



El camino de acceso a la INFORMACIÓN PÚBLICA: ¿ley o cambio cultural?

Por **Mauricio Rabuffetti**



Rabuffetti analiza la perspectiva canadiense y uruguaya en relación al acceso a la información pública. En Canadá existen leyes de acceso a la información pública, aunque en los hechos estas normas no son garantía. En Uruguay se discute la elaboración de una ley similar, en un contexto en el cual el secretismo de la información estatal está arraigado en la cultura.

El acceso a la información pública es siempre una preocupación entre los periodistas, profesionales que hacen de la búsqueda y difusión de información —buena parte de ella en manos del Estado— el centro de su actividad. Sin embargo, sería un error considerar que el acceso a la información pública es un “problema de periodistas”. Por el contrario, es un asunto que compete a todos los ciudadanos de un país. Contar con datos actualizados sobre las actividades del Estado, a todo nivel, es una de las garantías más efectivas para que los ciudadanos puedan controlar la actividad de los funcionarios públicos, tanto de aquellos a los que eligieron con su voto como de quienes accedieron a sus puestos por nombramiento o concurso.

Conocer los números, las cuentas, las decisiones y las razones de las decisiones de un gobierno y de quienes lo integran, así como de quienes ejercen la función pública en general, constituye la única forma de que los ciudadanos tengan los elementos que necesitan para poder hacer ese chequeo permanente al que deben estar sometidos los gobiernos y funcionarios públicos en una democracia. No obstante, en las Américas en general, y en América Latina en particular, muchos de quienes ocuparon y ocupan

MAURICIO RABUFFETTI: Uruguayo. Tiene 31 años y es periodista desde hace casi una década. Actualmente se desempeña como corresponsal de la agencia de noticias France-Presse para América Latina desde la ciudad de Washington DC, Estados Unidos. Es miembro del Programa de Estudios en Periodismo (PEP) de la Universidad Católica del Uruguay desde su creación, hace dos años. En ese marco ha participado en múltiples actividades sobre temas de libertad de expresión y práctica profesional periodística. Es autor de la memoria de grado “Leyes de prensa en América Latina. Análisis de los obstáculos legales a la libertad de expresión en países democráticos”. Es Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Católica del Uruguay.

Fotos Pablo Porciúncula

puestos públicos han tenido y tienen una arraigada tendencia a considerar que la información de las reparticiones en las que cumplen funciones, les pertenece. O, lo que es peor, creen que el Estado debe cumplir la función de “proteger” a los ciudadanos determinando qué información se da a conocer y qué información queda en su poder.

El amplio abanico de tecnologías que posibilitan difundir información pública ha permitido en varios países de la región, que los propios gobiernos participen a la ciudadanía, en mayor grado que antes, sus decisiones en forma oportuna y de ese modo han creado posibilidades ciertas de una mayor transparencia en la función pública.

Por falta de tiempo, comodidad o legítima preferencia, los ciudadanos suelen dejar en manos de los periodistas, en una alta cuota, la tarea de tratar de acceder a los datos que requieren, y también, de seleccionar qué informaciones son trascendentes. Así funciona el sistema, así lo han querido las sociedades demo-cráticas, y así lo aceptan los periodistas que nos dedicamos a esa profesión. Pese a esto, la tradicionalmente complicada relación de los funcionarios del Estado con la prensa, que muchas veces difunde información que molesta o directamente perjudica a quienes ejercen el poder, suele cimentar un muro de dificultades contra el que los periodistas chocamos de forma continua. Por fortuna, a veces ese muro cae, y los ciudadanos pueden acceder a datos que les permiten sacar conclusiones sobre cómo están haciendo su trabajo quienes manejan los destinos de instituciones públicas o de un país. Pero la tarea sigue siendo un desafío mayor.

Luego de varios años de trabajo en el continente americano, una de las frases que más he escuchado en mi vida profesional es, palabras más palabras menos: “No estamos autorizados a entregarle esa información”. Difícilmente me entero quién prohibió la difusión de la información, y cuando insisto en preguntar por qué no puedo acceder a ella, la respuesta última suele ser un muy argumentado “Porque

no”. Es muy común en el ejercicio periodístico encontrar funcionarios que, detrás de un escritorio o de un teléfono, pretenden resolver qué es bueno publicar y qué no. Y cuando deciden que es mejor no divulgar algo, no necesariamente ese “algo” es una información comprometedor. En el año 2006, realizando un reportaje para televisión sobre los atractivos turísticos de Uruguay, intentamos que los funcionarios de la Prefectura Nacional Naval en Punta del Este nos informaran el número de amarras con las que contaba el pequeño puerto del balneario. Fue imposible porque no estaban “autorizados” a divulgar esos datos. Más valía para nosotros tomarnos el tiempo de contar los puestos.

La banalidad de la información requerida ilustra de forma cabal lo ridículo de la situación, y muestra cuán arraigada puede estar en la estructura de una institución pública el concepto de que una información no pertenece a la gente sino a los funcionarios, así esta información sea anodina y su difusión carezca muy previsiblemente de consecuencias negativas para el organismo que la controla. Ejemplos mucho más dramáticos que el que acabo de mencionar sobran en América, un continente en donde el acceso a la información pública sigue siendo un problema serio.

Con el fin de abordar este tema, en noviembre de 2006 el Programa de Estudios en Periodismo de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay realizó, gracias al apoyo del Fondo de Investigación Concursable “Gobierno de Canadá”, una mesa redonda sobre acceso a la información pública. Bajo el título “Información pública: un bien de todos. Los casos de Uruguay y Canadá bajo la lupa”, esta actividad buscaba analizar la cuestión del acceso ciudadano a la información en poder del Estado a través de la prensa, comparando los casos puntuales de estos dos países.

El objetivo principal que nos planteamos al organizar aquella mesa redonda fue intentar dar respuesta a una única pregunta: ¿pueden los periodistas de ambos

países acceder efectivamente a información en manos del Estado para entregarla al público? En la discusión moderada por la periodista uruguaya Gabriela Santini, participaron como invitados la periodista canadiense del periódico *Le Devoir* de Montreal Kathleen Lévesque, también miembro de la directiva del Consejo de la Prensa de Québec; Edison Lanza, editor de Información General del Semanario *Búsqueda* y asesor jurídico de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU); y Diego Cánepa, diputado por el Nuevo Espacio e integrante de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Diputados de Uruguay.¹ Con los insumos derivados de esa discusión, más una revisión de algunas de las normas vigentes en ambos países en la materia, fueron elaboradas las reflexiones que siguen.

Luego de casi diez años de ejercicio periodístico, la mayoría del tiempo en un continente en el que los políticos y funcionarios públicos tienen una muy desarrollada tendencia a atribuirse la potestad de resolver qué es lo que es bueno para el público y qué no lo es, además de qué les conviene divulgar y qué no, considero que la búsqueda de garantías para el acceso a la información pública es un desafío mayor para los periodistas y los ciudadanos en general. A pesar de ser profundamente antirregulacionista en materia de prensa, por razones que enseguida detallaré, considero que muchas veces sólo a través de una iniciativa como la Ley de Acceso a la Información Pública y Amparo Informativo que está hoy a consideración del Parlamento uruguayo, puede mejorarse uno de los pilares fundamentales del derecho a la libre expresión como es el disponer de información sobre el Estado y el gobierno.

La relación entre la posibilidad de acceder a información pública y el funcionamiento pleno de un sistema democrático es bastante obvia. Pero no por ello deja de ser central establecerla en un texto como este, ya que constituye el argumento básico para explicar por qué un acceso deficiente a información en poder del Estado mina la democracia, entendida

ésta como democracia republicana participativa. Para definirlo en pocas palabras, el derecho a la libre expresión, reconocido en los tratados internacionales como un derecho humano fundamental, es el derecho a buscar, recibir y difundir información. En términos sencillos, esto quiere decir que se reconoce como esencial para los seres humanos enterarse de aquellos datos que consideran pertinentes y necesarios para tomar decisiones. Nada más, ni nada menos.

Entre esas decisiones está por supuesto la elección de sus gobernantes, aquellos funcionarios, en definitiva, aquellos empleados de la sociedad toda, que tendrán en sus manos decisiones que afectan al colectivo social. Para decidir a quién elegir para conducir sus destinos y también si esas personas deben conservar o deben dejar los puestos que ocupan, los ciudadanos requieren estar al tanto de los antecedentes e ideas de estas personas y, también, de su comportamiento a la hora de ejercer el poder. Esto último quiere decir saber qué está pasando en un gobierno y cómo se manejan los gobernantes con las responsabilidades que les fueron acordadas; quiere decir poder enterarse de lo que hacen con la confianza que les otorgó la ciudadanía; quiere decir que los ciudadanos requieren acceder a información en manos de los funcionarios públicos y de los poderes públicos. En esto radica la importancia de que la información en manos del Estado y sus funcionarios esté disponible para quien quiera acceder a ella.

Algunos funcionarios públicos tienden a olvidar algunos elementos importantes de su lugar en el mundo, en especial en Uruguay en donde existe un régimen de inamovilidad y la condición de funcionario público suele ser vitalicia. Ser funcionario público, y por esta vez incluyo en esta categoría a los políticos electos por voto popular, es ser empleado de la ciudadanía que es la que paga mediante impuestos los sueldos de quienes integran instituciones y poderes del Estado. Debería ser bastante claro que esta situación obliga a esos “empleados” —que no siempre se ven a sí mismos como tales— a rendir cuentas, permanentemente, a sus “patrones”, los

¹ La mesa redonda “Información pública: un bien de todos. Los casos de Uruguay y Canadá bajo la lupa” tuvo lugar en las instalaciones de la Universidad Católica del Uruguay el 9 de noviembre de 2006 gracias al apoyo del Ministerio Canadiense de Relaciones Internacionales a través de su embajada en Uruguay.

2::
El texto de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades puede consultarse en el sitio oficial en Internet del Ministerio Canadiense de Justicia en <http://lois.justice.gc.ca/fr/const/annex_f.html>

3::
El texto completo de esta ley de 1985 puede consultarse en <http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-1/bo-ga:s_1::bo-ga:s_2//fr?page=1&isprinting=Truel>

4::
La entrevista completa de Emiliano Coteló a Andrés Alsina puede consultarse en los archivos de espectador.com, bajo el link <<http://www.espectador.com/Perspectiva/entrevistas/Ent0203062.htm>>

ciudadanos. Claro, si esto, que suena bastante obvio, se cumpliera, no sería necesario establecer leyes de acceso a la información pública. Las leyes de acceso a la información pública como las que existen en Canadá y el proyecto que se promueve en Uruguay, apuntan a corregir esa falencia.

Como Uruguay, Canadá establece en su Constitución el derecho a expresarse libremente como un derecho humano fundamental. Lo hace en su Carta Canadiense de Derechos y Libertades (Charte Canadienne des Droits et Libertés),² que señala entre las “libertades fundamentales” de los ciudadanos, la “de pensamiento, de creencia, de opinión y de expresión, incluida la libertad de prensa y de los otros medios de comunicación”. En el caso de Uruguay, el artículo 29 de la Constitución de la República señala que “es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura, quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren”. El hecho de que ambos países establezcan en sus cartas fundamentales el derecho a la libre expresión como un derecho fundamental, habla de la importancia que ambas naciones le asignan. Pero mientras Canadá estableció leyes de acceso a la información pública a nivel federal y provincial, en Uruguay ya han fracasado dos intentos por promover iniciativas similares.

Canadá cuenta con una ley sobre el acceso a la información³ que, según señala el propio texto, “apunta a completar la legislación canadiense en materia de acceso a la información concerniente a la administración federal”. En otras palabras, la ley intenta reglamentar el acceso a la información en poder de Estado. En Uruguay también existen mecanismos, por la vía judicial para acceder a información en manos del Estado que el Estado no quiera entregar. Sin embargo, hasta ahora no ha podido establecerse una ley de acceso a la información pública. Por ello, actualmente un grupo

de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), y algunos legisladores, están intentando promover una iniciativa de este tipo en el Parlamento. Uno de los principales objetivos de este colectivo es generar un mecanismo que defina el marco legal de acceso a la información en manos del Estado y haga eficiente y ágil su entrega a los ciudadanos, entre ellos, a los periodistas.

El acceso oportuno a la información pública es un tema de mayor importancia. El miércoles 6 de marzo del año 2002, el periodista Emiliano Coteló introducía de esta forma una de sus entrevistas del día: “Por primera vez la justicia uruguaya condenó al Estado a entregar información que un funcionario del Poder Ejecutivo había negado a un periodista. El caso está en el tapete desde agosto de 2001 cuando el periodista Andrés Alsina (para una nota del diario argentino Página 12) intentó conocer las razones esgrimidas por el Poder Ejecutivo para denegar un exhorto del juez argentino Rodolfo Canicoba Corral, que pedía la prisión preventiva de dos militares y un policía presuntamente involucrados en violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, en el marco del llamado Plan Cóndor”.⁴ En la entrevista difundida en el programa “En Perspectiva” de radio El Espectador, poco después de conocido el fallo del Tribunal de Apelaciones favorable a Alsina, el periodista señalaba: “Mi acceso a la información fue conculcado porque no lo pude hacer en tiempo útil. Hace seis meses que estoy detrás de esta información. Ya su valor periodístico es otro. Es la notoriedad del juicio, si se quiere, pero no el valor en sí mismo de la información”. La frustración del periodista es comprensible. Se perdió la oportunidad de la información.

Este caso, uno de los más notorios en materia de acceso a información pública en Uruguay en los últimos años, permite sacar al menos dos conclusiones. La primera es que, afortunadamente, hay entre los magistrados uruguayos quienes consideran que la información en manos del Estado, incluso información altamente sensible como la



mencionada, debe ser conocida por el público. La segunda es que si bien existen en Uruguay mecanismos para acceder a información pública si ésta es denegada por los funcionarios de turno, es necesario establecer métodos más eficientes y menos costosos que un largo proceso judicial, que permitan un acceso rápido y oportuno a la información solicitada, sin que tengan que terciar necesariamente especialistas como abogados o juristas. Esto último es de extrema importancia para asegurar que el ciudadano común, que no cuenta con los recursos económicos o de asesoramiento legal de los que puede disponer una empresa de comunicación, pueda hacerse de la información que busca.

La Ley de Acceso a la Información Pública y Amparo Informativo propuesta por el Grupo de Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP), busca corregir este problema estableciendo como obligación del Estado la entrega a los ciudadanos de toda aquella información que no haya sido catalogada como

reservada. En su artículo primero, el proyecto señala que “toda persona física o jurídica tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración pública nacional o departamental. Este derecho comprende la libertad de acceder a las informaciones contenidas en documentos escritos (...), fotográficos, en soportes magnéticos, digitales, o en cualquier otro formato; así como la facultad de formular consultas”.⁵ Además define las instituciones y organismos que están “obligados” a actuar según lo establecido en la norma, define sus obligaciones en el marco de la ley, señala también las distintas “reservas” que pueden establecerse en la órbita del Estado para que determinadas informaciones no se hagan públicas (por ejemplo razones de seguridad nacional) y establece claramente qué ocurrirá si una información es denegada por un funcionario u organismo público sin fundamento legal. En definitiva, el proyecto es un intento por tratar de corregir el desequilibrio que existe entre las posibilidades reales del ciudadano de acceder a

5::
Material facilitado por la
Asociación de la Prensa
Uruguaya (APU), miembro del
GAIP. El texto completo puede
consultarse en
<http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/06/2006060102.htm>

información en manos del Estado y la capacidad de facto que tienen los funcionarios del Estado de negar esos datos. Leyes como las existentes en Canadá y como la que se promueve en Uruguay ofrecen la esperanza de generar un mecanismo que dé mayores garantías para que los ciudadanos, en particular a través del trabajo de los periodistas, pero también por propia iniciativa, se enteren de lo que pasa en el Estado. Claro que no son soluciones mágicas, ni por ello se corrige uno de los factores que más hondamente afecta la posibilidad de tener acceso a información pública: la cultura del secretismo.

Durante la mesa redonda en la Universidad Católica, la periodista canadiense Kathleen Lévesque recordó que las leyes de acceso a la información pública se basan en el principio de que “el Estado está al servicio de los ciudadanos y debe rendirle cuentas”. Pero fue clara en señalar que la aplicación de la norma no siempre da resultados ideales. Una cosa es la teoría pero “de forma concreta todo no es tan obvio”, argumentó. A veces la ley “es transformada en una herramienta de represalias para molestar a los periodistas”, sostuvo. Por ejemplo, explicó Lévesque, en ocasiones en Canadá se obliga a los periodistas a hacer pedidos en el marco de las leyes de acceso a la información pública para datos que no son demasiado importantes y que deberían estar disponibles rápidamente sin pasar por un petitorio. Asimismo, señaló que muchos pedidos quedan sin respuesta, cuando no son los propios periodistas quienes, desalentados por la falta de resultados y porque la información ya no es oportuna, dejan caer sus demandas de acceso a datos públicos cuya entrega se ve muy demorada. La periodista indicó que “hay cada vez más documentos que llevan el sello 'confidencial' o 'preliminar', volviéndose así inaccesibles a cualquier periodista y por supuesto a los ciudadanos”. Uruguay, que aún no cuenta con una ley de acceso a la información pública, no escapa a este tipo de problemas. La diferencia es que mientras en Canadá existe un Comisariado de la Información al que se puede recurrir y que puede actuar de forma ágil en caso de negativa de organismos o funcionarios del

Estado a entregar información, en Uruguay el mecanismo más plausible sería una larga y costosa aventura en los tribunales, sin garantía de éxito y cuyo resultado, de ser positivo, llevaría a obtener una información ya vieja.

Con una ley de acceso a la información pública como la de Canadá, “el ciudadano tiene una herramienta clara para ir y solicitar la información”, argumentó con acierto Edison Lanza. Es claro de todos modos que la existencia de leyes de acceso a la información pública no es garantía absoluta de que la información se hará disponible para su conocimiento por parte de los ciudadanos de un país, sea que la pidan directamente, sea que la solicite un periodista. “Tenemos un país que tiene en el Estado un profundo problema cultural del secreto como principio general de todas las actuaciones del Estado. Es un problema grave”, reconoció a título personal el diputado Cánepa. “Es muy común que en algunas oficinas uno quiere acceder a alguna información y ni siquiera puede saber quién decidió que no se puede acceder a la información”, ejemplificó.

Si no se modifica el valor cultural en el que está fundado el patrón de comportamiento en las instituciones oficiales, la cultura del secretismo, es difícil que la ley sea plenamente efectiva. Debo decir que no soy muy optimista de que esto ocurra. Muchos funcionarios públicos esconden información por un simple sentido de autopreservación, ya sea porque la información los perjudica, o porque entregándola a quien la solicite irritarán a alguien de “arriba”. Sin embargo, la existencia de leyes como las vigentes en Canadá en esta materia, o como la que se intenta promover en Uruguay, quizá permitan como beneficio indirecto, ayudar a crear conciencia entre quienes ejercen la función pública de que los datos que poseen deben estar a disposición de aquellos a quienes de forma legítima pertenecen: los ciudadanos (y por extensión, los periodistas que informan a la ciudadanía). Sería este un primer paso para que, con suerte, algún día ya no sea necesario establecer por ley que la información pública es eso, pública.❖❖