



World Bank
Institute

GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES

Programa de Acceso
a la Información

Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa

Eduardo Andrés Bertoni



The World Bank



Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas?

Leyes de acceso a la información y rol de la prensa

Eduardo Andrés Bertoni*

*Este documento fue elaborado por Eduardo Andrés Bertoni con la asistencia en la investigación de Natalia Torres. Bertoni es director del Centro de Estudios sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Fue director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con sede en la ciudad de Washington, DC. Entre 2002 y 2005 fue el relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA). Bertoni es abogado de nacionalidad argentina, egresado de la Universidad de Buenos Aires, ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York. Tiene una maestría en Políticas Internacionales de la Universidad George Washington. Asimismo, es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y fue designado, por concurso, profesor adjunto de Derecho Penal y Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. En ambas casas de estudio ha dictado cursos de grado y postgrado. Fue asesor legal en varias organizaciones no gubernamentales en Argentina y en el extranjero. Ha trabajado, asimismo, como asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Es autor de varios artículos y libros sobre el derecho a la libertad de expresión, sobre reformas judiciales y sobre derecho penal internacional. Sobre estos temas, también ha dictado cursos y conferencias en varios países. Natalia Torres es investigadora principal del CELE en libertad de información. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y MSc en Políticas Públicas en el University College London del Reino Unido. Fue coordinadora en temas de transparencia en la Fundación Poder Ciudadano—capítulo argentino de Transparencia Internacional—y coordinadora del área de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), desde donde apoyó la promoción del derecho de acceso a la información entre 2003 y 2007. Como investigadora ha realizado consultorías para agencias gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. Diego de la Mora prestó colaboración en la realización de entrevistas y la búsqueda de documentación en México. Los puntos de vista y conclusiones presentados en este documento no necesariamente reflejan la opinión del gobierno de España, los directores del Banco Mundial, o los gobiernos que dichos directores representan. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos incluidos en este trabajo. Este trabajo fue comisionado por el programa de Acceso a la Información del Instituto del Banco Mundial (WBI, por sus siglas en inglés), y financiado por la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en WBI.

© 2011 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Página web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados

Los hallazgos, resultados y conclusiones contenidos en este documento no necesariamente reflejan la opinión del Gobierno Español, los directores ejecutivos del Banco Mundial o los gobiernos a quienes ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información contenida en este trabajo.

Este reporte ha sido comisionado por el programa de Acceso a la Información del Instituto del Banco Mundial (WBI, por sus siglas en inglés) y financiado a través de la administración de recursos del Fondo del Gobierno Español en WBI.

El programa de Acceso a la Información del WBI busca conectar actores clave para la conjunta identificación, priorización y puesta en marcha de acciones en aras de una efectiva adopción e implementación de regímenes de acceso a la información. El programa tiene como objetivo contribuir a la mejora de las capacidades en los países para la formulación, implementación y uso de legislación de acceso a la información a través de intercambios de conocimiento y el fomento de coaliciones para llevar a cabo reformas en materia de acceso a la información.

Índice

Agradecimientos	v
Resumen ejecutivo	1
Introducción	3
1. Rol de la prensa en la definición de una agenda de acceso a la información ...7	
1.1 Prensa e incidencia	8
1.2 Estudios de casos: México y Argentina	10
1.3 Lecciones de los casos mexicano y argentino	20
2. Uso y promoción de las leyes de acceso a la información	21
2.1 Uso de las leyes de acceso a la información	21
2.2 Promoción del derecho de acceso a la información.....	33
2.3 Lecciones aprendidas	39
3. Seguimiento y monitoreo de las leyes de acceso a la información	41
3.1 Algunas iniciativas	41
3.2 Lecciones aprendidas	42
4. Conclusiones	45
Anexo I: Cuestionarios	47
Anexo II: Listado de expertos y periodistas contactados	49
Referencias	51
Bibliografía	55

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todas las personas que han colaborado con la elaboración de este documento, en particular a aquellos que amablemente han respondido nuestros cuestionarios y a quienes nos han brindado las entrevistas (la lista completa se adjunta en los anexos). Especial agradecimiento le debo a Natalia Torres, investigadora principal del CELE en acceso a la información, quien fue asistente de investigación para la elaboración

de este documento. Asimismo quisiera agradecer los valiosos comentarios al documento de Catalina Botero, John Dinges, Thelma Mejía y Silvio Waisbord.

Agradezco también a Marcos Mendiburu, Luis Esquivel y Aranzazu Guillán Montero, del equipo del Programa de Acceso a la Información del Instituto del Banco Mundial (WBI), por su apoyo en la preparación de este documento.

Resumen ejecutivo

La aprobación e implementación de nuevas leyes sobre acceso a la información pública se incrementó notablemente en los últimos años. Esta investigación documenta y analiza la relación entre la prensa y el derecho de acceso a la información pública. El documento identifica las diferentes maneras a través de las cuales los actores del campo periodístico—ya sean periodistas, editores o propietarios de medios de comunicación—se han comprometido en la promoción, implementación y monitoreo de la legislación de acceso a la información pública. La metodología de la investigación ha sido cualitativa; el relevamiento bibliográfico se complementó con opiniones de actores clave consultados para el estudio.

Esta investigación permitió constatar que acceso a la información y prensa se relacionan, realimentan y confluyen de diversas maneras. Esas distintas formas de relacionarse han podido verificarse como fuertes o muy fuertes al comienzo (al definir la agenda, por ejemplo) pero esa relación es más débil en la fase de monitoreo de la legislación.

Para analizar la incidencia de la prensa en la promoción de leyes, el estudio prestó particular atención a los casos de México y Argentina, de donde se pudo concluir que la cobertura informativa de los proyectos de ley es fundamen-

tal para incrementar el conocimiento e involucramiento de la ciudadanía y así incidir sobre las autoridades públicas. Empero, la participación de los medios como un actor más de las coaliciones promotoras puede generar resultados no solo diferentes sino opuestos. Surge del estudio que en la promoción de la legislación y del derecho—ya sea entre colegas o entre la opinión pública—por lo general son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación quienes emprenden campañas de difusión tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía.

Además, se constató que, sin perjuicio del uso limitado de la legislación por parte de periodistas, estos utilizan las leyes de acceso cuando no pueden conseguir la información por otros medios, cuando necesitan verificar cierta información, cuando les interesa conseguir información “cruda” o sin procesar, o cuando apuntan a develar casos de corrupción o escándalos en el ámbito político.

Finalmente, también se concluye que si bien el monitoreo de la implementación de la legislación no es una actividad que le corresponda realizar necesariamente a la prensa, es un espacio de intervención donde puede desempeñar un papel importante.

Introducción

En las últimas décadas ha habido una ola de aprobación e implementación de nuevas leyes sobre acceso a la información pública. Esta investigación busca documentar y analizar la relación entre la prensa¹ y el derecho de acceso a la información pública, examinando la incidencia de los periodistas y los medios de comunicación en la promoción de legislación sobre acceso a la información pública. El documento identifica las diferentes maneras en las que los actores del campo periodístico—ya sean periodistas, editores o propietarios de medios de comunicación—se han comprometido en la promoción, implementación y monitoreo de la legislación sobre la materia en diversos países. El documento examina también buenas prácticas y extrae las principales lecciones aprendidas con el objetivo de contribuir al entendimiento y conocimiento del rol de la prensa en relación con el derecho de acceso a la información pública.

Las experiencias identificadas en este documento permiten examinar las principales modalidades de relacionamiento y tensiones derivadas del involucramiento de la prensa en la promoción del acceso a la información pública. Un argumento generalmente escuchado señala que el involucramiento de la prensa

en la promoción del derecho de acceso a la información tiene un efecto positivo en la promoción, implementación y seguimiento de las leyes sobre el tema. Sin embargo, esta investigación da cuenta de que ello no siempre es así en cada una de esas etapas.

Este estudio se apoyó en una metodología de investigación cualitativa, que complementó el relevamiento bibliográfico con opiniones de actores clave consultados para la investigación. El estudio circunscribió su análisis a experiencias de países que han regulado el derecho, ya sea a través de leyes aprobadas por el congreso o por decretos.

Para realizar las consultas, se elaboró un cuestionario² cuyo objetivo fue capturar las perspectivas de los actores identificados sobre tres temas: participación de la prensa en campañas de incidencia para la formulación y adopción de legislación (cabildeo); uso y promoción de las leyes de información por parte de los periodistas, y monitoreo del grado de implementación y cumplimiento de las leyes de información. Se consultaron 32 periodistas, académicos y miembros de organizaciones sociales vinculadas con el tema³. Para los estudios de caso se realizó trabajo de campo principalmente en México, donde se realizaron entre-

vistas en profundidad con actores clave. Para el caso argentino, se realizaron consultas informales.

Para llevar adelante el estudio, partimos de las siguientes consideraciones:

- 1) El derecho de acceso a la información es considerado una herramienta fundamental para la transparencia y control de las actividades del Estado, que se vincula con los principios de la publicidad de los actos de gobierno y la rendición de cuentas⁴.
- 2) La prensa es un actor central para la vida democrática en tanto contribuye a la apertura, transparencia y rendición de cuenta de las instituciones. La prensa, en su rol de *watchdog*, *agenda-setter* y *gate-keeper*⁵, promueve la crítica, la deliberación y la diversidad de opinión (Waisbord, 2008).

Dado que el estudio tuvo por objeto explorar la relación entre prensa y acceso a la información pública a través de la contribución de las legislaciones en la materia a la actividad periodística y el involucramiento e incidencia de la prensa en la promoción y uso de las leyes de acceso a la información, una primera cuestión a destacar es que esta relación es explícita en algunos países.

La referencia histórica más clara sobre este tema es Suecia, primer país en regular el acceso a la información pública a través de una ley de prensa⁶. Sin embargo, es necesaria una aclaración antes de continuar: la relación entre leyes de acceso a la información y prensa ha dado lugar a algunas confusiones al desdibujar el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública, y al plantear la legislación de acceso como una cuestión de y para periodistas. La inclusión de este derecho en leyes de prensa contribuye con la confusión, y muchas veces demora los procesos de regulación de acceso a la información pública. Es

importante entonces destacar que no se trata de un derecho exclusivo de la prensa, sino de un derecho humano que debe poder ser ejercitado por todas las personas.

Sin perjuicio de lo anterior, el relevamiento bibliográfico efectuado para esta investigación permitió constatar que acceso a la información y prensa se relacionan, realimentan y confluyen de diversas maneras (Snell, 1998). Esas distintas formas de relacionarse han podido constatarse como fuertes o muy fuertes al comienzo (al definir la agenda, por ejemplo) pero son más débiles durante el monitoreo de la legislación. El acceso a la información y la prensa se relacionan al menos de cuatro maneras: a) conceptualmente, b) estratégicamente, c) funcionalmente, y d) pragmáticamente.

En primer lugar, en términos *conceptuales*, libertad de expresión e información son cara y contracara de un mismo fenómeno. Siguiendo a Curtis y Abramovich (2000: 2), “el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones”. Si bien es cierto que libertad de expresión no es equivalente a libertad de prensa, no es menos cierto que el ejercicio de la libertad de expresión por medio de la prensa es una de las formas más importantes del ejercicio de aquel derecho fundamental.

Una segunda relación tiene un carácter más *estratégico*. Aunque todos los temas requieren de la instalación mediática, la prensa, a través de su rol de *agenda-setter* puede fortalecer la promoción del acceso a la información porque tiene la capacidad de transmitirle de manera masiva a la ciudadanía la importancia del derecho junto con el modo en el que puede ser ejercitado (Snell, 1998; Hazell y Worthy, 2009). En algunas experiencias concretas—como veremos en la primera sección de este documento—la

participación de la prensa tuvo un rol positivo en la promoción de estas normativas. Tal vez sean estas experiencias las que llevaron a que en otros países las organizaciones de la sociedad civil buscaran a periodistas y medios de comunicación como socios estratégicos para la promoción de la legislación de acceso a la información pública.

En tercer lugar, el acceso a la información es una herramienta fundamental para el sector periodístico en tanto le permite trabajar con una agenda independiente a la establecida por los organismos públicos, y mejorar la calidad de cobertura informativa de los asuntos públicos al incrementar el conocimiento de los actores, instituciones y procesos del ruedo público-político (Snell, 1998). En este sentido hablamos de una relación *funcional*. La posibilidad de generar una agenda propia de investigaciones, más allá de las primicias o la información que disponen—o filtran—los funcionarios, le da al periodismo que usa las leyes de acceso a la información—sobre todo al de investigación—una ventaja comparativa frente a los periodistas que no las utilizan.

Una cuarta relación es *pragmática*: el uso de las leyes de acceso a la información pública por parte de los periodistas permite verificar la implementación y efectividad de las normativas que regulan el acceso a la información pública (Snell, 1998).

La segunda, tercera y cuarta forma de relación entre prensa y acceso a la información son las que se han utilizado para la estructura de este informe. Por ello, el documento está organizado en tres secciones.

En la primera sección (que se corresponde con lo que denominamos relación “estratégica”) se analiza el rol de la prensa en la identificación del problema, su incorporación a la agenda pública y su posterior conversión en una política regulatoria. Se describirán los casos más destacados en los que la prensa desem-

peñó un rol como *agenda-setter* mediante la formulación y adopción de una normativa específica. Mediante los casos de México y Argentina, esta sección ilustra cómo periodistas y medios de comunicación participaron en campañas de promoción del derecho de acceso a la información y su necesaria regulación, pero con estrategias y resultados diferentes. México es una referencia en la materia a nivel regional y global; su experiencia de implementación es considerada exitosa, y el rol de la prensa ha sido reconocido como clave para la sanción de la ley de 2002. En el caso de Argentina, no se cuenta con una ley sino con un decreto del Poder Ejecutivo nacional, pese a los debates en el ámbito legislativo entre 2001 y 2006. Del estudio de estos dos casos se puede concluir que la cobertura informativa de los proyectos de ley es fundamental para incrementar el conocimiento de la ciudadanía y así incidir sobre las autoridades públicas, pero la participación de los medios como un actor más de las coaliciones promotoras puede generar resultados no solo diferentes sino opuestos.

En la segunda sección, que se centra en la relación “funcional”, se analiza el uso que la prensa ha hecho de las leyes de acceso a la información pública y las actividades de promoción, tanto de las leyes como del derecho, realizadas desde el campo periodístico. El análisis del papel de la prensa—particularmente los periodistas—en esta etapa se centra en la utilización de la normativa por parte de la prensa, así como en las actividades realizadas por la prensa para la promoción del uso de la ley de acceso a la información en el campo periodístico y entre la ciudadanía. Según se verá, los periodistas utilizan las leyes de información cuando no pueden conseguir los documentos por otros medios, cuando necesitan verificar cierta información, cuando les interesa conseguir información “cruda” o sin procesar, o cuando apuntan a develar casos de corrupción o escán-

datos en el ámbito político. Asimismo, los estudios relevados parecen coincidir en calificar como bajo el uso de la legislación sobre acceso a la información pública por parte de los periodistas. Por otro lado, surge de esta investigación que en relación con el rol de la prensa en la promoción de la legislación y del derecho—ya sea entre colegas o entre la opinión pública—por lo general son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación las que emprenden campañas para difundir este derecho tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía.

En la tercera sección, que se centra en la relación “pragmática”, se describen las iniciativas de los actores del campo periodístico para monitorear el grado de implementación y cumplimiento de la política de información pública. Si bien la evaluación de la implementación no es una actividad que le corresponde realizar necesariamente a la prensa, algunos casos permiten concluir que ella puede desempeñar un papel importante.

En las conclusiones se presentan los principales hallazgos de la investigación y se sugieren futuras líneas de investigación.

Rol de la prensa en la definición de una agenda de acceso a la información

Más de 90 países han avanzado en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y han regulado su ejercicio (Mendel, 2009). La aprobación de estas normativas, sin embargo, no fue obra exclusiva de la voluntad política de los actores del sistema político. El reconocimiento de este derecho ha sido promovido por organizaciones no gubernamentales (ONG) que, en algunos casos, lograron construir alianzas más amplias al incluir a profesionales del campo periodístico y académico (Puddephatt, 2009).

La búsqueda de la participación de la prensa reside en la necesidad de los promotores del derecho de acceso a la información pública de contrarrestar las resistencias que comúnmente presenta la dirigencia política (Michener, 2005). Estas resistencias llevan a las organizaciones a la búsqueda de alianzas con sectores que les permitan ampliar sus campañas de incidencia y sumar adeptos. La manera en que estas relaciones se han ido constituyendo no es uniforme, y el papel de la prensa varía de caso a caso. Según Michener (2009b), las organizaciones que buscaron el apoyo de la prensa para extender el alcance de sus iniciativas y ampliar su base de movilización se encontraron con que la prensa no constituye un actor monolítico, sino un conjunto de empresarios, periodistas y profesionales técnicos que no necesaria-

mente están interesados en promover el acceso a la información pública.

En algunos contextos y bajo ciertas condiciones la prensa ha desempeñado un papel importante en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y en la adopción de leyes de acceso. Esta sección examina dos ejemplos concretos. Si bien no se analiza la incidencia de algunas variables relevantes que pudieron incidir en cada caso—como el rol de las organizaciones internacionales o multilaterales y las agencias de cooperación internacional⁷—es importante considerarlas como contexto en el que se desarrollan los casos bajo estudio.

En esta sección se presentan casos que ilustran el involucramiento de la prensa. Luego se analizan con mayor detenimiento y profundidad dos casos (México y Argentina) en los que la prensa participó en campañas de promoción del derecho de acceso y su regulación, pero con estrategias y resultados diferentes. El análisis de los casos apunta a describir situaciones en donde la participación de la prensa tuvo distinta intensidad y modalidad. También se analizan los distintos resultados alcanzados en términos de reconocimiento del derecho, es decir, el éxito obtenido con las campañas de incidencia⁸. Elegimos estos casos porque México es considerado uno de los casos modelo en

los que el involucramiento de la prensa colaboró en la exitosa sanción de una ley nacional. En Argentina, la fallida discusión en el Congreso del proyecto de ley de acceso a la información pública en 2005 ilustra cómo la participación de la prensa puede ser condición necesaria pero no suficiente para la adopción de legislación.

En resumen, esta sección analiza el rol de la prensa como *agenda-setter* (Waisbord, 2008) y su contribución a la adopción de legislación sobre acceso a la información pública. También se examina la contribución de las coaliciones entre diferentes actores y sectores en la particular participación de actores del campo periodístico. Como se verá, la formación y composición de las coaliciones ha sido heterogénea en la experiencia internacional. En algunos casos es la prensa la que identifica el tema y promueve alianzas con otros actores, mientras que en otros casos, por ejemplo, son las organizaciones de la sociedad civil las que buscan a los actores del campo periodístico.

1.1 Prensa e incidencia

La prensa—periodistas, ejecutivos o directivos, organizaciones periodísticas—ha participado en diferentes experiencias de promoción de normativas para regular el acceso a la información pública. Algunas muestran un involucramiento claro en la instalación del tema en la agenda pública y en la promoción de estándares internacionales y legislación. Otras experiencias—que no son objeto del presente documento—dan cuenta de la participación de la prensa en la defensa de las leyes de acceso a la información frente a la amenaza de eventuales reformas o retrocesos en el reconocimiento del derecho de acceso a la información cuando este ya ha sido legislado.

En América Latina encontramos casos paradigmáticos de la participación de asociaciones de prensa en el establecimiento de la agenda pública⁹. Son muestra de ello la acción de Abraji en Brasil, el Consejo de la Prensa Peruana, C-Libre de Honduras, o la Fundación Chamorro en Nicaragua¹⁰. Asimismo, Michener (2009a) ha estudiado el resultado de la participación de medios de prensa escritos en las legislaciones de esa región. El autor encuentra una correlación entre la acción de la prensa en la promoción de estas normativas y la fortaleza de las legislaciones resultantes de los procesos de debate y aprobación. Michener analiza tres casos recientes: Uruguay, donde el diario El País publicó, en promedio, 2,3 artículos por mes vinculados con el tema, y donde la prensa no llegó a ser promotora muy activa de esta agenda legislativa; Chile, donde por el lapso de 12 meses el diario El Mercurio publicó un promedio de 7,8 notas por mes sobre el tema, y donde la prensa participó en momentos clave, y Guatemala, donde el periódico Prensa Libre publicó un promedio de 6,3 notas sobre el acceso a la información pública. De acuerdo con el autor, la atención que los medios dedicaron al tema en la cobertura incide en la fortaleza de la ley que se aprueba posteriormente. Por eso es que mientras que Uruguay posee una ley moderadamente débil, Chile y Guatemala tienen leyes moderadamente fuertes¹¹ (Michener, 2009b).

El caso de la coalición que se gestó en Honduras para promover la ley de acceso a la información¹², Alianza 72, es interesante en tanto tuvo que trabajar fuertemente para contrarrestar la oposición al proyecto de ley que se había montado con apoyo de algunos sectores de la prensa, como por ejemplo el Consejo del Sector Privado de Honduras, la Asociación de Propietarios de Medios y la Asociación de Periodistas¹³. La coalición fue liderada por un

grupo de periodistas—que en 2001 habían conformado C-Libre—y por otras 21 organizaciones sociales.

El Consejo de la Prensa Peruana es otro ejemplo interesante. La campaña de educación ciudadana para promover el acceso a la información realizada desde 2001 a 2003 había contado con una inversión aproximada de las empresas de medios de comunicación de un millón de dólares, equivalente a los 1279 avisos publicitarios de la campaña. La aprobación de la ley nacional en la materia no detuvo el impulso de las acciones que se venían realizando. El Consejo de la Prensa Peruana—junto con otras organizaciones sociales, locales y regionales—promovió activamente el establecimiento de estándares internacionales en la materia y realizó aportes concretos con la elaboración de los documentos: “Declaración de Chapultepec”¹⁴, “Los principios de Lima”¹⁵ y “Socius: lineamientos para el acceso a la información pública”¹⁶.

En estos ejemplos, los periodistas y las asociaciones que los nuclean han participado en la primera etapa del ciclo de la política: aquella que apunta a crear un marco regulatorio/normativo. Sin embargo, es importante recordar que el ciclo de la política pública no funciona de manera lineal y que entre las diferentes etapas se da una realimentación constante. Es por eso que para que una política se sostenga, se requiere que los actores que impulsaron su regulación se mantengan activos y vigilantes para evitar retrocesos en el ámbito normativo una vez que la ley ya ha sido aprobada. Es decir, el involucramiento de la prensa puede darse también en una etapa posterior a la aprobación de las leyes.

También hemos encontrado ejemplos de involucramiento fuera de América Latina. La Sunshine in Government Initiative (SGI)¹⁷—una iniciativa compuesta por organizaciones

periodísticas como Associated Press, Association of Alternative Newsweeklies, National Association of Broadcasters, National Newspaper Association y la Society of Professional Journalists—ha venido realizando—como muchas otras organizaciones no gubernamentales—actividades de cabildeo en el Congreso de Estados Unidos de manera casi permanente. Durante 2005 y 2006 trabajaron junto con los legisladores en el reconocimiento de la importancia y el valor de las noticias apoyadas en información que hubiera sido hecha pública de manera no autorizada y los requisitos para la clasificación de información. De acuerdo a la consulta realizada a Rick Blum, coordinador de la SGI, en 2007 trabajaron en la aprobación de las enmiendas de la normativa que permitieron la incorporación de una serie de reformas procedimentales, incluida la creación de un mediador independiente en la resolución de controversias sobre la aplicación de la legislación de acceso a la información pública (consulta a Blum, 2010).

Esta influencia y participación de la prensa en la promoción del derecho de acceso a la información pudo haber dado como consecuencia concreta el hecho de que algunas autoridades de aplicación de la normativa cuenten entre sus miembros con ex periodistas¹⁸. En Irlanda, una coalición de periodistas, académicos, abogados y sindicatos que impulsó la campaña “Let in the Light” fue fundamental para la aprobación de una ley. Este proceso condujo a la designación de una ex periodista como comisionada de información. Asimismo, en Eslovenia, Natasa Pirc—abogada y periodista—fue designada como comisionada de información. El hecho de ser periodista, dice Pirc, aporta un valor agregado a su tarea ya que permite una mayor proximidad con los actores del campo periodístico y cierto lenguaje común (consulta a Pirc, 2010). Un comisionado de ac-

ceso a la información de Canadá fue periodista. Chris Graham, actual comisionado de información del Reino Unido, se desempeñó previamente en la BBC¹⁹.

1.2 Estudios de caso: México y Argentina

Hasta aquí hemos mencionado algunos casos en donde los actores del campo periodístico promovieron directamente el derecho del acceso a la información pública. Para ilustrar de manera más concreta el efecto del involucramiento de la prensa en este tema analizaremos las experiencias de México y Argentina.

1.2.1 México

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de México fue aprobada por unanimidad en julio de 2002, en gran medida por la acción de una coalición de académicos, periodistas y medios de comunicación llamada Grupo Oaxaca (Luna Pla, 2009; Puddephatt, 2009). El caso mexicano muestra que la participación de la sociedad civil mediante la cooperación entre académicos y prensa escrita fue fundamental para traducir el reconocimiento del derecho en una ley nacional. La prensa contribuyó a la instalación del tema en la agenda público-política y a la generación de un clima de opinión favorable. Sin embargo, los esfuerzos del Grupo Oaxaca deben examinarse a la luz de una confluencia de factores que experimentaba México. La alternancia política, la apertura de las instituciones y el ingreso de nuevos actores al Poder Ejecutivo federal habilitaron canales de diálogo y colaboración totalmente novedosos entre distintos sectores de la sociedad. En este contexto, las acciones del Ejecutivo y el trabajo del Grupo Oaxaca se potenciaron y generaron

interdependencias que condujeron a la sanción de la ley.

Contexto y antecedentes

Con anterioridad a la aprobación de la legislación en 2002, México había intentado reglamentar el derecho de acceso a la información pública en tres ocasiones: 1977—cuando se lo incluyó en el artículo 6° de la Constitución,²⁰ 1981–82 y 1997. Algunos de los factores que explican la imposibilidad de avanzar y la falta de involucramiento de la prensa en esas ocasiones fueron la compleja relación de los medios con el Gobierno y, según Michener, la dependencia de algunos medios de los subsidios estatales para sobrevivir (Michener, 2005a). Algunos expertos consultados enfatizaron el efecto del control que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía sobre los medios de comunicación, algo que se ve reflejado en el control de PIPSA, la empresa de venta de papel periódico. Sin embargo, esta no fue la única razón por la que no se logró avanzar en la agenda antes de 2002.

En primer lugar, la inclusión del derecho de acceso a la información en la reforma constitucional de 1977 estaba destinada a garantizar que los partidos tuvieran acceso a los medios de comunicación más que a proteger el acceso a los documentos gubernamentales. En segundo lugar, la reglamentación del artículo 6.° había intentado regular de manera conjunta el acceso a la información y la actividad de los medios de comunicación, lo que terminó obstaculizando la discusión de ambos temas.

Un aspecto sumamente importante para explicar por qué la ley prosperó en 2002 y no antes es el contexto político-institucional. El fin de la hegemonía del PRI y la alternancia política cerraron una etapa en el sistema político del país e inauguraron un nuevo período de

competencia democrática. En relación con el período inaugurado por la alternancia, opina Eduardo Bohorquez, de Transparencia Internacional:

“... era un momento de fertilidad y era increíble la cantidad de reuniones que había con funcionarios, algunos con gran humildad y voluntad de aprender. Fue un proceso de gran apertura” (Entrevista a Bohorquez, 2010).

En este marco se entiende que no son necesariamente los subsidios los que mantenían cautivos a los medios, sino un sistema político en donde diferentes sectores (medios, sindicatos, organizaciones) estaban sujetos al control estatal. Opina Roberto Rock, de El Universal:

“... decir que en el pasado se frenaron cosas de transparencia no corresponde porque no era tema. Es como preguntar si en una dictadura militar se hablaba de transparencia. ¡Pues claro que no!” (Entrevista a Rock, 2010).

Nacimiento del Grupo Oaxaca

La necesidad de legislación de acceso a la información pública ya había sido objeto de debate antes de la conformación del Grupo Oaxaca, pero de manera fallida (consulta a Sergio López Ayllon, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010). El grupo combinó la voz experta de los académicos con la potencia informativa—principalmente—del Grupo Reforma y El Universal²¹. De acuerdo con los entrevistados, la alianza entre académicos y medios era inédita²²: hasta el momento las relaciones entre ambos sectores era inexistente o plagada de divergencias, pero la necesidad de hacer algo en el

contexto de la alternancia los llevó a trabajar juntos. Las relaciones entre ambos grupos se iniciaron casi de manera azarosa, recuerda Ernesto Villanueva, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM):

“... el hijo de (Luis Javier) Solana era mi tesisista y me presentó a su padre y poco a poco fuimos hablando y él habló con Roberto Rock (El Universal)” (Entrevista a Villanueva, 2010).

Rock recuerda que el grupo de editores con el que venían conversando la posibilidad de impulsar la agenda se había nutrido del aporte de organismos como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) o el Committee to Protect Journalists (CPJ) y había considerado la experiencia de Estados Unidos como un posible ejemplo. Este grupo pronto comprendió que para avanzar en el impulso de “una FOIA mexicana” (por la *Freedom of Information Act* de Estados Unidos) necesitaba contar con el apoyo del mundo académico porque necesitaba la colaboración de especialistas en la materia para desarrollar contenidos que permitieran avanzar en la promoción de la agenda. Alejandro Junco, director del Grupo Reforma colocó el tema en el centro de su agenda y de las discusiones del anteriormente mencionado grupo de editores y se convirtió en líder de las discusiones que se comenzaron a generar en el ámbito periodístico (Entrevista a Rock, 2010).

Uno de los principales incentivos de los medios para liderar la promoción de legislación en la materia fue cierta necesidad de posicionamiento y diferenciación en el mercado periodístico. Dice María Marván, actual comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI):

“Reforma era un periódico muy joven con una vocación de hacer un periódico más ciudadano, en el que al principio los temas de política no eran tan importantes. Entró al mercado con mucha fuerza y su propuesta original fue muy bien aceptada: para 1998–99 ya fijaba agenda. El Universal, por su parte, entra a un período de aggiornamiento, es un periódico que ya tiene 100 años. Se combinan y encuentran una manera de singularizarse, de tener un lugar propio en el sistema de medios. La tendencia de los Gobiernos a informar a través de los medios electrónicos había hecho que los medios escritos se quedaran un poco rezagados” (Entrevista a Marván, 2010).

Algo similar afirma Villanueva:

“Los medios identifican en la transición la posibilidad de reivindicarse frente a la sociedad, de ser parte y abanderados del cambio en un contexto de alta incertidumbre donde no se sabía qué iba a suceder” (Entrevista a Villanueva, 2010).

Los primeros pasos del grupo se apoyaron en un acierto: promover solo la ley federal de acceso a la información pública. La reglamentación del artículo 6° de la Constitución se había empantanado en el pasado por la integralidad de las propuestas, que apuntaban a regular dos cuestiones diferentes: la actividad de los medios de comunicación y el derecho de acceso a la información. En comparación con los debates asociados a la regulación de las actividades de los medios de comunicación, la regulación del derecho de acceso a la información aparecía como una iniciativa de menor complejidad y más fácil de ser llevada a cabo en esta primera experiencia de coalición. Esto significó un doble conflicto hacia el

exterior del incipiente grupo: por un lado, con los académicos especializados en temas comunicacionales, quienes opinaban que la consideración exclusiva en el acceso a la información pública suponía una interpretación reduccionista del derecho a la información, y por el otro, con los medios audiovisuales, que estaban atentos a la regulación de la actividad de los medios.

Cuando hablamos de la participación de los medios de comunicación no los identificamos de manera monolítica. Es importante resaltar la escasa participación de los medios audiovisuales. Sobre ella recuerda Rock:

“Nosotros asumimos que no valía la pena ir a hablar con estos medios porque no hacen periodismo. Ahora son un poco más abiertos pero en esa época no tenía caso hablar con la radio y la televisión. Sería injusto decir que ellos no querían participar; nunca fueron invitados”.

Juan Francisco Escobedo, de la Universidad Iberoamericana (UIA) presenta una interpretación diferente:

“Los representantes de los medios audiovisuales no se integraron porque venían de una experiencia frustrada de deliberaciones sobre las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, que no habían cuajado desde los ochenta. El último fracaso, en 1987, había sido un intento de legislar comprensivamente sobre el tema (. . .) Lo inédito fue que los medios audiovisuales no se opusieron, ni TV Azteca ni Televisa participaron pero tampoco se opusieron; al contrario, hablaban y transmitían los temas y el debate cuando el Grupo Oaxaca opinaba o sacaba algún desplegado”.

Cabe mencionar las resistencias de algunos periodistas que visualizaron el proyecto de ley de acceso a la información como restrictivo, en tanto permitía la clasificación y reserva de documentos públicos. De acuerdo con los entrevistados, este argumento era el presentado de manera pública cuando en realidad el temor de algunos sectores periodísticos era que la ley restringiera el lugar privilegiado de los medios para conseguir información. Esta resistencia no se encontraba localizada en un medio en particular, sino que aparecía frecuente pero aisladamente. Afirma Michener:

“El derecho a la información es a menudo visto como una amenaza, especialmente cuando la propiedad de los medios se encuentra concentrada y el mercado de los medios centralizado. La idea de democratizar la información genera poco entusiasmo entre algunos profesionales de los medios. Ciertos celos de información tienden a aparecer cuando los periodistas descansan fuertemente en fuentes de información informales; los profesionales de los medios erróneamente consideran que las leyes de acceso nivelarán el campo de juego y eliminarán las ventajas personales ganadas a través de la generación de contactos dentro de la administración” (Michener, 2009b: 2)²³.

Hacer política pública

En el 2000, Vicente Fox fue electo Presidente de la República. Fox llegó al poder con un 70% de los votos y con una agenda que incluía la transparencia y la lucha contra la corrupción entre sus prioridades. Dentro de los equipos técnicos de su Gobierno confluyeron una serie de funcionarios que venían trabajando el tema del acceso a la información—como Sergio López Ayllón; María Teresa Gómez Mont, entonces diputada federal del

Partido Acción Nacional (PAN); Santiago Creel, entonces Secretario de Gobernación; y Francisco Barrio, entonces Secretario de la Función Pública—quienes pujaron porque el presidente avanzara con esta agenda. Con el aval presidencial se formó un equipo intersecretarial, compuesto por Barrio, Creel, Eduardo Romero, Carlos Arce y Sergio López Ayllón. Según Michener (2008), la imposibilidad de crear la “comisión de la verdad”—que investigaría el pasado priísta—repositorió el proyecto para reglamentar el derecho de acceso a la información entre las acciones prioritarias de la nueva administración. Un primer borrador elaborado por una de las agencias representadas en el equipo intersecretarial se filtró, y se convirtió en el puntapié para la conformación del Grupo Oaxaca. El acercamiento entre académicos y periodistas y la incipiente coalición que formarían presentó su primera manifestación escrita en el documento que denuncia las debilidades del borrador elaborado por el Ejecutivo. De este modo, no fue solo la coalición la que instaló el tema; tampoco fue solo el Ejecutivo, sino la interacción entre los distintos actores políticos.

Como respuesta al proyecto de ley elaborado por el Gobierno, el Grupo Oaxaca elaboró una serie de principios que se convertirían en el primer desplegado, que se publicó en 110 diarios de todo el país²⁴. El seminario nacional “Derecho a la información y reforma democrática” fue organizado en Oaxaca el 23 y 24 de mayo de 2001 con la participación de la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos, Asociación de Editores de los Estados, El Universal, el Grupo Reforma, la Universidad Iberoamericana y la UNAM entre otros. Esta reunión fue la expresión más formal de una serie de acuerdos y el resultado de encuentros informales previos entre académicos y miembros de la prensa. Desde ese momento,

el grupo trabajó coordinada, voluntaria y organizada en una suerte de división del trabajo: los expertos dedicaban su tiempo a consolidar un primer borrador, trabajaban en los contenidos y en la elaboración de argumentos para los debates con otros actores políticos; mientras que los medios se ocupaban de la estrategia comunicacional y pensaban cómo presentar el tema para que tuviese más impacto y para generar un clima de opinión favorable.

Los medios contribuyeron a darle visibilidad a la iniciativa a través de diversas acciones. Una de las más destacadas fue la inclusión de la columna “Juan Ciudadano” en el diario Reforma. Según recuerda Miguel Treviño, del Grupo Reforma, ya desde antes de la formación del grupo, Reforma había comenzado con la publicación de una columna semanal dedicada a promover la agenda de acceso a la información. En este marco, se realizaron concursos para involucrar a los ciudadanos y se organizaron eventos en diferentes universidades. Una primera convocatoria a la ciudadanía se realizó en noviembre de 2000 y su objetivo fue relevar las inquietudes de los ciudadanos sobre las áreas del quehacer público. La idea era conocer qué querían saber los ciudadanos. Una segunda convocatoria realizada en el período 2001-02 consistió en un concurso titulado “Responde 10 preguntas por un millón de pesos”. La consigna era tomar como referencia el proyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría de Hacienda y proporcionar las respuestas correctas a preguntas sencillas como “¿Cuál va a ser el gasto total del Gobierno federal por concepto de personal y oficinas fuera del país?, ¿cuál va a ser el gasto total del Gobierno federal en subsidios a la alimentación?”. Para la realización de este concurso, el grupo se alió con el capítulo mexicano de Transparencia Internacional y con el Centro de Investigación y Docencia Econó-

micas (CIDE). El concurso quedó desierto, lo cual demostró que, dada la complejidad y la ilegibilidad de la información estatal proporcionada, resultaba difícil responder preguntas sencillas. Rock recuerda las acciones acometidas por El Universal:

“Nosotros publicamos desde febrero hasta diciembre del 2000 unos seis u ocho desplegados y editoriales del periódico. Juntabamos a los columnistas del diario y les explicábamos lo que estaba pasando, lo que era la ley de transparencia. Entonces el número de notas sobre el tema fue creciendo. Pusimos el tema en la agenda, lo que ustedes llaman agenda-setting. Pero esa era nuestra tarea”.

La redacción y posterior presentación pública de un proyecto de ley propio por parte del grupo tuvo una gran relevancia para sus miembros: algunos entrevistados recuerdan con satisfacción el haber puesto el conocimiento al servicio de la elaboración de políticas públicas y haber nutrido el debate parlamentario; otros entrevistados mencionan este paso como el momento de transformación del grupo en un “grupo político”. Cuando comenzaron las rondas de consulta sobre el proyecto de ley convocadas por el Ejecutivo, quedó claro que la posición de los medios no era la de meros multiplicadores del mensaje, sino la de miembros comprometidos con la agenda y con interés en lograr la sanción de la ley. Después de estas rondas de consulta, en diciembre de 2001 el Ejecutivo envió el proyecto al Congreso para su debate y aprobación.

La iniciativa del Grupo Oaxaca tuvo el apoyo de la oposición al poco tiempo de su ingreso en el Congreso. El paso siguiente fue consensuar con el Ejecutivo una versión final de la normativa. Ello fue posible debido a que Sergio López Ayllón quien estaba a cargo de

las negociaciones de parte del Ejecutivo, formaba parte de la misma comunidad epistémica²⁵ que los miembros del Grupo Oaxaca (Michener, 2009b). Los actores que participaron en la elaboración del proyecto de ley compartían valores y trayectorias intelectuales, lo que facilitaba arribar a consensos. Asimismo, cabe señalar la particular interacción de fuerzas políticas y actores que se generó en el debate parlamentario, que fue volviendo irreversible el camino hacia la sanción de la ley: el Grupo Oaxaca actuó en ocasiones reactivamente a las acciones del Gobierno. Las reacciones del Grupo realimentaban el proceso interno de debate del tema al fortalecer a los grupos promotores del proyecto dentro del Gobierno frente a los que se resistían internamente. La formación de los incipientes consensos parlamentarios fue colocando al PRI—en ese entonces, en su nuevo rol opositor—en una posición proclive al apoyo de la iniciativa, lo que reforzó en el oficialismo la necesidad de profundizar la agenda.

En breve, el derecho de acceso a la información se convirtió en un tema “políticamente correcto” en el que convergieron todos los actores público-políticos. Había un consenso general entre los involucrados sobre la relevancia del tema, y lo que estaba en juego era quién era el “promotor”, quién iba a adjudicarse la iniciativa. En este contexto, el Congreso eligió una estrategia para identificar la iniciativa como semi ciudadana, permitiendo la intervención de actores del campo periodístico y de la sociedad civil en los debates legislativos. El resultado de las negociaciones es conocido: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental fue aprobada unánimemente por el Congreso y ratificada por el presidente Fox en 2002.

Paradójicamente, Marván recuerda la etapa posterior a la aprobación de la ley como una de las más significativas en cuanto a la inciden-

cia de los medios. Durante el año de vacatio legis—el período de preparación antes de la entrada en vigencia de la ley—se produjeron diversos debates sobre el grado de autonomía institucional que adquiriría el IFAI donde los comisionados electos amenazaron con renunciar si no se garantizaba la autonomía necesaria para implementar la legislación. Según relata Marván, la acción de los medios fue decisiva en estos debates; por ejemplo el diario Reforma colocó en primera plana una nota sobre la posible renuncia de los comisionados.

Aunque la incidencia del Grupo Oaxaca fue fundamental, el éxito de la campaña se debió más a la confluencia de factores que a la sola acción del grupo. Después de la aprobación de la ley, el Grupo Oaxaca se constituyó como el punto de referencia para entender el proceso de debate y aprobación. Según López Ayllón “la historia oficial no se construye desde el Gobierno sino desde la sociedad” (Entrevista a López Ayllón, 2010). Ello podría explicarse dado que, a pesar del apoyo del presidente Fox, quien se beneficiaba por la aprobación de la legislación y se posicionaba internacionalmente, este no ejerció un liderazgo fuerte durante el proceso.

Un aspecto importante para preservar la legitimidad que ganó el grupo en esos días fue la renuncia de sus miembros a ocupar cargos en el órgano garante de la ley. Este punto generó grandes debates al interior del grupo pero, finalmente, todos los miembros coincidieron en que lo mejor era abstenerse de desempeñar cargos en la autoridad de aplicación. Muy relacionada con esto pareciera estar la disolución del grupo: una vez conseguido el objetivo, los miembros volvieron a sus respectivos trabajos y roles, desde los cuales seguirían impulsando el tema, pero ya no bajo la modalidad de acción colectiva²⁶.

De este modo, el período en el que se elaboró y aprobó el proyecto pareciera carac-

terizarse como uno de alta convergencia y generosidad de los actores intervinientes, dado por el contexto de alternancia.

1.2.2 Argentina

Si el caso mexicano muestra cómo una coalición de expertos académicos con periodistas y representantes de medios de comunicación puede promover exitosamente el acceso a la información pública, el caso de Argentina muestra los límites de estos esfuerzos colectivos²⁷.

En 2001, la Oficina Anticorrupción (OA), creada por el Gobierno de Fernando De la Rúa, inició un proceso de elaboración participativa de normas²⁸ para debatir, elaborar y consensuar un proyecto de ley de acceso a la información que sería enviado por el Ejecutivo al Congreso nacional para su aprobación. Después de un año de reuniones de las que participaron políticos, legisladores, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales, periodistas y empresarios de medios de comunicación se arribó a un proyecto de ley²⁹ que cumplía con principios y estándares internacionales³⁰.

En 2002, después de la crisis de fines de 2001, el presidente provisorio Eduardo Duhalde envió el proyecto al Congreso para su tratamiento legislativo y aprobación.

En el contexto de una gran descomposición institucional y una importante crisis de representación, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a involucrarse en el impulso de una serie de iniciativas legislativas entre las que se encontraba el proyecto de acceso a la información. Fue a partir de entonces que una serie de organizaciones de la sociedad civil comenzó a actuar conjuntamente para incentivar la discusión del proyecto en la cámara baja³¹. Las organizaciones que participaron de esta coalición fueron: la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Centro de

Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la agrupación Periodistas³², el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y la Fundación Poder Ciudadano.

Durante esta primera etapa, la participación de la prensa se vehiculizó mediante el involucramiento individual de algunos periodistas. Recuerda Roberto Saba, ex director ejecutivo de la ADC:

“Me parece que el primer involucramiento de la prensa en la promoción de la ley de acceso a la información se dio de manera individual. Recuerdo que antes de que comenzara a debatirse el anteproyecto de la OA, e incluso antes de que se discutiera el proyecto de ley de acceso a la información de la ciudad de Buenos Aires³³, participé de un seminario organizado por el Freedom Forum en el que se destacó la relevancia del acceso a la información para el ejercicio del periodismo y la transparencia institucional. Recuerdo que de los participantes del seminario, los que aportaron mayores argumentos a favor de la promoción de una ley en la Argentina fueron los periodistas que habían tenido la oportunidad de hacer uso de la FOIA en Estados Unidos” (consulta a Saba, 2010).

Además de este involucramiento individual, y a diferencia de lo que ocurrió en México, la participación de la prensa en la Argentina se dio en esta primera fase a través de organizaciones profesionales de reporteros, como Periodistas. En esta etapa la cobertura informativa de los debates parlamentarios era bastante irregular. En mayo de 2003, luego de que un grupo de expertos participaran como invitados en discusiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto enviado por el

Ejecutivo con algunos cambios menores a la iniciativa original. El proyecto fue entonces girado para su revisión por el Senado en el mismo mes que Néstor Kirchner asumía como Presidente de la Nación y que la titular de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado se convertía en primera dama de la república. El proyecto de acceso a la información no recibió ese año atención en el Senado ya que dicha comisión, bajo la mirada atenta de las organizaciones que conformaban la coalición, se abocó al análisis de proyectos que se consideraban vitales para la agenda oficial, como la renovación de la Corte Suprema de Justicia.

En 2004, la coalición de organizaciones comenzó a experimentar algunos cambios en su conformación. En primer lugar, se disolvió la organización Periodistas. En segundo lugar, se sumaron nuevas organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y una nueva asociación periodística, el Foro del Periodismo Argentino (Fopea)³⁴ que había sido recientemente creado.

Pero el hecho más significativo ocurrido en 2004 fue la incorporación de algunas empresas de medios de comunicación a la campaña de promoción del derecho. La incorporación de las empresas de medios se dio a partir de un seminario organizado por CIPPEC en la localidad de Lobos (provincia de Buenos Aires), cuyo objetivo era realizar un diagnóstico sobre la cobertura informativa de los casos de corrupción y elaborar una pequeña agenda de acciones que permitieran mejorarla. Del seminario participaron algunos periodistas, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y representantes de dos de los grupos de multimedios de comunicación más importantes del país: Clarín y Telefé. Las diferentes sesiones del seminario refirieron al acceso a la información pública

como parte de la agenda de acciones a seguir. Sobre el seminario recuerda Saba:

“La propuesta del seminario de CIPPEC fue interesante porque permitió vehicular acuerdos para mejorar la cobertura informativa de casos de corrupción entre organizaciones de derechos humanos y especializadas en transparencia y los representantes de entidades periodísticas. Si bien no había tanta conciencia sobre el acceso a la información, cuando se pensó una posible agenda de trabajo conjunta el tema salió casi naturalmente y todos los participantes coincidieron en identificarlo como prioritario” (consulta a Saba, 2010).

El seminario acercó a las organizaciones que venían impulsando el acceso a la información pública a las empresas de medios de comunicación. Esta relación demostraría ser fructífera durante gran parte de 2004. Si bien la cobertura informativa nunca fue demasiado significativa, el tema ganó un espacio en la agenda de la prensa gráfica. Las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a sumar en sus reuniones a representantes de la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (Adepa)³⁵ y de este modo fueron multiplicando la difusión del proyecto de ley. Como resultado de esta articulación, publicaron solicitudes³⁶ en los diarios Clarín y La Nación. Eugenia Braguinsky, coordinadora del área de Transparencia de CIPPEC, recuerda:

“La relación de las ONG con los medios durante el período en que se debatió el proyecto de ley de acceso a la información en el Senado de la Nación fue, en términos generales, buena. Los principales diarios nacionales y canales de televisión brindaron espacios para que las organizaciones difundieran su campaña a favor de que se sancionara una ley

que cumpliera ciertos requisitos y estándares mínimos (los que garantizan el efectivo ejercicio del derecho). Un ejemplo de ello fueron los espacios cedidos en más de una oportunidad para publicar solicitadas dirigidas a los y las senadores y senadoras” (consulta a Braguinsky, 2010).

Saba destaca que no fueron solo espacios para solicitadas lo que se logró con la articulación con la prensa, sino que también se amplió la cobertura informativa del tema:

“La articulación con la prensa volvió a algunos periódicos como Clarín y La Nación más receptivos para la publicación de notas de opinión sobre el tema, y aumentó la cobertura de las noticias vinculadas con la promoción del acceso a la información y el debate parlamentario” (consulta a Saba, 2010).

La coalición avanzó en sus articulaciones y emprendió la frustrada elaboración de un aviso publicitario. La elaboración del aviso ilustra las tensiones que podían generarse en el ámbito de la coalición. Las organizaciones habían logrado el apoyo de la agencia de publicidad Young & Rubicam para elaborar una primera versión que iba a ser difundida por canales de aire y cable. Sin embargo, las organizaciones no lograron ponerse de acuerdo sobre el contenido del aviso³⁷ y desperdiciaron una oportunidad única de difundir su mensaje masivamente.

Ese mismo año, cuando la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado finalmente comenzó a tratar el proyecto se produjo el quiebre de la articulación entre organizaciones y medios. La Comisión había convocado a expertos y a partes interesadas en el acceso a la información para que presentaran

sus perspectivas sobre el proyecto. Entre los invitados, el entonces titular de Adep, Lauro Laiño, fue consultado por el senador nacional por el justicialismo—el partido gobernante—Jorge Yoma sobre el alcance de la propuesta de legislación para los medios de comunicación. Yoma consideraba que en tanto los medios recibían pauta publicitaria de los Gobiernos, y al ser estas transferencias contempladas como subsidios, los medios deberían también ser sujetos de legitimidad pasiva de la legislación, es decir, debían ser alcanzados por la normativa de modo tal que los medios—sin ser entidades públicas—tuvieran que responder solicitudes de información al igual que el Estado. Esta situación condujo a que las empresas de los medios de comunicación—no los periodistas—tomaran distancia de la campaña y adoptaran un papel de menor protagonismo en la promoción del derecho, aunque continuaron apoyando a las organizaciones de la coalición. Las empresas de medios continuaron dando espacio a la cobertura del tema aunque dejaron de manifestar su apoyo a la iniciativa.

También en 2004, unos días antes de que venciera el plazo para emitir un dictamen sobre el proyecto, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, en plenario con las otras tres comisiones a cargo de emitir el dictamen, presentó una versión revisada del proyecto que incluía varias modificaciones a la versión original; extendía el alcance de la ley a entidades privadas y obligaba a todo sujeto que poseyera la vaga figura de “información de interés general” a proveerla. Esa versión revisada de proyecto fue aprobada por el Senado en 2004 y enviada a la Cámara de Diputados para su ratificación. Esta media sanción afectó a la participación de la prensa:

“La aprobación del proyecto en el Senado produjo un enfriamiento en el involu-

cramiento de los medios. Creo que no solo el tema de los subsidios pesó en el alejamiento de los medios sino también en el temor que tenían de que la regulación fuera utilizada para acceder a la fuentes periodísticas, cuya identidad está protegida” (consulta a Saba, 2010).

Braguinsky coincide con Saba:

“Esta suerte de alianza estratégica con los medios (con las empresas de medios, no con los periodistas) fue perdiendo fuerza a medida que avanzaba el debate en el Senado y luego cuando pasó nuevamente a la Cámara de Diputados. Entiendo que influyeron en esto fundamentalmente dos cuestiones: en primer lugar, el punto introducido por el oficialismo sobre si los medios eran o no sujetos obligados de una ley de acceso. Si bien las organizaciones mantuvieron su postura original sobre este tema, las empresas de medios comenzaron a tomar otra postura frente al debate. No puede decirse que dejaron de apoyar la sanción de la ley pero sí que la alianza tácita que existía se resintió. En segundo lugar, perdió fuerzas también por la propia dinámica que adquirió el proceso del tratamiento legislativo. Cuando el proyecto con cambios volvió a diputados ninguno de los actores involucrados estaba convencido de que era el momento para tratarlo. De esta manera, a medida que pasaba el año parlamentario y se disolvía el clima reinante el año anterior, también lo hacía la alianza de ONG y la que habían armado estas con los medios” (consulta a Braguinsky, 2010).

Ya en 2005, año de elecciones legislativas, el proyecto perdió estado parlamentario. En tanto el proyecto que llegó a la Cámara de Diputados tenía el “sello oficialista”, y en tan-

to el oficialismo contaba con buenos niveles de apoyo en la sociedad, los legisladores no quisieron pagar el costo de enfrentarse a un proyecto oficial enviado por el Senado en un año electoral ni apoyar un proyecto que se sabía tenía muchas deficiencias. Desde entonces, el proyecto no volvió a ser analizado. En la actualidad se debaten proyectos en ambas cámaras.

El análisis del caso demuestra que los medios de comunicación se involucraron en la promoción de una agenda de acceso a la información³⁸. Sin embargo, el resultado de este involucramiento no fue la adopción de la normativa. Es difícil atribuir una causalidad única a este fracaso, pero en perspectiva comparada con el caso mexicano, dos factores no estuvieron presentes en el proceso de discusión del proyecto de ley en Argentina. En primer lugar, los debates no se realizaron en el contexto político del proceso de alternancia que describimos en el caso mexicano, es decir, en un contexto de gran renovación y apertura del sistema político, que requiere de iniciativas renovadoras. En segundo lugar, la interacción entre los actores no generó convergencias, sino antagonismos y propuestas extremas que fueron dejando afuera a partes interesadas. No es que la coalición se rompió, sino que los enfrentamientos con el oficialismo se volvieron tan antagónicos que resultó imposible emprender negociaciones para consensuar posiciones sobre el proyecto.

El resultado es conocido: la Argentina carece todavía de ley nacional que regule el derecho de acceso a la información pública. La ausencia de articulación entre organizaciones no gubernamentales y prensa en las discusiones actuales de los anteproyectos de ley en el Congreso de la Nación no debe ser leída como casual. En un contexto de aun mayor polarización y enfrentamiento entre la prensa

y el Gobierno, las organizaciones parecen haber optado por emprender una campaña sin el apoyo de los medios de comunicación.

1.3 Lecciones de los casos mexicano y argentino

En los casos estudiados, el involucramiento de los medios y su articulación con organizaciones de la sociedad civil y/o académicos muestra ser provechosa, aunque los resultados alcanzados nos obligan a pensar en las especificidades de cada caso. Si bien podría sostenerse como regla general que la articulación de las organizaciones de la sociedad civil con los medios de comunicación generalmente aumenta la probabilidad de conseguir un resultado exitoso, el caso argentino demuestra que ello se consigue siempre y cuando se atienda la diversidad de intereses y los eventuales disensos entre los sectores involucrados. Si la participación de los medios se interpreta como una presión para favorecer solo a ese grupo, pueden existir reacciones desfavorables—principalmente desde el Gobierno—que bloqueen la aprobación de leyes de acceso a la información.

Asimismo, mientras que en el caso mexicano los medios contaban con intereses claros para sumarse a la promoción de la normativa—como la necesidad de posicionamiento y diferenciación en el campo periodístico—en el caso argentino no es tan claro qué los llevó a participar en la campaña, aunque podría conjeturarse que operó sobre los medios cierta influencia de las experiencias en curso en otros países de la región, como Perú, donde sus pares participaban en la promoción del acceso a la información pública. No puede dejar de lado que la propia Sociedad Interamericana de Prensa³⁹ impulsaba entonces este tipo de

legislación, lo que pudo haber incentivado a algunos medios a sumarse, aun sin tener en claro el beneficio que obtendrían.

A manera de conclusión, podríamos conjeturar que la cobertura informativa de los proyectos de ley es fundamental para incrementar el conocimiento de la ciudadanía y así incidir sobre las autoridades públicas, pero la participación de los medios como un actor más de las coaliciones promotoras puede generar resultados no solo diferentes sino opuestos. Esto pareciera explicarse por cuestiones contextuales. En esta línea Andrea Pochak, del CELS, considera que el devenir del caso argentino no se explica exclusivamente por la participación de los medios en la campaña:

“El involucramiento de los medios no explica por sí solo ni el avance ni el retroceso del proyecto de acceso a la información pública” (consulta a Pochak, 2010).

En el caso mexicano, la alternancia permitió que la participación no solo de la prensa sino también de los académicos convergiera en un proyecto consensuado que finalmente fue convertido en ley. Por el contrario, en el caso argentino, en un contexto de creciente antagonismo en el sistema político, el involucramiento de los medios no hizo más que acentuar las posiciones en pugna, radicalizando las diferencias e impidiendo los consensos legislativos.

Finalmente, otro punto interesante de la comparación es el rol de la prensa en las coaliciones promotoras de la legislación de acceso. Mientras que en México algunos ejecutivos de medios de comunicación, como Alejandro Junco o Roberto Rock, marcaron su impronta en la suerte de la coalición, y aportaron liderazgo, en Argentina la prensa tuvo un rol colaborativo pero de menor liderazgo.

Uso y promoción de las leyes de acceso a la información pública

Una vez analizado el rol de la prensa en la instalación de la agenda de acceso a la información pública, esta sección se centrará tanto en el uso que la prensa ha hecho de las leyes de acceso a la información pública como en las actividades de promoción de la ley y del derecho de acceso realizadas desde el campo periodístico. El análisis del papel de la prensa—particularmente los periodistas—en esta etapa se referirá, en primer lugar, a la utilización de la normativa por parte de la prensa, y a continuación se describirán las actividades de promoción del derecho de acceso realizadas en el campo periodístico y en la ciudadanía⁴⁰.

2.1 Uso de las leyes de acceso a la información

Antes de avanzar en el análisis es importante aclarar que para esta investigación hemos considerado exclusivamente la presentación de pedidos de información como forma de observar la utilización de las leyes de acceso por parte de los periodistas. Este recorte supone dejar de lado la consulta de sitios web de los sitios gubernamentales, un aspecto que consideramos de relevancia y que quizás deba ser considerado en futuras investigaciones.

El análisis del uso de las leyes sobre acceso a la información pública por parte de los periodistas⁴¹ necesariamente nos lleva a preguntarnos por las razones que los motivan a ejercer ese derecho y los factores que pueden desincentivarlo; también nos hace preguntar sobre la magnitud de los pedidos realizados por los periodistas en relación con los presentados por otros solicitantes; también es importante examinar el tipo de información solicitada y las historias publicadas por los medios en relación con el tema; finalmente, hemos indagado además en las habilidades específicas necesarias para la utilización de la normativa y su contribución al ejercicio del periodismo, al periodismo de investigación⁴², y el modo en que esta legislación ha incidido en la relación entre los periodistas y los Gobiernos. De todo ello nos ocupamos a continuación.

2.1.1 Motivaciones e incentivos

De acuerdo con la bibliografía analizada, los periodistas que generalmente utilizan las leyes de acceso a la información son los que cuentan con cierto aval de sus editores para llevar a cabo investigaciones de mayor profundidad, o periodistas independientes para los cuales el tema tiene alguna relevancia particular para su propia agenda de investigación (Hayes, 2009). Asimismo, los periodistas hacen uso de esta

herramienta si no tienen forma de conseguir la información por otros medios: “solo si no puedo hacer hablar a los informantes”, o cuando necesitan material sin procesar o algún dato particular (Bildstein, 2004). En un reciente estudio de la Constitution Unit del University College London (Reino Unido) los periodistas entrevistados dijeron utilizar la ley de información por su novedad; porque la ley les otorga el derecho explícito de preguntar y recibir respuestas a sus inquietudes; porque la ley resulta una herramienta fundamental para el periodismo de investigación o para notas realizadas a largo plazo, y porque la ley les resulta útil para obtener información sin procesar que hubiera sido imposible conocer con anterioridad a la existencia de la normativa (Holsen et ál., 2007). Los periodistas consultados en esta investigación coincidieron en identificar la posibilidad de verificar datos o rumores o contrastar las versiones oficiales de ciertos fenómenos como motivación para la realización de solicitudes de información:

“Diría que en promedio los periodistas están usando las leyes para entender mejor cómo toman decisiones los Gobiernos y para corroborar con documentos lo que dicen los funcionarios. Algunas veces no pueden corroborarlo y hay un salto entre la versión de la verdad en los documentos y la versión de los funcionarios. Yo siempre digo que los documentos son clave porque no pueden mentir, ofuscar o manipular (consulta a Charles Davis, de la National Freedom of Information Coalition, 2010).

“Los periodistas tienden a confiar en los documentos para verificar lo que dicen sus fuentes. Los documentos gubernamentales proveen un privilegio limitado en Estados Unidos para los casos de acciones por libelo, así que es mejor tener constancia judicial u otros documentos gubernamentales para

apoyar una historia, particularmente si la historia hace ver mal a alguien” (consulta a David Cuillier, presidente del Comité de Libertad de Información de la Society of Professional Journalists, 2010).

Algunos de los periodistas consultados para la elaboración de este estudio identificaron la posibilidad de develar escándalos de corrupción como otras de las motivaciones que puede incentivar a los reporteros a hacer uso de las leyes de acceso a la información:

“No creo que el objetivo de la mayoría de los periodistas sea ‘capturar’ a los funcionarios a través de los documentos. Pero un rol clave de los periodistas es develar los casos de corrupción y exigir la rendición de cuentas de los Gobiernos. Entonces, como resultado, gran parte de las historias apoyadas en documentos terminan develando escándalos” (consulta a Cuillier, 2010).

“Creo que la mayor parte de los pedidos apunta a revelar escándalos o a sacar a la luz datos comprometedores para el Gobierno de turno. En ese sentido, puede decirse, por un lado, que el resultado es el refuerzo de la imagen negativa del Gobierno. Pero, por otro, creo que es natural que se use la herramienta para obtener información que, de otro modo, el Gobierno no aceptaría entregar” (consulta a Gabriel Sued, del diario La Nación, 2010).

Una consulta a periodistas realizada por Carolina Pacheco Luna (2008) en México relevó los motivos por los cuales los periodistas realizan un uso limitado de la ley federal de acceso a la información. El 59% de los consultados que dijeron no utilizar la legislación argumentaron que no lo hacen porque “no tienen necesidad de hacerlo”, porque “se apoyan en otras fuentes”, porque “se manejan

con información oficial”, porque “sus superiores no se lo han pedido” o porque “no les interesa”.

En resumen, de acuerdo con la bibliografía y los expertos consultados, los periodistas utilizan las leyes de información cuando no pueden conseguir los documentos por otros medios, cuando necesitan verificar cierta información, cuando les interesa conseguir información “cruda” o sin procesar o cuando apuntan a develar casos de corrupción o escándalos en el ámbito político.

2.1.2 Magnitud

Un aspecto importante para analizar el uso de la ley de acceso a la información pública por el periodismo es cuantificar la magnitud de los pedidos realizados por periodistas frente a los presentados por otros solicitantes. Los resultados no son siempre coincidentes y tampoco existen estudios comparativos sistemáticos. En este apartado se presentan los principales hallazgos de algunos estudios realizados en diferentes países. Es importante distinguir dos tipos de mediciones: en primer lugar, las que tratan de identificar la cantidad de pedidos de información realizados por periodistas sobre el total de pedidos ingresados en las entidades públicas o en determinada agencia gubernamental— algo que generalmente es reflejado en las estadísticas oficiales sobre el uso de las leyes de acceso a la información; en segundo lugar, las mediciones que tratan de cuantificar el uso de las leyes por parte del periodismo.

En relación con el primer tipo de mediciones, Attallah y Pyman realizaron un interesante estudio del uso de la ley federal de acceso a la información en Canadá. Utilizaron estadísticas oficiales que les permitieron cuantificar el peso relativo de los pedidos realizados por los periodistas: en el período de 1985 a 2000 alrededor de un 10% de los pedidos recibidos en el Gobierno canadiense corres-

pondían a solicitudes efectuadas por periodistas (Attallah y Pyman, 2002).

Un estudio realizado por la Heritage Foundation sobre 2285 pedidos de información recibidos en cuatro agencias federales en Estados Unidos durante los primeros seis meses de 2001 identificó que solo 119 correspondían a periodistas, es decir, alrededor del 5% (Tapscott y Taylor, 2001). Algo similar ocurre con un estudio realizado por la Coalition of Journalists for Open Government, que analizó 6439 pedidos de información presentados en seis agencias estadounidenses en septiembre de 2005, y encontró que solo el 6% correspondía a periodistas. Si bien es solo una muestra de las agencias gubernamentales, los porcentajes coincidentes de ambos estudios parecen reflejar una baja utilización de la herramienta por parte de los periodistas con respecto al total de solicitantes en el país.

En relación con el segundo tipo de mediciones, una encuesta realizada a 55 periodistas de la Society of Environmental Journalists con sede en Estados Unidos, encontró que 2 de cada 3 no utilizan la Freedom of Information Act (FOIA) (McClure, 2005). El estudio concluye que muchos de los entrevistados demostraron un profundo desconocimiento de la herramienta; muchos de los que sí conocían la FOIA declararon que les resultaba difícil de usar pero que valía la pena el esfuerzo. Los periodistas que usaron la FOIA expresaron que no les resultaba sencillo hacer seguimiento de los pedidos y que a veces les resultaba difícil identificar a los funcionarios encargados de responder el pedido.

Rosenbaum (2004) realizó un estudio similar pero analizó el total de los pedidos realizados en Irlanda desde abril de 1998 hasta fines del 2000. Alrededor del 16% de los pedidos presentados correspondía a periodistas. El estudio demostró que los periodistas tienden generalmente a buscar más información en las

agencias centrales del Gobierno que en las instancias locales, al contrario de lo que ocurre con los pedidos presentados por el resto de la ciudadanía.

Nigel Waters consideró que el uso que los periodistas han hecho de la ley de acceso a la información en Australia ha sido considerablemente bajo (Snell, 1998), lo que coincide con un estudio realizado a partir de entrevistas a periodistas de Tasmania, quienes declararon no usar la legislación con mayor frecuencia de un pedido de información por mes (Bildstein, 2004).

En diciembre de 2001, la Society of Professional Journalists (SPJ) hizo un relevamiento de las noticias publicadas en 11 diarios, una radio y ocho canales de televisión en Estados Unidos para identificar cuántas de ellas se apoyaban en documentos públicos. De las 4445 piezas analizadas, el 19% de lo publicado en la prensa gráfica estaba basado en documentos públicos, mientras que solo el 11% de las historias analizadas en el resto de los medios se valían de estos recursos documentales. El estudio encontró que los documentos utilizados incluían resoluciones de la corte, información sobre evaluaciones escolares, documentos del FBI, contratos sindicales, inspecciones de salud, reportes policiales, reportes de autopsias, información censal, entre otros (Marquand, 2001).

Según A. Roberts (2010), en un balance de los primeros cinco años de implementación de la ley de acceso a la información en India, el monitoreo realizado por el Grupo de Análisis y Evaluación sobre el Derecho a la Información⁴³ halló que los periodistas no han usado de manera extensiva el derecho de acceso a la información como una herramienta del periodismo de investigación y que las historias publicadas en los medios se abocan principalmente a cubrir el uso de la ley por otros grupos o actores sociales.

En América Latina no se ha profundizado en esta cuestión. Del análisis de los casos mexicano y argentino surgen, sin embargo, algunos datos relativos al uso de la legislación por parte de los periodistas en estos dos países. De acuerdo con información oficial del IFAI, desde junio de 2003 a julio de 2010 el 12,2% del total de los pedidos de información presentados corresponden a medios de comunicación. En este marco y en una consulta a periodistas realizada para un informe de la Fundación William y Flora Hewlett (2006) en México, los periodistas opinaron que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental ha tenido un efecto relativamente limitado en el periodismo en general. Esto lo atribuyen a los tiempos en la respuesta de las solicitudes, que pocas veces se adecuan a las necesidades periodísticas; a la relevancia de la legislación para el periodismo de investigación, que constituye tan solo una fracción muy pequeña del total de la actividad periodística, y a la ausencia de capacitación a periodistas. Sin embargo, y de acuerdo con el estudio realizado por Pacheco Luna (2008), 1 de cada 4 periodistas del Distrito Federal ha realizado solicitudes de información. Sobre una muestra de 424 periodistas, el 86% dijo conocer la ley federal de acceso a la información pero solo un 41% declaró utilizarla⁴⁴.

En Argentina, de acuerdo con información oficial disponible en el sitio web de la Jefatura de Gabinete de Ministros, tan solo el 4,68% de las solicitudes ingresadas en la administración pública nacional desde la entrada en vigencia del decreto 1172/03, que regula el derecho de acceso a la información del Poder Ejecutivo nacional, hasta 2008 corresponden a pedidos realizados por periodistas (SSRIFD, 2008). En una presentación realizada en 2009 por Fopea en ocasión de la visita de la relatora especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, se destacó que

si bien el porcentaje de pedidos realizado por periodistas es bajo, ha ido creciendo. De acuerdo con Fopea, y apoyado en estadísticas oficiales, los pedidos de información pasaron de 23 en 2004 a 66 en 2006.

Los estudios relevados muestran que de los pedidos de información recibidos por la administración pública solo entre un 4% y un 16% corresponden a periodistas. Sin embargo, algo que estos estudios no se preguntan es qué magnitud en el uso de la ley sobre acceso a la información pública por parte de los periodistas sería deseable. ¿Cuál debería ser la proporción entre los pedidos presentados por los periodistas y el resto de los solicitantes? Osler (1999) considera que el 10% de los pedidos que son presentados por periodistas en Canadá no llega a cumplir las expectativas que habían sido depositadas en la legislación, especialmente en relación con la relevancia que se le asignaba para la labor periodística. De acuerdo con el autor, no es la legislación de acceso en sí la que estaba sobreestimada, sino la misma actividad periodística. La labor cotidiana del sector informativo transcurre en la difusión de información que difícilmente se vincula con la revelación de una conspiración o un escándalo en los asuntos públicos. El periodismo de investigación es tan solo una forma de ejercer el periodismo, pero hay muchas otras más de rutina que no necesariamente requieren apoyarse en pedidos de información, como las entrevistas, o las conferencias de prensa.

Es muy difícil establecer cuál es la proporción deseable de pedidos recibidos por periodistas, o cuántos periodistas sería deseable que fueran usuarios activos de la herramienta. A esto se suman dificultades metodológicas en la medición, en tanto en algunos países como México se pueden presentar pedidos que hacen imposible verificar la identidad del solicitante, y algunos periodistas prefieren presentar

solicitudes como ciudadanos, lo que dificulta la elaboración de estadísticas. Pero los estudios relevados parecen coincidir en calificar como bajo el uso de la legislación sobre acceso a la información pública por parte de los periodistas. En todo caso, incluso sin parámetro para evaluar la magnitud de los pedidos podemos afirmar que los periodistas realizan una porción minoritaria del total de los pedidos (en todos casos menor al 16%) por lo que es difícil sostener que esta herramienta ha sido diseñada “para ellos”, como han denunciado algunos funcionarios. Lo que sí podemos corroborar con el análisis empírico es que los pedidos realizados por periodistas tienen mayores probabilidades de convertirse en historias periodísticas, de ganar noticiabilidad y relevancia en el debate público, como es el caso de los gastos de los miembros del parlamento en el Reino Unido. En esta línea deben quizás leerse las declaraciones de Tony Blair, ex primer ministro inglés, en sus memorias: “La verdad es que la ley de acceso a la información no es usada mayormente por el *pueblo*. Es usada por periodistas. Para los líderes políticos es como decirle a alguien que te está pegando con un palo en la cabeza: ‘Hey, prueba con esto’ y darles una maza. La información no es buscada porque el periodista tiene curiosidad de saber, ni provista para transferirle conocimiento al *pueblo*: es usada como un arma”⁴⁵. En el punto 2.1.6 analizaremos los efectos de la ley de acceso a la información pública en la interacción entre prensa y Gobierno para dar cuenta de las tensiones que esta nueva herramienta puede acarrear a la relación de estos actores en el sistema político.

2.1.3 Tipo de historias

Otro aspecto de gran relevancia para comprender el uso de las leyes de acceso por los periodistas es examinar el contenido de los pedidos, es decir, el tipo de información solici-

tada y el tipo de historias redactadas y publicadas a partir del ejercicio del derecho:

“El punto crucial es, de todos modos, no cuánto usan los periodistas la ley de acceso a la información, sino qué hacen con los pedidos que efectúan” (Tapscott y Taylor, 2002).

En el relevamiento de la bibliografía especializada en el tema encontramos que el tipo de historias varía notablemente. Por ejemplo, Rosenbaum (2004) identificó los siguientes temas como contenidos más frecuentes de los pedidos realizados por periodistas en Irlanda entre 2003 y 2004: detalles de gastos públicos; comunicaciones internas del Gobierno que puedan evidenciar inconsistencias entre ministros; comunicaciones y casos de discrepancias entre el Gobierno y agencias estatales; advertencias internas en la administración sobre problemas organizacionales; uso de información estadística para la realización de comparaciones, entre otros.

En el caso de Canadá, Attallah y Pyman (2002) encontraron que la naturaleza de las historias ha ido cambiando con el tiempo. En una primera etapa de la implementación de la ley las historias reportadas eran muy puntuales o parte de notas más extensas y más propias del periodismo denominado de investigación. Luego se fueron haciendo más complejas, apoyadas en preguntas más sofisticadas y de seguimiento a trabajos anteriores. Las historias han tenido diversas “intenciones aparentes”, como exponer el clientelismo o mostrar la ineficiencia y despilfarro de recursos, aunque en la mayoría de las ocasiones las solicitudes y las historias reportadas apuntaban a describir el trabajo de las agencias gubernamentales.

En la conferencia organizada por el Consejo de la Transparencia de Chile⁴⁶, en abril de 2010, David McCraw, vicepresidente de The

New York Times, relató una serie de casos en los que el diario utilizó la ley de acceso a la información de Estados Unidos. Entre ellos encontramos solicitudes sobre accidentes de autos, pensiones por discapacidad, morosidad en el pago de impuestos, la guerra de Irak, condiciones laborales, tratamientos a prisioneros en Guantánamo, salarios de funcionarios y licencias para comercializar con Irán entre otros casos.

Jeremy Hayes (2009) señala que, en la primera etapa de implementación de la ley de acceso a la información en Reino Unido, gran parte de los artículos publicados reportaban historias de baja relevancia institucional (salarios de funcionarios, por ejemplo), pero el hecho de que la información revelada proviniera de un pedido de información la jerarquizaba. Sin embargo, el autor también destaca que en ese mismo período también hubo algunas revelaciones de carácter sustantivo. Este tipo de historias se fueron consolidando a medida que se avanzó en la implementación de la ley y, en consecuencia, se publicaron historias periodísticas de relevancia institucional, como la de gastos de los miembros del parlamento⁴⁷.

Un análisis de contenido de 602 artículos periodísticos realizados a partir de la utilización de la FOIA británica y publicados en 2005 en el Reino Unido identificó los siguientes temas como predominantes en las historias relevadas: gastos y salarios; reglas institucionales, procedimientos y políticas, y mediciones de desempeño (Holsen et ál., 2007).

En México, la consulta realizada por Pacheco Luna (2008: 8) identificó que los temas más requeridos “... son los que se refieren al ámbito presupuestal (...), designación y salarios de funcionarios, gastos de consumo, viáticos y alimentación, distribución de los impuestos, destino de los recursos públicos, programas e inversiones en obras gubernamentales, gastos durante giras internacionales”.

Entre los consultados, destacaron la amplitud de temas que pueden resultar objeto de las solicitudes:

“Periodistas y otros usan el derecho a la información en Estados Unidos para acceder a documentos que revelen información no publicada sobre una amplia gama de temas, desde seguridad nuclear y debates sobre si las bolsas para llevar el almuerzo (luncheras) son seguras para los niños hasta el análisis de las condiciones de detenidos y la conducta del ejército y el trato a veteranos de Guerra que buscan los beneficios prometidos por el Gobierno” (consulta a Blum, 2010).

“Mayormente, el acceso a la información es usado para destacar algo de interés para el público en cómo opera el Gobierno o algo esencial para las vidas cotidianas de residentes de una comunidad como el beber agua contaminada con químicos peligrosos” (consulta a Blum, 2010).

“Hay de dos tipos. Las que se publican en las secciones de política tienen que ver, en general, con el uso de recursos públicos por parte del Gobierno. Reparto de planes sociales, contratación de encuestas, uso de aviones, gastos de viajes son algunos de los ejemplos de las notas predominantes. En las secciones de información general, hay, más que nada, artículos relacionados con la contaminación ambiental y con temas de salud” (consulta a Sued, 2010).

De las entrevistas y la bibliografía analizadas se desprende que existe una diversidad de temas en el uso de la ley por parte de los periodistas. Ahora bien, cualquiera que sea el tema que se procure investigar o reportar, requiere contar con habilidades y estrategias para formular el pedido de manera clara y para tener más chances de conseguir información. De ello nos ocupamos en los apartados que siguen.

2.1.4 Habilidades y estrategias

Existe consenso en la bibliografía especializada sobre la importancia no solo del conocimiento de la normativa, sino también sobre la necesidad de saber cómo hacer uso de ella (Rosenbaum, 2004; Attallah y Pyman, 2002; Bildstein, 2004). Los periodistas necesitan habilidades y estrategias adecuadas para acceder a la información deseada. Este tema no solo ha sido reconocido en la bibliografía, sino también por las organizaciones periodísticas que, en mayor o menor medida, han realizado cursos de capacitación para sus miembros y para el público en general⁴⁸.

Realizar pedidos de información requiere de competencias técnicas pero también, como afirma Edwards, de habilidades personales tales como “paciencia, tenacidad y organización” (Edwards, 2008: 1). Un punto fundamental es tratar de eliminar los prejuicios que existen sobre la administración y emprender la tarea con expectativas realistas sobre lo que se puede conseguir: “. . . hace falta empezar desde cero, sacarle a los periodistas el miedo a redactar una nota formal y a penetrar en las barreras burocráticas que suelen rodear a cualquier administración pública” (consulta a Sued, 2010).

Entre las cuestiones que deben considerarse al momento de elaborar un pedido de información se requiere:

“Comprender qué información se encuentra disponible para ser provista y cuáles son las excepciones dispuestas por la legislación, si existieran. Entender que las agencias gubernamentales se encuentran bajo limitaciones de recursos y que muchos pedidos puedan estar pendientes. Y si entiendes qué es lo que puede ser legalmente entregado, reclama el acceso a los documentos que buscas a través de todas las opciones administrativas posibles y considera la acción legal para liberar

la información. Muy a menudo la sola amenaza seria de litigio puede llevar a una agencia a prestar atención a tu solicitud” (consulta a Blum, 2010).

Las habilidades de los periodistas para realizar pedidos de información deben situarse dentro del contexto en el que desempeñan su labor cotidiana. Para el caso de Argentina, Andrés D’Alessandro, de Fopea, señala la variable económica como condicionante de las habilidades que necesitan desarrollar los periodistas:

“Creo que hay un problema de base en las redacciones, que es un tema tradicional, al que ahora además se agrega uno de los peores costados de la crisis, en relación con la hiperactividad que tienen los periodistas en sus tareas cotidianas, que deriva en una gran falta de tiempo para realizar trabajos de fondo, de mediano o largo plazo, que involucren el tiempo necesario para esperar una respuesta por parte de las autoridades correspondientes al pedido de información realizado” (consulta a D’Alessandro, 2010).

En relación con las estrategias utilizadas por los periodistas, en algunos casos estos realizan una investigación previa a la formulación y presentación de un pedido de información. Además, por lo general, realizan más de un pedido para poder conseguir lo que están buscando (Bildstein, 2004). Como afirma Rosenbaum: “Tienen que besar muchos pedidos de información hasta dar con su príncipe” (Rosenbaum, 2004: 7). La estrategia es presentar una serie de pedidos a la espera de que al menos uno de ellos sea respondido a tiempo y provea alguna información de interés. Un dato interesante aportado por Attallah y Pyman (2002) es la proporción entre pedidos realizados e historias publicadas. De acuerdo con las entrevistas realizadas a periodistas

canadienses, esta proporción puede variar de 4 a 1 a 10 a 1.

Hayes (2009) describe una serie de estrategias que los periodistas utilizan generalmente para realizar pedidos y acceder a la información buscada. Una primera estrategia identificada es la del pescador con mosca (*fly fisherman*) que conoce de manera precisa qué información busca y realiza su pedido con destreza para conseguirla. Sobre esta estrategia declara Edwards:

“Para realizar un pedido de información exitoso es clave conocer dónde son enterrados los huesos, o al menos, tener una idea de dónde son escondidas las verdades incómodas. (...) probablemente sea mejor ir a la pesca de una información específica que arrojar una red en busca de una cardumen de documentos” (Edwards, 2010a).

Una segunda estrategia se asemeja al uso de la red del pescador; el periodista realiza pedidos generales vinculados con un tema para ver qué información proporcionan las autoridades públicas. Si bien a primera vista podría pensarse que la primera estrategia genera mejores resultados, de acuerdo con el análisis de Hayes la segunda estrategia puede resultar más exitosa en tanto oculta el motivo central del pedido, lo que podría evitar la reticencia de los funcionarios a proporcionar la información. En cualquier caso, señala Hayes, es importante tener una hipótesis antes de realizar un pedido de información para realizar preguntas pertinentes que permitan luego construir una historia periodística.

Un caso interesante es el del periodista británico Matthew Davis, que creó la agencia DataNews. Según Hayes (2009), Davis no está interesado en formular “la pregunta clave” que apunte al corazón de una conspiración en el Gobierno, sino que su estrategia es identi-

ficar en temas de coyuntura aquellos aspectos que podrían ser profundizados y brindar más contexto mediante pedidos de información. De esta manera, Davis utiliza el instinto para identificar temas y formular sus preguntas como cualquier otro periodista. La diferencia es que ha encontrado en la ley de acceso a la información una herramienta valiosa para expandir su trabajo como periodista independiente, apoyado en la posibilidad que le da la normativa de construir su propia agenda de investigación sin depender de contactos en las instituciones públicas. Davis ha convertido su destreza para formular pedidos en el contenido de un emprendimiento: su agencia literalmente vende notas a distintos medios, muchos de ellos locales, interesados en las investigaciones realizadas sobre la base de pedidos de información.

2.1.5 Obstáculos para el uso de las leyes de acceso

Las oportunidades abiertas a la labor periodística por las leyes de acceso se enfrentan con frecuencia con obstáculos que impiden el desarrollo de su potencial. Estos obstáculos pueden ser de muy distinta naturaleza: desde demoras o complicaciones burocráticas relacionadas con las respuestas a los pedidos de información, particularmente cuando hay presiones de tiempo para publicar la información, hasta falta de apoyo editorial en esta materia, pasando por los costos que implica obtener la información. A grandes rasgos podemos distinguir tres tipos de obstáculos: derivados de la legislación (excepciones vagas o amplias); relacionados con la implementación (en particular demoras en entregar la información), y falta de incentivos en el entorno laboral de los periodistas. A continuación se examinan estos obstáculos.

En relación con los obstáculos vinculados con la legislación, un desincentivo para el ejer-

cicio del derecho de acceso a la información por parte de los periodistas es el establecimiento de excepciones muy amplias o vagas en la legislación, o la utilización recurrente de las mismas para denegar información (Holsen et ál., 2007; Hayes, 2009). Si bien este es un obstáculo que afecta a todos los solicitantes por igual, es necesario evaluar si el uso de excepciones ha sido aplicado en mayor medida en relación con pedidos formulados por periodistas. En términos generales, se puede afirmar que cuanto más se acerca alguien al poder, más obstáculos encuentra (Hayes, 2009). En opinión de Cuillier, el incremento en el uso de las excepciones y la figura del secreto son un problema grave para el periodismo (consulta a Cuillier, 2010). Esta tendencia ha sido analizada por el Reporters Committee for Freedom of the Press, que analiza las legislaciones, decisiones judiciales y políticas adoptadas por la administración pública de Estados Unidos que apuntan a fortalecer la privacidad individual y el secreto estatal en detrimento del acceso a la información pública (LaFleur, 2003). De este estudio puede concluirse que la utilización de las excepciones ha sido más frecuente en la política de Estados Unidos en los últimos años.

Se pueden identificar dos obstáculos derivados de la implementación de la legislación: uno, el establecimiento de tasas, y dos, la demora en la provisión de información. En algunos casos, el cobro de tasas ha sido señalado como un desincentivo a la presentación de pedidos (Bildstein, 2004; Blum, 2010). Sin embargo, la bibliografía relevada coincide en que las demoras son uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los periodistas, sobre todo porque los tiempos en los que generalmente la administración procesa y responde las solicitudes de información no coinciden con los tiempos periodísticos (Susman, 2005; Attallah y Pyman, 2002; Roberts, 2002;

Roberts, 2005; Holsen et ál.; 2007; Osler, 1999; Bildstein, 2004; Edwards, 2010a).

Las demoras en las respuestas por lo general se relacionan con la ausencia de recursos para procesar las solicitudes, con la complejidad para responder algunos pedidos, la necesidad de consultar a otras dependencias en la administración, la ausencia de incentivos para responder en tiempo y forma, o la imposibilidad de encontrar la información (Susman, 2005). Un estudio realizado por The National Security Archive encontró que en Estados Unidos hay pedidos de información que han demorado más de una década (NSA, 2003).

Sin embargo, no todos los casos de demora se explican por deficiencias organizacionales; también se han identificado razones políticas para entender por qué las respuestas demoran en llegar a los periodistas. Alasdair Roberts (2002) realizó un estudio sobre 2120 pedidos de información recibidos desde 1999 hasta 2001 en el Departamento de Recursos Humanos de Canadá para examinar la existencia de trato diferenciado en el procesamiento de pedidos de información. El estudio descubrió que el modo en que la legislación es implementada y comprendida por los funcionarios públicos incide en el tratamiento de los pedidos de información. De acuerdo con el estudio, las demoras ocurren por cierta necesidad de contemplar algunos aspectos políticos y comunicativos y por el involucramiento de las más altas autoridades del departamento en la decisión de entregar información. El estudio descubrió que los pedidos de los periodistas y los partidos políticos requerían de más días para ser respondidos y que eran más propensos de resultar en lo que se considera denegatoria presunta (“deemed refusal”) (Roberts, 2002). No es extraño que el trato diferencial signifique más tiempo para procesar y/o responder los pedidos, ya que esta es el área en que los mecanismos para hacer efectiva la normativa

son más débiles. Esta característica no es exclusiva del caso canadiense sino de casi todos los sistemas: las autoridades de implementación de la legislación generalmente tienen que focalizar dónde utilizar sus recursos para garantizar el cumplimiento de la normativa y las demoras son, sin dudas, los casos más leves de incumplimiento.

En otro artículo, Roberts (2005) describe los pasos que un pedido debe completar en algunos organismos de Canadá si ha sido “amber lighted”, esto es, si ha sido identificado como “sensible”, algo frecuente en los pedidos presentados por periodistas. Un pedido sensible es enviado a la oficina del ministro y al departamento de comunicaciones. Estos trabajan junto con la oficina que posee la información para el desarrollo de “líneas comunicacionales” y principales mensajes que deben ser enfatizados por el vocero del departamento. La documentación a entregar junto con las líneas comunicacionales son enviadas al ministro para que apruebe la entrega de información y recién después sean puestas a disposición del solicitante (Roberts, 2005).

Las demoras resultan un importante obstáculo para el ejercicio del derecho por parte de los periodistas porque la entrega tardía puede conspirar contra la utilidad periodística de la información y su relevancia política. En todo caso, los funcionarios pueden minimizar los efectos “disruptivos” de las leyes de información mediante el recurso a la demora, incrementando la capacidad de control sobre el momento de publicación de cierta información y “congelando” su noticiabilidad (Roberts, 2005; Hayes, 2009). Un ejemplo de esta manipulación se produjo en Israel donde, de acuerdo con el relato de uno de los activistas de la red FOIANet:

“Lo que eventualmente pasó fue que el Knesset [parlamento israelí] nos dio los

videos a las 14.00, y entonces a las 19.00 mandaron un mensaje a todos los periodistas para avisar que los videos estaban disponibles en la oficina del vocero. Como los noticieros más importantes de TV son a las 20.00, le dio un poco de ventaja al que había realizado el pedido”.

Si bien puede ocurrir que los periodistas deban aguardar más tiempo que el resto de los solicitantes para recibir la respuesta a sus solicitudes, los periodistas reciben generalmente más información que otro tipo de solicitantes (OSJI, 2006). Tal y como relata D’Alessandro:

“Creo que si un ciudadano se identifica como periodista puede tener más suerte que otro ciudadano que no se identifique como tal, aunque sea periodista” (consulta a D’Alessandro, 2010).

En la misma línea, Sued afirma:

“Creo que los pedidos de periodistas reciben tratamiento diferencial, dado que las dependencias a cargo de la respuesta saben que detrás de ese pedido está el poder de la prensa. Un pedido mal respondido puede valerle una nota negativa en un diario” (consulta a Sued, 2010).

En uno u otro caso, la implementación de la normativa se caracteriza en la práctica por un trato diferencial de los pedidos de información de acuerdo con el tipo de solicitante. Esta situación a veces perjudica al periodismo, mientras que otras lo coloca en una situación de ventaja comparativa frente a otros solicitantes. Periodistas y expertos coinciden en que, en la práctica, el ejercicio del derecho de acceso crea una relación conflictiva entre periodistas y funcionarios, lo que lleva incluso a que las solicitudes de acceso por parte de los

periodistas reciban un trato especial y en algunos casos se vean perjudicadas:

“Los periodistas no tienen un acceso especial a la información bajo la legislación en Estados Unidos, aunque los pedidos realizados por medios (definidos bajo el estatuto para incluir tanto a ciertos bloggers como a los medios más tradicionales) pueden calificar para excepciones en aranceles de búsqueda” (consulta a Blum, 2010).

“Hay cierta evidencia en el Reino Unido de que el Gobierno trata los pedidos de información de manera diferencial, lo que lleva a sospechas de manipulación en la provisión de información para evitar escándalos políticos” (consulta a Hayes, 2010).

Un aspecto extrajurídico pero que debe ser considerado es el conocimiento de la normativa por parte de los periodistas. ¿Cuál es el grado de conocimiento de los periodistas de esta herramienta? ¿Qué tan informados se encuentran sobre la potencialidad de las leyes de acceso a la información para el desarrollo de su actividad profesional? Estas son preguntas que exigen una elucidación que no ha sido objeto de estudio del presente documento, aunque la investigación dio cuenta de diferentes iniciativas tendientes a revertir el desconocimiento de los periodistas y a entrenarlos en el ejercicio del derecho.

Por último, algunos obstáculos están relacionados no tanto con la legislación o su implementación, sino con el entorno organizativo en el que los periodistas realizan su labor. La falta de apoyo de los medios en los que trabajan los periodistas es otro aspecto que puede incidir en la baja utilización de las leyes de acceso a la información pública para el desarrollo de investigaciones periodísticas. Bildstein (2004) señala que la mitad de los periodistas que entrevistó en Tasmania afirmaron que no

se habían sentido incentivados por sus editores o jefes de redacción para presentar pedidos de información en el marco de la legislación de acceso a la información vigente. Además, la mitad de los entrevistados declaró que sería importante contar con un editor vinculado exclusivamente con el acceso a la información, aunque consideraron que esto sería una práctica inviable por falta de recursos.

2.1.6 Efectos de las leyes de acceso en la relación entre prensa y Gobierno

Otro aspecto relevante es el efecto del uso periodístico de las leyes de acceso a la información en las relaciones entre el Gobierno y la prensa, y de estas relaciones en el avance del reconocimiento del derecho. Afirma Cuillier:

“Mi intuición me dice que las leyes de acceso a la información crean una relación adversarial y más fricción entre periodistas y funcionarios públicos. La burocracia es un punto de conflicto. Entonces, muy a menudo, emergen batallas sobre si un documento debe ser provisto o no. Los argumentos se focalizan en la excepción, en la jurisprudencia, etc. Los abogados se involucran y el proceso se ensucia en una fortificación legal” (consulta a Cuillier, 2010).

El uso por periodistas de leyes de acceso a la información puede afectar la relación entre periodistas y funcionarios gubernamentales, y el modo en que los periodistas hacen uso de la legislación puede, a su vez, incidir en la implementación y cumplimiento de la normativa. Snell (2002) describe una serie de situaciones que pueden presentarse en el uso de la ley por parte de los periodistas. Un primer uso de la herramienta consiste en contrastar la consistencia de los mensajes de las autoridades con la información pública. Otra situación

que puede presentarse es cuando el uso de la legislación altera las exclusivas que algunos funcionarios reservan a ciertos periodistas más cercanos o afines a sus políticas. También pueden encontrarse situaciones en las que los funcionarios “accionan matafuegos” con la intención de desviar la atención de los periodistas a cierta información solicitada. Algo similar, pero en el sentido opuesto, es cuando los funcionarios tienden a “avivar el fuego” al alentar la provisión de información y publicación de historias que perjudiquen a adversarios políticos o a administraciones anteriores. Los funcionarios pueden realizar en algunos casos acciones preventivas, como la circulación de alguna información o datos vinculados con el pedido solicitado con anterioridad a la entrega de la información al periodista con el objetivo de atemperar el impacto de la publicación de la historia. Otra estrategia es hacer pública cierta información cuando hay otra noticia que concentra toda la atención de la prensa, de modo que el impacto de la información revelada se diluya. Por último, la situación de “lavado de información” ocurre cuando “buenas noticias” son divulgadas de manera coincidente con la entrega de información sensible.

Uno de los puntos que genera cierta fricción entre los periodistas y los funcionarios gubernamentales es la asignación de cierta exclusividad de la herramienta por parte de los periodistas. En esta línea debe interpretarse el comentario de Tony Blair que citamos anteriormente. Hayes (2009) menciona que algunos funcionarios del Gobierno inglés llegaron a estimar el costo en términos económicos de los pedidos realizados por periodistas. El autor señala también que los funcionarios reclaman que a veces los periodistas realizan pedidos de información y si la información provista no resulta “noticiable”, es decir, material útil para la redacción de una nota periodística, no es

utilizada. El reclamo de los funcionarios es que esta utilización resulta irresponsable y genera un gasto innecesario a la administración.

El análisis del caso irlandés muestra que, en algunas ocasiones, el ejercicio de las leyes de acceso a la información por parte del periodismo puede conducir o alentar ciertos retrocesos en la regulación del derecho. La introducción de la enmienda legislativa en 2003—que en algunos aspectos recorta la facilidad del acceso a cierta información— parece haber coincidido con la percepción oficial de que la prensa debía utilizar la legislación de manera más responsable (Rosenbaum, 2004). De acuerdo con la Unión Nacional de Periodistas, las modificaciones introducidas—especialmente la introducción de un esquema de tasas a la solicitud de información—han vuelto al sistema más burocrático y han resultado un desincentivo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Rosenbaum, 2004).

Asimismo, Rosenbaum (2004) señala que el Departamento de Comunicaciones, Marina y Recursos Naturales del Reino Unido anunció que comenzaría a subir resúmenes de todos los pedidos de información aún pendientes de respuesta a sus sitios de Internet. Esto permitiría que los periodistas conocieran los pedidos realizados por sus colegas, devaluando la primicia.

Las relaciones entre los periodistas y los Gobiernos sobre la implementación y uso de las leyes de información también tiene sus consecuencias en el modo en que la ciudadanía percibe los avances en la materia. En un estudio realizado entre 2005 y 2008, Hazell y Worthy (2009) analizaron una muestra de 1114 artículos periodísticos publicados en la prensa británica sobre casos de acceso a la información y realizaron una serie de encuestas a solicitantes de información. En el estudio encontraron que

“... solo el 3% de las historias incrementaron la confianza del lector en el Gobierno; más de la mitad de los artículos—un 58%—redujo la confianza en el Gobierno; mientras que más de un tercio—un 39%—no tuvo efectos, ya que se trataba de cuestiones recurrentes o pedidos de información ya conocidos” (Hazell y Worthy, 2009: 5).

De acuerdo con los autores, esto se debe a que las historias que ganan preponderancia en los medios son las vinculadas con la resistencia de la administración a proporcionar información, o las que revelan situaciones negativas de la gestión pública. En términos generales, los autores interpretan esta situación como parte de un conjunto más amplio de cuestiones en el que las tensiones entre la prensa y las agencias gubernamentales son constitutivas de la relación: el Gobierno siente que la información es tergiversada, y la prensa siente que hay información que no es provista o es manipulada (Hazell y Worthy, 2009).

2.2 Promoción del derecho de acceso a la información

Para la implementación de la ley de acceso a la información es importante que el derecho sea conocido por la ciudadanía, que la ley sea difundida y que su uso sea promovido para que el texto no termine convirtiéndose en letra muerta. La responsabilidad principal de difundir la legislación activamente reside en el Gobierno, pero el periodismo desempeña un rol fundamental ya que puede, de manera práctica y con ejemplos concretos, demostrar los efectos que generan los pedidos de información realizados por ellos o por terceros. Esta sección presenta algunas de las iniciativas que han contribuido a la promoción del derecho

y en las que el periodismo estuvo involucrado, ya sea como organizador de las iniciativas o en articulación con otros actores sociales.

La prensa resulta un apoyo fundamental en la implementación de las leyes de información pública: por un lado, puede contribuir a un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de la legislación que regula la solicitud y provisión de información; por el otro, puede utilizar la ley como herramienta para el ejercicio de la actividad periodística, y así cumplir con su rol fiscalizador o de *watchdog* de las instituciones democráticas (Snell, 1998). Si bien el periodismo y los medios de comunicación no tienen la obligación de difundir la normativa—ya que esta responsabilidad recae en las autoridades—la difusión de la misma requiere de una escala que tan solo el periodismo y los medios de comunicación pueden otorgar.

En esta sección presentaremos, en primer lugar, algunas experiencias en las que periodistas y medios de comunicación, en algunos casos junto a organizaciones sociales, promovieron el ejercicio del derecho de acceso a la información entre la ciudadanía. En segundo lugar, relevaremos iniciativas desarrolladas por periodistas para promover el uso de las leyes de acceso a la información pública entre colegas. Comenzaremos por experiencias de América Latina, incluidos ejemplos de los casos analizados (México y Argentina), para exponer luego experiencias de otras regiones y concluir con un repaso de las lecciones aprendidas.

2.2.1 Casos de América Latina

En México, el Grupo Oaxaca no continuó en actividad una vez cumplido su objetivo. Sus miembros siguieron trabajando en el tema pero de manera individual, desde sus respectivos espacios institucionales. Asimismo, una nueva generación de periodistas hizo de la ley de acceso una herramienta fundamental de su labor periodística.

Algunas iniciativas trascendieron la sanción de la ley federal de acceso a la información. Un caso paradigmático del involucramiento de la prensa es la columna **Juan Ciudadano**⁴⁹. Como se mencionó, Juan Ciudadano comenzó en el 2000 como una iniciativa del Grupo Reforma para difundir el conocimiento del derecho entre la ciudadanía. A la labor de la columna semanal, se sumaron otras iniciativas concretas como el concurso “10 preguntas por un millón de pesos”, iniciativa realizada para demostrar la importancia de hacer legible la información presupuestaria. De acuerdo con su sitio web, Juan Ciudadano es

“... todo mexicano. Es el profesionista, el estudiante, el campesino, la ama de casa ... todo ciudadano que requiere información de calidad para tomar decisiones en su vida diaria (...) [que] quiere ejercer su derecho constitucional a acceder en forma libre y fácil toda la información recopilada por las autoridades públicas, sin secrecías y sigilo; [que] ... quiere tener el derecho de acceder a los archivos y atender sesiones en donde se toman decisiones o se decretan mandatos que le afectarán a él en lo individual o como sociedad; ... [que] quiere que los funcionarios públicos de todos los niveles le rindan cuentas de sus decisiones y se penalice a quien oculte información pública”.

Otro ejemplo interesante es el de **México Infórmate**⁵⁰, una derivación de **México Abierto** y una iniciativa liderada por los medios de comunicación y coordinada por el Consejo Ciudadano del Periodismo. México Abierto fue impulsada por National Security Archives en México e inspirada en la Sunshine Week de Estados Unidos (véase 2.2.2 para más detalle). La primera edición de México Abierto se realizó del 11 al 17 de

marzo de 2007 y contó con el apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett. En la actualidad, México Infórmate es una iniciativa ciudadana que tiene como objetivo difundir la cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad, particularmente en los medios de comunicación, para que ejerzan el periodismo en base a la ley de acceso a la información pública. México Infórmate cuenta con una red de coordinadores estatales y organismos afines, que una semana al año organizan cursos, talleres, conferencias y otras actividades en las que se involucra a los diversos sectores de la sociedad. Durante esa semana, los medios de comunicación participantes publican trabajos de investigación, notas y/o editoriales relacionados o contru-uidos con base en solicitudes de información o acceso a bases de datos públicas (consulta a Manuel Mora, México Infórmate, 2010).

En Colombia, destaca la labor de la **Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP)**, una organización no gubernamental que monitorea sistemáticamente las violaciones a la libertad de prensa en el país, desarrolla actividades que contribuyen a la protección de los periodistas y de los medios de comunicación, y promueve el derecho fundamental a la información. Cuenta con un área dedicada completamente al acceso a la información, con cuatro líneas de trabajo principales. En primer lugar, la fundación brinda asesoría jurídica a periodistas y organizaciones civiles con el fin de dar a conocer los mecanismos jurídicos por medio de los cuales se puede acceder a la información. En segundo lugar, realiza litigios estratégicos. En tercer lugar, brinda formación en el derecho de acceso a la información con tres públicos objetivo: periodistas, organizaciones civiles y funcionarios públicos. En cuarto lugar, impulsa la campaña “Más información, más derechos”, que busca brindar mejores herramientas conceptuales y

sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia del acceso a la información pública para la gobernabilidad, los derechos humanos y la democracia.

Como mencionamos, el rol del **Consejo de la Prensa Peruana** en la promoción del acceso a la información ha sido uno de los más activos. Una vez sancionada la ley nacional, el consejo siguió involucrado en la promoción de la agenda de acceso a través de la difusión entre la ciudadanía y en el campo periodístico. El consejo ha realizado talleres de capacitación para funcionarios, autoridades de Gobiernos regionales, provinciales y locales, organismos descentralizados y periodistas. Habilitó una línea gratuita de denuncias sobre casos de incumplimiento de la ley nacional de acceso a la información, y condujo audiencias públicas en varias localidades del interior de Perú para difundir los alcances de la ley de transparencia y propiciar el diálogo entre vecinos y autoridades locales. También ha impulsado programas municipales de transparencia mediante los cuales promueve una mayor publicación de información en los portales gubernamentales. Estas acciones se combinan con iniciativas puntuales para promover el acceso a la información. Entre ellas, se destaca la realizada los 28 de septiembre en ocasión del Día Internacional del Derecho a Saber: en la edición de 2005, nueve diarios peruanos participaron publicando notas o avisos en sus diarios; en 2007 fueron 14 los diarios que participaron de la iniciativa. En esa línea se suma la distribución gratuita del *Manual ciudadano para el acceso a la información pública*⁵¹, elaborado por el consejo. Esta acción, realizada en 2007, logró la distribución de casi 100 000 ejemplares a través de diversos periódicos locales.

En Argentina, el **Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)**, en alianza con Clarín y con la adhesión de otras

organizaciones sociales y el apoyo de Adepá, desarrolló la guía para el acceso a la información “¿Vos sabés!”⁵², un documento sencillo de cuatro páginas que fue publicado por 11 diarios locales. La experiencia, que se realizó por primera vez en 2007, se replicó en 2008 y 2009 y permitió extender el conocimiento de la normativa local sobre el tema. Otro ejemplo iniciado en Argentina pero de alcance regional es la **Red Periodistas para el Acceso a la Información**⁵³, coordinada por la Asociación de Derechos Civiles (ADC). Se trata de

“... una red regional de periodistas y organizaciones que trabajan en la promoción del derecho de acceso a la información pública y el fortalecimiento de las normas que regulan la materia”.

La red cuenta con miembros—organizaciones y periodistas—en Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros países de la región. Funciona principalmente como un foro de intercambio y difusión de experiencias de los miembros de la red.

Finalmente, destacamos el trabajo del **Foro de Periodismo Argentino** (Fopea) que, desde sus inicios, ha organizado capacitaciones a periodistas y estudiantes en el uso de las herramientas que brinda la legislación vigente tanto a nivel nacional como local. Para realizar estas capacitaciones, Fopea editó un cuadernillo con el apoyo del Banco Mundial y de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete del Gobierno nacional de Argentina⁵⁴. Una iniciativa reciente creó la Unidad de Investigaciones, un proyecto periodístico que intenta acercar a la ciudadanía temas de interés público. La unidad utiliza el

acceso a la información como herramienta clave para obtener datos públicos que le den calidad a sus investigaciones⁵⁵.

2.2.2 Casos fuera de América Latina

Un primer caso paradigmático del involucramiento de la prensa en la promoción del acceso a la información es el periódico inglés **The Guardian**. La sección de acceso a la información dentro de la sección política de la edición en línea del diario presenta información sobre la legislación y recomendaciones claras e instructivos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. También presenta las historias periodísticas apoyadas en solicitudes de información al Gobierno inglés. Una iniciativa lanzada en 2009 bajo el título “Investiga los gastos de tus parlamentarios”, resultó muy innovadora por promover un involucramiento activo de los lectores/ciudadanos en el ejercicio del derecho, y promover la colaboración entre medios y ciudadanos para suplir los limitados recursos de tiempo y personal del periódico para fiscalizar los gastos de los legisladores. The Guardian puso a disposición de la ciudadanía 458 832 documentos a los que accedió gracias al pedido de información realizado por Heather Brooke, periodista independiente que coordina el sitio <<http://heatherbrooke.org/>>. Esta iniciativa promueve que sean los propios lectores los que analicen los documentos de sus representantes, involucrando activamente a los ciudadanos en el control de los fondos públicos y en la verificación del nivel de vida de los miembros del parlamento. Al momento de realizar esta investigación, 219 224 documentos fueron analizados por unos 25 876 ciudadanos⁵⁶.

Un caso similar es el de **Open Secrets**⁵⁷, un blog de la BBC sobre acceso a la información desarrollado por Martin Rosenbaum, pe-

riodista especializado en el derecho de acceso a la información pública. Rosenbaum menciona los casos más relevantes de acceso a la información pública y da seguimiento a los pedidos que presenta a las autoridades británicas. También invita a la ciudadanía a que sugiera temas en los que sería interesante indagar y utilizar la ley para conseguir más información. Rosenbaum también ha desempeñado un rol en la difusión de la ley como herramienta del periodismo de investigación en la BBC mediante charlas y capacitaciones a periodistas de la institución.

En Estados Unidos, la experiencia más importante es la **Sunshine Week**, una iniciativa nacional para promover el diálogo sobre la importancia de la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública. Liderada por la American Society of News Editors (ASNE), comprende a medios gráficos, audiovisuales y en línea, organizaciones sociales, universidades, bibliotecas y otros actores interesados en el derecho a la información. Desde 2005, la Sunshine Week se realiza todos los años en la semana del 14 al 20 de marzo, con diversas actividades cuyo principal objetivo es difundir y ampliar el conocimiento del acceso a la información pública. El antecedente de esta iniciativa se remonta a 2002, cuando la Florida Society of Newspaper Editors realizó un evento similar como respuesta a un intento de los legisladores de Florida por crear nuevas excepciones a la provisión de información. El éxito de este evento llevó a que la ASNE realizara una Cumbre de la Libertad de Expresión en Washington en 2003, donde se gestó la idea de Sunshine Week. Alexander (2005) afirma:

“La columna vertebral de la iniciativa es un comité organizador de 54 personas que incluye editores prominentes de diarios y revis-

tas, dueños y ejecutivos de empresas de comunicación, columnistas reconocidos, profesores de periodismo y los directivos de grandes organizaciones de la industria como la ASNE, la Newspaper Association of America, la Radio Television Digital News Association, la National Newspaper Association, la Society of Professional Journalists, Associated Press Managing Editors e Investigative Reporters and Editors” (Alexander, 2005).

La primera edición fue realizada en marzo de 2005, en coincidencia con el Día Nacional del Derecho a la Información y con el aniversario del nacimiento de James Madison. En esa primera edición:

“... cientos de medios generaron miles de historias, piezas de opinión y editoriales. (...) Más de 2000 historias, editoriales, caricaturas y blogs fueron dedicados a asuntos vinculados con el secreto gubernamental en la Sunshine Week. El sitio del proyecto recibió más de 8000 entradas desde su aparición el 9 de enero hasta el 21 de marzo” (Moshavi, 2005: 1).

Algunos ejemplos de las actividades realizadas pueden consultarse en el sitio web de la iniciativa⁵⁸.

Estrechamente vinculada con la iniciativa anterior, la **Sunshine in Government Initiative** (SGI) es una coalición de medios de comunicación dedicada a promover políticas y prácticas de apertura en el Gobierno federal de Estados Unidos que surgió a partir de la Sunshine Week (Moshavi, 2005; consulta a Blum, 2010). SGI está compuesta por la ASNE, la Associated Press, la Association of Alternative Newsweeklies, National Association of Broadcasters, National Newspaper Association, Newspaper Association of America,

Radio, TV, Digital News Association, Reporters Committee for Freedom of the Press, y Society of Professional Journalists. SGI realiza actividades de capacitación a funcionarios, periodistas y el público en general sobre las fortalezas y debilidades de la ley federal de acceso a la información. En su sitio web⁵⁹ se publican los “FOIA Files”, una base de datos de casi 500 noticias y otras historias de interés público basadas en el uso de la ley de acceso a la información pública (consulta a Blum, 2010). SGI también pone en conocimiento de la ciudadanía los debates parlamentarios sobre posibles enmiendas de la legislación vinculada con el acceso a la información pública, y presenta información estadística sobre la implementación de la ley.

Otro caso interesante es el **Sydney Morning Herald**, que ha designado un editor en temas de acceso a la información. Matthew Moore desarrolla el News Blog⁶⁰ del matutino, donde presenta casos de solicitudes, releva los principales avances en el reconocimiento del derecho e invita a sus lectores a formular pedidos o a sugerir temas que podrían ser contenido de pedidos de información realizados por el periodista.

Estos casos reflejan los esfuerzos realizados desde el periodismo para darle visibilidad a la agenda de acceso a la información y mostrar a la ciudadanía todo su potencial. En algunos casos se busca conquistar la agenda público-política en períodos concretos como la Sunshine Week. En otros, las acciones tienen mayor grado de institucionalización, como en el del Sydney Morning Herald, que nombró un editor jefe en acceso a la información.

Finalmente, algunos casos ejemplifican cómo se lleva adelante la promoción de la normativa de acceso con el fin de internalizar la herramienta en la labor cotidiana de los periodistas. La enumeración de experiencias no pretende ser exhaustiva sino tan solo indicativa

de iniciativas de particular interés. Lo que puede advertirse es que, por un lado, algunas organizaciones han creado sitios de Internet que sirven para difundir y explorar las oportunidades creadas por las leyes de acceso para la labor de la prensa. Por otro lado, se han establecido una serie de organizaciones para promover el derecho de acceso mediante distintas iniciativas de capacitación y difusión.

Extra! Extra!⁶¹ es un blog de la fundación de Estados Unidos **Reporteros y Editores de Investigación (IRE)** dedicado a proveer ejemplos de investigaciones y uso de documentos públicos y de las leyes de acceso a la información, y otros recursos para contribuir al desarrollo del periodismo de investigación de todos los medios. El blog es parte del trabajo del FOI and First Amendment Center del IRE, creado para brindar información sobre las actividades vinculadas con estos temas. El centro ha realizado seguimientos de la implementación de las legislaciones y otorgado premios a las mejores investigaciones periodísticas que utilicen la herramienta de acceso a la información.

FOI FYI⁶² es un blog administrado por David Cuillier, actual presidente del Comité de Libertad de Información de la **SPJ**, la organización periodística más extendida en el territorio estadounidense, con más de 8000 miembros. La SPJ provee noticias y asesoramiento sobre acceso a los documentos públicos. El blog difunde noticias sobre las legislaciones de acceso a la información pública, casos de denegaciones y sugerencias para ejercitar el derecho de acceso a la información. El blog provee consejos prácticos sobre cómo seguir los pedidos de información; consejos para apelar denegaciones de información, cómo ser más efectivo en los pedidos, etc.

El blog **FOI Advocate**⁶³ de la Universidad de Missouri también realiza seguimiento de noticias y casos vinculados con el acceso a la

información. Charles Davis publica en él historias escritas por periodistas “con documentos en mente” (in a document state of mind) (consulta a Cuillier, 2010). El sitio es el blog oficial de la National Freedom of Information Coalition de Estados Unidos, una alianza compuesta por organizaciones de la sociedad civil, académicos, asociaciones periodísticas y abogados.

Un caso interesante es el del **Brechner Center for Freedom of Information** de la Universidad de Florida. El centro busca promover el gobierno abierto y una democracia participativa a través de la educación y promoción del acceso a la información pública. Fue creado gracias a una donación que hizo Joseph L. Brechner, empresario de medios de Orlando, para el estudio del derecho de acceso a la información.

2.3 Lecciones aprendidas

Hemos visto que el uso periodístico de las leyes de información puede modificar las relaciones entre el Gobierno y la prensa, y esta relación a su vez incidir en el avance (o retroceso) en el reconocimiento del derecho.

Un primer punto que parece emerger de la bibliografía especializada es que los periodistas hacen poco uso de las leyes de acceso a la información, o al menos, en menor medida al esperado aunque, como afirmamos con anterioridad, sin una referencia objetiva de cuál sería un nivel deseable toda estimación es relativa. Los pedidos presentados por los periodistas en los diferentes países analizados representan entre un 5% y un 16% del total de los pedidos a las instituciones públicas (Attallah y Pyman, 2002; Tapscott y Taylor, 2001; Rosenbaum, 2004; McClure, 2005; Bildstein, 2004; Holsen et ál., 2007; Osler, 1999; Roberts, 2010). Según Osler (1999) habría que situar

estos resultados en perspectiva: en primer lugar en relación con el universo de la actividad periodística. El periodismo de investigación (al que estos pedidos pueden contribuir) constituye solo una porción de la actividad periodística. En segundo lugar, debe contemplarse el impacto que esa pequeña porción de pedidos puede generar en la opinión pública comparado con los pedidos realizados por otro tipo de solicitantes.

Las motivaciones de los periodistas para hacer uso de dicha legislación varían, pero la bibliografía identifica a algunas como predominantes: contar con el aval de los editores (Hayes, 2009), así como la imposibilidad de acceder a la información por otro medio (Bildstein, 2004; consulta a D’Alessandro, 2010). En relación con el tipo de historias elaboradas a partir de los pedidos de información o el tipo de información solicitada, la bibliografía relevada demuestra que los periodistas han cubierto una extensa gama de problemas y no puede identificarse un tema que resulte de especial interés para los periodistas (Marquand, 2001; Attallah y Pyman, 2002; Holsen et ál., 2007; Hayes, 2010; Davis, 2010). Dos artículos identifican cierta evolución en el tipo de historias relatadas por los periodistas a través del tiempo, o mejor dicho, a medida que transcurre el tiempo desde la sanción de la ley (Hayes, 2009; Attallah y Pyman, 2002). Según estos autores, si durante una primera etapa las historias se caracterizaban solo por estar apoyadas en solicitudes de información, en una segunda etapa las historias se complejizan y reflejan un mayor trabajo de investigación previa.

Asimismo, hay un consenso en la bibliografía relevada acerca de la importancia no solo del conocimiento de la normativa sino también de contar con habilidades y estrategias para ejercitar el derecho de acceso a la información pública de manera exitosa (Rosenbaum, 2004; Attallah y Pyman, 2002; Bildstein, 2004).

De nuestra investigación también podemos concluir que el uso de las leyes de información por los periodistas puede verse obstaculizada o desincentivada por factores como la demora en las respuestas a las solicitudes (Sushman, 2005; Attallah y Pyman, 2002; Roberts, 2002 y 2005; Holsen et ál., 2007; Osler, 1999; Bildstein, 2004; Edwards, 2010a), el establecimiento de excepciones muy amplias o vagas en la legislación o la utilización recurrente de las mismas para denegar información (Holsen et ál., 2007; Hayes, 2009), o falta de incentivos en el entorno laboral.

En relación con el rol de la prensa en la promoción de la legislación y del derecho—ya sea entre colegas o entre la opinión pública—se destacan tres cuestiones. Un primer punto es que, por lo general, son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación quienes emprenden campañas por difundir el derecho de acceso a la información, tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía.

En segundo lugar, existe una interrelación entre el uso de la normativa y su promoción. Cada vez que los periodistas ejercitan el derecho y publican una historia difunden la existencia de la ley, muestran sus potencialidades y

promueven la imitación de sus pares y de todo ciudadano con interés de conocer lo que sus representantes realizan en su nombre. En este sentido, “la mejor forma para que los periodistas promuevan el derecho a la información es mediante el ejemplo” (consulta a Hayes, 2010).

Un tercer aspecto a destacar es que cuando organizaciones de la sociedad civil colaboran con asociaciones periodísticas o medios de comunicación, el resultado es muy significativo. Las coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil y la prensa muestran gran potencial porque permiten una sinergia de habilidades y competencias que multiplican los efectos que los distintos actores podrían alcanzar si operaran solos. Los medios de comunicación tienen los recursos para difundir el mensaje masivamente y se nutren de los contenidos generados por sus aliados fuera del campo periodístico. Estas coaliciones no siempre se extienden en el tiempo. En el caso mexicano, si bien los miembros del Grupo Oaxaca decidieron volver a sus espacios, siguieron promoviendo desde allí la agenda del acceso a la información pública: la columna de Juan Ciudadano continuó, el Universal desarrolló un blog sobre el tema⁶⁴, y las relaciones informales entre los distintos actores se sostuvieron.

Seguimiento y monitoreo de las leyes de acceso a la información

Esta sección analiza cómo se involucra la prensa en el seguimiento y monitoreo de la implementación y cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información pública. El seguimiento y monitoreo resulta fundamental para la implementación efectiva de la normativa de acceso, en tanto permite medir los avances e identificar las áreas que requieran ser modificadas. Si bien esta es una competencia indelegable de las autoridades públicas, puede complementarse con monitoreos realizados por actores externos a la administración pública. En el caso de la legislación sobre acceso a la información, muchas organizaciones han realizado estudios de seguimiento y monitoreo. Sin embargo, poco se ha escrito sobre la contribución del sector periodístico en el diagnóstico de la implementación y el cumplimiento de dicha legislación. En esta sección presentaremos tres iniciativas que han realizado un monitoreo sistemático.

3.1 Algunas iniciativas

Una primera experiencia de seguimiento es la SPJ, que reconoce la relevancia del monitoreo en la defensa de la ciudadanía, como modo de protegerla de potenciales casos de incumplimiento. Los periodistas, explica,

tienen la obligación de reportar las situaciones en las que la ley no es cumplida y promover que todo ciudadano pueda acceder a la información que necesita. Otro motivo para monitorear es completar el hiato que existe entre las declaraciones de los políticos y funcionarios sobre la implementación y cumplimiento de la ley, y la práctica real de su ejercicio. El monitoreo puede exponer información objetiva que ayude a los funcionarios a conocer los obstáculos que enfrentan los ciudadanos cuando solicitan información. Asimismo, el monitoreo, especialmente a nivel local, puede contribuir a mejorar la aplicación de las normativas o generar argumentos para su reforma en caso de que sea necesario. El *Audit FOI Toolkit*⁶⁵ presenta recomendaciones concretas para realizar un monitoreo en diferentes áreas: diseño de la metodología, selección y entrenamiento de los auditores, identificación del área a monitorear, determinación de los objetivos del monitoreo, etc. El monitoreo que la SPJ promueve se apoya en la realización de pedidos de información y recomienda que la información a solicitar debe ser indiscutiblemente pública.

Una segunda experiencia, también en Estados Unidos, es la de IRE, que hizo un relevamiento en 2002 sobre el cumplimiento de las leyes de información en los diferentes esta-

dos del país⁶⁶. La Better Government Association realizó un análisis comparativo sobre la situación en los estados mediante una encuesta entre 191 periodistas de investigación residentes en el país. Las normativas se analizaron a partir de “boletines” donde se comparaba una situación ideal con la situación en cada uno de los estados a partir en una escala de 0 a 5. Se midieron los siguientes criterios: tiempos de respuesta, apelaciones, conveniencia (expediency), tasas y gastos, y sanciones. El resultado de este trabajo demostró que la nota máxima alcanzada por los estados fue 3,3 en Nebraska; que una aplastante mayoría de 42 estados se ubicó por debajo de 2,5, y solo seis estados se ubicaron por encima de ese registro. Alabama y South Dakota recibieron 0 puntos. Por su parte, la encuesta reveló que los periodistas consideran que el acceso a documentos es importante para realizar su trabajo en una proporción de 31 a 1; que creen que los funcionarios públicos abusan de su discreción al responder solicitudes de información en una relación de 11 a 1, y que entienden que los costos de litigar son un desincentivo para la presentación de pedidos de información en una proporción de 8 a 1.

Fuera de Estados Unidos, la **Canadian Newspaper Association** (CNA), una organización sin fines de lucro que representa a los diarios con circulación de entre 1500 a 500 000 ejemplares diarios, ha realizado el monitoreo del cumplimiento de la ley de acceso a la información en 2006, 2007 y 2008. Esto tiene como objetivo identificar y señalar en qué medida el Gobierno comprende y desarrolla sus obligaciones de difundir información sobre lo que hace, cómo lo hace y cuánto le cuesta al contribuyente. La CNA presenta datos que permiten saber a través de los años qué tan difícil es para un ciudadano acceder a información. El monitoreo se realiza a partir de la formulación de pedidos de información:

cinco pedidos fueron presentados de manera simultánea y bajo las mismas condiciones en cada nivel investigado: municipalidades y fuerzas policiales locales, provincias y el Yukón, y departamentos federales y corporaciones de la corona. En su última edición, en 2008, se encontraron grandes inconsistencias en cómo cumplen los gobiernos y agencias públicas su obligación de ser abiertos y transparentes. También se encontró que 4 de cada 10 instituciones no proveen respuesta a las solicitudes en el tiempo establecido por la ley.

3.2 Lecciones aprendidas

Desde una perspectiva metodológica, resulta difícil realizar un análisis sobre el rol de la prensa en relación con el seguimiento y monitoreo de las leyes de acceso a la información basados exclusivamente en los tres casos mencionados. Sin embargo, estas experiencias nos permiten realizar algunas observaciones preliminares.

En primer lugar, si bien evaluar la implementación de una ley no es una actividad que necesariamente corresponda a la prensa, es un espacio de intervención donde puede desempeñar un papel importante. En segundo lugar, las actividades de monitoreo pueden ser realizadas mejor y ser más sostenibles en el tiempo cuando se involucran más recursos financieros y humanos, así como mayor conocimiento técnico. En general, ello ocurre cuando participan instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, monitorear la implementación y cumplimiento de las normativas de acceso a la información requiere de metodologías robustas y de una aplicación sistemática y periódica. Esto resulta complejo para organizaciones que se encuentran abocadas a estas actividades, por lo que para el campo periodístico debería ser incluso

más complejo combinar estas acciones con su labor cotidiana. Sin embargo, vemos que iniciativas como la de la CNA, que ya lleva tres años de monitoreo, constatan que es posible hacerlo. En definitiva, los casos relevados de-

muestran que la contribución de la prensa en el monitoreo de las normativas de acceso a la información es importante, más allá de no ser una tarea que le corresponda a la prensa.

Conclusiones

Este documento procura contribuir a la comprensión del rol de la prensa en la promoción del acceso a la información pública. Como hemos visto, acceso a la información y periodismo interactúan, se relacionan y realimentan. Se pueden distinguir al menos cuatro modalidades de relación entre acceso a la información y prensa. En primer lugar, en términos conceptuales, libertad de expresión e información son cara y contracara de un mismo fenómeno. Una segunda relación tiene un carácter más estratégico: en su rol de *agenda-setter* la prensa tiene la capacidad de transmitir masivamente a la ciudadanía la importancia del acceso a la información pública y el modo en el que puede ser ejercitado. En tercer lugar, el acceso a la información es una herramienta fundamental para el sector periodístico en tanto le permite trabajar con una agenda independiente a la establecida por los organismos públicos y le permite también mejorar la calidad de la cobertura informativa. Por último, una relación pragmática en la que el uso de las leyes de acceso a la información pública por parte de los periodistas permite verificar la implementación y efectividad de la legislación que regula el acceso a la información pública.

La sanción de más de 90 leyes de acceso a la información alrededor del mundo proporciona un importante universo que permite identificar experiencias en las que la prensa

desempeñó un rol significativo. En algunas experiencias el periodismo participó de coaliciones creadas para impulsar los proyectos de ley. El caso mexicano se destaca por la acción del Grupo Oaxaca, que promovió exitosamente la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. En claro contraste, la participación de la prensa en la promoción del proyecto de ley en Argentina no obtuvo el mismo resultado, y el frustrado debate parlamentario de 2004 ha funcionado como desincentivo para volver a impulsar la legislación en el Congreso hasta hoy, cuando se encuentran en debate varios proyectos de ley.

En relación con el rol del periodismo en la etapa de implementación de la legislación, el documento analiza tanto su uso como su promoción. Un primer punto a destacar es que los periodistas usan las leyes de acceso a la información en menor proporción que lo esperado. Como mencionamos, los pedidos presentados por los periodistas representan entre un 5% y un 16% del total de los pedidos ingresados a las instituciones públicas, magnitud que es necesario poner en relación con la totalidad de la actividad periodística, de la que el periodismo de investigación es solo una porción, y en relación con el impacto que esa cantidad de pedidos puede generar en la opinión pública, comparado con los pedidos realizados por otro tipo de solicitantes.

Un segundo aspecto para analizar son las motivaciones de los periodistas para usar la ley. El apoyo de los editores y la imposibilidad de acceder a la información por otro medio operan como fuertes incentivos para el uso de la legislación. No obstante, existen obstáculos que pueden desincentivarlo, entre los que figuran la demora en las respuestas a las solicitudes, el establecimiento de excepciones muy amplias o vagas en la legislación o la utilización recurrente de las mismas para denegar información y/o el cobro de tasas a la provisión de información.

En relación con el tipo de historias elaboradas a partir de pedidos de información o el tipo de información solicitada, los periodistas han cubierto una extensa gama de problemas y no puede identificarse un tema que resulte de especial interés. Sin embargo, se registra cierta evolución en el tipo de historias relatadas por los periodistas a través del tiempo que han ido adquiriendo mayor nivel de complejidad. También existe un consenso sobre la importancia no solo de conocer la normativa, sino también de contar con habilidades y estrategias adecuadas para ejercitar el acceso a la información pública exitosamente.

Asimismo, se constata cómo el uso periodístico de las leyes de acceso a la información puede impactar las relaciones entre el Gobierno y la prensa, y cómo esta puede a su vez incidir en el avance (o retroceso) en el reconocimiento del derecho. La implementación de las leyes, cuando cumple con su promesa de dotar de mayor transparencia y apertura a las instituciones públicas, genera inevitablemente tensiones y resistencias. El ejercicio efectivo del derecho por parte de los periodistas permite avanzar en la apertura de instituciones—como el caso de los gastos de los miembros del Parlamento británico—mediante los debates que se dan en la opinión pública sobre lo que debe considerarse infor-

mación pública. Las tensiones con los funcionarios y las resistencias de los políticos son reacciones esperables.

En relación con el rol de la prensa en la promoción de las normativas, un primer punto que se desprende de las experiencias analizadas es que, en términos generales, son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación quienes emprenden campañas para difundir el derecho de acceso a la información tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía. En segundo lugar, el uso de las normativas por parte de los periodistas y su promoción parecen coincidir en la práctica. Cada vez que los periodistas usan las leyes y publican una historia apoyada en este recurso difunden la existencia de la normativa. La cooperación entre prensa y organizaciones de la sociedad civil desempeña un papel positivo en la promoción del derecho de acceso a la información.

No es sencillo analizar el rol de la prensa en el monitoreo de las normativas a partir de un pequeño universo de casos. La evaluación de políticas públicas es una responsabilidad que le corresponde a las instituciones que las implementan y que requiere conocimiento especializado y recursos suficientes para desarrollar evaluaciones objetivas, sólidas y sistemáticas a lo largo del tiempo. La contribución de la prensa en esta tarea es importante.

Por último, si bien se cree que el vínculo entre prensa y acceso a la información es fuerte y casi “natural”, esta investigación indica que esta relación no siempre está presente o genera los beneficios esperados. Sin embargo, es importante recordar la relevancia institucional de la prensa en las democracias en general, y en la promoción del derecho de acceso a la información y su ejercicio efectivo en particular. Los periodistas y medios de comunicación desempeñan un rol clave que debe ser reconocido.

Anexo I: Cuestionarios

1. El rol de la prensa en la identificación del problema, agenda setting y la conversión del acceso a la información pública como contenido de una política regulatoria

Para la promoción de la ley, ¿se constituyó una coalición? Si fue así, ¿recuerda cuáles fueron los actores intervinientes?

¿Cuál considera que fue el rol de los periodistas y los medios de comunicación en la campaña para la aprobación de acceso a la información? Si tuviera que calificar el rol de los medios y los periodistas, ¿diría que fue de liderazgo, de paridad frente a otros actores de la coalición, o más bien de apoyo a las acciones de incidencia de las organizaciones?

¿Cuáles considera que fueron los factores decisivos que llevaron a los medios a participar en la promoción de la legislación? ¿Cuáles piensa que fueron los principales incentivos que llevaron a los medios y los periodistas a intervenir en la promoción de la legislación?

¿Cómo describiría el nivel de apoyo y/o involucramiento de los medios, considerando los diferentes actores que componen el campo periodístico? Si se incluyera una variable temporal, ¿describiría momentos de mayor y menor involucramiento o describiría el proceso de incidencia como una continuidad?

¿Cómo describiría las relaciones entre los conceptos de libertad de expresión y acceso a la información durante la campaña?

¿Considera usted que la atención de los medios tuvo algún tipo de impacto en la aprobación de la ley o en su fortaleza?

2. El rol de los medios en la implementación de las leyes de información

2.1 El uso de las leyes de acceso a la información por los medios

¿Qué tipo de historias periodísticas considera que son las que predominan con el uso de la legislación?

De acuerdo con su experiencia y conocimiento, ¿cuál es el uso que los periodistas le dan a dicha legislación? ¿Lo utilizan como herramienta para el desarrollo de investigaciones a largo plazo y en profundidad? ¿Cuál es el objetivo principal: revelar escándalos o brindar una mejor comprensión del sistema político? ¿Utilizan la ley para reforzar una imagen negativa del Gobierno? ¿Utilizan la ley para reportar temas de relevancia social que afectan la vida de los ciudadanos? ¿Usan la ley para mostrar la debilidad de la propia legislación sobre acceso a la información?

¿Cuál considera que ha sido el impacto de la legislación sobre acceso a la información para el ejercicio del periodismo y cuál la contribución al desarrollo del periodismo de investigación?

Desde su punto de vista, ¿cuál cree que son las principales habilidades que los periodistas necesitan desarrollar para ejercitar el derecho de acceso a la información pública en el marco de las legislaciones de acceso a la información?

De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles considera que han sido las principales estrategias de los periodistas en el uso de la legislación sobre acceso a la información?

De acuerdo con su experiencia, ¿cuál ha sido la respuesta del Gobierno frente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte del periodismo? ¿Considera usted que los pedidos presentados por periodistas reciben tratamiento diferencial? Si tuviera que describir el efecto de la legislación en la relación del Gobierno con los periodistas, ¿cómo lo haría?

2.2 El rol de los medios en la promoción de las leyes de acceso a la información

¿Cuál considera que ha sido la contribución de los medios y los periodistas al conocimiento y uso de las legislaciones de acceso a la información por parte de la ciudadanía?

¿Considera que el periodismo ha promovido suficientemente la cobertura del ejercicio de derecho por parte de otros actores?

¿Cuál piensa que ha sido el impacto de las legislaciones de acceso en las relaciones de los periodistas y los medios con otros actores, como las ONG?

¿Cuál ha sido la contribución de otros actores (ONG, organismos internacionales) al conocimiento y ejercicio de las legislaciones de acceso a la información por parte del periodismo?

3. El rol de los medios en el monitoreo de las leyes de acceso a la información

De acuerdo con su experiencia y conocimiento, ¿cuáles han sido las iniciativas de monitoreo que han desarrollado los actores del medio periodístico? ¿Qué tipo de aliados han tenido en estas iniciativas? ¿qué tipo de desafíos han enfrentado?

¿Considera usted que estas iniciativas han permitido que los medios y los periodistas desarrollaran vínculos y sinergias con mecanismos institucionales de acceso a la información u otros mecanismos de fortalecimiento institucional o transparencia?

¿Cómo describiría el impacto de estas iniciativas? ¿Con qué periodicidad y sistematicidad se han realizado?

Anexo II: Listado de expertos y periodistas contactados

Rick Blum, Sunshine in Government Initiative
Heather Brooke, Your Right to Know
Bill Buzenberg, Center for Public Integrity
Sandra Chance, The Brechner Center
David Cuillier, Society of Professional Journalists
Andrés D'Alessandro, Fopea
Lucy Dalglish, Reporters Committee for Freedom of the Press (RCFP)
Charles Davis, National Freedom of Information Coalition (NFOIC)
Matthew Davis, DataNews
Rob Edwards, <<http://www.robedwards.com/>>
María Julia Giorgelli, Periodismo para el Acceso a la Información
David Goldberg, Campaign for Freedom of Information in Scotland
Jeremy Hayes, BBC
Kela León, Consejo de la Prensa Peruana
Emilene Martínez, México Abierto
Mathew Moore, The Sydney Morning Herald
Manuel Mora, México Infórmate
Andrés Morales, FLIP, campaña “Más información, más derechos”
María O'Donnell, Radio Continental
Brankica Petkovic, Center for Media Policy at the Peace Institute
Natasia Pirc, comisionada de Información, Eslovenia
César Ricaurte, Fundamedios
Martin Rosenbaum, Open Secrets
Ezequiel Santagada, Instituto de Derecho y Economía Ambiental de Paraguay
Peter Scheer, First Amendment Coalition
Manish Sisodia, Kabir
Martin Stabe, <<http://www.martinstabe.com/>>
Gabriel Sued, La Nación
The Guardian MPs' expenses, <<http://mps-expenses.guardian.co.uk/>>.
Miguel Treviño, Juan Ciudadano
Christal Williams, Chancellor, Sunshine Week
Laura Zommer, CIPPEC, guía “¿Vos sabés!”

Referencias

¹ En este documento consideraremos prensa a diferentes actores del campo periodístico: periodistas, editores, medios de comunicación y empresarios de los medios de comunicación.

² Los cuestionarios utilizados son incluidos en el anexo I.

³ El listado completo de las personas contactadas se encuentra disponible en el anexo II.

⁴ Cabe destacar que este derecho ha sido incluido dentro de los derechos fundamentales consagrados por tratados de derechos humanos. Véase, por ejemplo, Claude Reyes v. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006.

⁵ Según Waisbord, la función de *watchdog* debe definirse como la actividad periodística destinada a “monitorear a los poderosos y exigirles rendición de cuentas” La función de *agenda-setter* del periodismo se define como “el tratamiento de temas de importancia pública que exigen la atención de los ciudadanos y los responsables de formular políticas”. Por *gate-keeper* se entiende la función de “facilitar la expresión de perspectivas múltiples” (Waisbord, 2008:1).

⁶ La ley de libertad de prensa fue sancionada en 1766. Disponible en inglés en <http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___8908.aspx>.

⁷ Uno de los aspectos que deben considerarse es el avance del periodismo de investigación en Estados Unidos, que en muchos casos, por ejemplo el mexicano, funcionó como una suerte de inspiración para la renovación del quehacer periodístico. El avance en la agenda de transparencia y rendición de cuentas es otro aspecto que debe considerarse como contexto del involucramiento de los medios en la promoción del acceso a la información pública, así como también la acción de organismos multilaterales en la región latinoamericana, como la Relatoría por la Libertad de Expresión de la OEA y organizaciones con relevancia regional o internacional, como la Sociedad Interamericana de Prensa, el Knight Center for Journalism in the Americas, el British Council, entre otras.

⁸ Se pondrá especial atención a los casos de México y Argentina porque corresponden a la misma región, lo que nos permite suponer cuestiones contextuales comunes o afines,

como sistema de gobierno federal o indicadores socioeconómicos.

⁹ No solo en América Latina encontramos casos relevantes. Un caso en pleno desarrollo al momento de escribir este documento es la promoción de la ley de acceso a la información en Filipinas, donde la National Union of Journalists of the Philippines (NUJP) junto con el Asian Institute of Journalism and Communication, Center for Community Journalism and Development, Center for Media Freedom and Responsibility, y Philippine Center for Investigative Journalism vienen promoviendo activamente la adopción de legislación en la materia. Otro ejemplo también reciente puede ser observado en Ghana, donde la Coalición para el Derecho a la Información, que incluye a la Ghana Journalists Association, la National Media Commission, la Media Foundation for West Africa, organismos religiosos, ONG y la Ghana Bar Association vienen reclamando la pronta adopción de una ley de acceso a la información pública.

¹⁰ Para visitar el sitio web de Abraji: <<http://www.informacaopublica.org.br/>>. Para visitar el sitio web del Consejo: <<http://www.consejoprensaperuana.org.pe>>. Para visitar el sitio web de C-Libre: <<http://www.clibre.info/>>. La importancia de la Fundación Chamorro en la actividad de la prensa en Nicaragua se deriva fundamentalmente de la asociación que se hace con la familia Chamorro, un apellido vinculado desde décadas con la actividad periodística.

¹¹ El caso de Guatemala es particularmente interesante en tanto que una alianza entre organizaciones de la sociedad civil y actores de la prensa permitió revertir la baja cobertura informativa que obtenía el tema en la agenda pública. Una organización de la sociedad civil—el capítulo local de Transparencia Internacional, Acción Ciudadana—consensuó con El Periódico una conveniente política de 2x1: cada aviso pautado por la organización recibía dos extra de manera gratuita (Michener, 2009b).

¹² Este caso es analizado en Bellver, Mendiburu y Poli (2008).

¹³ De acuerdo con lo expresado por Ezequiel Santagada, abogado del Instituto de Derecho y Economía Ambiental

de Paraguay (<<http://www.idea.org.py>>), una situación similar, esto es, el rechazo por parte de la prensa a las leyes de acceso a la información pública, ocurre al momento de escribir el presente informe en su país. Santagada expresa que “el principal diario del Paraguay, ABC Color, se opone firmemente a una ley de acceso a la información. En realidad no es todo el diario, sino su dueño y director—Aldo Zuccolillo—y algunos de los periodistas que lo integran. No es el caso de uno de sus principales columnistas, Alcibiades González del Valle, quien ha escrito varias columnas en ABC a favor de la ley. En 2006, Zuccolillo hizo una campaña militante y sabotó la sanción de la ley impulsada por un grupo de organizaciones. De hecho, el mismo día que el proyecto debía tratarse en el Senado, publicó este editorial <<http://fw3.abc.com.py/2006-05-25/articulos/254443/proyecto-an-ley-para-que-jueces-sean-escuderos-de-los-funcionarios-publicos>>. Más recientemente, en febrero de este año, publicó lo siguiente <<http://www.abc.com.py/2010/02/10/nota/75243-Corrosivo-avance-del-socialismo-del-siglo-XXI/>>” (consulta a Santagada, 2010).

¹⁴ <<http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/index.asp>>.

¹⁵ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/normas/Principios_Lima.php>.

¹⁶ <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/regional_socious_addendum_spanish.pdf>.

¹⁷ <<http://www.sunshineingovernment.org/>>.

¹⁸ Sobre la base de los datos recolectados para esta investigación, en rigor no podemos concluir cuál ha sido el rol de la prensa en dichos nombramientos.

¹⁹ <http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/2009/11/chriss_graham_interview.html>.

²⁰ “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

²¹ El Grupo Reforma es un medio de comunicación gráfico que publica nueve diarios en cuatro ciudades de México. De acuerdo con Wikipedia, la circulación promedio de estos periódicos es de 1,2 millones de ejemplares por día. El Universal es un periódico mexicano fundado en 1916.

²² El núcleo duro del grupo estaba constituido por quienes conformaron la Comisión Técnica. Entre los académicos—principalmente del ámbito del derecho—se encontraban Ernesto Villanueva (UIA), Juan Francisco Escobedo (UIA), Jorge Islas (UNAM), Salvador Naba (Anahuac), Issa Luna y Miguel Carbonel. En el ámbito periodístico se destacó la participación de Alejandro Junco y Miguel Treviño (Grupo Reforma), Ricardo Rock y Luis Javier Solana (El Universal), Luis Salomón (El Informador de Guadalajara y representaba a la Asociación de Editores de los Estados), la Asociación Mexicana de Editores y Genaro Villamil (Jornada).

²³ Algo similar relata Emilene Martínez, del National Security Archives, en la entrevista sobre lo ocurrido en Tabasco. Allí el National Security Archives tuvo que trabajar fuertemente para capacitar a los periodistas y despejar sospechas sobre las consecuencias que podría traer aparejada la sanción de una ley que regule el acceso a la información.

²⁴ Esto fue posible dado que, desde el inicio, hubo un acuerdo con dos asociaciones importantes de diarios: la Asociación de Editores de los Estados (AEE), que agrupa a cerca de una docena de diarios, y la Asociación Mexicana de Editores, con una membresía superior a los 100 diarios. En varios momentos cruciales se redactó un desplegado que convocaba al Congreso a sacar adelante una ley con los requisitos mínimos necesarios en temas de transparencia. Esos desplegados fueron publicados tanto por los diarios de la ciudad de México participantes como los de las agrupaciones mencionadas.

²⁵ Michener emplea la definición de comunidad epistémica de Peter Hass: red de expertos o grupo con autoridad en determinado ámbito de política pública o dominio de su competencia que comparten un conjunto de creencias y nociones de validez.

²⁶ Una de las preguntas que surgen entre quienes han analizado el caso es por qué el Grupo no se ha reconstituido para defender la normativa frente a los retrocesos o amenazas que parece enfrentar en el contexto mexicano actual. Esta investigación entiende que la respuesta es justamente el mismo argumento esbozado sobre la clave de éxito del grupo: que se constituyó para un fin específico y renunció a desempeñar cualquier otro rol. Eso no significa que los actores hayan dejado de promover el tema, como veremos en la sección siguiente. Para un ejemplo del involucramiento de sus actores en la defensa del derecho, véase: <<http://www.scribd.com/doc/25236315/Editorial-El-Universal>>.

²⁷ Al momento de preparar este documento, el Congreso de la Nación discutía nuevamente proyectos para regular el acceso a la información pública.

²⁸ El proceso de elaboración participativa de normas es un mecanismo de participación ciudadana diseñado para contar con la perspectiva de expertos y partes interesadas en determinado tema en la elaboración de un proyecto normativo.

²⁹ <<http://www.anticorruccion.gov.ar/PROY%20ORIG%20ACC%20INF.pdf>>.

³⁰ En este documento nos referimos a los estándares internacionales como los principios elaborados por organizaciones y organismos multilaterales para orientar la elaboración de legislación en materia de acceso a la información. Entre estos principios encontramos los siguientes documentos: “The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Information and Access to Information” (publicado por Article 19, octubre de 1995); “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation” (Article 19, junio de 1999); “A Model Freedom of Information Law” (Article 19, julio de 2001); Los principios

de Lima (Consejo de la Prensa Peruana, Lima, febrero de 2001).

³¹ Argentina, al igual que México, tiene un congreso bicameral, por lo que para ser aprobados los proyectos requieren la sanción de ambas cámaras. Si un proyecto es modificado por la cámara revisora, el proyecto debe retornar a la cámara de origen para su nueva consideración, y requiere una mayoría igual o mayor que la de la cámara revisora para insistir con la versión aprobada en la media sanción.

³² La Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (Periodistas) se creó en diciembre de 1995 ante las crecientes amenazas a la prensa y al periodismo independiente. El asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, el 25 de enero de 1997, confirmó las razones de su origen. Periodistas participó en la organización de dos movilizaciones que reunieron a miles de personas en reclamo de la investigación del crimen. La asociación Periodistas se constituyó como una organización no gubernamental independiente de las cámaras de propietarios de medios y de las gremiales de trabajadores. Estaba integrada por directores periodísticos, jefes de redacción, columnistas, escritores y conductores de radio y televisión.

³³ La legislatura de la ciudad de Buenos Aires aprobó la ley 104, que regula el derecho de acceso a la información, en 1998, mucho antes de que el tema llegara al Congreso nacional. Roberto Saba participó activamente en la promoción del proyecto a nivel local junto a la legisladora de la ciudad Marta Oyhanarte, quien luego sería titular de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, encargada de la implementación del decreto 1172/03, que reglamenta el derecho de acceso a la información del Poder Ejecutivo nacional.

³⁴ Fopea es un grupo de profesionales de medios y profesores de periodismo que crearon “un espacio de reflexión, de diálogo y de promoción de la calidad de la profesión periodística”. Véase el sitio web del Foro: <<http://www.fopea.org>>.

³⁵ Adepa es una asociación que nuclea a las entidades periodísticas de Argentina, creada en 1962 para cumplir con los siguientes objetivos: “1) afirmar la tradición espiritual del periodismo argentino y velar por el fiel cumplimiento de las normas éticas de la actividad periodística; 2) defender la libertad de expresión en general y la libertad de prensa en particular, con el concepto de que sin ellas no es posible la auténtica democracia a que aspiran; 3) colaborar en el desarrollo técnico y cultural de la prensa argentina; y 4) estrechar vínculos entre los hombres de prensa de toda la República, desarrollando las actividades complementarias implícitas en estos postulados”. Véase el sitio web <<http://www.adepa.org.ar>>.

³⁶ Por solicitada entendemos los avisos, anuncios o espacios publicitarios pagos (campos pagados) que son destinados a transmitir algún mensaje particular a través de los diarios.

³⁷ El desacuerdo sobre el contenido es anecdótico, pero no todas las organizaciones aceptaron la propuesta de aviso elaborada por Young & Rubicam por considerar que no reflejaba el mensaje que querían transmitir.

³⁸ En una entrevista Michener opina lo contrario: “En la Argentina, para el diario Clarín, por ejemplo, que es tan grande, con tantos intereses, que tiene tantos sectores de la economía, el acceso a la información no era un tema importante en 2004, y no apoyaron el proyecto de ley cuando en el período 2000–04 se hizo la campaña”. La entrevista se encuentra disponible en <<http://www.periodismo-aip.org/opinion-detalle.php?id=31>>.

³⁹ Como dijimos, la acción de iniciativas internacionales no es objeto del presente estudio, pero sí es importante mencionar la posibilidad de incidencia de estos actores en el ámbito local. Para una muestra de la relevancia del tema en la agenda de la SIP puede consultarse su última resolución al respecto: <http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea24&resid=347&idioma=sp>.

⁴⁰ La promoción del derecho también podría haber sido incluida en la sección dedicada a la instalación de la agenda. Sin embargo, para este informe tomamos la decisión de incluirla dentro de este capítulo, pues muchas veces estas actividades de promoción se dan cuando ya existe una ley.

⁴¹ En este documento hemos elegido no relatar las historias periodísticas que fueron publicadas a partir de la realización de pedidos de información, sino que hemos optado por extraer de estas historias ciertos patrones comunes y aprendizajes. En la sección 2.2 mencionaremos algunos sitios web de periodistas o asociaciones periodísticas donde estas historias pueden ser consultadas.

⁴² Es importante destacar la vasta labor de organizaciones de la sociedad civil que, con el apoyo de fundaciones internacionales, han promovido el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el uso de las leyes de acceso a la información en el campo periodístico. Solo por mencionar algunos casos destacados vale la pena considerar el trabajo desempeñado por organizaciones como la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Access-Info, Article 19, Trust for the Americas, Knight Foundation, entre otros casos. Las experiencias de estas organizaciones en la promoción de la agenda de acceso a la información en el campo periodístico es tan amplia que merecería una investigación aparte.

⁴³ <<http://rti-assessment.org/>>.

⁴⁴ La gran difusión de la legislación sobre el acceso a la información explica el alto grado de conocimiento entre los periodistas. Su uso, bastante elevado en relación con los datos volcados a lo largo de la sección, se explica por el hecho de que esta encuesta solo considera a los periodistas del Distrito Federal, cuyos diarios participaron activamente en la promoción de la legislación y aún hoy trabajan para difundir el derecho.

⁴⁵ <<http://www.cfoi.org.uk/blairarticle060910.html>>.

⁴⁶ <<http://www.consejotransparencia.cl/seminario/site/artic/2010016/pags/20100126180413.html>>.

⁴⁷ Heather Brooke es la responsable de uno de los casos con más cobertura informativa en Inglaterra: en 2008 ganó un caso contra la cámara baja en la Corte Suprema por la total apertura de la información de los gastos de los miembros del parlamento, que había solicitado en 2004.

⁴⁸ En la sección 2.2.1 analizaremos las acciones de las organizaciones periodísticas para difundir la herramienta en el campo periodístico.

⁴⁹ <<http://www.juaniudadano.com/>>.

⁵⁰ <http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle10961.html>.

⁵¹ <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/tempo/download.php?path=Mg==/&file=encarte_manual_ciudadano_para_el_acceso_a_la_infor.pdf&sec=3>.

⁵² <<http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/guia.pdf>; <http://cippec.org/Main.php?do=documentsDownload&id=252>>.

⁵³ <<http://www.periodismo-aip.org/>>.

⁵⁴ Para acceder al sitio de Fopea visitar <http://www.fopea.org/Actividades_y_Programas/Acceso_a_la_Informacion/Un_decreto_util_y_poco_utilizado>.

⁵⁵ <http://www.periodismo-aip.org/noticia_detalle.php?id=117>.

⁵⁶ La investigación se realizó en febrero de 2010. Los documentos pueden consultarse en <<http://mps-expenses.guardian.co.uk/>>.

⁵⁷ <<http://www.bbc.co.uk/blogs/opensecrets/>>.

⁵⁸ <<http://www.sunshineweek.org/about.aspx>>.

⁵⁹ <<http://www.sunshineingovernment.org>>.

⁶⁰ <http://blogs.smh.com.au/newsblog/archives/freedom_of_information/index.html>.

⁶¹ <<http://www.ire.org/extraextra/>>.

⁶² <<http://blogs.spjnetwork.org/foi/>>.

⁶³ <<http://foiadvocate.blogspot.com>>.

⁶⁴ <http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle10961.html>.

⁶⁵ <<http://www.spj.org/foitoolkit.asp>>.

⁶⁶ <<http://www.ire.org/foi/bga/>>.

Bibliografía

- Australian Press Council (2008); “State of the News Print Media”, Sydney, 2008.
- Alexander, A. (2005); “Sunshine Day, Sunshine Week”, The American Editor, enero-febrero, 2005.
- Attallah, P. y Pyman, H. (2002); “How Journalists Use the Federal Access to Information Act”, disponible en <<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-journalist1-e.html>>.
- Balkin, J.; “How Mass Media Simulate Political Transparency”, disponible en <<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm>>.
- Bellver, A., Mendiburu, M. y Poli, M. (2008); “Let the Sunshine in: The Making of the Transparency and Access to Information Law in Honduras”, Premnotes, N.º 118, disponible en <<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote118.pdf>>.
- Bildstein, T. (2004); “Journalists’ Use of Freedom of Information in Tasmania”, tesis para la maestría en Periodismo y Estudios sobre Medios de Comunicación, Universidad de Tasmania.
- Canadian Newspaper Association (2009); “National Freedom of Information Audit 2008”, disponible en <http://www.cna-acj.ca/en/system/files/CNA%20National%20Freedom%20of%20Information%20Audit%20-%202008_3.pdf>.
- . (2007); “FOI Audit Report 2007”, disponible en <<http://www.cna-acj.ca/en/system/files/FOI%20AUDIT%20REPORT-English.pdf>>.
- . (2006); “FOI Audit Report 2006”, disponible en <<http://www.cna-acj.ca/en/system/files/SEPT%202006%20-%20Second%20National%20Freedom%20of%20Information%20Audit.pdf>>.
- Curtis, Ch. y Abramovich, V. (2000); “El acceso a la información como derecho”, CELS, disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf>.
- Edwards, R. (2010a); “Freedom of Information: A Boon for Hacks”, disponible en <<http://www.robedwards.com/2010/01/freedom-of-information-a-boon-for-hacks.html>>.
- . (2010b); “197 Freedom of Information Applications”, disponible en <http://www.robedwards.com/freedom_of_information_ap.html>.
- . (2008); “Using Freedom of Information Legislation”, disponible en <<http://www.robedwards.com/2008/10/using-freedom-of-information-legislation.html>>.
- Hayes, J. (2009); “A Shock to the System: Journalism, Government and the FOIA 2000”, Reuters Institute for the Study of Journalism.

- Hazell, R. y Worthy, B. (2009); "Impact of FOI in Central Government", Constitution Unit, University College London.
- Holsen, S. et ál. (2007); "Journalists' Use of the UK Freedom of Information Act", *Open Government Journal*, Vol. 3, No. 1, 2007.
- IRE (Reporteros y Editores de Investigación) (2002); "Freedom of Information in the USA", disponible en <<http://www.ire.org/foi/bga>>.
- LaFleur, J. (2003); "The Lost Stories", Reporters Committee for Freedom of the Press, disponible en <<http://www.rcfp.org/loststories/>>.
- Lidberg, J. (2005); "Freedom of Information Banana Republics and the Freedom of Information Index", documento presentado en la conferencia sobre educación periodística, diciembre de 2005.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2005); "Transparency and Corruption", QOG Working paper series, disponible en <http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2005_5%20Lindstedt_Naurin.pdf>.
- Luna Pla, I. (2009); "Movimiento social del derecho a la información en México", IIJ-UNAM.
- Marquand, I. (2001); "Open Doors: Accessing Government Records", Society of Professional Journalists, disponible en <<http://www.spj.org/opendoors5.asp>>.
- Mendel, T. (2009); "The Right to Information in Latin America", UNESCO, disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>>.
- McClure, R. (2005); "A Flowed Tool", *SE-Journal*, otoño de 2005.
- Michener, G. (2009a); "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America", disponible en <<http://www.freedominfo.org/2009/05/freedom-of-information-legislation-and-the-media-in-latin-america/>>.
- . (2009b); "Lessons from Media Coverage for the Right to Know in Latin America", disponible en <<http://www.freedominfo.org/2009/06/lessons-from-media-coverage-for-the-right-to-know-in-latin-america/>>.
- . (2005a); "Engendering Political Commitment: The Grupo Oaxaca. Expertise, Media Projection and the Elaboration of Mexico's Access to Information Law", presentado en la conferencia 2005 de la Southern Political Science Association.
- . (2005b); "A Singular Success for the Fox Administration? The Press, Epistemic Communities and the Passage of Mexico's Remarkable Access to Information Law", disponible en <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/7/2/8/pages67282/p67282-1.php>.
- Moshavi, S. (2005); "Sunshine Week Opens Public Debate on Government Secrecy", Knight Foundation, No. 64, primavera de 2005.
- National Security Archives (2003); "Justice Delayed is Justice Denied", disponible en <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAE/BB/NSAE/BB102/index.htm>>.
- OSJI (2006); Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries, disponible en <http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/foi/articles_publications/publications/transparency_20060928>.
- Osler, A. (1999); "Journalism and the FOI Laws: A Faded Promise", *Government Information in Canada*, No. 17.
- Pacheco Luna, C. (2008); "Reporteros frente la transparencia", *Revista Zócalo*, disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/2008/05/20/reporteros-frente-la-transparencia/>>.

- ble en <<http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/transparenciazocalo.pdf>>.
- Parsons, W. (2001); *Public Policy*, E. Elgar Publishing, Northampton, MA.
- Pudephatt, A. (2009); “Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws. The Cases of Bulgaria, India, México, South Africa and the United Kingdom”, Access to Information Working Paper Series, WBI, disponible en <<http://go.worldbank.org/GYK5H92LL0>>.
- Roberts, A. (2010); “A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India’s Right to Information Act”, Suffolk University Law School, enero de 2010.
- . (2005); “Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the UK from Canada”, *Public Administration*, Vol. 83, No. 1.
- . (2002); “Administrative Discretion and the Access to Information Act: An Internal Law on Open Government?”, *Canadian Public Administration*, 45: 175–94.
- Rodríguez, L. S. (2010); “The Oaxaca Group: Eight Years Later”, disponible en <<http://www.freedominfo.org/2010/02/the-oaxaca-group-eight-years-later/>>.
- Rosenbaum, M. (2004); “Open to Questions, Journalism and Freedom of Information”.
- Snell, R. (2002); “FOI and the Delivery of Diminishing Returns or How Spin Doctors and Journalists have Mistreated a Volatile Reform”, Universidad de Sidney, 2002.
- . (1998); “In Search of Freedom of Information Constituency: Case 1—The Media”, *Freedom of Information*, No. 78.
- Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia—SRIFD. (2008); “Informe annual 2007: Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Nacional”, SRIFD.
- Susman, T. (2005); “Delay in the Freedom of Information Act: Senator Cornyn’s Legislative Prescriptions”, *Open Government Journal*, Vol. 1 No. 2.
- Tapscott, M. y Taylor, N. (2001); “Few Journalists Use the Federal Freedom of Information Act”, Heritage Foundation, disponible en <<http://replay.waybackmachine.org/20070416060115/http://www.heritage.org/Press/MediaCenter/FOIA.cfm>>.
- Waisbord, S. (2008); “Press and public sphere in Latin America”, Harvard-World Bank Workshop, disponible en <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Conference/Conference%20papers/Waisbord%20Latin%20America.pdf>>.
- William y Flora Hewlett Foundation. (2006); “El Instituto Federal de Acceso a la Información en México y la Cultura de la Transparencia”, University of Pennsylvania, 2006.

Cuestionarios y consultas

- Blum, R. (2010). Coordinador de SGI. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Braguinsky, E. (2010). Coordinadora del área de Transparencia, Fundación CIPPEC. Consulta realizada en el marco de la investigación.
- Cuillier, D. (2010). Freedom of Information Committee Chairman, Society of Professional Journalists. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- D’Alessandro, A. (2010). Director Ejecutivo Fopea. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.

- Davis, Ch. (2010). Director Ejecutivo NFOIC, cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Hayes, J. (2010). BBC editor. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Mora, M. (2010). Periodista mexicano. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Morales, A. (2010). Director Ejecutivo FLIP. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Pirc, N. (2010). Information Commissioner Slovenia. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.
- Pochak, A. (2010). Directora Adjunta CELS. Consulta realizada en el marco de la investigación.
- Saba, R. (2010). Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Consulta realizada en el marco de la investigación.
- Santagada, E. (2010). Director del Instituto de Derecho y Economía Ambiental de Paraguay. Consulta realizada en el marco de la investigación.
- Sued, G. (2010). Periodista del diario La Nación. Cuestionario respondido en el marco de la investigación.

Entrevistas

- Eduardo Bohorquez (2010), Director Ejecutivo del Capítulo Mexicano de Transparencia Internacional.
- Juan Francisco Escobedo (2010), Departamento de Comunicación, UIA.
- Sergio López Ayllón (2010), Secretario General de CIDE.
- María Marván (2010), Comisionada, IFAI.
- Roberto Rock (2010), Periodista, El Universal.
- Miguel Treviño (2010), Periodista, Grupo Reforma.
- Ernesto Villanueva (2010), Investigador del Instituto Jurídico de la UNAM.

Acerca del Programa de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial

Como parte de la nueva estrategia del Instituto del Banco Mundial, la gobernabilidad ha sido señalada como uno de los ejes prioritarios. Esta estrategia responde a la demanda para facilitar el aprendizaje entre pares, a través de la documentación y diseminación de experiencias y lecciones aprendidas. El Instituto del Banco Mundial está comprometido con el desarrollo de conocimiento y capacidades en cuanto a cómo llevar a cabo reformas de gobernabilidad, poniendo énfasis en el apoyo y sostenibilidad de los diversos actores clave para lograr tales reformas.

El Programa de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial trabaja con una amplia gama de socios, incluyendo redes a nivel regional y nacional en aras de desarrollar y reproducir programas de aprendizaje adecuados a cada contexto. Su enfoque programático tiene como objetivo apoyar la generación y fortalecimiento de coaliciones, y la creación tanto de plataformas para la colaboración entre los distintos actores involucrados así como de redes para fomentar intercambios de conocimientos entre ellos.

Para mayor información:

WBI
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Visítenos en nuestra página web: <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>

Portada: iphotostock.com