



6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN OFICIAL EN
COLOMBIA
Análisis de coyuntura

Área: Administración Pública y Políticas Públicas
Sub-área: Políticas públicas, toma de decisiones y administración pública
Coordinador: *Guillaume Fontaine* gfontaine@flacso.org.ec

Presentado por: Patricia Alzate Jaramillo
patricia.alzate@correounivalle.edu.co
alzate.patricia@gmail.com
palzatej@unal.edu.co

Profesora Escuela de Comunicación Social, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
Magister en Comunicación y Cultura, Universidad del Valle, Cali
Especialista en Cultura de Paz y DIH, Universidad Javeriana, Cali

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

Resumen:

La ponencia hace un análisis de coyuntura en torno al diseño y formulación de una política pública de acceso a la información en Colombia a partir del estudio de dos proyectos de ley: el primero de ellos liderado por senadores integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República - proyecto de ley 210 de 2010 *“por medio del cual se crea la ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones”*; el segundo, elaborado por la *Plataforma Más Información Más Derechos* -proyecto de ley *“del derecho de acceso a la información”*-. El documento se detiene en las dos primeras fases del ciclo de políticas públicas (*policy cycle*): la definición, construcción del problema y puesta en agenda pública; y la formulación de soluciones. El análisis parte del enfoque de las teorías mixtas sobre políticas públicas (Roth, 2009: 31) teniendo en cuenta las interrelaciones entre el Estado y la sociedad en la construcción, formulación e implementación de una política pública como la del acceso a la información. Así mismo reflexiona en torno a la incidencia de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

Palabras claves: análisis de políticas públicas, análisis de coyuntura, libertad de expresión, acceso a la información pública.

1. Presentación.

La perspectiva normativa en torno a las relaciones entre democracia y libertad de expresión destaca la importancia que para un sistema político democrático encarna la posibilidad de que los ciudadanos tengan los elementos de juicio para ejercer control sobre las instituciones estatales y para incentivar su participación en la vida pública, ya sea a través de los mecanismos tradicionales (votaciones, referéndums, etc.) o a través de procesos organizativos de la sociedad civil. A su vez, el derecho a la libertad de expresión, llevado al terreno de las interacciones sociales más cotidianas, aquellas que no necesariamente expresan las manifestaciones formales del ejercicio ciudadano o los procesos de organización social, supondría la interiorización de unos hábitos que deberían hacer parte de las prácticas culturales y de las normas de convivencia de una sociedad democrática: expresar un punto de vista, disentir, solicitar una información... No obstante, en el caso colombiano la aplicabilidad de este derecho fundamental se enfrenta a una serie de tropiezos y obstáculos en los que convergen, por una parte, el poco conocimiento que se tiene del mismo y de sus implicaciones tanto en la esfera privada como en la esfera pública; y por otra parte, la carencia de un engranaje institucional que garantice su cumplimiento efectivo. El derecho de los ciudadanos a acceder a informaciones de carácter público es un ejemplo en el que convergen ambas dificultades, más aún en un contexto social y político como el colombiano, caracterizado por las secuelas de un conflicto armado de larga duración, por una extensa lista de casos de corrupción tanto en instituciones estatales como privadas y por la ausencia de una cultura política que fomente el reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales.

El propósito de este artículo es revisar una de las dimensiones de la libertad de expresión - la del acceso a la información pública- a partir de un análisis de coyuntura en torno a la elaboración de dos proyectos de ley que representan dos visiones del tema y de su puesta en la agenda política: el proyecto de ley 210 de 2010 *“por medio del cual se crea la ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones”*, elaborado por el senador del partido conservador Carlos E. Barriga y que ya pasó la primera plenaria de la Comisión Primera del Senado de la República; y el proyecto de ley *“del derecho de acceso a la información”*, elaborado por la *Plataforma Más Información Más Derechos*, compuesta por una serie de organizaciones

sociales (ver más adelante) y que se encuentra en su fase de socialización en diferentes escenarios del país.

De entrada, es necesario mencionar las diferencias gruesas entre los dos proyectos de ley. En términos procedimentales, el liderado por el senador Barriga surgió desde el seno de la máxima corporación política y no contó con procesos de debate o socialización en esferas de la sociedad civil; no obstante, contaba con todos los mecanismos administrativos para que siguiera su curso en el Senado; de hecho, alcanzó a pasar la primera discusión en la Comisión Primera y su ponente fue el en ese entonces presidente de la misma (Eduardo Enríquez). El segundo, en cambio, ha sido el resultado de una campaña que inició en el 2009 y que ha conglomerado a una serie de organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en defensa de la libertad de expresión, pero que no había contado con ningún respaldo para iniciar su curso como trámite legislativo. En consecuencia, el primer proyecto de ley tomó una ventaja en términos temporales y procedimentales, mientras que el liderado por la *Plataforma Más Información Más Derechos* se quedó rezagado en lo relativo a los trámites administrativos; esto significó para los integrantes de la *Plataforma* implementar una estrategia de lobby que permitiera acercarse a los ponentes y promotores del proyecto de ley en curso con el propósito de que éste fuera modificado o, idealmente para ellos, retirado; pero a su vez (en caso de que lo anterior no funcionara), integrarse a la discusión en el seno de la Comisión Primera para explicar las fallas del proyecto de ley presentado por el senador Barriga e impedir su aprobación. Ahora bien, a pesar de que los dos proyectos de ley corresponden a dos posturas distintas, esto no impide la posibilidad de una negociación que permita satisfacer las demandas de la *Plataforma* en cuanto al propósito fundamental del proyecto de ley que promueven y las demandas de los senadores involucrados en cuanto a su posicionamiento en el juego político en el que están inscritos.

Dada la etapa de incubación en que se encuentran ambas iniciativas, este análisis se centra en las dos primeras fases del ciclo de políticas (*policy cycle*), relativas a la identificación, construcción de problemas y agenda política, y a la formulación de soluciones (Roth, 2009: 57). Por otra parte, teniendo en cuenta que se trata de la construcción de una política pública *en desarrollo* y de que, en consecuencia, no es claramente previsible lo que va a suceder con ella, es necesario situar su estudio desde una metodología propia de un análisis de coyuntura. Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar, explica el marco analítico del análisis de coyuntura; en segundo lugar, expone las dimensiones de la libertad de expresión y, en ella, las particularidades del derecho de acceso a la información pública en Colombia. Tercero, analiza la primera fase del ciclo a partir de la caracterización de los acontecimientos, escenarios, actores y relación de fuerzas. Cuarto, en lo relativo a la fase de formulación de soluciones, explica las diferencias claves entre los dos proyectos de ley presentados. Por último, presenta una serie de conclusiones que se desprenden del análisis previo y los escenarios posibles para las siguientes fases del ciclo (toma de decisiones e implementación).

1. Marco analítico

La fase inicial por la cual atraviesa el posicionamiento del proyecto de ley sobre acceso a la información pública hace que el presente trabajo pueda considerarse como el intento de captar *una instantánea* sobre el proceso: una especie de fotografía de alta definición que dé cuenta de los antecedentes, de las tensiones y de lo que está en juego en términos de formulación de una política pública. De ahí que sea necesario acudir a las herramientas que ofrece un análisis de coyuntura y

partir de las limitaciones de estudiar un fenómeno que progresivamente está cambiando, de modo que no sólo sea posible describir las características del momento del análisis, sino también comprender la estructura social y política que lo soporta. Este trabajo retoma la propuesta del documento *“Cómo hacer un análisis de coyuntura (elementos para el análisis del político)”*, del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP (2002), en el que esta perspectiva de análisis es caracterizada como *“una concepción dialéctica de la relación entre la sociedad y los individuos, es decir, entre una estructura o formación socioeconómica que determina la práctica social y una práctica que transforma e influye en esa estructura”* (Incep, 2002: 14). En otras palabras, se refiere al análisis de una práctica que está determinada por unas causas estructurales pero que a su vez busca transformarlas; en el caso en cuestión, se trata de analizar el cómo se identifica el tema de acceso a la información pública como un problema susceptible de ser formulado en una política pública teniendo en cuenta las condiciones estructurales que impiden el cabal cumplimiento de este derecho fundamental. Ahora bien, nos plantea el documento, debe tenerse en cuenta que para hablarse de una coyuntura se requiere de un *estado de correlación de fuerzas* compuesto por bloques de actores que defienden intereses de diverso orden (económicos, políticos o ideológicos) y ponen en escena estrategias y tácticas para el logro de sus objetivos: *“Estas fuerzas sociales se manifiestan por sus prácticas, por sus proyectos de poder, por sus medios o instrumentos y por sus discursos”* (Incep, 2002: 17). En el caso específico del tema de acceso a la información, hay por lo menos dos bloques en tensión que representan perspectivas de la vida política, proyectos, medios y discursos diferentes, los que, no obstante, se requieren mutuamente: el de las organizaciones sociales, por una parte, y el del Estado, representado en este caso por los senadores ponentes de uno de los proyectos, pero a su vez por otras instancias gubernamentales eventualmente interesadas en el tema.

Teniendo en cuenta, pues, la pertinencia del análisis de coyuntura para el caso en cuestión, este trabajo hace el estudio desde las siguientes categorías: a) Identificación de los acontecimientos: dimensión social del tema y sus implicaciones en el contexto de un sistema político democrático; antecedentes externos e internos que justifican la puesta en agenda pública del tema de acceso a la información pública; b) Actores y escenarios: análisis de los espacios en los cuales el tema adquiere valor para determinados sectores; en este caso específico los escenarios propios de organizaciones sociales que propugnan por el tema (foros, reuniones, visitas, talleres de capacitación, etc.) y el del sistema político convencional (Congreso, entidades estatales y partidos políticos); c) Relación de fuerzas: análisis de lo que está en juego para los bloques en tensión. Por último, debe tenerse en cuenta que este análisis se centra prioritariamente en el punto de vista de las organizaciones sociales que conforman la *Plataforma Más Información Más Derechos*, a través de la cual obtuve la información documental requerida y a dos de cuyos integrantes entrevisté para este documento: la politóloga Francy Milena Alba, de la Corporación Transparencia por Colombia, y al abogado Emmanuel Vargas, de la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP¹.

¹ La secretaría Técnica de la Plataforma ha estado a cargo desde hace dos años de la Corporación Transparencia por Colombia y en los próximos meses será asumida por la FLIP.

Con respecto a las tendencias en el análisis de políticas públicas, este trabajo se centra, como ya se ha expresado, en las dos primeras fases del ciclo de política. A su vez, asume el enfoque de las teorías mixtas (Roth, 2009: 31) teniendo en cuenta las influencias y dependencias mutuas entre el estado y la sociedad en la construcción, formulación e implementación de una política pública como la del acceso a la información: tanto al Estado como a las organizaciones sociales que la promueven logran ganancias con ella. Como plantea Roth, *“se trata, también, en cierta forma, de sustituir la búsqueda de las relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia”*. (2009: 31). No obstante lo anterior, reitero, el punto de vista desde el cual se analiza esta interrelación es el de las organizaciones sociales, lo cual hace a este análisis más cercano a las teorías centradas en la sociedad que en las del Estado - una especie de teoría mixta, con énfasis en la sociedad, si se quiere-. En ese sentido, aborda elementos de las teorías de redes (networks theory). Recoge también aportes de Gioandomenico Majone (1997) y Pierre Muller (2006) en lo relativo a los procesos de debate de las políticas públicas. Por último, el texto retoma algunos elementos de Murray Edelman en torno al modo como los problemas políticos se ponen en agenda en los medios de comunicación (2002).

2. Dimensión de los acontecimientos: el acceso a la información pública como un problema de política pública

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

Artículo 19- Declaración universal de los Derechos Humanos

La libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública

Pese a su indiscutible estatuto como derecho fundamental y a su carácter individual y colectivo, en torno a la libertad de expresión hay una serie diversa de debates. Por una parte, por la falta de precisión sobre lo que ella cobija: ¿cuáles son las relaciones y diferencias, por ejemplo, entre libertad de expresión, libertad de opinión, libertad de información o libertad de prensa? ¿Cuáles son los límites y alcances de las demandas por injuria y calumnia en investigaciones periodísticas y en columnas de opinión? Por otra parte, por sus alcances en contextos políticos que incluso siendo democráticos generan presiones a sus críticos y opositores: señalamiento de periodistas como terroristas, interceptaciones ilegales, cierre de canales de televisión, presiones a través de la pauta publicitaria, etc. También por sus limitaciones en términos del acceso a medios de expresión o sobre sus relaciones con el capital económico. En torno a estas diversas lecturas sobre la libertad de expresión se plantea en un informe de la Corporación Dejusticia: *«... Es claro que se trata también de un derecho complejo, pues colisiona en forma permanente con otros derechos y bienes fundamentales (enmarcados en una democracia), como lo ilustra, por citar un solo ejemplo, la clásica y estudiadísima tensión entre la intimidad personal y la libertad informativa de los periodistas. Es, pues, un derecho que suscita polémicas jurídicas y políticas recurrentes”* (Botero et al, 2005). Sin menoscabo de la importancia de estos debates, de acuerdo a

la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos OEA, este derecho cumple con tres funciones fundamentales²:

- Proteger el derecho individual de cada persona a pensar por sí misma y a compartir informaciones y pensamientos propios y ajenos.
- Es una condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos.
- Es herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como el derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural.

Uno de los aspectos vinculados a la libertad de expresión, es el de *investigar y recibir informaciones*³, que se expresa de manera específica en el derecho de acceso a la información pública. Esto supone un ejercicio activo por parte de un ciudadano para obtener y difundir informaciones públicas a través de diferentes medios de comunicación – un periodista, un investigador social, un líder comunitario-, las que, de acuerdo a la legislación de cada país, puedan entregarse sin que se ponga en riesgo la seguridad nacional o el derecho a la intimidad ; a su vez, supone el ejercicio de un derecho desde el ámbito cotidiano de cualquier ciudadano a quien le interese o requiera acceder a una determinada información para resolver un asunto de orden personal : un tratamiento médico, el trámite de su pensión, un alegato judicial, etc.. Pero además, el derecho a recibir informaciones supone la instalación de una plataforma institucional que facilite a los ciudadanos el acceso a la información básica de cada organismo estatal en torno a sus funciones, cargos, organigrama, presupuesto, planes de compra, informes de gestión, etc. (páginas web, carteleras, folletos, etc.). Todo ello en aras de facilitar y garantizar el control ciudadano hacia las funciones del Estado.

El derecho de acceso a la información pública se define como el que tiene cualquier persona de acceder y conocer, de manera anónima y sin necesidad de justificación, sobre la existencia de información pública en posesión o bajo control de entidades públicas. Se trata de un derecho fundamental que se sustenta en dos principios: el de *máxima divulgación*, que supone que el derecho al acceso es la regla y el secreto o limitaciones debe ser la excepción; de otra parte, supone la *“prominencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o falta de regulación”*. En segundo lugar, el principio de *buena fe*, según el cual los encargados de entregar información pública deben, por lo menos, asegurar y garantizar el acceso a los documentos, facilitar los medios para que el solicitante acceda a ellos, actuar diligentemente y promover una cultura de transparencia en su lugar de trabajo⁴.

² En: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, Volumen III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 25 de febrero de 2009. Pg. 4

³Quizás una de las imprecisiones del artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas es que no especifica que se trata de informaciones de carácter público, es decir, originadas en las diferentes instancias estatales. No obstante, las limitaciones de acceso a la información de entidades privadas merecería discusiones de fondo, en tanto la injerencia de las mismas afectan a sectores amplios de la sociedad y han terminado por remplazar funciones que tradicionalmente cumplía el Estado. Un caso paradigmático es el de las telecomunicaciones: servicios de telefonía celular y fija, canales privados de televisión, entre otros.

⁴ En: Documento del Seminario sobre el Derecho de Acceso a la Información. Plataforma Más Información Más Derechos. Pasto, 24 de mayo de 2011. Pg.11

Teniendo en cuenta que se trata de un derecho fundamental expresado en la carta de las Naciones Unidas, hay una serie de alianzas, redes y mecanismos nacionales e internacionales que propenden para su cumplimiento. Específicamente en el caso latinoamericano, la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el año 2007, organismo anexo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha facilitado y propiciado que el tema del acceso a la información – como parte del derecho más amplio de la libertad de expresión- entre a ser parte de la agenda pública de diferentes países y ha promovido la unificación de una reglamentación a partir de la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” (2009), que recoge los estándares internacionales en la materia, específicamente del derecho anglosajón (*common law*). Este soporte ha permitido que en Latinoamérica países como Chile, Argentina y México, entre otros, hayan reglamentado el derecho de acceso a la información en una legislación única.

En el caso colombiano, si bien puede considerarse que este derecho fundamental tiene cabida en algunas reglamentaciones, éstas resultan dispersas, no están suficientemente implementadas ni hay mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento. El pilar del derecho al acceso a la información en el caso colombiano está consignado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia: “*Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura*”. A su vez, el artículo 74 particulariza en torno al derecho de acceso a documentos públicos: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable*”. Otra serie de artículos de la Carta Política favorecen también el derecho fundamental del acceso a la información: el artículo 23 –derecho de solicitar informaciones y obtener la respuesta (derecho de petición)-, el artículo 78 – que garantiza el acceso a la información sobre comercialización de bienes y servicios, el artículo 15 – hábeas data, que garantiza a cualquier ciudadano el acceso a sus propios datos en diferentes bases informáticas-. Al lado de estos artículos, hay por lo menos 18 instrumentos nacionales – entre leyes, decretos y sentencias de la Corte Constitucional- que van en la misma vía⁵.

No obstante, la Corporación Transparencia por Colombia ha identificado los siguientes como los principales problemas en el acceso de información en Colombia: *dispersión normativa a nivel legislativo, normas pre- constituyentes, retraso frente a los estándares internacionales, inexistencia de ley estatutaria, ausencia de política proactiva e integral de transparencia, jurisprudencia constitucional abundante, desconocida e inaplicada*⁶. De otra parte, la ley 1437 (enero de 2011) que reglamenta el nuevo Código Contencioso Administrativo, no incluyó de manera explícita el derecho de acceso a la información pública y, por el contrario, regula aspectos que van en contravía de la misma; entre ellos pueden mencionarse la necesidad de explicar las razones para solicitar una determinada información (artículo 16) o la prohibición de acceder a documentos como las hojas de vida o historia laboral de los funcionarios (artículo 24). De acuerdo a Vivian Newman, investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, y una de las redactoras del proyecto de ley presentado por la Plataforma Más Información Más Derechos:

Esta ley 1437 o nuevo código contencioso administrativo, que puede representar avances en otros temas, en materia de acceso a la información repitió las mismas normas consagradas hace más de 25 años y desconoció los avances y estándares internacionales.

⁵ Ibídem, pg.29

⁶ Ibídem, pg.34

Con esta nueva normativa se perdieron pues varias oportunidades. No sólo de dar al ciudadano garantías para participar en la democracia y acceso al impulso de sus solicitudes, así como al juez la posibilidad de decidir contra potenciales arbitrariedades, sino en general, se congeló la opción de transparentar lo que sucede en la cosa pública (2011).

Al lado de lo anterior, es necesario mencionar tres elementos que hacen parte de la estructura burocrática del Estado, de la cultura política y de la falta de conocimiento sobre el tema. En primer lugar, lo que se suele denominar el “secretismo” dentro de las instituciones estatales, y que se refiere a una cierta costumbre según la cual los funcionarios, de manera ya interiorizada, niegan o dificultan a cualquier ciudadano el acceso a una información a la que tienen derecho, ya sea porque ignoran la reglamentación o porque hacerlo supone dedicar un tiempo especial para localizar y entregar el documento. En segundo lugar, porque si bien existe una reglamentación sobre el archivo de documentos públicos, no todas las instituciones tienen una infraestructura que permita una catalogación adecuada para que cualquier funcionario pueda acceder a los mismos; es común en estos casos que sea una persona – la secretaria, por ejemplo- que guarde y conozca el archivo del material desde unas lógicas personales que, en caso de ausencia, causa traumas en el funcionamiento de la entidad a la que pertenece. En tercer lugar, el desconocimiento generalizado por parte de los ciudadanos de los mecanismos más básicos para ejercer el derecho de acceso a la información hace que la demanda del mismo no sea un clamor generalizado, como puede serlo la demanda por servicios de salud, vías de comunicación, subsidios, educación, transporte masivo, entre otros; en ese sentido, podría aplicarse el dicho común de que *“ojos que no ven corazón que siente”*; no obstante ejercer el derecho de acceso a la información se constituye justamente en una vía que ayuda a garantizar los demás derechos. A propósito de estos aspectos, Vivian Newman plantea:

“Parece que los funcionarios y los encargados de manejar estos datos no saben que el acceso a la información pública es un derecho fundamental consagrado en muchas convenciones internacionales, ratificadas por Colombia y aplicadas con gran tino por nuestra Corte Constitucional. Que tienen la obligación de divulgar proactivamente, y ojalá en un medio de fácil acceso al público (preferiblemente internet) toda la información atinente a su organización, presupuesto, servicios y funcionamiento. Y que además tienen la obligación de contestar a las solicitudes hechas por la ciudadanía sobre información de interés público, sin necesidad de justificación ni identificación del solicitante” (2010).

En conclusión: teniendo en cuenta la naturaleza de las dificultades en cuanto al acceso a la información pública en Colombia, a las causas que la originan, al riesgo de que se perpetúen unas prácticas que van en contravía con un régimen democrático y al hecho de que los afectados abarquen un espectro amplio de la sociedad, debe destacarse la pertinencia y la urgencia de una legislación que unifique la ya dispersa en torno al tema. Esto significa que el acceso a la información pública requiere de intervención en tanto política pública, más aún cuando en su formulación como problema ha contado con un proceso de investigación y deliberación desde instancias de la sociedad civil que se han tropezado con iniciativas del ente legislativo.

3. Actores, escenarios y construcción de agenda pública

De acuerdo a Pierre Muller, si bien cualquier problema de orden social es susceptible de transformarse en una política pública, para hacerlo se requiere de un trabajo específico de diversos actores que apelan a una serie de mecanismos para que el tema ingrese efectivamente en la agenda de quienes deben tomar las decisiones (*la agenda del decisor*). Lograrlo, nos dice

Muller, *dependerá de múltiples factores propios de la sociedad y del sistema político implicado* (2006: 59). Citando a Padioleau⁷, plantea tres características a las que debe responder un problema para que logre el acceso a la agenda política:

a) *“Unas élites (sindicales, administrativas, políticas), unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados, definen una situación como problemática (porque) perciben unas desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser”*.

b) *“... Procedimientos de etiquetaje que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas”*.

c) *“... Intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada”* (2006:60)⁸.

Por su parte, Remi Lenoir, citado por Roth (2009: 58,) distingue tres fases en la construcción de los problemas: a) la transformación de un problema individual vivido como anormal a un problema de orden social; b) la definición del problema en un lenguaje adaptado para que se torne público, a partir de la vocería que del mismo hagan personas o grupos con capacidad e interés para hacerlo; c) la institucionalización del problema a partir del reconocimiento de una intervención pública o política sobre el mismo. Ambos planteamientos coinciden en la importancia que ciertos sectores – élites, en el caso de Padioleau; personas o grupos con capacidad e interés, en el caso de Lenoir- saquen a la agenda pública el problema en cuestión y lideren su posicionamiento como un asunto digno de ser incluido en la agenda política de los decisores.

Podríamos decir que en el caso de estudio el surgimiento del problema ha sido *progresivo y por múltiples canales* (Muller, 2006: 61). Por una parte, a través del escenario estatal, compuesto por los congresistas que han presentado el proyecto de ley en curso, pero también por las instancias y actores estatales interesados en responder a estándares internacionales sobre el acceso a la información, la transparencia y la lucha contra la corrupción (Ministerios del Interior, de las Tecnologías de la Información, Cancillería). Por otra parte, por medio del escenario creado por diferentes organizaciones – ONG’s, corporaciones y centros académicos- que, por vías diferentes, encuentran que el tema del acceso a la información requiere de una intervención en términos de políticas públicas, específicamente a través del proyecto de ley. Por último, como un elemento integrador y catalizador- una bisagra- entre los actores estatales y los de la sociedad, a través del papel jugado por organizaciones supragubernamentales, gubernamentales y ONG’s internacionales.

Las interrelaciones entre agentes estatales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales, hacen que este caso en particular pueda estudiarse desde la teoría de redes (networks theory), específicamente en políticas públicas, la cual (y en coherencia con la teoría mixta) parte del establecimiento de una serie de puentes entre actores estatales y no estatales: *“las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas”* (Roth, 2009: 33). Se trata de una perspectiva que hace mayor énfasis en las relaciones entre los actores que en características o atributos individuales: *estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamental* (Roth, 2009: 34). De acuerdo a Muller, fenómenos

⁷ J.G. Padioleau. *L’État au concret*, París, Puf, 1982, p.25

⁸ A propósito de este “no hacer nada”, otro autor, Murray Edelman (citando a Peter Bachrach) se refiere a las “no- decisiones”: *“A veces se producen porque grupos políticos poderosos pueden bloquear la consideración de las prácticas con las que ellos se benefician, pero esa forma de no- decisión por lo general tiene poca vida* (1991:20).

que pueden inscribirse en la teoría de redes, dan cuenta de la *multiplicación de la sectorización, la fragmentación y la descentralización del Estado, el debilitamiento de las fronteras entre lo público y lo privado, la importancia creciente de actores transnacionales y, más generalmente, la estructura cada vez más compleja de los sistemas de decisión públicos* (2006: 81).

Ahora bien, aunque desde la teoría de las redes de política pública se hace mayor énfasis en la búsqueda de interrelaciones y acuerdos entre sus diferentes miembros, es evidente que cada uno tiene visiones diferentes en torno al problema que no necesariamente coinciden, lo que puede generar debate y pugnas de intereses no negociables. Muller define como “*el referencial de la política pública*” (2006:98) la imagen que se quiere dar del problema en cuestión; no es claro, en el tema del acceso a la información pública, que para todos los integrantes del proceso ese referencial sea el mismo: podría decirse que mientras para el proyecto de ley de los senadores la imagen que se quiere dar del tema enfatiza en el tema de *la transparencia en contratación*, para las demás organizaciones se trata de instalarlo como un *derecho fundamental*.

Teniendo en cuenta la caracterización de tres bloques que conformarían la extensa red, a continuación presentamos la caracterización de cada uno de ellos y su rol dentro del entramado en el que se inscribe el tema del acceso a la información.

3.1 Actores y escenarios estatales

Desde hace algún tiempo, el tema de la transparencia se ha constituido en un discurso obligado de los diferentes gobiernos. Bajo lemas como la lucha contra la corrupción, el control social de la acción estatal y la participación ciudadana, considerados como fundamentos que garantizan el funcionamiento de un sistema democrático, se han adelantado proyectos mediáticos que buscan instaurar la agenda estatal en la agenda pública y garantizar el acceso de información a los ciudadanos: v.g. Señal Colombia, Noticiero del Congreso, Gacetas oficiales, páginas web, entre otros. Proyectos como Gobierno en Línea, iniciado durante la administración de Álvaro Uribe Vélez y el de La Urna de Cristal, del presidente Juan Manuel Santos, buscan, a través de las herramientas que ofrece internet, garantizar el acceso de la información oficial a la ciudadanía. No obstante estas iniciativas mediáticas y la ya extensa legislación mencionada en torno a la libertad de expresión y el acceso a la información, el acceso de la ciudadanía a los diferentes canales estatales sigue siendo deficiente en las oficinas e instancias no sólo de orden nacional, sino también regional y municipal. De hecho, en los estudios periódicos que realiza la Corporación Transparencia por Colombia – filial de la ONG Transparencia Internacional- en diferentes regiones del país en torno a índices de transparencia, se ha encontrado que el tema de acceso a la información es de los que cuenta con los índices más bajos. “*A partir de las mediciones de los índices de transparencia municipal, departamental, se empieza a dar cuenta que hay vacíos en términos de rendición de cuentas, y que hay dificultades para el acceso a la información pública y en temas de contratación. Estos siempre son los más difíciles y en los que sacan peores índices las entidades*”, plantea Francy Milena Abril de Transparencia por Colombia. Otro ejemplo es el estudio realizado por la misma corporación en torno a la credibilidad y al grado de información de los colombianos sobre el Congreso de la República (Zúñiga, 2010: 46). De acuerdo a este estudio, sólo el 52% de los colombianos tienen credibilidad frente a este órgano legislativo y únicamente 3% de los 970 encuestados, se ha interesado en pedir información al Congreso. La información más solicitada -proyectos de ley y votación de los congresistas en las distintas iniciativas- es la que perciben como de menor calidad: “*91% de los encuestados consideró como insuficiente la información sobre el estado y avances de los proyectos de ley, y 89% consideró como insuficiente la información sobre las votaciones de los mismos (...)*”. En síntesis, plantea el informe:

... Estamos ante un panorama en el que muy pocos ciudadanos solicitan información al Congreso de la República de Colombia, y los que la piden, reciben información insuficiente. En otras palabras, la ciudadanía no cuenta hoy con la posibilidad de hacer seguimiento ni al trámite legislativo ni a las decisiones que adoptan sus representantes bien porque la información no se difunde, o porque es de difícil acceso (61).

Teniendo en cuenta las dificultades que entraña el tema en el caso colombiano y la urgencia de responder a estándares internacionales, no resulta extraño que curse en este momento un proyecto de ley sobre el tema. No obstante, el presentado por el senador del partido conservador Carlos E. Barriga y cuyo ponente es el presidente de la Comisión Primera del Senado, Eduardo Enríquez, no es el resultado de un estudio que recoja las deficiencias ya existentes ni propone soluciones de fondo⁹. Tres apartes del proyecto pueden dar cuenta de ello: por una parte, éste pretende reglamentar solamente la información relativa a la contratación oficial (artículo 1º.) sin tener en cuenta información derivada de otros procesos y trámites oficiales; por otra parte, el proyecto de ley busca que la información considerada como de reserva conserva tal categoría de manera indefinida y no, como sucede en las reglamentaciones a nivel mundial, por un número determinado de años; de otra parte, el proyecto se ha presentado para que sea considerada como una ley ordinaria y no, como lo exige el hecho de que se esté legislando sobre un derecho fundamental, como una ley estatutaria. Las organizaciones que conforman la plataforma *Más Información Más Derechos* han realizado un estudio sobre el proyecto de ley presentado por el senador Barriga y, de acuerdo a Francly Milena Abril, se trata de *“una copia mal hecha de la legislación chilena; hay muchas semejanzas con ésta, pero evidentemente no se puede extrapolar sin más al caso colombiano”*¹⁰.

Este caso bien puede ser un ejemplo de construcción de una política pública que termina aplazando las soluciones de fondo. Como plantea Murray Edelman, *“la construcción de los problemas a veces lleva consigo un efecto perverso de más largo alcance: ayuda a perpetuar o intensificar las condiciones definidas como el problema”* (1991: 35). Este mismo autor plantea cómo la promoción de determinadas leyes tiende a ocultar, deliberadamente o no, los asuntos de fondo del problema en cuestión en tanto éstos pueden generar divisiones y disputas entre los interesados; en ese sentido, la promulgación del proyecto de ley buscaría instalar a sus promotores en una estrategia política y mediática. En un proyecto realizado entre el portal de internet *lasillavacia.com* y la Universidad del Rosario, en el que hicieron un perfil de cada uno de los senadores de la República¹¹ (Quién es quién Ojo al Senado), vale la pena tener en cuenta la información de los senadores que promueven el proyecto de ley en cuestión, ambos pertenecientes al Partido Conservador. Su redactor, Carlos E. Barriga, de Norte de Santander, quien lleva tres periodos en esta corporación (2002- 2006, 2006-2010 y desde 2010), con caudal electoral en Norte de Santander, plantea: *“Quiero ser recordado como un senador que cumplió con su deber, como un senador propositivo en el tema legislativo. Como un senador que presentó sobre todo proyectos importantes sobre anticorrupción”*¹². Eduardo Enríquez – integrante de la Cámara de Representantes en los periodos 1998-2002 y 2002-2006; y en el

⁹ Debe tenerse en cuenta que este trabajo se ha realizado contando sólo con el punto de vista testimonial de integrantes de la plataforma *Más Información Más derechos*, y de la escasísima información sobre el proyecto de ley del senador Carlos E. Barriga.

¹⁰ Entrevista realizada a Francly Milena Abril

¹¹ <http://www.lasillavacia.com/historia/las-caras-del-senado-23195>

¹² <http://www.lasillavacia.com/ojoalsenado/perfil/16>

senado entre 2006-2010 y desde 2010- ponente del proyecto en la Comisión Primera, se presenta así: *“Quiero ser recordado por haber sido presidente de la Comisión Primera del Senado y por los resultados que se lograron con el apoyo de mis compañeros”*. Para los integrantes de la plataforma *Más Información Más Derechos*, las misiones por las cuales quieren ser recordados ambos senadores pueden influir en que se de paso al proyecto de ley – el uno como redactor, el otro como ponente y presidente de la Comisión donde se discute-.

3.2 Actores y escenarios de la sociedad civil

De acuerdo a la tipología de redes establecida por Rhodes (citado por Muller, 2006: 83), los actores que participan en la problematización del tema del acceso a la información por parte de la plataforma *Más Información Más Derechos*, podrían considerarse como una red temática, en tanto se trata de organizaciones con objetivos diferentes que, por vías diferentes, han identificado el tema del acceso a la información como de vital importancia para sus proyectos particulares y para la sociedad en general. Si bien la plataforma está compuesta por ocho organizaciones, tres de ellas son las que vienen liderando el proyecto de ley:

- la Fundación para la Libertad de Prensa FLIP, que desde su origen (1998) ha realizado talleres y encuentros con periodistas de diferentes regiones del país. En ese proceso, ha identificado las trabas en el acceso a la información pública como uno de los factores que afecta la libertad de prensa y pone en riesgo la seguridad de los periodistas: *“el tema se vuelve importante para la FLIP porque las malas prácticas de acceso a la información o las trabas para el acceso a la información pública son a veces una forma de censura y una forma de generar peligros contra la propia profesión. Una persona que publica noticias sin tener fuentes contrastadas o sin verificar las cosas en los documentos oficiales está más presta a que le hagan cualquier tipo de chantaje o presión judicial”*¹³. De otra parte, la FLIP ha establecido vínculos con organizaciones periodísticas a nivel internacional que también propenden por el tema del acceso a la información, entre ellas la Red Periodismo por el Acceso a la Información Pública, compuesta por 70 organizaciones de 15 países de la región¹⁴. Así mismo hace parte de la Plataforma Regional por la Libertad de Expresión e Información, compuesta por más de 20 organizaciones de la sociedad civil, la que ha establecido convenios de cooperación con instituciones de educación superior de América Latina y cuenta con *cerca de 80 especialistas (representantes de ONG's, abogados, académicos, periodistas y otros profesionales)* (que) *constituyen el capital humano de esta coalición y son fundamentales en sus actividades de cooperación horizontal, cátedras y misiones de incidencia estratégica*¹⁵.
-
- La Corporación Transparencia por Colombia, fundada en 1998, es el capítulo nacional de la ONG Transparencia Internacional. Su misión es

¹³ Emmanuel Vargas, abogado de la FLIP.

¹⁴ Ver: <http://www.periodismo-aip.org>

¹⁵ http://www.flip.org.co/content_display/3/731.html

*"liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia"*¹⁶. De acuerdo a Francy Milena Abril, politóloga de la Corporación, ésta ha venido trabajando temas relacionados con la rendición de cuentas y a partir de las mediciones de los índices de transparencia municipal, departamental y de las entidades nacionales (año 2002) se empiezan a dar cuenta de vacíos para *el acceso a información en temas de contratación y de empleados públicos: (...) a partir de eso y con el apoyo de la embajada de Holanda se empiezan a hacer estudios de caso y sale la pregunta de si es importante o no hacer un proyecto de ley en Colombia.*

- El Centro de Estudios de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, compuesto por una serie de investigadores y académicos en derecho y ciencias sociales, se propone intervenir en *debates públicos en torno a las instituciones, el derecho y las políticas públicas*.¹⁷ Una de sus miembros fundadores y socios, la abogada Catalina Botero Marino, fue designada desde el año 2009 como Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Desde ese lugar, ha liderado el tema de acceso a la información pública y la elaboración y promoción de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información; además de los informes anuales de la Relatoría, ha promocionado el documento *Buenas prácticas judiciales en materia de acceso a la Información en América* (2010).

De otra parte, en el año 2005 el centro de estudios publicó una investigación realizada entre Catalina Botero, Juan Fernando Jaramillo y Rodrigo Uprimny, *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992-2005)*. El conocimiento académico de los autores sobre la materia, más el apoyo recibido desde la Relatoría, permitió que la redacción del proyecto de ley, a cargo de Vivian Newman, fuera liderada por Dejusticia.

Al lado de estas ONG's nacionales – con claros vínculos con organizaciones internacionales- se han integrado progresivamente al posicionamiento del problema del acceso a la información pública y al proyecto de ley las siguientes organizaciones: Plataforma Medios y Democracia, Proyecto Antonio Nariño, Medios para la Paz, Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Ocaso, Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo CIDER, de la Universidad de los Andes, y el Programa Bogotá Cómo Vamos. También cuenta con la asesoría de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia PNUD. La coyuntura que permitió el encuentro y progresiva integración de estas organizaciones fue la campaña lanzada por la Embajada Británica en el año 2009, denominada "Más Información Más Derechos", que inicialmente arrancó con la participación de la FLIP, Transparencia por Colombia, Medios para la Paz y el CIDER, de la Universidad de los Andes. El propósito de la misma era *brindar mejores herramientas conceptuales de acceso a la información al Estado colombiano y a la sociedad civil en el marco de otros derechos, sensibilizando a los diferentes actores sobre la importancia del acceso a la información pública como fundamental para fortalecer la gobernabilidad, los derechos humanos y*

¹⁶ <http://www.transparenciacolombia.org.co/QUIENESSOMOS/>

¹⁷ <http://dejusticia.org/index.php>

la democracia, así como un mecanismo que permite sembrar confianza ciudadana hacia las instituciones. Además de ejercer un periodismo responsable, ético y de calidad¹⁸.

Una vez culminada esta campaña, las organizaciones vinculadas continuaron trabajando bajo la modalidad de la plataforma *Más Información Más Derechos*, desde la cual armaron en conjunto un estudio sobre el tema del acceso a la información para la elaboración del proyecto de ley; para ello, hicieron revisión y recopilación de normas internas, hacen contacto con organizaciones internacionales y con representantes de México, Chile y Argentina, donde se tienen las legislaciones más avanzadas sobre el tema; también contaron con el apoyo de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Catalina Botero, y el de la presidenta de la Plataforma Regional para la Libertad de Expresión y de Información (Carolina Bonfil).

A pesar de este proceso, solamente en diciembre del año 2011 se enteraron de la existencia del otro proyecto de ley liderado por los senadores Barriga y Enríquez, justamente cuando empezaban a diseñar la estrategia de incidencia en el Senado y en el Gobierno nacional. Después de algunos meses de búsqueda del senador Barriga, lograron reunirse con el ponente del proyecto, Eduardo Enríquez, y con sus asesores: *Les expusimos las falencias de su proyecto y les contamos el proceso de la Plataforma - los informes, talleres, reuniones realizadas-. Nos dijeron 'ustedes duraron tres años haciendo esto; nosotros en un día no lo vamos a hacer`.*

El acuerdo al que llegaron fue la realización de un foro donde se van a presentar los comentarios al proyecto de ley y se tratará de *influenciar la votación* para que éste no sea aprobado. Al foro deben asistir el Ministro del Interior, el Procurador General y el Ministro de Hacienda, por las consecuencias políticas, logísticas y presupuestales que supondría la aprobación de la ley. De otra parte, desde la plataforma *Más Información Más Derechos* se ha iniciado un lobby para lograr citas individuales con los demás senadores integrantes de la Comisión Primera con el fin de presentarles las objeciones del proyecto de ley e influir en que éste no prospere.

3.3 Papel de las organizaciones internacionales

Como se desprende de lo anterior, han sido fundamental el papel de las organizaciones internacionales en su apoyo las organizaciones sociales nacionales en el planteamiento del tema de acceso a la información pública como un asunto importante y susceptible de generar una política pública en Colombia. Estas organizaciones pueden categorizarse en tres tipos:

- a) Estatales: Embajada Británica y Embajada de los Países Bajos.
- b) Supragubernamentales: Organización de los Estados Americanos OEA, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia PNUD.
- c) Redes y Organizaciones No Gubernamentales: Alianza Regional por la Libertad de Expresión y de Información y la Red de Periodismo por el Acceso a la Información Pública.

¹⁸ http://www.flip.org.co/content_display/3/730.html

Además, debe tenerse en cuenta que algunas de las organizaciones promotoras del proyecto de ley tienen convenios de cooperación con ONG's internacionales.

Este apoyo, además de verse reflejado en recursos provenientes de la cooperación internacional y en asesoría académica y jurídica para la elaboración del proyecto de ley, supone también una presión para que el tema sea posicionado desde la perspectiva de derecho fundamental, acogiéndose a la reglamentación internacional. El fenómeno de las redes de defensa transnacional, centradas en principios que suponen un cierto carácter universal – en este caso la libertad de expresión y en ella el acceso a la información- buscan justamente, a través de políticas de información, construir un marco cognitivo para socializar el tema de interés y persuadir o presionar a los “actores meta” con capacidad de decisión en el tema (Risse, 2000).

4. Formulación de soluciones: las relaciones de fuerza

Si bien, como ha sido expuesto antes, el proceso relativo a los dos proyectos de ley es aún incipiente, el hecho de que ya se haya generado un primer encuentro entre agentes estatales y de organizaciones sociales para debatir el proyecto de ley en trámite, y de que se planee un foro en el seno de la Comisión Primera, con participación de los diferentes actores, incluidos funcionarios de alto nivel, supone el inicio de una nueva fase en el proceso deliberativo. En ella, los senadores ponentes establecen interrelación con organizaciones académicas y sociales expertas en el tema en cuestión; por su parte, éstas establecen interlocución oficial con la instancia formal de “los decisores”. El cruce entre la experticia de los políticos y funcionarios públicos, con la experticia de los activistas y académicos supondrá la confrontación de dos marcos interpretativos diferentes en torno a los objetivos de la ley. Un ejemplo de ello es el de la definición del *principio de transparencia* – expuesto en el proyecto de ley de los senadores: *implica el desarrollo de la función pública con claridad, nitidez, refulgencia, limpieza, pureza, es decir, todo lo contrario a oscuridad, nebulosidad, turbiedad, equivocidad, suciedad, fuliginosidad*” (artículo 4º). Una “descripción de diccionario”, dice Francy Milena Abril, de Transparencia por Colombia.

Como plantea Majone, en este ejercicio de confrontación de posiciones, es fundamental no restringirse al discurso académico especializado sino también a la utilización de recursos retóricos que logren persuadir al otro. A su vez, en tanto se trata de un debate en el que hay intereses diferentes, se tratará también, de ser necesario, de transformar las propias opiniones a partir del aporte del otro (1997: 42). La plataforma *Más Información Más Derechos* plantea que algunos de los aspectos del proyecto de ley que defienden *no son negociables*: la prevalencia del derecho al acceso a la información de interés público frente a protección de la intimidad o a la seguridad nacional, su carácter de ley estatutaria, el carácter temporal de la reserva de información pública y la vinculación de partidos políticos como “sujetos obligados”.

Algunos de las soluciones propuestas al tema por ambos proyectos, con las críticas de la plataforma al de los senadores, son las siguientes. Se advierten diferencias abismales entre ambos proyectos de ley en lo relativo a las soluciones que proponen para responder al problema del acceso a la información como política pública¹⁹:

¹⁹ Este cuadro se elaboró retomando elementos de los estudios realizados por la FLIP, Transparencia por Colombia y Dejusticia sobre el proyecto de ley presentado por el senador Barriga.

Tema	“Proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública nacional”, del senador Carlos Barriga.	“Proyecto de ley del derecho de acceso a la información” de la plataforma Más Información Más Derechos.
Campo de aplicación	Exclusivamente para los temas de contratación	<p>Toda entidad o persona pública en las tres ramas del poder y en todos los niveles de estructura estatal: central y descentralizada; de orden nacional, departamental, municipal y distrital).</p> <p>Entidades estatales independientes o autónomas.</p> <p>Personas privadas que reciben fondos o beneficios públicos nacionales mayores al 50% de su presupuesto.</p> <p>Partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.</p>
DDHH	Plantea que la ley estará limitada al respeto de los DDHH, principio de reserva legal, honra, buen nombre, intimidad personal y familiar y el debido proceso.	Como derecho fundamental, y de acuerdo al principio de proporcionalidad: si el perjuicio al interés general es mayor, debe aportarse la información de reserva.
Tipo de ley	Ordinaria	Estatutaria, por tratarse de un derecho fundamental. Esto quiere decir que está por encima de cualquier otra ley que la contradiga.
Publicidad de la información oficial	Debe reposar en la página web de cada entidad por un periodo de tres meses.	Debe reposar en la página web de cada entidad por tiempo indefinido, teniendo en cuenta las posibilidades de almacenamiento de información de la red.
Información de carácter comercial y económico	Incluye como causal de reserva parcial o total derechos de carácter comercial o económico.	No se debe exonerar información de carácter comercial o económico. Los casos especiales deben establecerse de manera precisa y taxativa.
Documentos en el ámbito de la defensa nacional o estrategia militar.	Su carácter reservado o secreto será indefinido.	Las reservas serán temporales. Doce años con posibilidad de otros 12 años prorrogables.

Implementación	Se creará el Consejo para la Transparencia Nacional, adscrito a la Vicepresidencia de la República.	Propone la creación de una Delegada de Información, adscrita a la Procuraduría General de la nación.
Educación	Desde el Consejo se capacitará a los funcionarios.	Propone incluir en los pensum escolares una cátedra sobre el derecho de acceso a la información.

En síntesis, el proyecto de ley presentado por el senador Carlos Barriga no alcanza una dimensión integral de las implicaciones de una política pública en acceso a la información. Por el contrario, algunos de sus artículos van en contravía del mismo (v.g. reservas legales indefinidas) y su implementación no garantiza el cumplimiento de la ley, en tanto el Vicepresidente de la República, quien presidiría el Consejo para la Transparencia Nacional, no tiene funciones decisorias ni disciplinarias. Con respecto al proyecto de ley de la plataforma *Más Información Más Derechos*, es importante hacer las siguientes consideraciones:

- Toma en consideración la noción de interés general, del cumplimiento de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario para el derecho de acceso a la información, por encima de las reservas legales en casos de seguridad nacional y de operaciones militares. En un contexto de conflicto armado como el colombiano, este aparte tiene una importancia significativa en tanto permite proteger a la población civil de operaciones militares estatales que por acción o por omisión generan desmanes en la misma. En el caso demostrado de algunas masacres cometidas por grupos paramilitares con el apoyo del Ejército colombiano... Buenas prácticas.
- Teniendo en cuenta el papel de grupos económicos en cumplimiento de servicios que antes correspondían a funcionarios del Estado, ya sea a través de los servicios públicos, contratación de obras, etc. deben ser claros los mecanismos para el acceso de información en que hay inversión de recursos estatales e incluso que éste pueda realizarse a cualquier empresa con inversión de recursos estatales incluso menor al del 50%.
- Será importante revisar en la formulación del proyecto el modo como algunos de sus artículos chocan con el de otros proyectos, por ejemplo el de la Nueva Reforma Estatutaria o el proyecto de ley de Inteligencia y Contrainteligencia, de modo que puedan prevenirse futuras confusiones para el cumplimiento de la reglamentación.
- En términos de implementación, resulta clave adelantar el proyecto con las instancias que garantizarán su buen funcionamiento. El hecho de que sea en la Procuraduría General de la Nación permite que se cuente con una estructura administrativa que facilite la implementación de la nueva Delegatura.

5. Algunas conclusiones:

A pesar de que hay dos iniciativas cursando en torno al tema del acceso a la información pública, puede considerarse su proceso como en un estado aún incipiente, ubicado, de acuerdo al modelo del ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) en su primera fase. En ella se juega fundamentalmente el posicionamiento del marco desde el cual quiere visualizarse el problema: Como un asunto limitado (temas de contratación) y limitante (apoyo a reservas legales) en el caso del proyecto del senador Barriga, y como un derecho fundamental, en el caso de la plataforma *Más Información Más derechos*. Si bien es prematuro anunciar cuál va a ser futuro de ambos proyectos, es evidente que se inicia una fase de discusión y de negociación en la que desde el punto de vista de las organizaciones sociales será clave acudir a estrategias de argumentación que persuadan a los

“decisores” en torno a las claves fundamentales de una política pública unificada en el acceso a la información pública en Colombia. Un importante mecanismo de presión para ello es el contexto internacional, en el que se ha avanzado jurídicamente en distintos países de América Latina y el mundo y en el que organizaciones como la OEA y las Naciones Unidas (desde el PNUD) pueden ejercer presión ante el Estado colombiano para que cumpla con los estándares internacionales en el tema; de ahí que oficinas como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Tecnologías de la Información o la Cancillería puedan promover el proyecto desde el Congreso de la República.

De acuerdo a los integrantes de la plataforma *Más Información Más Derechos*, el proyecto que cursa actualmente en la Comisión Primera no tiene muchas posibilidades de que prospere, aun pasando los debates que requiere, en tanto por su carácter de derecho fundamental debe ser reglamentado como norma estatutaria (caso en el cual, de ser aprobado, la Corte Constitucional podría derogarlo). No obstante, muy probablemente el debate y la negociación de “lo no negociable” de acuerdo a las organizaciones sociales involucradas, supondrá un proceso arduo de debate y lobby en diferentes instancias.

Ahora bien, a pesar de las campañas informativas (postales, folletos, páginas web, etc.) y talleres de socialización en diferentes ciudades del país (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Pasto), el tema aún carece de un posicionamiento importante en la agenda de los medios de comunicación, no obstante que éstos serían uno de sus principales beneficiarios²⁰: aún el despliegue mediático sobre el tema es insuficiente. Su construcción para las grandes audiencias como un “problema social” que requiere ser resuelto aún es precario, su conversión en noticia en la que se recogen casos particulares que reflejan un anomalía de orden más general se topa con coyunturas legislativas y mediáticas que lo ubican por lo pronto en un lugar secundario: ley de víctimas, ley de tierras, proyecto de referéndum de cadena perpetua a violadores y asesinos de niños, entre otros. Paradójicamente, al lobby de la plataforma *Más Información Más Derechos* en el senado de la República y en organismos estatales, probablemente deba sumarse el lobby en los medios de comunicación más influyentes del país.

BIBLIOGRAFÍA

- BOTERO, Catalina; JARAMILLO, Juan Fernando, UPRIMNY, Rodrigo, 2005, *Libertad de prensa y derechos fundamentales. Análisis de la jurisprudencia constitucional en Colombia (1992- 2005)*, Legis, Bogotá.
- EDELMAN, Murray, 2002, *La construcción del espectáculo político*, Manantial, 1ª. Edición, Buenos Aires.
- MAJONE, Giandomenico, 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- MULLER, Pierre, 2006, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, 2ª. Edición, Bogotá.
- ROTH, André- Noël, 2009, *Políticas Públicas. Formulación, implementación e valuación*, Aurora, 7ª. Edición, Bogotá.
- RISSE, Thomas, 2000, *The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights*. En: *The Third Force. The rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

²⁰ Ahora bien, esto supondrá abrir también la caja negra de la negociación de pauta publicitaria entre medios de comunicación y el estado.

Unidad de Análisis Político del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP, 2002, “*Cómo hacer un análisis de coyuntura (Elementos para el análisis político)*”, Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática No.5, Guatemala.

ZUÑIGA, Paola, 2010, *Informe de Transparencia por Colombia. Evaluación del grado de apertura informativa del Congreso de la República de Colombia*. En: *Foro Internacional Transparencia y Apertura Informativa del Poder Legislativo. Memorias*. Colección Cuadernos de Transparencia. Embajada de Noruega, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.

Documentos:

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011
Constitución Política de Colombia.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, Volumen III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 25 de febrero de 2009.

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Consejo Permanente de La Organización de los Estados Americanos. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. 28 de Abril de 2010.

Proyecto de Ley 2010 de 2010- Senado. “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y acceso a la información pública nacional, y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto de Ley de Acceso a la Información, 2011. Dejusticia, Transparencia por Colombia, Embajada de los Países Bajos.

Seminario sobre el Derecho de Acceso a la Información. Plataforma Más Información Más Derechos. Pasto, 24 de mayo de 2011.

Seminario Acceso a la Información: estándares internacionales y su aplicación en Colombia.

Proyecto Antonio Nariño, Embajada de Suiza y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cali, 23 de septiembre de 2009.

Columnas de opinión:

NEWMAN, Vivian, *En este 28 de septiembre, Día Internacional del Derecho a Saber, se raja el acceso a la información pública en Colombia*. En: *Semana.com*, 27 de septiembre de 2010

_____ *De cómo pedir información pública y morir en el intento!* En: *lasillavacia.com*, 27 de febrero de 2011.

Entrevistas:

Francy Milena Alba, politóloga de Transparencia por Colombia (mayo 17 de 2011).

Emmanuel Vargas, abogado, Fundación para la Libertad de Prensa FLIP (mayo 20 de 2011).

Páginas web:

www.lasillavacia.com

www.dejusticia.org

www.transparenciaporcolombia.org

www.flip.org

www.periodismo.aip.org