



# LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MUNDO

## II.A) ¿QUÉ ES UNA LAI?

Una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan. En resumen, las LAI implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una “necesidad de conocer” al principio de un “derecho por conocer”.

Las LAI son importantes aún cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión. El cumplimiento de las garantías constitucio-

nales es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación. Por ejemplo, los abundantes artículos constitucionales que garantizan el derecho al trabajo, educación, alimentación y salud que se observan en diversas Constituciones alrededor del mundo casi siempre han quedado en letra muerta. Solamente cuando las diversas legislaturas han tomado la iniciativa de proveer de principios reguladores a este tipo de provisiones, es que tales cláusulas han ganado el estatus de derechos efectivos para la ciudadanía y entonces, los gobiernos se han visto obligados a velar por su cumplimiento.

La organización no gubernamental Article 19 ha desarrollado un modelo que incluye los elementos básicos que toda LAI debe incluir (Ver Article 19, “Model Freedom of Information Law”). Este esquema no tiene el propósito de imponer un modelo único para ser

adoptado en todos los países, sino solamente busca servir de inspiración para aquellos países que se encuentren en proceso de impulsar sus propias leyes de acceso a la información o de modificar las ya existentes. En cualquier caso, como veremos más adelante, el modelo presentado por Article 19 constituye un tipo ideal muy superior, tanto a la histórica ley sueca que no incluye un cuerpo administrativo independiente o la posibilidad de sobreseer las excepciones en caso de existir un interés público superior, como a la más reciente ley de los Estados Unidos, que se aplica sólo a las “agencias” del poder ejecutivo.

Toby Mendel (2003a) ha resumido bien los principios centrales que deben guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información (LAI). Estos son:

- 1) **APERTURA MÁXIMA:** Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los



- principios de máxima apertura informativa.
- 2) OBLIGACIÓN DE PUBLICAR: Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
  - 3) PROMOCIÓN DE GOBIERNOS ABIERTOS: Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.
  - 4) ALCANCE LIMITADO DE LAS EXCEPCIONES: Las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.
  - 5) EFICIENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.

- 6) COSTOS: Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.
- 7) REUNIONES ABIERTAS: Las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.
- 8) EL PRINCIPIO DE APERTURA DEBE SER PRIORITARIO: Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.
- 9) PROTECCIÓN PARA INFORMANTES: Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.

Existe, desde luego, una gran variedad de formas en que los distintos países han diseñado y aplicado sus propias leyes de acceso a la infor-

mación en la práctica. Algunas de estas han incluido los principios arriba señalados de manera más destacada que otras y en general cada nación ha desarrollado su propia interpretación del concepto de libertad de información y de lo que en la práctica tal concepto requiere.

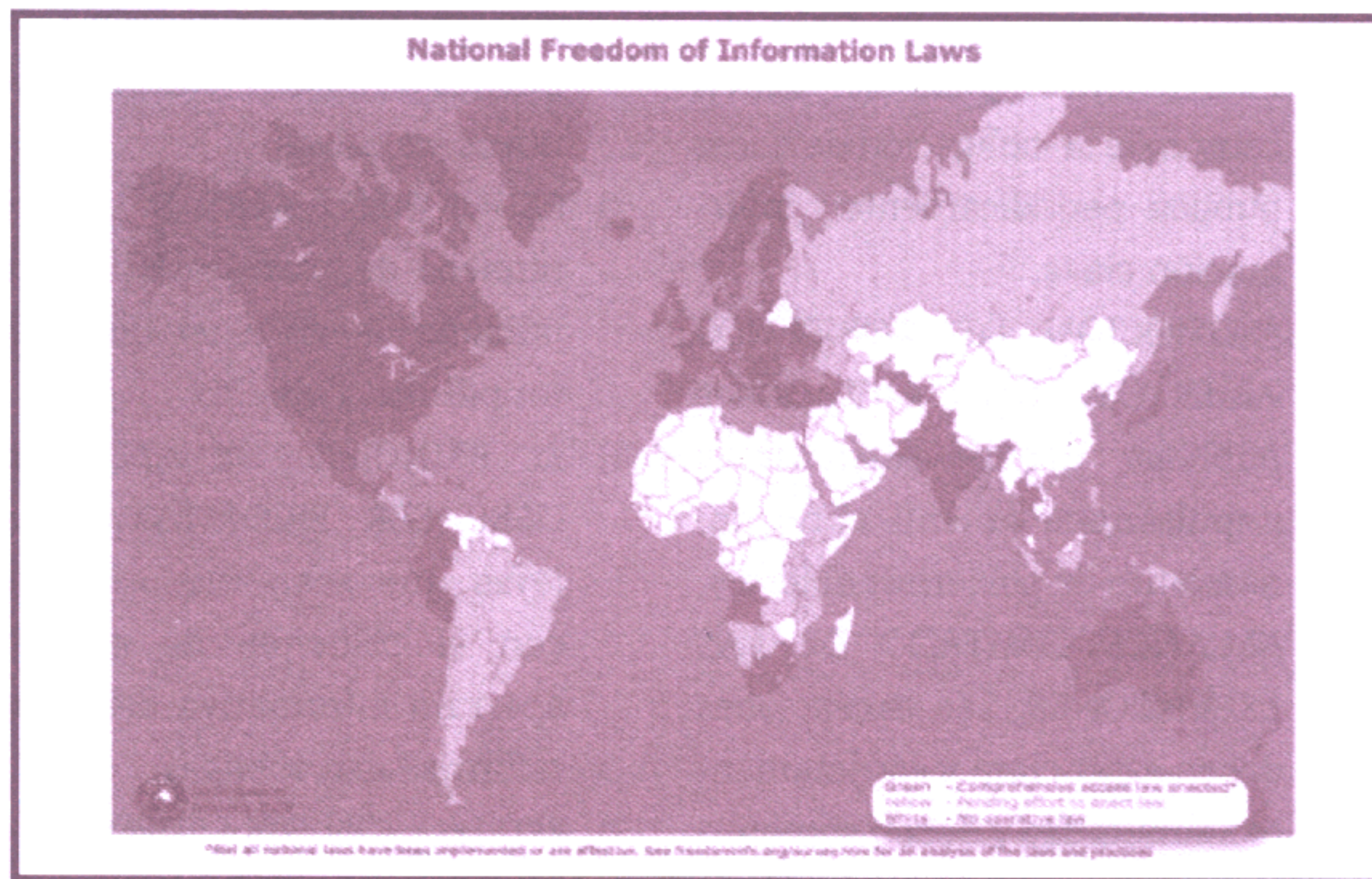
**EXISTE, UNA GRAN VARIEDAD DE FORMAS EN QUE LOS DISTINTOS PAÍSES HAN DISEÑADO Y APLICADO SUS PROPIAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA PRÁCTICA.**



## II. B) ESTADÍSTICAS GLOBALES

El cómputo más sistemático de las LAI actualmente existentes ha sido desarrollado por David Banisar, director de Privacy International. El proyecto estuvo originalmente diseñado por freedominfo.org con financiamiento por parte del Open Society Institute. Banisar comenzó su proyecto en 2002 y los resultados más recientes corresponden a febrero de 2005. Para ese entonces se habían contabilizado sesenta y dos diferentes naciones con LAI formalmente establecidas. Los países van desde Perú hasta Liechtenstein, Angola y Tailandia, e incluyen una gran variedad de naciones que en los cinco continentes interpretan de forma muy diversa el concepto de acceso a la información. El mapa muestra la distribución geográfica de las leyes de acceso a la información existentes.

El mapa revela que hay una evidente concentración de LAI en los



países más “desarrollados”. De hecho, veinticuatro de las sesenta y dos leyes existentes (lo cual equivale al 39 por ciento de las mismas) se encuentran en Europa occidental, los Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Australia y Nueva Zelanda. Además, la reciente ola de nuevas LAI en el mundo en desarrollo se ha concentrado en

Europa central y oriental, con diecinueve de las treinta y ocho leyes restantes (50 por ciento). De las otras diecinueve leyes en el mundo en desarrollo, nueve se encuentran en América Latina y el Caribe (México, Perú, Colombia, Panamá, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, Ecuador, República Dominicana); seis corresponden a Asia (Tailandia,



Filipinas, Pakistán, India, Tajikistán, Uzbekistán); tres más se ubican en África (Sudáfrica, Zimbawe y Angola), y sólo una se localiza en el Medio Oriente (Turquía).

La cronología de la aprobación de las leyes de acceso a la información a nivel internacional resulta muy ilustrativa:

**Tabla 1: Cronología de las LAI**

<b>AÑO</b>	<b>PAIS</b>
1766	Suecia
1888	Colombia
1951	Finlandia
1966	Estados Unidos
1970	Dinamarca
	Noruega
1978	Francia
1982	Australia
	Nueva Zelanda
1983	Canadá
1987	Austria
	Filipinas
1990	Italia
1991	Holanda
1992	Hungría

<b>AÑO</b>	<b>PAIS</b>	<b>AÑO</b>	<b>PAIS</b>
	Ucrania		Estonia
	España	2001	Polonia
1993	Portugal		Rumania
1994	Belice	2002	Panamá
	Bélgica		Pakistán
1996	Islandia		México
	Lituania		Jamaica
	Corea del Sur		Perú
1997	Tailandia		Tayikistán
	Irlanda		Uzbekistán
1998	Israel		Zimbabwe
	Letonia		Angola
1999	República Checa	2003	Croacia
	Albania		India
	Georgia		Kosovo
	Grecia		Armenia
	Japón		Eslovenia
	Liechtenstein		Turquía
	Trinidad y Tobago	2004	República Dominicana
	Sudáfrica		Serbia
2000	Inglaterra		Suiza
	Bosnia y Herzegovina		Ecuador
	Bulgaria		
	Lituania		
	Moldavia		
	Eslovenia		

Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Banisar (2004) y comunicaciones personales con David Banisar. Los años corresponden al momento en que las LAI fueron aprobadas por el Congreso o Parlamento respectivo.



Esta cronología revela que la aprobación de las LAI ha ido expandiéndose a ritmos acelerados en los años recientes. La gráfica de abajo muestra que ha existido una particular proliferación de LAI durante los últimos cinco años. Casi dos tercios de todas las LAI existentes (treinta y seis de sesenta y dos, es decir el 58 por ciento) han sido aprobadas a partir de 1999. (Figura 1: Cronología de LAI)

## II. C) DIFERENCIAS DE CONTENIDO DE LAS LAI ALREDEDOR DEL MUNDO

El contenido específico de las LAI aprobadas alrededor del mundo varía ampliamente entre las diversas naciones. Aunque todas las leyes permiten un amplio acceso a los documentos gubernamentales sin la necesidad de demostrar interés legal, existen diferentes formas en las cuales esta idea ha sido interpretada a través de las legislaciones

correspondientes. Existen cuatro grandes áreas en las que se hallan diferencias significativas entre las LAI.

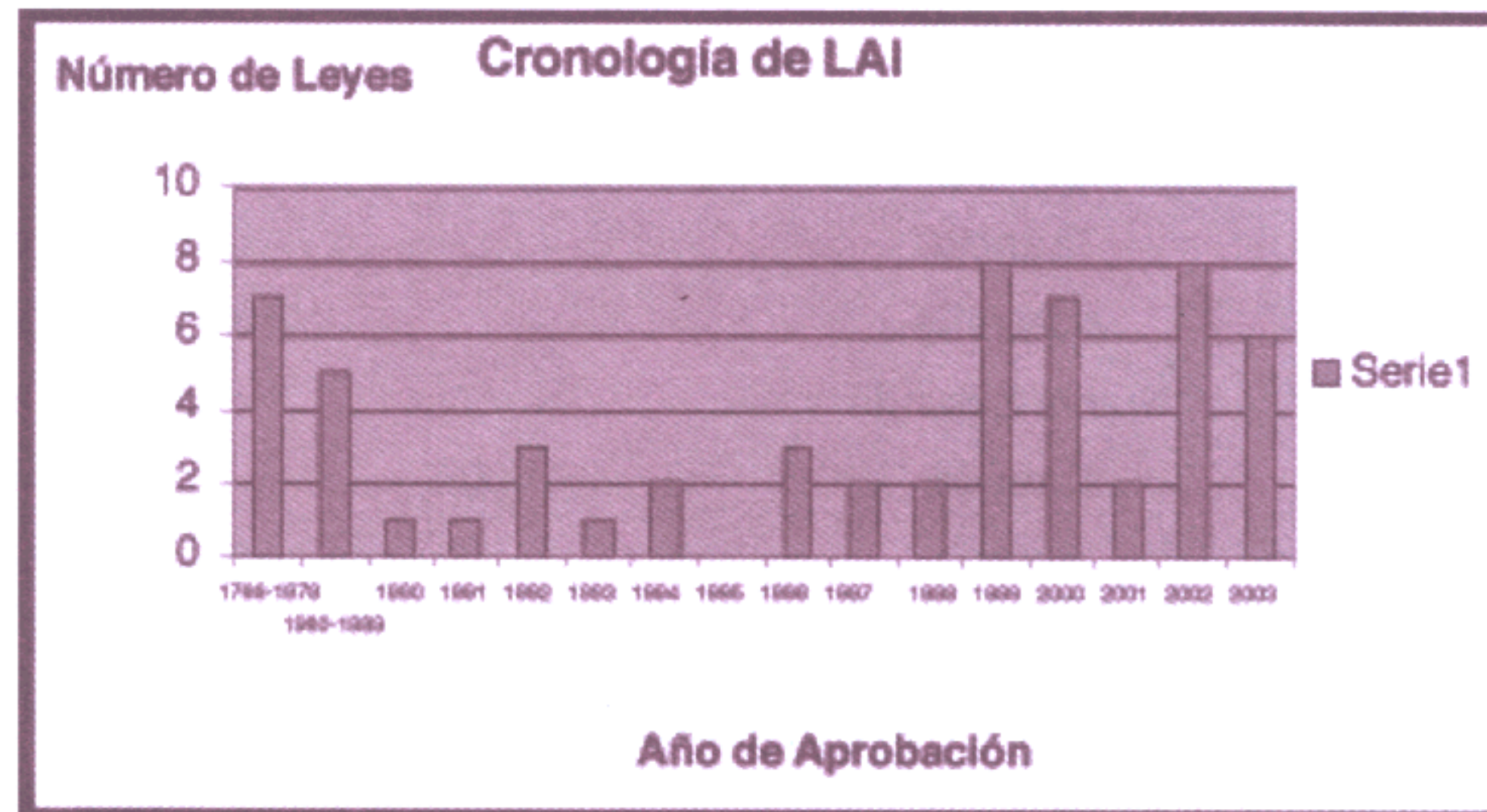
### 1) Cobertura

Un escenario ideal estaría dado por una ley que cubra todas las instituciones que reciben dinero público, incluyendo los tres poderes de gobierno, los organismos autónomos, las organizaciones no gubernamentales, los individuos, los contra-

tistas privados y los fideicomisos. Una situación aún mejor sería la de una ley que abriera a escrutinio público cualquier “entidad” que desarrolle funciones cruciales para el interés público (por ejemplo hospitales privados, escuelas, prisiones, etc.) independientemente de si estas reciben o no financiamiento gubernamental.

Desafortunadamente, la mayoría de las LAI ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales o

Figura 1: Cronología de LAI



Fuente: Elaboración de los autores con base en información de Banisar (2004).



fideicomisos, sin mencionar las instituciones que reciben importantes fondos gubernamentales como los contratistas del gobierno o las grandes corporaciones privadas a quienes se les encomiendan tareas o responsabilidades públicas y gubernamentales. Incluso viejos pioneros como Suecia se quedan cortos en este sentido, pues limitan la información pública a los documentos en posesión del gobierno. También los Estados Unidos tienen un problema muy serio en este aspecto. Por ejemplo, el uso generalizado de prisiones privadas ha sumergido al manejo de los penales en una terrible nube de opacidad (Roberts, 2001: 266).

Sudáfrica es una destacada excepción aquí. La sección 32 de la Constitución de 1996 explícitamente señala que “Todo mundo tiene el derecho de a) acceder a cualquier información en posesión del Estado y b) cualquier información en posesión de otra persona y que sea

requerida para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho”. El inciso b) es clave dado que obliga también a las empresas privadas y a las organizaciones no gubernamentales a observar las reglas de la transparencia.

Además de la falta de transparencia en el sector privado, también hay grandes resagos en los poderes legislativos y judiciales. Aparentemente la naturaleza deliberativa de la legislatura y la delicada naturaleza del trabajo desarrollado por el poder judicial han llevado a los arquitectos de las LAI a dudar acerca de la viabilidad de extender por completo la transparencia a este tipo de instituciones públicas. Por ejemplo, la LAI de Estados Unidos sólo cubre el Poder Ejecutivo. La LAI de México cubre los tres Poderes pero deja un amplio margen de acción al Poder Judicial y al Congreso para decidir la forma en que la ley debe ser aplicada.

Un asunto adicional respecto al tema de la cobertura lo constituye la forma en que dentro de las LAI el concepto de “información pública” es interpretado, ello independientemente de las “excepciones” que se

**APARENTEMENTE LA NATURALEZA DELIBERATIVA DE LA LEGISLATURA Y LA DELICADA NATURALEZA DEL TRABAJO DESARROLLADO POR EL PODER JUDICIAL HAN LLEVADO A LOS ARQUITECTOS DE LAS LAI A DUDAR ACERCA DE LA VIABILIDAD DE EXTENDER POR COMPLETO LA TRANSPARENCIA A ESTE TIPO DE INSTITUCIONES PÚBLICAS.**



declaran respecto al acceso de esta “información pública”. Aquí también hay una amplia variación. Algunos países como Pakistán definen la información pública en un sentido extremadamente limitado, restringiéndola a los documentos que abordan “asuntos oficiales” definidos estrictamente. Otros países como Tailandia definen el concepto de información pública en una forma mucho más liberal, de forma que éste incluye “cualquier registro en posesión de una autoridad pública, sin importar la forma o situación legal del registro, independientemente de si éste se encuentra clasificado o no” (Mendel, 2003a: 124).

## 2) Excepciones

El tema de las excepciones constituye uno de los asuntos más complejos y debatidos. Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier LAI al permitir a las autoridades guber-

namentales retener información discrecionalmente. Las excepciones típicas incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, secretos comerciales y deliberaciones internas<sup>4</sup>. En este aspecto algunos elementos centrales giran alrededor de la forma en que tales conceptos se definen, quién decide si alguna información en particular se encuentra cubierta por alguna excepción, cuáles serían las bases sobre las cuales alguna excepción se puede aplicar (por ejemplo, si se emplea una evaluación respecto al daño social –*harm test* o “prueba de daño”– que la aplicación de la excepción implicaría), y si hay o no la posibilidad de sobreescribir las excepciones en caso de existir un interés público superior –*public interest override* o “prueba de interés público”– que pueda convertir en pública la información.

Article 19 ha propuesto la ejecución de una “prueba de interés

público” compuesta de tres partes antes. El principio 4 de su documento *The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation* (1999) sostiene que:

**EL TEMA DE LAS EXCEPCIONES CONSTITUYE UNO DE LOS ASUNTOS MÁS COMPLICADOS Y DEBATIDOS RESPECTO DE LA MAYORÍA DE LAS LAI. UNA MALA REDACCIÓN EN MATERIA DE EXCEPCIONES PUEDE ANULAR EL ESPÍRITU DE CUALQUIER LAI AL PERMITIR A LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES RETENER INFORMACIÓN DISCRECIONALMENTE.**



- 1) La información [restringida] debe relacionarse a un fin legítimo definido en la misma ley.
- 2) Exponer esta información debe amenazar con causar un daño sustancial a ese legítimo fin.
- 3) La dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida.

De acuerdo a Article 19, sólo cuando estas tres condiciones se cumplan a cabalidad se puede justificar la retención de la información del escrutinio público. Esto es consistente con los “Principios de Johannesburgo” que fueron redactados por 35 destacados expertos provenientes de cada región del mundo en una cumbre celebrada en Sudáfrica en octubre de 1995. El principio 1 en su inciso d) del documento en cuestión señala claramente que:

Ninguna restricción a las libertades de expresión o de informa-

ción sobre la base del resguardo a la seguridad nacional puede ser impuesta a menos de que el gobierno pueda demostrar que esta restricción esté obligada por la ley y que sea necesaria dentro de una sociedad democrática con objeto de proteger un legítimo interés de seguridad nacional. La responsabilidad por demostrar la validez de esta restricción descansa en el gobierno.

El principio 1.3 amplía este requerimiento y señala que:

Para establecer una restricción en las libertades de expresión o de información es necesario proteger un legítimo interés de seguridad nacional y por ello un gobierno debe demostrar que:

a) la expresión o información en cuestión signifique una amenaza para un legítimo interés de seguridad nacional;

b) La restricción impuesta sea el medio menos restrictivo para la protección de ese interés y que,

**NINGUNA RESTRICCIÓN A LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN O DE INFORMACIÓN SOBRE LA BASE DEL RESGUARDO A LA SEGURIDAD NACIONAL PUEDE SER IMPUESTA A MENOS DE QUE EL GOBIERNO PUEDA DEMOSTRAR QUE ESTA RESTRICCIÓN ESTÉ OBLIGADA POR LA LEY Y QUE SEA NECESARIA DENTRO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA CON OBJETO DE PROTEGER UN LEGÍTIMO INTERÉS DE SEGURIDAD NACIONAL.**



c) La restricción sea compatible con los principios democráticos.

Estos principios han sido avalados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En 1996, el Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y de Expresión recomendó que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU avalara los principios de la Cumbre de Johannesburgo, por lo que, cada año, han sido tomados en cuenta en las resoluciones anuales de la Comisión sobre la Libertad de Expresión. (Mendel, 2003b: 9).

Desafortunadamente, la mayoría de las LAI no incluyen pruebas rigurosas como las señaladas. Por ejemplo, tanto en las legislaciones de Nueva Zelanda como de Inglaterra se contemplan “pruebas de daño” para algunas de las excepciones, sin embargo, los ministros gubernamentales tienen el poder de sobreseer las decisiones de la Comisión de la Información, permitiéndoles decidir el resultado final de la prueba de daño. La legislación británica es particularmente preocupante en este aspecto dado que contempla una larga lista de excepciones que incluyen, por ejemplo, las “comunicaciones con su majestad”. La legislación sueca no contiene ninguna prueba de interés público.

Pakistán es un buen ejemplo de un régimen de excepciones extremadamente deficiente, pues excluye información catalogada como “anotaciones en el expediente”, “minutas de reuniones”, “opiniones de intermediarios o recomendaciones” y “cualquier otra información que el gobierno excluye con base en el interés público”. Este tipo de exclusiones no se someten a ninguna “prueba de daño” o sobreseimiento con base en el interés público. Además, la legislación de Pakistán permite que el gobierno niegue información cuando los demandantes de la misma “no están

facultados para recibir la información demandada”, lo cual suma otra gran deficiencia al proceso, más allá de las exclusiones y excepciones formales (Mendel, 2003a: 66). Por otro lado, legislaciones progresistas como las de Sudáfrica someten todas sus excepciones a sobreseimientos con base en el interés público.

Otro aspecto intensamente debatido en el área de las excepciones es el asunto de las deliberaciones internas. La pregunta central es ¿Hasta qué punto al público se le debe permitir observar no simplemente las decisiones finales de los servidores públicos, sino también el proceso interno que generó tales decisiones? Hasta ahora la tendencia ha sido excluir a la ciudadanía de este proceso en nombre de la eficiencia. Sin embargo, algunos expertos han argumentado que tanto la democracia como la efectividad gubernamental se benefician al hacer públicas tanto las delibera-

28



ciones como los resultados finales. Por ejemplo, Thomas Ellington ha escrito que “el secreto oficial abre el riesgo de disminuir la calidad de las deliberaciones, porque cierra la participación a los de adentro generando un efecto de ‘cámara de eco’ y una atmósfera hostil a la crítica en la cual sólo los proponentes de una particular acción pública tengan voz” (Ellington, 2004: 8, Bok 1984: 196).

Otro elemento crucial respecto de las excepciones lo constituye el tema de la privacidad. Una gran cantidad de LAI son simultáneamente leyes para la protección de información personal. Esto es particularmente relevante en los países de Europa central y oriental donde existe una larga y ominosa historia de intrusión estatal en las vidas personales de sus ciudadanos.

Por ejemplo la LAI en Hungría ha sido nombrada Ley para la Protección de Información Personal y de Acceso a la Información de

Interés Público. Aquí la pregunta central sería ¿cómo podemos definir la frontera entre lo público y lo privado? Por ejemplo, ¿Las opiniones expresadas por el Consejo Consultivo de un organismo gubernamental durante sus reuniones son juicios expresados a título personal o ellas constituirían información de interés público? ¿Deberíamos catalogar la información contenida en los CV de los servidores públicos como datos personales o públicos? Recientemente a los autores se les han negado tanto las minutas de reuniones del Consejo Consultivo como los CV de altos funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México<sup>5</sup>.

Finalmente, otro tema central es la seguridad nacional, en particular el nuevo “Estado de Seguridad Nacional” (Jonas, 2004) que se ha propagado internacionalmente a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva

York. Por un lado, como Rodney Smolla ha señalado, “la historia está repleta de ejemplos de esfuerzos gubernamentales por suprimir la libertad de expresión sobre la base de medidas de emergencia supuestamente necesarias para la sobrevi-

**UNA GRAN CANTIDAD DE LAI SON SIMULTÁNEAMENTE LEYES PARA LA PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN PERSONAL. ESTO ES PARTICULARMENTE RELEVANTE EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL DONDE EXISTE UNA LARGA Y OMINOSA HISTORIA DE INTRUSIÓN ESTATAL EN LAS VIDAS PERSONALES DE SUS CIUDADANOS.**



vencia que en retrospectiva pueden parecer paranoicas, hipócritas o ridículas” (Smolla, 1992: 319 citado en Mendel, 2003b: 7). Por otro lado, el nuevo contexto internacional definitivamente exige respuestas innovadoras por parte del gobierno con objeto de contener las nuevas amenazas globales.

### **3) Supervisión y seguimiento**

La supervisión y seguimiento constituyen partes centrales de cualquier LAI, pues ellas determinan si ésta tendrá un impacto real en la gestión y operación de los gobiernos. Una LAI sin supervisión y seguimiento esta condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura. El procedimiento ideal para evitar lo anterior sería el establecimiento de un organismo autónomo que esté encargado de recibir las apelaciones y que también se dé a la tarea de

vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciudadanos. Sin un organismo autónomo las apelaciones deben pasar directamente a las cortes, lo cual resulta en un proceso altamente costoso en términos de tiempo, dinero y esfuerzo para la ciudadanía.

Desafortunadamente sólo 12 de los 62 países con LAI cuentan con comisiones independientes de información a nivel nacional. Estos incluyen a Bélgica, Canadá, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, México, Portugal, Eslovenia, Tailandia, e Inglaterra (Banisar, 2004: 6). Existe una importante variación entre estas diferentes comisiones. Por ejemplo, la Comisión Húngara para la Protección de la Información y la Libertad de Información es un Ombudsman sin la capacidad de emitir recomendaciones vinculatorias. Otros, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

en México, fungen como cortes administrativas. Como tercera opción está el caso de Irlanda, donde la figura del Comisionado de la Información es al mismo tiempo el Ombudsman nacional, lo cual aumenta su poder e influencia. En Sudáfrica el Ombudsman de los Derechos Humanos también es el responsable de vigilar el cumplimiento de la LAI.

En general, Roberts (1999) ha señalado tres modelos diferentes para el seguimiento de las LAI. Estas son:

- a. A los individuos se les otorga el derecho de someter una “apelación administrativa” ante otro funcionario de la misma institución a la cual la solicitud de la información fue sometida en primer lugar. Si esta apelación administrativa falla, el individuo puede apelar ante una corte o tribunal que pueda ordenar la entrega de la información.



- b. A los individuos se les otorga el derecho de entablar una apelación ante un Ombudsman independiente o ante un Comisionado de Información quien debe enviar una recomendación acerca de la entrega de la información solicitada. Si la institución ignora la recomendación, se procederá a apelar ante una corte.
- c. A los individuos se les otorga el derecho de someter una apelación ante un Comisionado de Información que tenga el poder de obligar a la apertura de la información requerida. Aquí no proceden mayores apelaciones legales, aunque en casos extremos las acciones del Comisionado quedan sujetas a revisión judicial.

Roberts señala que independientemente de cuál de estos escenarios exista, la presencia de un poder judicial independiente y de un ser-

vicio público profesional es absolutamente necesaria. En otras palabras, la supervisión y seguimiento de las LAI sólo podrá ser verdaderamente efectiva cuando ésta opere dentro de un ambiente institucional favorable.

Un elemento adicional con respecto a la supervisión y el seguimiento es el límite de tiempo que se les da a las agencias gubernamentales para entregar la información requerida. Algunos países como Noruega y Suecia tienen un periodo extremadamente corto para responder (24 horas). Otros, como Canadá, India, Irlanda y Sudáfrica, otorgan hasta 30 días. La ley original de los Estados Unidos, aprobada en 1966, no hacía referencia a ningún límite. Algunos países en vías de desarrollo han expresado la preocupación de que plazos reducidos para la entrega de información podrían sobrecargar sus ya de por sí débiles y abrumadas burocracias, así como obstaculizar el acceso a la informa-

ción pública en cuanto los plazos se venzan y la cantidad de casos apelados a las cortes se multipliquen. Sin embargo, un reciente estudio comparativo al respecto conducido por el Open Society Institute (2004) demuestra que, por el contrario, horizontes de tiempo cortos facilitan mejores desempeños para las LAI de los países en desarrollo.

Un tema particularmente complicado en el área de supervisión y seguimiento es que las dependencias gubernamentales frecuente-

**LA SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS LAI SÓLO PODRÁ SER VERDADERAMENTE EFECTIVA CUANDO ÉSTA OPERE DENTRO DE UN AMBIENTE INSTITUCIONAL FAVORABLE.**



mente buscan evadir las leyes de transparencia utilizando formas informales de comunicación y de registro de información. La experiencia de la *Administrative Procedures Act* (Ley de Procedimiento Administrativo) en los Estados Unidos es un ejemplo importante en este sentido. Debido a la lentitud y complejidad de los procedimientos administrativos que esta ley impone para la formulación de reglamentos formales, las dependencias gubernamentales responden por medio de la utilización de reglamentos informales e “interpretativos”. El problema con ello es que estos reglamentos no cuentan con los mismos requisitos de transparencia, lo cual lleva a la creación de un gran cuerpo de “leyes sombra” que se apartan del escrutinio público (Johnson, 1998). Aquí tenemos el paradójico resultado de una ley diseñada para transparentar la actuación gubernamental que al mismo tiempo la empuja hacia la

opacidad. Tales fenómenos constituyen desafíos importantes para los comisionados de información, los Ombudsmen, y las cortes para tomar medidas proactivas en su interpretación de la ley, evaluando no sólo la respuesta de los servidores públicos ante requerimientos específicos de información sino también las conductas orientadas a evitar el cumplimiento de la ley en su conjunto.

#### **4) Facilidad de Acceso**

Un gobierno abierto es condición necesaria más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas. No basta con que los servidores públicos no oculten la información que manejan. La rendición de cuentas implica una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo. Consecuentemente, el aspecto de

las LAI que se refiere a la obligatoriedad de la publicación periódica de la información es absolutamente crucial. Por ejemplo, el artículo 7 de la LAI mexicana señala que todos los “sujetos obligados” deben publicar en una forma “que facilite su uso y comprensión por las personas” información completa sobre su estructura orgánica, las facultades

**UN TEMA PARTICULARMENTE COMPLICADO EN EL ÁREA DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO ES QUE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES FRECUENTEMENTE BUSCAN EVADIR LAS LEYES DE TRANSPARENCIA UTILIZANDO FORMAS INFORMALES DE COMUNICACIÓN Y DE REGISTRO DE INFORMACIÓN.**