

EL DERECHO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN ESTATAL Y LA AUSENCIA DE UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA EN BOLIVIA

Recibido: 04 de Abril de 2013
Aprobado: 06 de Mayo de 2013

Fernando Andrade Ruiz

Bolivia

radiolero@yahoo.com.ar



Boliviano. Doctor en Ética y Derecho a la Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Ciencias Política por la FLACSO-Argentina; Diplomado en Ciencias de la Información por la Universidad de Navarra, España; Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Católica Boliviana. Docente universitario, de pre y posgrado, en la Universidad Católica Boliviana (Regional Cochabamba) y en la Universidad Andina “Simón Bolívar”, La Paz, en áreas de Teorías de la Comunicación, Comunicación Política y Opinión Pública. Director de Radio kancha Parlaspa, Cochabamba, Bolivia

Resumen

El derecho ciudadano sobre la información que genera el Estado, forma parte del Derecho Humano a la Comunicación en general y es un factor esencial para la democracia. El pensamiento humano al respecto tiene larga data (aunque no con esos nombres) y ha llegado a consolidar una base filosófica, doctrinal y teórica muy solvente que otorga a la ciudadanía un protagonismo central necesitado de permanente información de lo que sucede en la actividad política para así poder evaluar, opinar, tomar decisiones y ser partícipe pleno de su devenir político. Todos los actores políticos en democracia (incluido el Estado) deben quedar sujetos a este principio con el único deber de defender los derechos humanos, entre ellos, el derecho ciudadano a conocer lo que sucede en el ámbito público. Es lo que se llama “Cultura democrática” o más específicamente, “Cultura de la transparencia”, que involucra el conocimiento y la práctica de los derechos y deberes que interactúan en las dinámicas políticas que genera la democracia.

Bolivia no tiene hasta ahora una Ley específica que proteja el derecho ciudadano a la información generada por el Estado. A lo largo de la historia reciente hubo muchas disposiciones y decretos relacionados y actualmente se procesa en la Asamblea Legislativa Plurinacional un proyecto de ley sobre el particular.

El presente artículo, en su primera parte, revisa los antecedentes filosóficos, doctrinarios y teóricos sobre el tema y, en la segunda, realiza una revisión de las normativas bolivianas más importantes que surgieron durante los últimos años, para llegar a la conclusión general de que en este país, pese a la existencia de antecedentes documentales, no existe una cultura de transparencia política, ni en su comprensión teórica, ni en sus manifestaciones prácticas.

Palabras clave: Derecho Humano a la Comunicación, Derecho Ciudadano a la Información estatal, cultura de la transparencia, legislación sobre derecho a la información pública

Abstract

The right of citizens of the information generated by the state, is part of the Human Right to Communication in general is essential to democracy. Human thought is about long (though not with those names) and has come to build a philosophical, theoretical and doctrinal very solvent that gives the public a role in need of permanent information center of what happens in politics for and to evaluate, review, make decisions and be a full participant in his political future. All political actors in democracy (including the state) should be subject to this principle with the sole duty of defending human rights, including the right of citizens to know what is happening in the public sphere. It is what is called "democratic culture" or more specifically, "culture of transparency", which involves the knowledge and practice of the rights and duties that interact in the political dynamics that generates democracy.

Bolivia has so far not a specific law that protects the right of citizens to information generated by the state. Throughout recent history there were many provisions and decrees and processes currently in the Plurinational Legislative Assembly a bill on the subject.

This article, in its first part reviews the philosophical background, doctrinal and theoretical about it and in the second, a review of the most important Bolivian regulations that emerged in recent years, to reach the general conclusion that in this country, despite the existence of documentation, there is no culture of political transparency, or theoretical understanding, or in its practical manifestations.

Key Words: Communication Human Right, Right to Information Citizen state culture of transparency, law right to public information

Introducción

Al menos dos principios complementarios entre sí son vitales para el desarrollo democrático. Uno es que la ciudadanía asuma plenamente la conciencia de ser la soberana del sistema político, su razón, su sentido y su destino. El otro es que para ejercer esa soberanía, los ciudadanos necesitan **saber** absolutamente todo lo que sucede en el ámbito político y **actuar** en consecuencia.

“Saber” significa conocer, estar informado, averiguar, investigar, requerir, exigir. A partir de ahí, el ciudadano podrá ejercer sus derechos de participación, decisión, opinión, evaluación, los que consolidan el sustento doctrinal de la democracia como gobierno del pueblo.

La única razón de ser del Estado democrático y su único deber es ponerse al servicio de los derechos de la ciudadanía, principio que otorga a ésta el derecho a exigir rendición de cuentas sobre todo accionar estatal. Los entes estatales tienen la obligación –moral y legal- de atender tal exigencia.

El presente artículo aborda el sustento filosófico y doctrinal de lo que se acaba de afirmar. En segundo término, revisa la situación de Bolivia al respecto y llega a la conclusión de que se avanzó muy poco en tal sentido debido principalmente a que no existe una cultura democrática asentada en torno a aquellos dos principios democráticos y a que, en consecuencia, la cultura de la transparencia es un camino por recorrer y en el que deben involucrarse todos los actores políticos.

I SUSTENTO FILOSÓFICO Y DOCTRINAL

1.1. Del Derecho Humano a la Comunicación al Derecho Ciudadano sobre la información que genera el Estado

El Derecho Humano a la Comunicación puede ser definido como atributo innato en el todo ser humano que le faculta irrestrictamente a desplegar cualquier forma de expresión/lenguaje para la interacción con sus congéneres, su participación social integral (política, cultural, etc.), mediante el intercambio (emisión-recepción) de mensajes de todo tipo (información, opinión, otros), el acceso y uso de medios a tal fin, junto a las condiciones de contexto necesarias y suficientes

como para que todo ello pueda cumplirse, haciendo posible la manifestación y ejercicio de sus demás derechos .

Se trata de un concepto genérico que cubre a los seres humanos en todas sus actividades sociales, desde el momento mismo en que nacen hasta el instante en que mueren, sin distinción ni exclusión alguna.

El concepto puede también alcanzar extensiones y análisis específicos de acuerdo al área en que se inserte, por ejemplo, derecho a la comunicación familiar, derecho a la comunicación educativa, derecho a la comunicación en salud, derecho a la comunicación política (que es el que más interesa para este trabajo), etc.

Extendido en el campo político democrático, ese derecho adquiere el carácter de Derecho a la Comunicación Política que pertenece a todos los ciudadanos, tanto para la comunicación que puedan establecer entre sí, como para aquella que realicen con el Estado, con las instancias de representación ciudadana, con los medios de comunicación o con cualquier otra institución política.

El Derecho Ciudadano a la Comunicación Política, entonces, puede ser definido como el que faculta a los ciudadanos a desplegar cualquier forma de expresión/lenguaje para su participación política democrática y para su interacción con otros actores políticos (Estado, partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación, etc.) mediante el intercambio (emisión-recepción) de mensajes de contenido político (información, opinión, otros), el acceso y uso de medios a tal fin, junto a las condiciones de contexto necesarias y suficientes como para que todo ello pueda cumplirse, con lo cual será posible la manifestación y ejercicio de sus demás derechos políticos.

La Comunicación Política, en democracia, se convierte en derecho ciudadano a partir del principio filosófico y doctrinario que fija en los ciudadanos el origen, la razón de ser y el destino de toda actividad política pública lo que da a ellos tuición legítima y legal sobre el Estado y sobre cualquier otra entidad política. Ningún postulado democrático podría cumplirse sin comunicación y sin un derecho ciudadano hacia la misma.

El ejercicio de este derecho es requisito para la inserción y participación democráticas de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones vinculantes y les permite, además, hacer uso de los derechos de elección de autoridades, de supervisión, de pedido de cuentas a los gobernantes, de juicio moral y legal sobre el accionar político en general. Sin esta condición, el respeto a los derechos humanos es irrealizable.

El pensador belga Jan Servaes (2001: 34) considera que el Derecho a la Comunicación Política “implica el derecho al intercambio de cualquier tipo de mensaje de comunicación, a informar y a ser informado, a la protección de la privacidad, a la libertad de movimiento, al derecho de asamblea, a la libertad de opinión y de expresión”.

Afirma María Paola Saffon (Cf. 2007: 31) que el reconocimiento del Derecho a la Comunicación Política ha de garantizar la pluralidad de fuentes de información y de visiones de mundo, el acceso equitativo a la información y al conocimiento, la formación de una opinión pública informada, el respeto a los derechos fundamentales, a la intimidad, a la dignidad; el derecho a expresar la cultura propia en la lengua propia, la participación en espacios de diálogo, en la construcción de consensos y en la toma de decisiones.

En todo caso, desde la doctrina, el poder democrático anida en la ciudadanía, motivo por el cual ésta ha de tener soberanía (“Derecho a la Comunicación Política”) sobre las formas de comunicación (medios, mensajes, contextos) que la vinculan con el sistema político y disponer de información suficiente para esta finalidad (derecho a la información).

Es decir que, en la cimiento filosófica de la democracia, es de vital importancia la existencia de formas de comunicación que vinculen a todos los actores políticos que confluyen en la Esfera Pública: ciudadanos, organizaciones sociales, Estado, partidos políticos, otras instituciones políticas, medios de comunicación, etc.

El derecho ciudadano sobre la información que genera el Estado, forma parte del derecho general a la Comunicación Política. Por tanto, no se limita sólo a que el Estado brinde información unilateralmente, sino que se trata de un proceso recíproco, de una dinámica permanente de interacciones, dentro la cual, sin duda, la información es un componente muy importante pues, sin ella, ningún proceso posterior podría ser posible.

Bajo ese marco, la ciudadanía tiene derecho absoluto para conocer y estar informado del desempeño estatal.

1.2.El sustento filosófico en torno al deber de informar que tiene el Estado

La actividad política en democracia es el proceso mediante el cual las comunidades humanas organizan su convivencia en torno a algún tipo de normatividad vinculante derivada de

consensos y destinada únicamente a la preservación y cuidado de los derechos ciudadanos que son innatos e intransferibles. El Estado es una consecuencia de ello.

La filosofía Iusnaturalista liberal, sostiene que el Estado es el resultado de un pacto entre los miembros de una comunidad y, en consecuencia, asume funciones específicas que le han sido encomendadas por ellos y debe rendir cuentas de todo lo que hace.

Desde esta delegación, el Estado se hace cargo de una actividad muy específica que es la de cuidar los derechos ciudadanos, diseñando y ejecutando los mejores planes y estrategias para ello. Es así como se convierte en un actor, separado administrativamente de la Sociedad Civil, con tuición exclusiva para atender los mandatos ciudadanos y adoptar decisiones públicas, pero sin nunca perder contacto con sus mandantes, lo que supone mantenerlos informados de todo lo que hace.

Surge así un vínculo permanente entre Sociedad Civil y Estado; los individuos también otorgan obediencia pues, si no, la vida política sería imposible.

El filósofo isnaturalista inglés John Locke (1959: 2) consideraba al poder estatal como un derecho recibido para “dictar leyes destinadas a la preservación de los derechos naturales y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero; y todo ello sólo por el bien público”.

Este filósofo defiende la autonomía del derecho natural respecto de la ley civil, con lo que la Sociedad Civil adquiere poder moral frente al Estado.

Al respecto, comenta el analista español José María Desantes que “aun cuando el derecho natural constituye un conjunto de normas superiores a las emanadas del Estado, no resultan suficientes como para garantizar las buenas relaciones humanas, por lo que se requiere del concurso de otras normas de derecho positivo” (Cit. por FIGUEROA 2008: 103).

El Derecho ciudadano a la Comunicación y a la Información, entonces, no es concesión del Estado sino un derecho que está en la naturaleza política del todo ser humano, por lo que los entes estatales sólo son “deudores” del mismo ante los ciudadanos.

Al Estado le corresponde cuidar derechos que no le pertenecen, entre ellos, el Derecho a la Comunicación que, como ya se dijo, subyace al Derecho a la Información. Por tal motivo, el Estado debe introducir en la Esfera Pública la información que produce y dejarla a disposición de la ciudadanía, requisito indispensable para cumplir con lo que Manuel Sánchez de Diego (1990:75) denomina “comunicación pública libre”. Dice: “la comunicación pública libre permite

conocer las acciones de los representantes (personas públicas), enjuiciar si esas conductas se ajustan a los patrones sociales y, en su caso, reaccionar en consonancia”.

Al contar con información sobre el quehacer del Estado, la ciudadanía podrá controlarlo, darle directrices de acción, evaluar su actuación, definir su voto en las próximas elecciones y, en definitiva, no perderá supervisión sobre todo el sistema político.

La Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe Anual, 2003) dice que "el Estado tiene la obligación de permitir el acceso de la ciudadanía a sus reuniones, de informar sobre las decisiones públicas y publicar datos, auditorias, gastos e información pública al resto de la población;”

Suele confundirse la dotación informativa que el Estado debe dar a la ciudadanía, con la profusión de propaganda. La propaganda es otro tipo de mensaje y resulta altamente perjudicial para la democracia que sea confundida o camuflada con la necesaria información que el Estado debe brindar sobre sus labores. Sólo entes plurales de supervisión pueden llegar a evitar esa perniciosa amalgama.

La opinión que los ciudadanos puedan dar respecto a los asuntos públicos (el concepto tradicional de Opinión Pública) es muy importante para la democracia al menos en dos dimensiones: actúa como agente regulador del sistema y es fuente de legitimación del mismo y de los actores políticos inmersos en él.

Si la opinión no se respalda en buena información y no tiene efectivos canales de emisión y recepción, todo el sistema democrático se descompone. Para eso es necesario el irrestricto acceso de la ciudadanía a toda la información que produzca el Estado, los entes de representación ciudadana y cualquier otro actor político, pues, sin ella, la formación de opinión ciudadana es incompleta, engañada y engañosa para una vida democrática.

Esto último tiene que ver con las corrientes éticas que puedan circular por el sistema político democrático. Si el Estado, las representaciones políticas, los proveedores mediáticos de información, no están cumpliendo la labor que la doctrina les asigna, podrán ser deslegitimados por parte de la Sociedad Civil.

La renovación formal de legalidad se produce mediante elecciones pero la legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía a sus gobernantes debería ser acción permanente y contar con los canales de comunicación apropiados a tal fin. El continuo ejercicio del Derecho

ciudadano a la información estatal es parte fundamental en ese proceso inacabable de legitimación.

1.3. La soberanía ciudadana sobre su Derecho a la Información como sustento a la necesidad de transparencia del quehacer estatal

Resulta especialmente significativo rescatar lo que decía el ya citado John Locke (1959) en sentido de que la ciudadanía encarga la administración de todos sus derechos al Estado a excepción del que denominó “Ley de Opinión” (que involucra lo que aquí estamos denominando Derecho a la Comunicación y la Información) que lo guarda para sí, como derecho soberano e intransferible, destinado a juzgar el comportamiento estatal, aspecto medular para la democracia.

Pasar tal derecho a la administración gubernamental supondría toda una contradicción teórica pues los ciudadanos perderían potestad de expresión y juicio sobre el sistema político, cimiento sobre el que se levanta el sistema democrático.

Significa entonces que si la ciudadanía no traslada la administración de ese derecho al Estado, le toca a ella misma resguardarlo para lo cual puede exigir algún tipo de protección jurídica complementaria.

Esto es importante porque cuando se piensa en alguna legislación sobre la comunicación, inmediatamente se supone que serán los gobiernos los que la definirán e implementarán por cuenta propia lo que, ciertamente – y dada la experiencia histórica en el mundo todo- causa temor pues constituye una puerta abierta a la discrecionalidad, al abuso, a la imposición, al control ilimitado e incluso a la represión.

Lo que se trata es que la propia ciudadanía, mediante entes representativos y plurales, se encargue de velar, regular, dar vigencia, promover y proteger su Derecho a la Comunicación y a la Información, demandando seguridad legal a tal propósito.

Ya lo decía el filósofo alemán Emanuel Kant: “el Estado debe ser como una caja de cristal” (en el sentido de “transparencia”) pues, si sus acciones son justas, no deben temer ser hechas públicas (Cit. por DARDICHÓN, 1991: 34).

El analista italiano Norberto Bobbio (1988) completa la idea en sentido de que el sólo el hecho de hacer algo público constituye ya, de por sí, una forma de control; es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que no lo es”.

Existen hoy muchas convenciones y acuerdos internacionales, leyes y decretos que, sobre el particular, han adoptado diversos países y que respaldan este principio tendiente a garantizar el acceso público (de ciudadanos, representantes, medios de comunicación) a la información que produce el Estado.

Saffon (2007: 56) enfatiza en que “lo que se reivindica es que la información sea concebida y manejada como un bien público fundamental, al cual debe tener acceso toda la ciudadanía como forma de control democrático sobre la información producida por el Estado”. Sigue: “se reclama la posibilidad de que ésta no sea de incumbencia exclusiva del Estado, sino que los ciudadanos puedan generar debates democráticos en torno a la misma. Por ello, la idea detrás de estas iniciativas es que el acceso a la información pública forme parte del Derecho a la Comunicación Política y constituya un derecho de las personas que no pueda verse obstaculizado por la renuencia del Estado”.

Afirma el profesor Sánchez de Diego (2008: 30): “Es cierto, que ese acceso a la información pública es requisito para la participación pública, pero también es un mecanismo para que las personas puedan satisfacer otros intereses, incluso privados. En definitiva, el acceso a la información es un requisito previo de la participación del ciudadano en la *res pública*, pero su finalidad excede la participación, pues se constituye en un auténtico derecho fundamental que busca la realización de la persona en una sociedad globalizada, en donde la información es la clave del desarrollo, del progreso y, en definitiva, del éxito”.

1.4. Características del concepto de “transparencia estatal”

El acceso a la información estatal ha sido concebido, en palabras del sociólogo boliviano Jorge Komadina (2010, a), “como un elemento fundamental para el funcionamiento de la democracia y, ciertamente, como un recurso estratégico para luchar contra la corrupción”.

Este analista define la transparencia como “un proceso de interacción entre la sociedad civil y las entidades estatales que tiene como objetivo controlar y evaluar la gestión de los funcionarios públicos, sancionar a los infractores, iniciar dispositivos de revocatoria, asegurar el buen uso de los recursos públicos e influir en las decisiones concernientes a las políticas públicas”. Añade: “el proceso tiene tres dimensiones interrelacionadas: el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación social”.

El acceso a la información pública es la condición primera para desarrollar procesos de transparencia y, para ser válida y efectiva, debe contar con requisitos como: la relevancia (utilidad de la información), la accesibilidad (facilidad de comprensión), la exigibilidad (reconocimiento del derecho a la información), la calidad y la confiabilidad (información clara, simple y sustentada).

La rendición de cuentas es un proceso público mediante el cual las autoridades y funcionarios públicos tienen la obligación de informar a la Sociedad Civil sobre los aspectos fundamentales de la gestión pública. Asimismo, deben justificar sus decisiones más importantes, como por ejemplo, los criterios de la inversión pública (Cf. Ibid.: 2).

Respecto al control social como elemento constitutivo de esta dimensión del derecho ciudadano a la información estatal, habrá que empezar definiéndolo como “proceso mediante el cual, los ciudadanos, ejerciendo derechos constitucionales, participan en la gestión pública y vigilan el buen uso de los recursos” (Ibid.).

Se aclara que la finalidad del control social no es el ejercicio directo del poder sino que, desde la autonomía de las organizaciones sociales, se pueda supervisar la acción gubernamental. Es importante un cuerpo normativo que garantice la acción social y la independencia de ésta.

Termina el mismo analista insistiendo en la necesidad de que se consolide una “cultura de la transparencia” que sustituya a la “cultura del secreto”.

II EL RECORRIDO BOLIVIANO RESPECTO A LA TRANSPARENCIA ESTATAL

En Bolivia, no existe todavía una ley específica referida al deber de transparencia que tiene el Estado en su gestión informativa. El actual Congreso sigue procesando un proyecto de ley sobre el particular. Sin embargo, existen algunos antecedentes documentales, de los cuales exponemos los temporalmente más cercanos:

2.1. La Ley de Participación Popular y el concepto de “control social”

En 1994, el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley No.1551, llamada de “Participación Popular”, que reconocía y abría canales de intervención ciudadana en asuntos municipales. En el texto se introdujo el concepto de “control social” que reconoce el derecho de

la ciudadanía a vigilar la manera cómo se gasta el dinero público en los municipios, además de participar en la elaboración de planes y proyectos para las ejecuciones presupuestarias.

El artículo 7º inciso e) de esa Ley plantea que comunidades campesinas, pueblos indígenas, juntas vecinales, tienen el derecho de acceder a la información sobre los recursos destinados a sus jurisdicciones. El inciso d) del artículo 8º establece como deber de los administradores públicos a informar y rendir cuentas a la comunidad sobre sus actividades.

2.2. EL SIGMA

El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA- DS N° 25875 de 18 de agosto del 2000) unió en uno solo a los sistemas de control pre-existentes estableciendo mecanismos de acceso a la información interna y externa de las unidades administrativas en lo referente al dinero público. Posteriormente, el Decreto N° 26455, de 19 de diciembre del 2002, complementario al anterior, definió de manera más concreta los deberes de información que el SIGMA tiene para con la ciudadanía.

2.3. LEY 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Bajo el gobierno de Jorge Quiroga Ramírez, se elaboró el proyecto de Ley sobre Procedimiento Administrativo N° 2341 (abril 2002) que, en sus artículos 16-18, incluye importantes disposiciones referidas a los derechos que tienen los ciudadanos sobre la información estatal.

Admite que las personas, individual o colectivamente, tienen derecho a formular peticiones ante la Administración Pública, a conocer el tratamiento que a ellas se dé, a que se rectifiquen los errores que obren en registros o documentos públicos, a obtener respuestas, a exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos fijados, a obtener certificados y copias de los documentos que estén en poder de la Administración Pública, a acceder a registros y archivos administrativos, a recibir trato digno, con respeto, igualdad y sin discriminación.

Se refiere también a los casos en que la información puede ser catalogada como temporalmente reservada (defensa nacional, seguridad del Estado, secreto comercial, bancario, industrial, tecnológico y financiero, pero siempre con plazos establecidos en disposiciones legales específicas).

2.4. Decreto Supremo “compro boliviano”

El Decreto Supremo N° 27328, (31-1- 2004, gobierno de Carlos Mesa) fijó principios, normas y condiciones para la regulación de los procesos de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría (se denominó “compro boliviano”).

En lo que interesa a los fines del presente trabajo, es importante destacar que el Artículo 18 de este Decreto lleva por título: *“Transparencia en la Información sobre procesos de contratación de bienes, obras y servicios generales”* y establece la obligación que tienen todas las entidades edilicias de utilizar el Sistema de Información de Administración de bienes y servicios municipales para dar a conocer públicamente información sobre sus políticas de compras, montos y procesos de contrataciones. Indica que las entidades públicas deberán publicar en la Gaceta Oficial información sobre convocatorias, ampliación de plazos, cancelación de los procesos y resultados de las contrataciones.

2.5. Decreto 27329 de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental

El ya mencionado gobierno de Carlos Mesa (octubre 2003- junio 2005) con el asesoramiento del Centro Carter promulgó el Decreto Supremo 27329 de “Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental”, el cual se apoyó doctrinalmente en los principios de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, Caracas, marzo de 1996) que recomendaban impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales respecto a la transparencia en 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.

Este Decreto señala que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia y la transparencia informativa y constituye pilar fundamental de una buena gestión pública, reduciendo así la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Afirma también que todas las personas, sin distinción, necesitan del acceso informativo para ejercer la ciudadanía ya que la información es “un derecho y un requisito indispensable en el funcionamiento y fortalecimiento de la democracia.”

El Decreto establece que, en caso de negativa o restricción por parte de los funcionarios para dar la información requerida, 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 (Cf. CAMACHO, 2009).

2.6. Decreto 28168: Transparencia en la gestión Pública del Poder Ejecutivo

Aprobado el 17 de mayo del 2005, este decreto recupera los principales conceptos del anterior y lo complementa en cuanto a procedimientos específicos de ejecución.

Lo primero que habrá que observar es el título que se refiere y parece circunscribirse sólo al Poder Ejecutivo, cuando el concepto de Estado es mucho mayor.

Resulta importante destacar la parte sustantiva de este Decreto y los principios filosóficos y doctrinarios que lo sustentan, aspectos no siempre tan visibles en otras disposiciones oficiales.

Se respalda en documentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Resolución No. 1932 de la OEA, rescatando de todos ellos los componentes directamente vinculados con el derecho ciudadano a la información estatal.

Recupera también, en ese sentido, los postulados a favor de la libertad de expresión, de opinión, de investigación, el derecho a la petición, etc.

Es de enfatizar, por su transcendencia y el momento histórico en que fue escrito, un párrafo en el que, adelantándose varios años a la Constitución actual, identifica expresamente el Derecho a la Comunicación y a la Información como perteneciente a todos los ciudadanos y que va más allá de los conceptos de libertad de expresión y de pensamiento. El párrafo dice textualmente: “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”.

Este transcendental precepto, lamentablemente, no fue recuperado en el proyecto de ley elaborado posteriormente.

2.7. En la actual Constitución del Estado Plurinacional Boliviano

La nueva Constitución Política del Estado fue aprobada el año 2009 e incorpora importantes referencias al tema que nos ocupa. El Artículo 21 numeral 6 afirma que las bolivianas y los

bolivianos tienen derecho “a acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”. El Artículo 24 menciona que “toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta”.

El Artículo 106 incorpora el importante reconocimiento de la Comunicación y la Información como derechos humanos, al mencionar que:

- I.** El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.
- II.** El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.
- III.** El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.
- IV.** Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información. Como se ve, el Estado se compromete a garantizar esos derechos a los que considera integrados por la libertad de expresión, de opinión y de información, por el derecho a rectificación y réplica, y el derecho a la emisión de ideas por cualquier medio y sin censura previa. Aquí está implícito el derecho ciudadano a la información estatal pues no es posible expresar opiniones sin contar con información de base. La no existencia de censura previa es también un resguardo importante para el ejercicio pleno de este derecho.

En partes posteriores de este artículo se hace mención al trabajo periodístico reconociendo también en éste los derechos a la comunicación y a la información (faltó decir que no son derecho propios sino extensiones de los derechos ciudadanos a la comunicación y a la información).

Los artículos 241 y 242 están directamente referidos a la participación y al control social que le toca ejercer a la ciudadanía sobre el quehacer estatal.

Hay muchas otras disposiciones relacionadas y que están dispersas en distintos articulados, por ejemplo, en los artículos 8, 28, 93, 108, 115, 180, 213, 232, 235, 237, 321.

2.8. Creación del Ministerio de Lucha contra la Corrupción

En la gestión del Presidente Evo Morales (2006-actual) se creó el Ministerio de Lucha contra la Corrupción, cuyos objetivos son: ser una entidad de servicio público; trabajar en la construcción de un estado plurinacional confiable; desarrollar acciones preventivas que permitan generar prácticas sostenibles en la ética ciudadana y pública, en la rendición de cuentas y en el acceso a la información pública: luchar contra la corrupción desarrollando acciones correctivas en la totalidad de los ámbitos donde se utilizan recursos del Estado a través del uso cabal, oportuno y estricto de la ley que permita cumplir el castigo correcto; ejercer el derecho a la participación.

Sin embargo, aunque son conceptos relacionados, el de transparencia de la información estatal no se limita sólo a aquello que pueda ser considerado como corrupción.

Además, es conveniente que un verdadero ente regulador de la transparencia estatal y de la lucha contra la corrupción, no forme parte del órgano ejecutivo, sino que pueda ser una institución plural propia de la sociedad civil.

2.8 El Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública

Este proyecto es el penúltimo de esta revisión cronológica y cambia de nombre respecto a documentos anteriores, lo que constituye un buen avance conceptual, pues dice: “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (recordemos que el último decreto se circunscribía al Poder Ejecutivo).

Este documento no enfatiza tanto los sustentos filosóficos y doctrinarios como lo hizo el Decreto 28168, pero es más detallista en relación a áreas de cobertura y procedimientos.

Reconoce que los titulares de este derecho son todos y cada uno de los ciudadanos y que el Estado sólo tiene el deber de respetar y cuidar tal derecho proporcionando la información que la sociedad requiera. En esta parte, obviamente, están inmersos los medios de comunicación y los periodistas.

El documento es explícito respecto a los “medios” que las entidades estatales deben utilizar para atender las demandas informativas de los ciudadanos. Incorpora el servicio que en tal sentido puedan dar las nuevas tecnologías para la comunicación y la información, entre ellas, las páginas WEB, redes sociales, correos electrónicos, etc. Hace referencia también los medios públicos

tradicionales como la prensa, la radio, la televisión y deja abierta la posibilidad de utilización de cualquier otro recurso comunicacional para la difusión de la información pública.

En el ámbito ciudadano, menciona la necesidad de comunicación directa mediante cartas, o correos electrónicos debidamente autenticados. En este caso, las respuestas de las entidades públicas deben ser también directas.

En cuanto a los mensajes, no sólo este último Proyecto, sino también todas las anteriores disposiciones analizadas, sólo se refieren al mensaje informativo y no hacen referencia a otros tipos de mensajes, como la publicidad política o la propaganda que, aunque con otro carácter, no dejan de estar vinculadas con las informaciones que produce el Estado.

En cuanto a los mensajes de opinión que la ciudadanía exprese respecto al quehacer estatal es obvio que estos no admiten un mínimo de legislación. Sólo se demanda un respeto absoluto e irreductible por parte del Estado hacia ellos.

El documento no es lo suficientemente explícito en la descripción de los procedimientos que tendría que seguirse para la presentación y respuestas de las solicitudes de información pública y las sanciones en caso de incumplimiento.

2.9. El ante Proyecto de Ley de Participación y Control Social

Es la última propuesta con la que se cuenta ya que fue presentada a la Asamblea Plurinacional el 30 de octubre del 2012.

Identifica a los cuatro órganos del Estado, al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría, a la Procuraduría del Estado, a las Fuerzas Armadas, a la Policía y a las instituciones privadas que prestan servicios públicos, como los entes que tienen la obligación de brindar información a la ciudadanía.

Se fundamenta en los principios que sustenta el actual gobierno boliviano como el “vivir bien” y aquellos que vienen desde la cultura quechua como el no robar, no mentir, no ser flojo y se apoya en los objetivos de interculturalidad y plurinacionalidad.

No distingue entre el derecho ciudadano a la información y la corrupción repitiendo una limitación ya presente en anteriores documentos. Es más explícito en cuanto a los procedimientos que ha de seguir la Sociedad Civil para hacer conocer sus demandas de

información al Estado proponiendo un ente de representación que no deberá pagar a sus integrantes pero que podrá disponer de recurso públicos para sus actividades específicas.

Avanza también en establecer los plazos en los que los entes estatales deben transparentar su información sin necesidad de pedido ciudadano (cada dos años) y mediante todos los medios que tenga a su alcance incluyendo las nuevas tecnologías (páginas WEB). Establece también la necesidad de una Escuela de Capacitación para que todos los funcionarios públicos reciban formación especializada sobre la manera cómo deben proporcionar la información solicitada por los ciudadanos.

Sin embargo, mantiene limitaciones similares a los anteriores documentos sobre la temática que, según la analista María Teresa Zegada, son, principalmente, las dos siguientes:

- la iniciativa y su proceso de elaboración fueron asumidos principalmente por instancias estatales lo que es inconveniente ya que de lo que se trata “es de construir constituir una suerte de contrapoder, de equilibrio necesario al ejercicio –a menudo indiscriminado- del poder público”.
- “Se detecta ambigüedad de sus formas de aplicación”

COROLARIO

Habría que preguntarse las razones por las que el Estado boliviano, pese a haber demostrado en los años últimos algunas intenciones aisladas para ingresar en este campo, no ha podido avanzar más allá de variados decretos y proyectos de ley. Esboceamos algunas de las posibles razones:

A) La poca experiencia democrática del país.

Muchos golpes militares interrumpieron la vida democrática lo que impidió la maduración cívica de la ciudadanía en la convicción de ser el núcleo de la vida política.

B) La estructura burocrática.

Es muy compacta en el país y tiene como principal característica la ineficiencia durante casi toda la historia republicana. Además, tradicionalmente ha sido un Estado corrupto, con mayor o menor intensidad en los distintos gobiernos. Se ha consolidado así una “cultura del ocultamiento”, de la corrupción, del poderío incuestionable del “Estado

patrón”. En tal estructura, los sistemas de información han sido escasos y de poca utilización.

C) Ausencia de cultura democrática en la ciudadanía.

El ciudadano cree pedir un gran favor cuando solicita alguna información al Estado o teme lanzar alguna crítica. Frente a ello, es ardua la labor que habrá de realizarse empezando por ir enraizando una cultura democrática en la ciudadanía en la cual se asiente el principio de que las personas tienen derecho a exigir cuentas.

El Complejo Mediático, en buen grado, desempeña también una función reguladora de ayuda a la ciudadanía para esta finalidad, lo que le exige desarrollar una labor profesional y ética de gran altura, asumiendo para sí una parte del derecho a la comunicación que la ciudadanía moralmente le concede en procura de que obtenga y difunda toda la información política que a aquella le pueda ser menester.

D) La ineficacia funcionaria.

Es otro aspecto ya endosado en la mentalidad de la ciudadanía a tal punto de considerarla como normal y hasta hacerla motivo de ácidas bromas (“roba pero hace”). El calificativo de “pega” para cualquier puesto público sintetiza esa actitud (quizá “resignación”) pues connota que el funcionario público se “pega” a su asiento, hace poco o nada, recibe su sueldo mensual, se da el lujo de tratar mal a los ciudadanos y encima le extorsiona o le pide “coimas”.

E) La corrupción.

Dice Komadina (2012): “La corrupción es un hecho social y político complejo por la gran variedad de sus manifestaciones. Una de estas formas es particularmente insidiosa y políticamente peligrosa, y es aquella que se realiza en los altos lugares del Estado: las gerencias de las empresas, los directorios, los comités de licitaciones, los ministerios. Estamos lejos del estereotipo del funcionario venal, que actúa en solitario y que se corrompe para compensar sus magros ingresos. De hecho, este tipo de corrupción sólo puede operar mediante una red de influencias que se constituye en un aparato paralelo al aparato estatal, y cuyo poder le permite “contornear” o manipular los controles institucionales. La complicidad es el cemento que permite la cohesión y la ampliación de estos grupos. En otros términos, la corrupción está enquistada profundamente en el propio aparato del Estado”.

Por tanto, no hace falta solamente una decisión política. Es importante generar la diseminación de una cultura democrática y una cultura de transparencia política en mentes y actitudes.

El concepto de Cultura de Transparencia debe ser integral y asumir los siguientes principios:

- La ciudadanía ha de ser consciente que es la soberana sobre todos los demás actores políticos (Estado, instancias de representación, sistemas mediáticos, etc.), lo que le da derecho de control sobre ellos respecto a la manera cómo cuidan los derechos ciudadanos.
- Como dependientes de la ciudadanía, todos esos actores (el Estado entre ellos) deben cumplir con la obligación de mantenerla informada (hacerle saber) de todo lo que sucede en el ámbito político (Derecho Ciudadano a la Comunicación y a la Información). Sin esa información es imposible el ejercicio ciudadano en democracia.
- El Estado ha de cultivar una actitud siempre proactiva en pos de transparencia en su gestión, evitando el “secretismo”, la corrupción y asumiendo la obligación moral y legal de rendir cuentas de todo lo que hace para que así se produzca una interacción permanente con la ciudadanía.

Los avances en ese sentido no pueden ser reducidos a disposiciones políticas aisladas expresadas en leyes, normas o reglamentos. Se necesita también una visión integral dirigida por entes plurales de la ciudadanía y no por ministerios gubernamentales.

Las familias, las escuelas, la honestidad en las relaciones con los demás, el respeto a la información como una necesidad de vida, son algunos de los escenarios desde donde podrá ir creciendo una verdadera cultura democrática. La transparencia de la información estatal deberá formar parte sustancial de ésta.

Bibliografía

BOBBIO, Norberto,

- 1988, *Democracia*: Ed. Taurus, Argentina.

CAMACHO Azurduy, Carlos,

- 2007, *Cultura de transparencia*, Ed. Hebrón, La Paz, Bolivia.
- 2009, El derecho humano a la información en el desarrollo de la ciudadanía comunicativa en Bolivia (1997-2007), La Paz, ALAIC.

DARDICHÓN, Francisco,

- 1991, *Filosofía Política en la Edad Moderna*, Ed. Universidad Católica Boliviana, Cochabamba.

ERBOL-Bolivia (Educación Radiofónica de Bolivia),

- 2010, “Propuesta de Ley de Comunicación”, Asamblea General ERBOL, Santa Cruz, marzo.
- 2010, *Comunicación, una ley humana* (Ideas para formular un nuevo cuerpo jurídico sobre medios y comunicación social), Ed. Creativa, La Paz, Bolivia, julio.

FIGUEROA RAMIREZ, María Verónica,

- 2008, La repercusión de la obra de José María Desantes en Chile, Tesis doctoral, UCM, Madrid.

KOMADINA, Jorge,

- 2010,a, “Acceso a la Información”, In. Periódico Digital ERBOL, Cochabamba.
- 2010, b, “Transparencia: controlar la gestión pública”. Entrevista, in. Periódico OPINIÓN, Suplemento Informe Especial, 29 agosto, Cochabamba.
- 2012, “Preguntas ingenuas sobre Yacimientos”, periódico Digital ERBOL, www.erbol.com.bo, consulta: septiembre.

LOCKE, John

- 1959, *Segundo Tratado de Gobierno*, traducción de Mario Callichio, Ed. Ágora, primera edición, Buenos Aires.

RELATORÍA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe Anual, 2003)

ROTA, Josep,

- 2001, “Comunicación y Democracia”, In. Revista Diálogos, No. 63, FELAFACS, Lima.

SAFFON, María Paola

- 2007, “El Derecho a la Comunicación, un derecho emergente”, in. *Ya no es posible el silencio*, Centro de Competencia en Comunicación, Doc. No. 4, FES, CB, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel ,

- 1990, *La libertad de expresión del militar profesional*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección Departamental de Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, España.
- 2008, *El Derecho de Acceso a la Información Pública*. Imp. CERSA, Madrid

SERVAES, Jan,

- 2001, “Los medios de Comunicación: globalización a través de la localización”, in. PCLA, No.7, abril, www2.metodista.br/unesco

TORRICO, Erick,

- 2006, Prólogo de *Transiciones de la Libertad de Expresión al Derecho a la Comunicación*, in. CONTRERAS Adalid, con CARRASCO Diego, Ed. Azul Ed. La Paz, Bolivia, 2006.

ZEGADA, María Teresa,

- 2012, “Una ley de participación y control social”, in. Periódico OPINIÓN, Cochabamba, Bolivia, 22 noviembre.