido de información: este se articula a través de las siguientes acciones:

Organización de un grupo de expertos

El buen funcionamiento de la herramienta requiere la organización de un grupo de expertos con conocimiento y experiencia en el tema para poder analizar el marco legal vigente, los precedentes jurisprudenciales y casos concretos exitosos y/o fracasados de pedidos de información. El objetivo de este estudio será recolectar, articular y sistematizar la mayor cantidad de información y experiencias existentes para garantizar que la implementación de la herramienta se haga de la forma más eficiente y rigurosa posible. Se recomienda que el grupo de expertos cuente, por lo menos, con la colaboración de los siguientes profesionales:

Periodistas de investigación de distintos medios de comunicación

Un abogado con conocimiento de derecho administrativo y en la preparación de recursos de amparo.

Un sociólogo o cientista político con experiencia en análisis de indicadores y datos estadísticos

ONGs con experiencia en la materia y vinculadas a los principales temas de la agenda pública: seguridad y violencia, medio ambiente, pobreza, corrupción, derechos del consumidor, etc.

Planeación estratégica

El grupo de especialistas deberá diseñar una estrategia que permita identificar y tener en cuenta datos e información relacionados con los principales temas de la agenda pública. A través de esta estrategia se conseguirá que el monitoreo pueda alcanzar impacto mediático y movilizar a la opinión pública. Esta estrategia consistirá en :

Incluir en el monitoreo aquellos órganos del Estado que a través de la implementación de sus políticas públicas generen un impacto social y/o económico relevante.

Pedir indicadores o datos estadísticos que puedan ser utilizados como fuente de información para los medios masivos de comunicación

Conseguir información que pueda ser utilizada por los medios para exponer la ineficiencia y la falta de transparencia en la gestión pública.

Hacer pedidos de información que ante un eventual rechazo injustificado convoque la atención de los medios de comunicación y genere la adhesión de la opinión pública.

Conseguir información que pueda ser utilizada como insumo por otras ONGs

Diseño del pedido de información

En esta etapa se buscará diseñar el pedido de información de tal modo que se reduzca al máximo posible las chances de recibir un rechazo justificado por parte del funcionario público. Con este fin se tendrán en cuenta todas las hipótesis de excusas que la administración pueda alegar como una simple deficiencia o error administrativo en la solicitud de información. Concretamente, esto implica que el pedido de información debe realizarse teniendo en cuenta, al menos, los siguientes puntos:

¿Quién escribe?

Se tiene que hacer una identificación personal incluyendo nombre y apellido completos y dirección.

¿Por qué escribe?

La exigencia de explicar el motivo por el cual se hace un pedido de información dependerá de cada marco regulatorio. En general, tomado en cuenta las leyes más modernas, no se le exige al ciudadano explicar cual es su motivación. De todos modos, ante la duda, se recomienda explicar claramente el motivo del pedido de información.

¿A quién se le escribe?

Una de las primeras cuestiones que hay que tener en cuenta es saber a cuál organismo público se le pedirá la información. La participación del grupo de expertos es clave para evitar este error que podría hacer fracasar el pedido de información desde el inicio.

Evitar las excepciones

En general, los distintos marcos legales consideran que la regla es la publicidad y el secreto es la excepción. Por esta razón, para evitar darle al funcionario una buena excusa para rechazar el pedido de información es necesario conocer y evitar las excepciones a la regla. Las excepciones más comunes se relacionan con los siguientes temas:

seguridad nacional

datos personales y privacidad

riesgo para el sistema bancario o financiero

relaciones diplomáticas

Asesoramiento legal al estado en juicio (secreto profesional del abogado)

¿Qué se puede pedir?

En general, se puede pedir la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnéticos o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada por el órgano requerido o que se encuentre bajo su control. Se recomienda pedir información vinculada con alguna de las principales funciones del organismo en cuestión

para disminuir al máximo las posibilidades de un eventual rechazo fundado sobre la inexistencia de esa información. Cuanto más relevante sea la información para la implementación de las políticas propias y características de ese organismo, menores serán las posibilidades de recibir un rechazo justificado.

Describiendo con precisión lo que se quiere

El pedido de información debe hacerse teniendo en cuenta los siguientes consejos:

Hacer el pedido lo más preciso y específico posible. Cuanto menos amplio y vago sea el pedido menos chances existirán de recibir un rechazo y más oportuna y completa será la respuesta.

Cuando el pedido involucra una gran volumen de información es necesario tratar de establecer claramente qué información está incluida en el pedido y cual no, evitando así una excusa para dilatar la respuesta.

Hacer el pedido lo más detallado posible citando fechas de publicación, autor, códigos de referencia, etc.

2) Evaluando la información

Cuando el organismo responde al pedido de información se evaluará lo siguiente:

El proceso de transmisión de la información

La calidad de la información

El proceso de transmisión de la información

En esta etapa se evaluarán cuestiones que a primera vista pueden parecer simples y hasta superficiales pero que en la práctica se convierten en verdaderas limitaciones burocráticas para el ejercicio efectivo del derecho a buscar y recibir información. Algunas de estas importantes cuestiones prácticas son:

Los horarios de atención al público

Los horarios de atención al público pueden convertirse en una verdadera barrera para el ciudadano que intenta buscar información en un organismo determinado. A mayor amplitud de horarios, menos inconvenientes tendrán los ciudadanos para realizar efectivamente el pedido de información.

Además de la amplitud de los horarios, será necesario que los ciudadanos puedan conocer con precisión los horarios de atención al público. Una de las forma más fáciles de desalentar a un ciudadano en su búsqueda de información es obligarlo a volver dos o más veces a causa de encontrarse fuera del horario de atención al público.

En ambos casos, el organismo no rechaza directamente el pedido de información pero crea las condiciones burocráticas como para dificultar y desalentar la búsqueda de información por parte de los ciudadanos.

La accesibilidad a teléfonos de consulta

Muchas veces existen números telefónicos de consulta pero se convierten en la primer fuente de frustración del ciudadano. En estos casos, los teléfonos siempre están ocupados o nunca son atendidos y crean la sensación en el ciudadano de que la oficina pública en cuestión no atiende al público o, en el peor de los casos, no existe.

La eficiencia del organismo para responder al pedido de información

Aunque el organismo responda al pedido de información deberá evaluarse el grado de improvisación o sistematización que tenga el organismo para cumplir con el proceso de búsqueda y transmisión de la información requerida. En organismos donde el grado de improvisación es muy alto, el éxito en la obtención de información dependerá en gran medida de la habilidad y persistencia del ciudadano para llevar adelante el pedido de información. En cambio, en organismo más eficientes que ejecutan procesos de búsqueda y de transmisión de la información en forma sistematizada, las chances de que el ciudadano no reciba la información por falta de habilidad o de resistencia a las barreras burocráticas se reducen notoriamente.

La oportunidad de la respuesta

El organismo debe responder, pero además debe responder a tiempo. En ciertos casos, la utilidad de la información se pierde con el paso del tiempo. En general, en aquellos países donde existen leyes de libre acceso a la información pública se contemplan plazos cortos (10 días) con prórrogas excepcionales. Pero es muy común que la realidad no se adapte a las leyes y los organismo públicos sean incapaces de cumplir con los plazos que establecen la ley para la transmisión de información.

El costo de la respuesta

Para responder a un pedido de información los organismos tienen que buscar y reproducir información y este proceso tiene un costo. Pero cuando el valor de la respuesta es muy elevado puede considerárselo como otra de las formas indirectas de limitar el acceso a la información. En general, existen tres tipos de aranceles:

- el costo por la búsqueda de los documentos

- el costo por revisar los documentos para poder decidir si van a incluirse en la respuesta al pedido de información

- el costo de duplicación

Dependiendo de los marcos legales y de las prácticas de cada organismo, los costos pueden variar, reducirse y hasta eliminarse si los pedidos de información tienen fines comerciales o no, si el pedido es en representación de una institución educativa, científica, ONG, etc. En cualquiera de los casos, el ciudadano deberá averiguar previamente sobre el costo de la respuesta y posibles reducciones. Muchas veces, el elevado costo de la respuesta puede representar un obstáculo insalvable para los ciudadanos que buscan información.

La calidad de la información

Obtener la información no lo es todo, lo más importante es lo que la información nos puede decir. Una vez que el organismo ha respondido al pedido de información se hará una evaluación cualitativa sobre el contenido de la información. A partir de esta evaluación se pueden dar, al menos, cuatro posibilidades:

Que la información sea veraz

Que la información sea veraz pero incompleta

Que la información no sea veraz

Que la información sea inútil

Como podrá observarse, en esta etapa el grupo de expertos vuelve a tener un papel clave para conseguir que la evaluación sobre el contenido de la información resulte lo más rigurosa e incuestionable posible. En los tres primeros casos se requiere que el grupo de expertos contrasten la veracidad de la información con otras fuentes. Es necesario tener en cuenta que la ausencia de datos confiables, completos y actualizados en los países en desarrollo es un problema recurrente y uno de los principales obstáculos para la eficiencia y la transparencia en la gestión de los gobiernos. En el cuarto caso, en cambio, el organismo ofrece información sobre el tema requerido pero resulta inútil porque a cambio de datos estadísticos sobre mortalidad infantil, por ejemplo, se obtiene un reporte narrativo sobre los distintos programas implementados para prevenir y reducir la mortalidad infantil. En el peor de los casos también se puede obtener información que directamente no esté relacionada con la información requerida.

Algunos de los principales criterios que se deben tener en cuenta al momento de analizar índices o datos estadísticos son los siguientes:

Los datos deben ser fiables, al permitir que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes

Válidos, al basarse en criterios determinables que midan lo que pretenden medir

Capaces de medir de manera consecuente a lo largo del tiempo

Susceptibles de desagregar, para poder lograr un abordaje más preciso y analítico del objeto de estudio

Concebidos para separar, siempre que sea posible, el supervisor de lo supervisado, para reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño.

3) Reclamando la información

Cuando al pedido de información le sigue un rechazo infundado o el silencio es interpretado como negativa comienza una nueva y muy importante etapa en el proceso de monitoreo: el reclamo administrativo o judicial.

Es necesario tener en cuenta que diferentes países han establecido diferentes mecanismos para reclamar. Teniendo en cuenta los distintos marcos legales, el reclamo se podrá hacer:

Ante la misma administración

Ante una comisión independiente especialmente creada para estos casos

Ante ombudsman

Ante los tribunales

Una combinación de estas posibilidades

Entonces, la forma y oportunidad para reclamar dependerá de cada contexto legal en particular, y el grupo de expertos, principalmente los responsables de la asistencia legal, deberán estudiar y elegir el mejor camino a seguir.

La importancia de esta etapa está dada por el interés que los medios masivos de comunicación pueden llegar a tener por la denegatoria infundada ante el pedido de cierta información de interés público. El funcionario público o el juez sabe que su decisión tendrá repercusión pública. De ganarse el caso, los ciudadanos conocerán la decisión y esto creará incentivos para que otros ciudadanos adhieran al hábito de ejercer su derecho a buscar y recibir información en poder del Estado. De perderse, como el caso ya se ha hecho público y en general estas causas gozan de opinión pública favorable, el objetivo de llevar el problema al conocimiento de la mayor cantidad de público posible también se ha logrado. Además, la presentación formal del reclamo funciona, muchas veces, como un fuerte incentivo para que el funcionario modifique su conducta y transmita la información requerida.

Publicando un informe final

Los resultados finales del monitoreo serán reunidos y publicados en un informe anual que tendrá como principal objetivo convertirse en un indicador de cambio capaz de reflejar los avances y/o retrocesos en relación a la capacidad y eficiencia del Estado para generar y transmitir información de carácter público. Para lograr este objetivo será necesario asegurar que el monitoreo tenga continuidad en el tiempo para poder comparar los resultados y chequear los cambios en el funcionamiento de los organismos a corto, mediano y largo plazo

A corto plazo se compararán los resultados del monitoreo realizado sobre un mismo organismo con 30 o 60 días de intervalo

A mediano plazo se compararán los resultados del monitoreo realizado sobre un mismo organismo con 6 u 8 meses de intervalo

A largo plazo se compararán los resultados incluidos en distintos informes anuales sobre el monitoreo realizado a un mismo organismo

El informe tendrá como destinatario el siguiente público:

Los ciudadanos en general

Los funcionarios públicos

ONGs

Los medios de comunicación

Universidades, etc

Resultados positivos

Instala el tema en la opinión pública

Genera y expone casos concretos que contribuyen a que los ciudadanos comprendan mejor el alcance del ejercicio del derecho a pedir y recibir información como una poderosa herramienta para el control de los actos de gobierno

Crea incentivos para que los ciudadanos reclamen y ejerzan el derecho a la información

Le permite a la opinión pública y al Estado tener una idea aproximada del grado de eficiencia/ineficiencia del Estado para producir, buscar, organizar y transmitir información pública

Contribuye a identificar aquellos comportamientos y metodologías presentes en el Estado que obstaculizan el libre acceso de los ciudadanos a la información pública.

Promueve la creación de incentivos en el sector público para reducir la resistencia a dar información pública

Le da protagonismo al Capítulo Nacional

Alcance y limitaciones

El monitoreo debe tomarse como muestra porque no incluye a todos los organismos del Estado

La factibilidad del monitoreo requiere ciertas condiciones político/institucionales:

- Estabilidad política

- Libertad de prensa

- Previo reconocimiento del derecho a la información a través de tratados internacionales, la constitución o leyes particulares

- La plena utilidad de la herramienta esta condicionada por su continuidad en el tiempo