

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**Acceso a la Información Pública y Desarrollo
Humano en Guatemala, más allá de la aprobación
de una ley.**

Trabajo final de investigación para optar por el grado de
Magíster en Desarrollo Humano

**Autor: María Alejandra López Cárcamo, M.A.
Director de tesis: Silvio Rene Gramajo Valdés, PhD.**

28/04/2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EL DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO	11
II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA	32
III. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO HUMANO: UNA RELACIÓN INTRÍNSECA	48
IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN, DESARROLLO HUMANO Y LEGADOS AUTORITARIOS EN GUATEMALA	68
V. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA CONSTRUIR DEMOCRACIA Y EXPANDIR EL DESARROLLO HUMANO	103
CONCLUSIÓN	150
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
ANEXO 1	160
ANEXO 2	165
LISTA DE TABLAS	168

AGRADECIMIENTOS

A la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina por la confianza brindada y otorgarme una beca para cursar el programa de Maestría en Desarrollo Humano.

A todo el equipo docente y administrativo de FLACSO Argentina por sus aportes, dedicación y profesionalismo en el transcurso del programa.

A las instituciones públicas de Guatemala, que atendieron el llamado a mis solicitudes y posibilitaron acceder a información necesaria para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Muy especialmente a mi director de tesis, el Dr. Silvio Gramajo, por su calidad docente, su profesionalismo, sus enseñanzas diarias y principalmente por haberme introducido en esta temática de relevante importancia para Guatemala, que es la transparencia y el acceso a la información; por su acompañamiento y guía para lograr el objetivo trazado.

A mi familia, que siempre ha apoyado mis metas académicas, por su paciencia, amor, solidaridad y empeño para verme como una mujer independiente, profesional y de aporte para Guatemala.

A Guatemala, por quien me profesionalizo, trabajo y esmero para poder generar un aporte que permita traer cambios sustanciales en búsqueda del bien colectivo y el desarrollo de las personas.

A todas las personas que de alguna u otra forma colaboraron para que este proyecto pudiera llegar a su culminación, un sincero agradecimiento.

Resumen

Este documento presenta los resultados de una investigación cuyo propósito fue abordar las causas por las cuales la vigencia de una ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, no ha logrado impactar el desarrollo humano del país.

Para ello se realizó un análisis teórico sobre la relación intrínseca de la transparencia y el acceso a la información, la democracia y el desarrollo humano, desde el enfoque planteado por Amartya Sen, evidenciando que, efectivamente, el desarrollo como libertad se compone de un papel instrumental necesario para expandir las libertades mismas de las personas y fomentar el desarrollo humano.

Que la eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de libertad que puede contribuir extraordinariamente a aumentar las demás, es la capacidad de transparencia, misma que incluye el acceso a la información. Éste, en su calidad de libertad instrumental, se encuentra interrelacionado con los diferentes tipos de libertad propuestos por Sen, contribuyendo a aumentarlos.

A su vez, se realizó un estudio de casos en Guatemala, con el objeto de ilustrar algunas experiencias relacionadas con acceso a la información y transparencia, y el alcance que las mismas pudieran tener en alguna de las libertades de desarrollo humano presentados por el enfoque de Sen.

El estudio concluye, por un lado, que existen legados autoritarios de peso en la democracia guatemalteca que han afectado tanto el efectivo funcionamiento de la ley de acceso a la información pública, como el desarrollo humano del país.

Por el otro, para que la transparencia y el acceso a la información tengan una afectación real y directa en el desarrollo humano, debe existir una doble vía entre los actores involucrados y dejar de asumir estos temas como algo meramente institucional y de gobierno.

Esta es una temática que requiere del decidido aporte y coordinación entre sociedad civil y el Estado, pues de lo contrario el desarrollo humano no encontrará beneficio de instituciones tan importantes como las abordadas en el presente trabajo de investigación.

Palabras Clave: desarrollo humano, democracia, transparencia, acceso a la información, legados autoritarios.

INTRODUCCIÓN

El Desarrollo Humano es un paradigma que abarca mucho más que el crecimiento económico. “Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004 del PNUD, el Desarrollo Humano tiene que ver con ampliar las posibilidades de elección de las personas, fomentando sus capacidades básicas como vivir una vida larga y sana, adquirir conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, participar en comunidad y sentirse libre de temor, entre otras” (Delgado, 2009, pág. 3).

Ahora bien, los distintos abordajes que se le han dado al concepto de desarrollo humano, cada vez toman más en cuenta la importancia de combatir a la corrupción, debido al impacto que esta tiene sobre el desarrollo humano mismo, y la necesidad de valorar la transparencia y el acceso a la información, como una herramienta necesaria para fortalecerlo; con lo cual también se fortalece la democracia.

El “Banco Mundial estima que la corrupción absorbe alrededor del 9% del Producto Interno Bruto regional. Además del daño directo al bienestar de la población —en particular de la más vulnerable— y al desarrollo económico de un país (Elliot 1997, 247), los estudios demuestran que la corrupción en las instituciones deslegitima el sistema político (Burbano de Lara 2005; Serra, López y Seligson 2004; Rowland 1998). “La corrupción corroe las sociedades y contribuye a una justificada falta de confianza y seguridad en la gestión de los asuntos públicos” (Clark 2012)” (PNUD P. d., Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, 2014, pág. 86).

A su vez, el Fondo Monetario Internacional, ha manifestado que “La corrupción en el sector público retira entre 1,5 y 2 billones de dólares al año de la economía mundial y genera costos muchísimo más altos al contener el crecimiento global, impedir una mayor recaudación pública y limitar la caída de los niveles de pobreza” (Lawder, 2016, s/p).

En ese sentido, cada vez más se evidencia un reconocimiento de que la corrupción tiene un impacto negativo sobre el desarrollo humano. Pese a que esta es una práctica extendida, tanto en países ricos como pobres, “(...) algunos estudios han demostrado que es mayor el impacto negativo de la corrupción en los países con desarrollo bajo y medio, afectando principalmente a las poblaciones en condición de vulnerabilidad social, (UNDP, 2008, Pág. 10). Transparencia Internacional ha afirmado que “La corrupción y la desigualdad se refuerzan mutuamente, creando un círculo vicioso entre corrupción, reparto desigual del poder en la sociedad y desigualdad en la distribución de la riqueza” (TI, 2017, recuperado de <http://www.transparency.org/>).

Por consiguiente, pareciera ser que se evidencia una relación intrínseca entre corrupción y niveles de desarrollo humano, y que los mismos se refuerzan, sobre todo en espacios o gobiernos en los cuales “La pobreza se ha extendido y la desigualdad de género es alta. Hay escasos mecanismos institucionales de equilibrio de poderes, la toma de decisiones es poco visible para la ciudadanía, la sociedad civil y la economía son débiles y la desagregación ambiental es severa (PNUD, 2014, pág. 3).

Siguiendo esta lógica de pensamiento, el autor Amartya Sen planteó desde su concepto de desarrollo como libertad, la necesidad de tomar en cuenta para la expansión de las libertades de las personas, la capacidad de transparencia, que se entiende como la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad, así como su aprovechamiento libre, misma que influye en el grado de confianza entre las personas de una sociedad, pero también en su relación con el Estado.

Avances significativos en esta materia se demuestran con la implementación de herramientas relacionadas al campo de la transparencia, tales como el contar con legislación que permita garantizar el derecho humano de acceso a la información, el cual en su papel de derecho instrumental, puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales de las personas como los económicos, sociales, políticos o culturales, ya que permite a los ciudadanos definir aquellas circunstancias que pueden afectar su vida y

desarrollar la capacidad para tomar decisiones libres e informadas; así como acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Esto último, desde el enfoque de Sen, se convierte en una herramienta que contribuye a los diferentes tipos de derechos y/o oportunidades de expansión de la libertad de las personas y, por lo tanto, fomenta el desarrollo humano.

En el caso particular de Guatemala, en el año 2008 se aprueba una ley de acceso a la información pública. Sin embargo, a casi nueve años de su entrada en vigencia y de la utilización progresiva de la misma para hacer uso de la información, pese a que ha aumentado cada año, los índices de desarrollo humano se han mostrado más bien conservadores en su comportamiento, manteniéndose el país con un índice de desarrollo medio.

Contrario sensu, los datos arrojados por el Índice de Percepción de Corrupción y los últimos escándalos políticos del país, ponen en duda la eficacia de contar con una ley de acceso a la información que sirva de herramienta para fortalecer la democracia, sus instituciones y el desarrollo humano.

La relevancia del presente tema de investigación surge precisamente de la relación existente entre democracia, desarrollo humano y acceso a la información. Una condición indispensable para la realización de los dos primeros, es la garantía precisamente, del derecho de acceder a toda aquella información que se encuentra en la esfera de lo público, mediante la implementación de herramientas que permitan su regulación y efectiva implementación. Además, la existencia de legados represivos que ponen en riesgo este derecho.

Así, los principales temas que se abordarán en la presente investigación, tienen por objeto ahondar en las relaciones existentes entre democracia, desarrollo humano y acceso a la información. En el caso particular de Guatemala, hacer una aproximación sobre la existencia de aquellas relaciones entre acceso a la información y democracia; y la incidencia que estas han tenido en el desarrollo humano del país.

El problema que aborda la presente investigación, partió de la experiencia del proceso de transición democrática guatemalteca, que se caracterizó por configurarse, dentro de un conflicto armado interno. La vigencia de este enfrentamiento duró 10 años más, posterior a instalarse el nuevo régimen político a través de la apertura democrática de la Constitución de 1985. A su vez, de los resabios que este proceso tan sui generis dejó, para el nuevo período: las herencias autoritarias. La investigación tomó en consideración, el peso que este proceso político histórico tuvo para la instalación de la democracia en el país, su consolidación y calidad de sus instituciones actuales.

Esto permitió evidenciar que cuando se trata del derecho a la verdad y el acceso a la información, existen resabios de herencias del pasado que han permanecido, no sólo en la detención del poder, sino en el ejercicio del mismo, al punto de intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas tan necesarias para la consecución de tales derechos, y con ello la democracia misma. Esto debido a que, dichas herencias autoritarias, lograron condicionar la fase de transición misma, provocando efectos adversos en la consolidación democrática y sus instituciones, tomando como referente, en este caso particular de investigación, el acceso a la información y su incidencia en el desarrollo humano del país.

Este estudio explica el estado actual del acceso a la información en Guatemala y las dificultades que encuentra para materializarse, de acuerdo con los antecedentes históricos y políticos del país, particularmente, aquellos que tienen relación con los resabios autoritarios. Sobre todo, haciendo énfasis en la incidencia que pudieran tener estos en el actual sistema democrático y el desarrollo humano, como parte de la calidad del mismo.

El objetivo del presente trabajo es contribuir al debate actual sobre acceso a la información en Guatemala, a efecto de poder dar cuenta de los avances y desafíos que ha representado para la temática misma, como para el desarrollo humano. Agregando a dicha reflexión, la forma en cómo las herencias autoritarias han encontrado la forma de cambiar a través del tiempo, adaptándose a modos democráticos y legales, para poder persistir como factores

determinantes, y así comprender los avances o retrocesos en la aplicación efectiva de este.

Dado que la construcción de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, han convivido con herencias autoritarias, y que el acceso a la información representa un pilar fundamental de dichas instituciones; cabe analizar si este derecho logra su objetivo o ha quedado relegado al juego de la simulación democrática misma y en todo caso, analizar el peso que las herencias autoritarias tienen en su avance, así como las repercusiones que pudieran tener para el desarrollo humano.

Los fundamentos teóricos sobre los cuales se sustenta la presente investigación, recaen principalmente en tres áreas específicas. La primera relacionada con el campo del desarrollo humano. La segunda vinculada al concepto de transparencia y su relación intrínseca con otros conceptos como el acceso a la información, la democracia y el desarrollo humano, desde el enfoque propuesto por Amartya Sen, el cual se constituye como el marco teórico de abordaje del presente trabajo. De forma más concreta, la investigación busca explicar la relación que existe entre el papel instrumental del acceso a la información para el desarrollo humano.

La tercera temática, enfocada en las herencias autoritarias, partiendo de un recorrido histórico político, sobre la caracterización que tuvo la transición democrática del país, que permita comprender el peso que esto tuvo en el diseño, aprobación e institucionalización de la ley de acceso a la información; así como sobre la situación actual de desarrollo humano del país.

Por una parte, la construcción del contenido teórico de los conceptos de desarrollo y, posteriormente, de desarrollo humano, parte de la base de las teorías clásicas de economistas como Smith, Malthus y Ricardo, que buscaban la implementación de políticas públicas dirigidas a aumentar el desarrollo económico desde la maximización del producto interno bruto de los países, hasta tomarse en cuenta aspectos relevantes como la pobreza, la desigualdad, la inequidad, desde autores como Keynes, y su definición del Estado de bienestar.

Para finalmente arribar a un cambio de paradigma propuesto por Amartya Sen, el cual agrega al debate, dimensiones tales como la expansión de las libertades reales de las personas y la eliminación de las principales fuentes de privación de estas, la pobreza económica, la vejación de las libertades políticas, o la falta de servicios y atención social públicos por parte de los Estados. Marco teórico desarrollado desde el trabajo de Amartya Sen (1999), (2000) y de otros autores como Edo, M. (2002) y Gontero, S. I. (2005), quienes se suman a la reflexión del mismo.

Seguidamente, se desarrollan las posturas de autores como Robert Dahl, R. (2004) quien teoriza acerca de un umbral mínimo de elementos que permite a los Estados caminar hacia un concepto de democracia ideal. Sen, A. (1999) quien argumenta sobre el valor universal de la democracia. A su vez, Norberto Bobbio, N. (1986) quien suma al debate la necesidad de pensar sobre la calidad democrática desde lo público, como elemento necesario para su realización. Y finalmente el planteamiento de Thede, N. (2010), que reflexiona sobre la calidad democrática desde el planteamiento de los derechos humanos, como eje transversal de la primera y base para una rendición de cuentas de los poderes públicos, elemento indispensable para la calidad democrática.

Siguiendo esa línea, el concepto de transparencia, se construye en la presente investigación, partiendo de autores como Guerrero, J. P. (2005), Merino, M. (2005), Villanueva, E. (2005), Ackerman, J. M. (2008), Aguilar Rivera, J. A. (2008), Cossío, J. R. (2008), Rodríguez Zepeda, J. (2008), Vergara, R. (Octubre de 2008), Schedler, A. (2008), Naessens, H. (2010), y Sosa, J. (2011), Scrollini, F. (2012). Dicha construcción conceptual permitió establecer la relación necesaria que existe entre transparencia y democracia. Específicamente, como ciertas herramientas de transparencia como lo es el acceso a la información, pasan por la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la garantía de otros derechos, permitiendo la mejora de la calidad democrática misma. Esta se construyó desde el planteamiento de autores como Calland, R. (2002), Neuman, L. (2002), Ackerman, J. M., y Sandoval, I. (2008), López Ayllón, S. (2009), Canavaggio, P. (2011), Dunn, D. (2011) y Gramajo, S. (2009) (2012).

Finalmente, se aborda la relación existente entre acceso a la información, desarrollo humano y herencias autoritarias, partiendo primero del análisis del concepto de “transición democrática”. Esto permitió, explicar la forma en cómo se desarrolló este proceso en el país, así como, argumentar que, en casos como el guatemalteco, las transiciones dieron origen comúnmente a democracias incompletas, derivado de la existencia de importantes enclaves o legados autoritarios. Como resultado, estos resabios se han constituido como una deuda pendiente para algunos países de la región, sobre todo para la construcción de sus instituciones democráticas. En el caso particular de este trabajo, en el diseño e implementación de la ley de acceso a la información pública. Los autores que se abordaron en la construcción de este marco teórico, son Garretón, M. A. (1997). Gramajo, S. (2009), (2012). Morales López, H. (2007). Quan, G. A., López Robles, C. V., Torres-Rivas, E., y Rodas, P. (2014).

La presente investigación se erigió con el objeto de analizar la o las causas que pudieran explicar por qué el contar con una ley de acceso a la información pública en Guatemala, no ha logrado impactar el desarrollo humano del país y si la misma es suficiente para su eficacia misma. Para ello, el cuerpo del estudio se presenta en cinco capítulos: el capítulo I, presenta y desarrolla conceptualmente, el debate en torno al desarrollo, más allá de su concepción utilitarista. El capítulo II, busca presentar una aproximación al concepto de transparencia y su relación intrínseca con otros conceptos como el acceso a la información, la democracia y el desarrollo humano, desde el enfoque desarrollado por Amartya Sen, el cual se constituye como el marco teórico de abordaje del presente trabajo.

El capítulo III, de forma más concreta busca explicar la relación que existe entre el papel instrumental del acceso a la información para el desarrollo humano; el capítulo IV está dirigido a hacer un recorrido histórico político sobre la caracterización que tuvo la transición democrática del país, para comprender el peso que esto tuvo en el diseño, aprobación e institucionalización de la ley de acceso a la información; así como sobre la situación actual de desarrollo humano del país.

Finalmente, dentro del capítulo V, se pretende presentar algunos datos y estudios de casos al azar que permitan matizar el enfoque de Sen, constando lo que por un lado demuestran los datos y cifras en esa materia versus ejemplos puntuales en los que, efectivamente, se genera la instrumentalidad del derecho como capacidad de transparencia, según el autor. A su vez, en una última etapa, analizar qué es lo que hace falta, más allá de la vigencia de la ley, para que el acceso a la información logre acoger su papel instrumental, como lo plantea Sen, desde una forma más consistente e institucional.

La metodología sobre la cual se diseña y desarrolla el presente trabajo de investigación es de tipo descriptiva y explicativa, con el fin de poder establecer y comprender en una primera parte, la relación causal existente entre transparencia, acceso a la información pública, democracia y desarrollo humano; y en una segunda parte, determinar y caracterizar, por un lado, el funcionamiento del acceso a la información pública en Guatemala y su institucionalización a través de una ley, desde su vigencia a la presente fecha; así como de la situación del desarrollo humano en el país.

Lo anterior, con el objeto de dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Si existe una Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, por qué no se registran mejoras en el avance del desarrollo humano en el país?

Dado que las variables principales a estudiar, son el derecho de acceso a la información y el desarrollo humano, se buscó conocer cómo se comportan entre ellas, su relación o asociación. Específicamente la relación existente entre la transparencia, el acceso a la información pública y el desarrollo humano. En ese sentido la investigación pretendió determinar si la existencia de una ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, su vigencia y funcionamiento, tiene relación con la mejora o no, del desarrollo humano.

Es por ello que se utilizó como método el estudio cualitativo cuyo enfoque es de tipo inductivo, pues la presente investigación pretendió darle una participación valorativa a las variables a estudiar, ya que buscó determinar si el acceso a la

Información en Guatemala y su institucionalización a través de una ley, ha impactado los avances de desarrollo humano en el país; una vez establecido esto, buscar los significados a través de la interpretación del porqué del comportamiento como tal de las variables estudiadas.

Para complementar los objetivos se consideró necesario generar el cruce y análisis de datos contenidos en distintos instrumentos técnicos nacionales e internacionales, con el fin de analizar y explicar las causas o factores que impiden que la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala no logre impactar en el desarrollo humano del país.

En ese sentido el trabajo de campo se realizó de la siguiente forma: en una primera parte se desarrolló el análisis de contenido de datos contenidos en el índice nacional de desarrollo humano, -INDH- y el Informe del Índice de Percepción de la Corrupción -IPC-. Seguidamente, se presentaron solicitudes de información a distintas instituciones públicas del país y finalmente, la presentación de casos de estudio.

En el caso puntual de la construcción de casos, esta permitió determinar la relación existente en las variables de acceso a la información y desarrollo humano y los objetivos de la presente investigación, pese a que los datos arrojaron de forma inconstante e indirecta un comportamiento sobre las mismas. La presentación de estos se desarrolló de la siguiente manera: 1. Se presenta el resumen del caso para contextualizarlo, 2. Se explica de qué forma se activó el acceso a la información, si desde una solicitud de información o de la publicación de oficio de información, 3. Se establece, desde el enfoque de Sen, la interrelación que se da entre la capacidad de transparencia y las demás libertades del enfoque, finalmente en un punto 4. Se sintetizan dichas interrelaciones en una tabla de relación, para darle claridad a lo demostrado

Como resultado, la presente investigación permitió demostrar varias cosas. Por un lado, la relación intrínseca existente entre las materias abordadas; es decir, entre democracia, transparencia y desarrollo humano. Seguidamente, que el

acceso a la información se constituye como el factor instrumental de la capacidad de transparencia, que permite la realización de las demás capacidades de las personas propuestas por Sen, para el alcance del desarrollo humano. Esto, ya que el ejercicio de derechos humanos y de la calidad democrática, pasan precisamente por el ejercicio pleno del acceso a la información.

Por otro lado, que si bien, el desarrollo humano se ve afectado por otros factores, para su efectiva realización como el racismo, la discriminación, el poder de las élites, las deficiencias estatales entre otros; el acceso a la información permanece como un factor importante para el progreso del mismo. Principalmente por los efectos negativos que la ausencia de este derecho tiene para la calidad democrática y por ende, para el desarrollo humano. A su vez, se demostró dentro del análisis que para el caso específico del acceso a la información, un factor de peso para su consecución o no, son las herencias autoritarias que dejó el proceso de transición democrático del país.

Finalmente, mediante el estudio de campo construido, durante la vigencia de la ley de acceso a la información pública en Guatemala, la ilustración de las experiencias presentadas en los casos, permitió demostrar de forma empírica, la interrelación del alcance que la capacidad de transparencia propuesta por el enfoque de Sen, puede llegar a tener para el desarrollo humano.

Cabe aclarar que, en el desarrollo del trabajo, se presentó la dificultad con respecto a la obtención de datos estadísticos producidos de forma oficial por el estado de Guatemala, derivado de la escasa cultura que se tiene sobre este tema en el país. Mucha de la información pudo obtenerse de organizaciones civiles guatemaltecas, organismos internacionales que monitorean el tema en el país; así como de la sistematización de información solicitada, de forma separada, en aquellas entidades públicas que tienen alguna función relacionada con el tema.

A su vez, las unidades de información pública de instituciones de gobierno, no siempre atendieron las solicitudes de información planteada, o presentaron limitantes al momento de entregar la misma. Algunas por entregarla de forma tardía, otras por obstaculizar las respuestas a las solicitudes. En otros casos, por

no tener la información solicitada y, finalmente, al entregarla de forma parcial o negarse a entregar la información. Esto se constituyó como una limitante para la investigación.

I. EL DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

a. ¿Cuál es el debate en torno al desarrollo humano?

La realidad del mundo actual demuestra que las relaciones e interacciones funcionan bajo una razón que afirma una suerte de hegemonía del mercado por encima del ser humano, la vida y el ambiente. Además, dicha racionalidad se desarrolla con una celeridad tan grande que el mundo se modifica sin cesar y el conocimiento no siempre está al día de tantas transformaciones.

Esto es una manifestación de la modernidad que se traduce en “(...) un proceso de carácter global -de una realidad distinta a las precedentes etapas históricas- en la que lo económico, lo social, lo político y lo cultural se interrelacionan, se interpenetran, avanzan a ritmos desiguales hasta terminar por configurar la moderna sociedad burguesa, el capitalismo y una nueva forma de organización política, el Estado-nación” (Revueltas, 1990, pág. 2).

Hoy, estos subsistemas, -económico, político y sociocultural-, sobre los cuales se va organizando la sociedad, interactúan y funcionan desde una lógica diferenciada, de forma autónoma y bajo sus propias reglas. La política determinada por el poder, la economía por el dinero, y el mundo vital por la solidaridad.

Los rasgos principales de esta modernidad: globalización, acumulación y expansión encuentran su base legítima en la racionalidad; “(...) el poder condensado en el Estado se vuelve impersonal y está definido por instituciones y constituciones. De lo concreto se pasa a lo abstracto; de lo transparente a lo opaco; de lo inmediato a lo mediato; de lo diferente y variado a lo homogéneo” (Revueltas, 1990, pág. 2).

Esto ha provocado una crisis de paradigma en el campo de lo ético, ya que, por un lado, tanto el subsistema económico como el político están atravesados por una racionalidad instrumental de costo beneficio (dinero o poder), mientras que, por otro lado, el espacio sociocultural o mundo vital y vigente, lo está mediante la interacción comunicativa.

Sin embargo, este último espacio de deliberación, de diálogo, del ámbito público, encuentra cada vez más dificultad de afianzarse frente a los dos primeros, quedando relegado el espacio de la solidaridad; generándose así, un quiebre entre razón ética, razón económica y razón política.

Derivado de lo anterior, el desafío ha radicado en reconstruir puentes de comunicación y conexión entre la ética, la sociedad, la política y la economía. El campo del desarrollo no ha sido la excepción. Hoy, derivado de los aportes de autores como Amartya Sen, se considera el desarrollo desde una visión más amplia; definiéndose como "(...) un *proceso* en el que *ingreso real per cápita* de un país se incrementa en un *largo periodo*, sujeto a que el número de personas por debajo de la línea absoluta de pobreza no se incremente y que la distribución del ingreso no se vuelva más desigual" (Gontero, 2005, pág. 111).

En ese sentido, el debate en torno al concepto de desarrollo ha transitado de tener un contenido eminente utilitarista, basado en las teorías clásicas de economistas como Smith, Malthus y Ricardo, que buscan la implementación de políticas públicas dirigidas a aumentar el desarrollo económico desde la maximización del producto interno bruto de los países, a tomar en cuenta aspectos relevantes como la pobreza, la desigualdad, la inequidad. Esta economía del desarrollo, comienza a cambiar su contenido, a partir de los años sesenta y setenta; este se "(...) centraba de modo más específico en la pobreza y la desigualdad y se argumentaba que el incremento del PIB no era una condición suficiente para eliminar la pobreza, por lo que se comenzaron a agregar otras dimensiones al concepto del desarrollo" (Gontero, 2005, pág. 112). La riqueza como medio no garantizaba el desarrollo de las personas.

Este debate se ha visto enriquecido por algunas dimensiones tales como la expansión de las libertades reales de las personas y la eliminación de las principales fuentes de privación de estas, entre ellas la pobreza económica, la vejación de las libertades políticas, o la falta de servicios y atención social públicos por parte de los Estados. Estas nuevas dimensiones en el contenido del concepto de desarrollo han permitido aportar al debate nuevas formas de “(...) definir las múltiples dimensiones que conforman el término *libertad*, y sus relaciones con otros aspectos como los de género, la forma de medición de la pobreza, la ética, la democracia y la distribución del ingreso, entre otros” (Gontero, 2005, pág. 112).

b. El desarrollo desde la visión de la teoría utilitarista

Para comprender la evolución del concepto de desarrollo, es necesario analizar principalmente la teoría y enfoque económico y político vinculado alrededor del modelo económico imperante, vigente a nivel global. El primer análisis deviene de la crítica planteada al estado de bienestar por parte de la corriente liberal basada en la economía neoclásica. “A partir de la década de los años ochenta, la propuesta keynesiana sobre el Estado de Bienestar en los países desarrollados y el llamado “tercer mundo” es cuestionada a partir de la experiencia generada en la aplicación de estrategias de desarrollo donde el Estado jugaba un papel fundamental, así como la aplicación de medidas proteccionistas y de promoción de la industria para evitar dependencia externa” (Morales, 2007, pág. 22).

Dicha propuesta liberal buscaba reforzar su estrategia de intervención y con ello incidir en la construcción del enfoque que debía darse a la economía del desarrollo. La base principal de su argumentación era que la economía únicamente podía crecer si ésta era liberalizada internamente, mediante la apertura comercial y financiera de los países; es decir agenciando al mercado y no al Estado ni a la sociedad.

El planteamiento neoclásico influyó en el concepto de desarrollo que se adoptaría en los distintos organismos internacionales vinculados al tema de desarrollo. Bajo esta lógica es que fueron establecidos tanto el Consenso de Washington como los programas de ajuste estructural; es decir, el análisis del enfoque favorable al mercado, como vía para que los factores productivos se desarrollen plenamente y, en consecuencia, se generara un bienestar social. Como resultado, las políticas de ajuste estructural se convirtieron en la propuesta más viable para que los países pudieran salir del subdesarrollo. Específicamente en esta temática, las medidas de crecimiento económico aplicadas estaban planteadas como la alternativa para reducir la pobreza.

Todo lo anterior, permite comprender por qué el concepto de desarrollo hasta finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta se construía desde el enfoque utilitarista dominante, hasta que surge un cambio de paradigma que integra la libertad y la justicia en el concepto de desarrollo, colocando a las personas en el centro del debate de éste. El concepto de desarrollo, desde el punto de vista utilitarista, afirma que el desarrollo de las personas deviene de crecimiento económico y por ende este es medible a través del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) o de las rentas personales. Este enfoque normativo tradicional, centra su atención en las utilidades o las rentas reales.

En ese sentido, el utilitarismo define el bienestar como utilidad, considerando que el estado social más justo para las personas, será aquel que mayor utilidad global produzca; quedando excluidas variables como justicia distributiva. Específicamente la “utilidad” como tal encuentra dos razones valorativas, la primera como un estado mental, el placer, la felicidad y la satisfacción que deviene de la acumulación y la segunda, como una “(...) medida de valor de los objetos, que matemáticamente se representa mediante una relación binaria. Los utilitaristas piensan que la función de utilidad (o de elección) puede representarse como una relación binaria y que las elecciones de todas las personas se realizan maximizando tal función” (Prats, 2006, pág. 305).

Derivado de ello, es que surge la principal crítica al utilitarismo puesto que relaciona la justicia social con la maximización de las utilidades, lo que provoca

que la idea de justicia sea subsumida; el estado social más justo no necesariamente es el que mayor utilidad global produce. Puesto que el concepto de desarrollo desde la concepción utilitarista se basa en la economía tradicional del desarrollo que se sustenta en la concentración en el producto interno bruto y el funcionamiento del mercado con la oferta de bienes concretos, queda excluido lo que la gente puede o no puede hacer con este cúmulo de riqueza; es decir la capacidad de agenciarse de la misma. “El desarrollo debe centrarse en lo que la gente pueda o no pueda realizar y en las vinculaciones directas con sus "entitlements", más que en la oferta y en el output de la economía” (Prats, 2006, pág. 309).

Frente a esta crítica del utilitarismo, surge entonces la necesidad de repensar el significado de bienestar y redefinir el contenido del concepto de desarrollo humano, ya no desde el enfoque utilitarista sino desde las libertades humanas. Partiendo de esta nueva idea, autores como Amartya Sen, proponen una nueva forma de considerar la justicia social y de tratar el desarrollo económico, generando un cambio de paradigma al concepto de desarrollo humano.

c. Un cambio de paradigma: el enfoque de desarrollo como libertad

De acuerdo con Sen, el nuevo debate sobre el desarrollo se centra en establecer si es posible alcanzarlo únicamente mediante el crecimiento económico. “El tiempo ha demostrado, no sin sufrimiento por parte de los más desfavorecidos, que no basta con crecer económicamente. Es necesario distribuir mejor los ingresos para que los habitantes de una región o país superen problemas tan adversos como la injusticia social y la ausencia de oportunidades. Ese es el propósito del Desarrollo Humano” (PNUD, 2006, pág. 27).

Esto no quiere decir que el crecimiento económico no sea importante, al contrario, lo es y mucho, pero siempre que los ingresos obtenidos por el mismo sean distribuidos equitativamente y sirvan para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas. “Aunque existe una relación entre la

opulencia y los logros, ésta puede o no ser muy estrecha y puede muy bien depender extraordinariamente de otras circunstancias” (Sen, 2000, Pág. 29).

Es decir, que la importancia del crecimiento económico debe ir más allá de considerar la acumulación de la riqueza, la maximización de las rentas y del aumento del PIB como determinantes de las condiciones y calidad de vida de las personas, aunque en una parte sí guarden una relación importante. El crecimiento económico no es un fin en sí mismo. Es importante considerar que además de contar con rentas para vivir y vivir bien, las personas deben tener acceso a bienes y servicios necesarios para alcanzar una buena calidad de vida y consecuentemente, poder ejercer sus derechos con libertad.

Como se menciona anteriormente, se ha generado una crisis de paradigma en el campo de lo ético, especialmente ante el surgimiento de un enfoque de desarrollo humano que se aleja de la ética tradicional en la que primaba la renta y la riqueza frente a la vida humana y las libertades fundamentales. Este nuevo enfoque de desarrollo centra su análisis en las personas, su vida y libertades.

Hoy, este cambio de paradigma argumenta que, tanto la renta como la riqueza deben integrarse a un análisis más amplio al momento de hablar sobre el éxito o las privaciones de las personas. El argumento instrumental debe complementarse, incluyendo las libertades y derechos como factores que aportan al desarrollo humano, pero también al progreso económico mismo. El estudio clásico de la economía debe girar la mirada a la necesidad de estudiar la valoración de las oportunidades con las que cuentan las personas para vivir bien y de los factores que influyen en tales oportunidades.

En ese sentido, este nuevo paradigma, a partir del supuesto nuevo de que la renta si bien es un instrumento necesario para el desarrollo de las personas, este depende de otras circunstancias cuando se trata de la calidad de vida de las personas. Que, si bien los mercados contribuyen a aumentar la misma y con ello las oportunidades económicas de las personas, esto no garantiza una calidad de vida basada en la ampliación de las libertades, ya que se puede tener una capacidad económica muy alta, pero carecer de libertades políticas, por ejemplo.

La economía como disciplina ya no puede continuar centrando su objeto de estudio en las utilidades, la renta y la riqueza, sino que debe centrarse en las libertades como tal. “Para juzgar el desarrollo económico no basta con observar el crecimiento del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y de las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos” (Sen, 2000). Este es el cambio de paradigma que presenta un enfoque de desarrollo como libertad.

Este nuevo enfoque que se presenta como un paradigma alternativo, se basa específicamente en las personas. Si bien, las políticas del consenso de Washington y las reformas estructurales mencionadas anteriormente presentan una estrategia adecuada para reducir la pobreza y aumentar el empleo, estas mejoras y, consecuentemente, los recursos económicos obtenidos, no necesariamente se traducen en políticas promotoras de desarrollo humano. ¿Por qué? Porque las mismas no pueden ser aplicadas de igual forma a cada país, sino que deben concentrarse en las características específicas de cada contexto histórico, político, cultural etc.; por ende, de cada sociedad, de las personas que las integran.

El nuevo enfoque de desarrollo propuesto por Amartya Sen y adoptado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades de las personas, en contraste con la visión tradicional que se identifica con el crecimiento del PIB, de las rentas personales, con la industrialización, tecnología o modernización.

Sen explica a lo largo de su obra, “Desarrollo y Libertad”, que si bien los factores económicos antes relacionados pueden ser un medio muy importante para expandir las libertades que disfrutaban las personas, “(...) las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos)” (Sen, 2000). Por lo tanto, si lo que promueve el desarrollo es la libertad de las personas, el mismo debe centrarse en ello por ser el fin

mismo y no únicamente en los medios económicos como causa principal de todo el proceso.

Si el fin mismo del desarrollo es la libertad, el proceso para su alcance implica la eliminación de todas aquellas condiciones que afecten la realización de la misma, tales como la pobreza, la falta de oportunidades económicas, las privaciones sociales, el abandono de los servicios públicos y la tiranía e intolerancia de los estados represivos o autoritarios.

Como se ha dicho anteriormente el crecimiento de la riqueza no necesariamente implica la garantía de libertades para todas las personas. Para el caso de la pobreza, por ejemplo, un país con un producto interno bruto elevado pero un alto índice de desigualdad, puede generar la privación de libertades básicas de las personas, las cuales son necesarias para evitar que caigan en la indigencia, enfermedades fácilmente evitables, la desnutrición o el hambre. En esa misma línea de pensamiento, la privación de libertades puede estar relacionada con la falta de instituciones eficaces para el mantenimiento de la salud, la educación, la seguridad y la paz.

Finalmente, desde el punto de vista de las libertades políticas, el tipo de régimen de gobierno incide en el reconocimiento y ejercicio de las mismas, puesto que, en un régimen autoritario, existe el riesgo de violación de libertades de las personas, tales como la libertad de expresión, información, participación social, política o económica. Lo anterior, indistintamente de que la economía registre los mejores índices de rentas, ingresos o riqueza.

Al respecto Dahl establece que el valor de la democracia radica entre otros aspectos¹ en el hecho de que “(...) (9) solamente la democracia ofrece a la gente

¹ Dahl establece que otros aspectos relevantes para el valor de la democracia son: “(1) la democracia ayuda a prevenir que el gobierno sea ejercido por autócratas crueles y viciosos; (2) las democracias representativas modernas no libran guerras entre sí; (3) los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que aquellos con gobiernos no democráticos; y (4) la democracia tiende a promover el desarrollo humano –medido en términos de salud, educación, ingreso personal y otros indicadores– más plenamente que otras formas de gobierno. La mayoría también consideraría deseables otros rasgos de la democracia, aunque algunos los considerarían menos importantes que los descritos en (1) a (4): (5) la democracia ayuda al pueblo a proteger sus intereses fundamentales; (6) la democracia garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales que los sistemas no democráticos no otorgan ni pueden otorgar; y (7) la democracia asegura a sus ciudadanos una gama más amplia de libertades personales que las demás formas de gobierno. Por fin, existen algunos rasgos de la democracia que algunos –los críticos de la democracia– no considerarían

la oportunidad máxima de asumir la responsabilidad moral respecto de sus elecciones y decisiones en torno a las políticas de gobierno; y (10) sólo en una democracia puede existir un nivel relativamente alto de igualdad política” (Dahl, 2004, pág. 48).

Sin embargo, la realidad de aquellos países con democracias incipientes, como el caso de Guatemala, presentan un escenario que pone en entredicho la premisa de que el régimen democrático, per se, asegura en primera instancia el desarrollo humano de un país y además garantiza las libertades políticas y el desarrollo humano dentro del país.

En el caso particular de Guatemala, la situación social y económica del país se ha visto marcada por la pobreza, la exclusión, el racismo, la violencia y la impunidad, causadas, entre otras razones, por la debilidad de sus instituciones públicas que funcionan con poco presupuesto, debido a la escasa recaudación fiscal, recursos que se ven mermados además por altos índices de corrupción.

Algunos datos estadísticos arrojados por el informe de situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión, del año 2015, evidencian el problema sistémico de la pobreza en el país, ya que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística guatemalteco (INE), el 53,7% de la población vive en pobreza y de este porcentaje, el 13,3% corresponde a extrema pobreza. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, indicó que el 62,4% de la población guatemalteca vive en pobreza media; el 29,6% en pobreza extrema y el 3,6% en pobreza severa; es decir que entre 1990 y 2015, la cantidad de personas que viven en pobreza incrementó" (CIDH, 2015).

De acuerdo con el mapa de pobreza rural del Banco Mundial, habría áreas de Guatemala donde el porcentaje de extrema pobreza superaría el 70%" (OEA, 2015, pág. 24). En temas de desnutrición crónica, el 49,8% de los niños y niñas menores de cinco años la padecen.

nada deseables, si bien la mayoría, al reflexionar sobre ellos, juzgaría que al menos merecen la pena: (8) únicamente la democracia brinda al pueblo la máxima oportunidad de vivir bajo leyes de su propia elección; (...)"

¿Cómo se explican estas contradicciones? Desde el escenario planteado sobre desarrollo humano, Dahl argumenta que un problema y desafío para la democracia, muy arraigado en el caso de Guatemala, es la desigualdad de recursos; al respecto establece que pese a que “las economías de mercado descentralizadas alentaron la difusión de la democracia, en los países donde no estuvieron suficientemente reguladas, estas economías terminaron por producir desigualdades en términos de recursos económicos y sociales, desde la riqueza y el ingreso hasta en la educación y el estatus social” (Dahl, 2004, pág. 49).

Esto, ligado al campo de las libertades políticas, permite explicar cómo las élites con más recursos (económicos o de poder), tienden a emplearlos para influenciar el sistema político en provecho propio, constituyéndose así un obstáculo para el alcance de la igualdad política. Otro ejemplo de las limitaciones a las libertades políticas, ligado a la libertad de expresión, es el caso de los periodistas y defensores de derechos humanos. “Según lo reportado por la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (Udefegua) se habrían registrado 380 ataques o agresiones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos entre enero y septiembre del 2015” (OEA, 2015, pág. 15).

Al respecto, Dahl explica que muchos de los países que asumieron el proceso de transición a la democracia a fines del siglo XX y principios del XXI, enfrentaron problemas y desafíos particularmente serios, algunos que incluso hoy continúan vigentes en Guatemala; tales como, la pobreza generalizada, el desempleo, la desigualdad de riqueza, el analfabetismo, la falta de una cultura política ciudadana, el racismo, la discriminación, un sistema de justicia débil y la corrupción. “A la luz de estas circunstancias, es bastante posible que el extraordinario ritmo de democratización que comenzó en el siglo XX no se adentre mucho en el siglo XXI. En algunos países, es probable que continúen en pie sistemas autoritarios. En ciertos países que han hecho la transición a la democracia, puede ocurrir que las nuevas instituciones democráticas permanezcan débiles y frágiles. Otros países podrían perder sus gobiernos democráticos y revertir a alguna forma de gobierno autoritario” (Dahl, 2004, pág. 52).

Para el caso de Guatemala, la afirmación de Dahl puede entenderse como un presagio, ya que los gobiernos autoritarios y la existencia de un conflicto armado interno promovió la existencia de legados que, aún hoy, siguen vigentes y han encontrado la forma de coexistir dentro del régimen democrático. Más adelante se ahondará sobre el contexto específico de Guatemala, a efecto de encontrar respuesta sobre esto.

Por ahora, puede concluirse en primera instancia que, si bien la democracia encuentra problemas y desafíos en su consolidación, la calidad de la misma puede ir mejorando y no existe otro tipo de régimen político que hasta ahora demuestre tener mejores resultados en materia de libertades.; y ésta última, es fundamental para el proceso de desarrollo puesto que lo que “(...) pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas. Los mecanismos institucionales para aprovechar estas oportunidades también dependen del ejercicio de las libertades de los individuos, a través de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones que impulsan el progreso de estas oportunidades” (Sen, 2000, pág. 21).

Desde esta lógica ha quedado establecido que la libertad es un fin, al constituirse como el fin principal de desarrollo; este busca ampliar las libertades de las personas y con ello expandir las capacidades de éstas para que puedan llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar.

También es importante recordar que la libertad además de ser un fin, es un medio, debido a las relaciones existentes entre los distintos tipos de libertades presentadas por Sen (las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia, la seguridad protectora) y el aporte que generan cada una de ellas y cómo se complementan para la mejora de la capacidad general de las personas. Esto es lo que Sen denomina la libertad instrumental.

Si bien, Sen le da mayor importancia a la primera premisa al buscar aumentar la libertad por la libertad misma (libertad constitutiva), no hay que dejar de lado que la libertad desde su papel instrumental es una herramienta necesaria para lograr el desarrollo.

“El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. (...) La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros” (Sen, 2000, Pág. 56 y 57).

Según Sen, existen cinco tipos de libertad desde la perspectiva instrumental: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Aplicando dicha propuesta, se puede afirmar que estos tipos de derechos y libertades por un lado contribuyen a mejorar las capacidades de las personas, y por el otro, contribuyen a complementarse mutuamente.

Desde el enfoque de desarrollo como libertad, están relacionadas entre sí con el fin de mejorar la libertad de las personas en general. “Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales” (Sen, 2000, Pág. 28).

Es importante recalcar que al alcanzarse la libertad como fin y como medio, las personas cuentan con oportunidades sociales que les permiten configurar la realidad, que tienen razones para valorar, convirtiéndose en sujetos activos de su destino, es decir, desarrollando su capacidad de agencia; lográndose el desarrollo humano. Sen (2000) define al agente como: “(...) la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios

valores y objetivos independientemente de que los evaluemos o no también en función de otros criterios externos” (Pág. 35). Las personas se convierten en sujetos activos generadores de cambio en el desarrollo.

Por lo tanto, ya no se trata del concepto tradicional de agente, contemplado en la teoría de los juegos o en la teoría económica, el cual se refería a aquella persona que actuaba en representación y de acuerdo a los objetivos de otra persona; el concepto de agencia de Sen se encuentra ligado a la persona que actúa y provoca cambios por sí mismo y conforme sus propios valores y objetivos. Este papel de agencia del individuo lo posiciona “(...) como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos)” , agrega Sen (2000, pág. 36) .

Finalmente, debe considerarse que para que las personas puedan ejercer su capacidad de agencia, como promotores de su propio desarrollo, de forma plena y eficaz, debe existir la posibilidad del debate valorativo para las mismas, esto, es fundamental para alcanzar el desarrollo como libertad, ya que:

“(...) la necesidad de analizar la valoración de las diversas capacidades en función de las prioridades públicas es un activo, que nos obliga a dejar claro cuáles son los juicios de valor en un terreno en el que no es posible –ni se debe evitar- la realización de juicios de valor. De hecho, la participación pública en estos debates valorativos –explícita o implícitamente- constituye una parte fundamental del ejercicio de la democracia y de la elección social responsable. (...) Algunos supuestos que parecen funcionar sin problemas y de una manera fluida funcionan ocultando las ponderaciones y los valores elegidos con refinada opacidad. (...) El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social” (Sen, 2000, Págs. 140-141).

Queda claro que, para este nuevo enfoque de desarrollo como libertad, la democracia es un elemento indispensable, puesto que tanto las libertades individuales como la agencia y el debate, difícilmente serían realizables en un estado no democrático. El valor fundamental de la democracia es la libertad.

d. La libertad como piedra angular

La concepción de libertad que adopta este nuevo enfoque de desarrollo “(...) entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, como las oportunidades reales que tienen los individuos dadas sus circunstancias personales y sociales” (Sen, 2000). Las oportunidades no siempre serán ejecutadas por las personas, pero eso no implica que no deban ser realizables o posibles para las mismas.

La garantía en este nuevo enfoque de desarrollo, consiste en la posibilidad para las personas que las oportunidades sean realizables. Por lo tanto, la importancia de la libertad es porque construye capacidades para las personas.

Si se aborda esto desde el escenario económico, como se hizo referencia, la riqueza como tal no garantiza el desarrollo. Desde el nuevo paradigma, lo que se busca es que las personas tengan la capacidad de transformar las rentas, los ingresos o la riqueza, por ejemplo, en aquello que consideran necesario para llevar la vida que deseen. “El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo” (Edo, 2002, pág. 21).

Se menciona el caso de la riqueza o las rentas, debido a que aplicado al campo de la pobreza se evidencia de manera pertinente. En términos de pobreza, esta no puede ser definida únicamente a través del índice de la renta, sino por la capacidad o no de las personas de transformarlo en aquello que tienen razones para valorar en su vida.

No se puede limitar únicamente la pobreza a ingresos bajos, dado que una mejora en las libertades puede también contribuir a obtener una renta más alta y con ello la mejora en círculo virtuoso de éstas. “Tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, 1) es importante por derecho propio para la libertad total de la persona, y 2) es importante para aumentar las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos. Ambas cosas son importantes para evaluar la libertad de los miembros de la sociedad y, por tanto, fundamentales para evaluar el desarrollo de la sociedad” (Sen, 2000, Pág. 35). Esta es la razón evaluativa de la libertad para el concepto de desarrollo.

Sen estima como segunda razón para considerar la libertad como piedra angular del proceso de desarrollo, aquella relacionada con la eficacia, específicamente la eficacia social. Es decir, el aspecto de agencia del individuo relacionado anteriormente, como miembro de la sociedad y participante en la vida económica, política y social. Si bien es necesario comprender la relación que existe entre ambas razones para el proceso de desarrollo de las capacidades de las personas y sus libertades efectivas, existe otros factores que influyen en las mismas, tales como la relación entre pobreza y desigualdad, la renta y la mortalidad, la calidad de vida y el papel de los mercados.

e. El debate en torno al cambio de paradigma

Recapitulando sobre los puntos anteriores, se establecieron entonces dos conclusiones importantes sobre el desarrollo basado en las libertades fundamentales de las personas. La primera es que, aunque el proceso de desarrollo no deja de estar relacionado con el proceso de crecimiento económico, su alcance trasciende este plano y; segundo, que es necesario evaluar el desarrollo desde la perspectiva de eliminación de la falta de libertades que sufren las personas, por lo tanto, la libertad se convierte en la piedra angular de este enfoque.

Este enfoque centrado en las libertades de las personas no implica un criterio de desarrollo único y preciso. Como toda propuesta teórica, esta produjo reconocimientos a la vez que críticas, pero lo que no se puede dejar de reconocer

es que efectivamente es un cambio de paradigma a la forma tradicional y economicista de pensar el desarrollo humano.

En ese sentido, la valoración general que trae consigo el nuevo enfoque de desarrollo humano de Sen, deviene del aporte que hizo al estudio de la economía, pues estableció un marco de debate para repensar los fines del desarrollo como tal. Pese a que la corriente económica neoclásica presenta como principal crítica que el enfoque de Sen no se basa en valoraciones medibles numéricas para sustentarse, lo novedoso e interesante de este enfoque recae en que se trata de una mirada humana y multidisciplinaria que plantea preguntas y temas centrales que el otro enfoque había olvidado (derechos humanos, libertades políticas, económicas y sociales, cultura, desigualdad, pobreza y género, entre otros), rompiendo así con el análisis matemático.

Es importante aclarar que la propuesta de Sen es únicamente un enfoque y no un marco teórico completo, lo que ha generado dudas respecto de su aplicación; este contiene conceptos interesantes como agencia, capacidad, debate o medios que hacen falta desarrollar. Este enfoque pone en entredicho el concepto tradicional de desarrollo que surge con el proceso de las reformas estructurales, el cual fuere apadrinado por los organismos financieros internacionales de desarrollo (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entre otros); sin embargo, no se constituyó como una propuesta alterna.

Este aporte conceptual es quizás el pilar más importante del enfoque, ya que pone como actores principales del desarrollo a las personas y sus comunidades. Es por ello que el primer Informe sobre Desarrollo Humano, publicado en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo inicia con una premisa simple “La verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD 1990, pág. 31). Dicha premisa, es la que ha orientado todo el quehacer posterior de esta agencia internacional de desarrollo y al “(...) corroborar esta afirmación con un cúmulo de datos empíricos y una nueva forma de concebir y medir el desarrollo, el Informe ha tenido un profundo impacto en las políticas de desarrollo en todo el mundo” (PNUD, 2016).

f. Democracia y Desarrollo Humano

Como punto de interés particular para este trabajo, es importante señalar que, si bien Sen estructura su pensamiento sobre la persona como agente activo del proceso de desarrollo humano, el cual, mediante esta agencia actúa en sociedad para conseguir cambios, el autor “(...) valoriza tanto la racionalidad como la subjetividad social e individual para promover el desarrollo de sociedades más aceptables. Incluso usa el concepto de “opción colectiva racional”, entendida como una acción que permite optimizar los intereses particulares, que correlativamente con su expansión hacia el conjunto social, adquieren un carácter colectivo” (FLACSO, 2012, pág. 9)

Este concepto de agencia es importante pues permite generar opciones que involucren a todas las personas. Como se menciona con anterioridad, el concepto de libertad de Sen, conlleva a pensarla como una libertad real que reconoce la expansión de distintas capacidades de las personas en función de las razones que tienen para valorar lo que es importante para ellas. “En este sentido las libertades, que son antes que nada políticas, constituyen a la vez un medio instrumental y un fin sustantivo del desarrollo. Así las libertades políticas o las capacidades institucionales de acción asociadas con facilidades económicas, oportunidades sociales, transparencia institucional y seguridad, son complementarias entre sí y se refuerzan unas a otras para incrementar las capacidades integrales de las personas” (FLACSO, 2012, pág. 10).

Esto se complementa con el concepto de “debate” del enfoque de Sen, agencia que se ejerce mediante la posibilidad de debatir en la sociedad y que permite a las personas decidir las prioridades sociales que tienen razones para valorar, las cuales, a su vez, son las que orientarán las políticas de desarrollo. Al respecto Sen argumenta que:

“(...) la participación pública en estos debates valorativos –explícita o implícitamente- constituye una parte fundamental del ejercicio de la democracia y de la elección social responsable. En cuestiones de valoraciones públicas, no hay manera de evitar la necesidad de someter

las valoraciones a un debate público. (...) El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social” (Sen, 2000, págs. 140-141).

Por lo tanto, el debate es de suma importancia porque se constituye como un pilar fundamental para alcanzar el desarrollo como libertad. Tanto la agencia como el debate son conceptos esenciales sobre los cuales se sostiene el enfoque de desarrollo como libertad, mismos que se encuentran íntimamente ligados con una de las dos instituciones fundamentales del enfoque: la democracia.

En un primer plano, pareciera que la democracia y las libertades políticas tienen un significado secundario para los países pobres, los cuales deben atender de forma inmediata la solicitud de derechos económicos relacionados con necesidades básicas materiales no cubiertas (hambre, educación, salud, vivienda, desigualdad, etc), frente a los derechos políticos, los cuales quedan en un segundo plano.

El debate referente a este tema se centra en determinar qué debe atenderse primero ¿las necesidades políticas o las necesidades económicas? La reflexión más bien, debiera centrarse en abordar las conexiones existentes entre libertades políticas y la cobertura de las necesidades económicas. “Las conexiones no sólo son instrumentales (las libertades políticas pueden contribuir de manera extraordinaria a dar incentivos y a suministrar información para solucionar las necesidades económicas acuciantes) sino también constructivas. Nuestra conceptualización de las necesidades económicas depende fundamentalmente de las discusiones y debates públicos abiertos, cuya garantía requiere la insistencia en las libertades políticas y en los derechos humanos básicos” (Sen, 2000, Pág.185).

En ese sentido, al autor establece tres consideraciones importantes que explicitan la prioridad que tienen los derechos políticos básicos: “1) su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social); 2) su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (...); 3) su papel constructivo en la conceptualización de las “necesidades” (...)” (Sen, 2000, Pág. 185).

¿Cuál es la relación del desarrollo humano con la democracia? La respuesta está en que el enfoque de desarrollo humano de Sen, difícilmente podría aplicarse en un régimen distinto al democrático, puesto que los conceptos antes mencionados, -libertad-debate y agencia, se relacionan con los valores propios de la democracia; esta “(...) tiene que concebirse como la creación de oportunidades, y el uso de estas oportunidades requiere un tipo de análisis distinto, relacionado con la práctica de los derechos democráticos y políticos” (Sen, 2000, Pág. 193).

Es decir que para que el desarrollo humano pueda valorarse desde la libertad, y realizarse como tal, debe existir la presencia de un régimen democrático. Los valores del enfoque de Sen se encuentran íntimamente ligados con los valores de la democracia, a la cual el autor otorga un sentido universal. Sin democracia, las personas fácilmente caerían en la necesidad de sacrificar algunas libertades como las políticas, bajo el argumento de garantizar las necesidades materiales básicas, atentándose así contra la libertad misma de la persona (por ejemplo, los regímenes autoritarios).

De lo que se trata con el enfoque de Sen, es de reflexionar que son las propias libertades políticas las que permiten conceptualizar las necesidades económicas y, por ello, se convierten en primordiales. La democracia es una creación de oportunidades cuyo uso permite expandir las libertades de las personas y con ello contribuir al desarrollo humano. “Los derechos civiles y políticos permiten que las personas puedan prestar atención a las necesidades generales y demandar la acción pública adecuada. La respuesta de un gobierno al sufrimiento agudo de un pueblo a menudo depende de la presión que recibe. El

ejercicio de derechos políticos (como el voto, la crítica, la protesta, etcétera) puede marcar la diferencia del incentivo político que opera sobre un gobierno” (Sen,1999, pág.16).

Pero cómo se entiende en esta lógica la relación entre la transparencia y el acceso a la información pública y los derechos políticos para la democracia. Como se ha señalado, normalmente la respuesta que un gobierno tenga frente a las necesidades y demandas de su pueblo, generalmente dependerá de la presión que reciba. En ese sentido, el ejercicio de los derechos políticos y humanos brinda a las personas la capacidad de interpelar a sus gobiernos, a efecto de obtener su atención sobre las necesidades generales y de demandarles la adopción de medidas y políticas necesarias para cubrirlas. Frente a esta interpelación, los gobiernos acceden y, es en ese momento, que el ejercicio de los derechos políticos como tal (votar, manifestar, criticar o protestar, por ejemplo) resulta importante porque se ejerce el papel instrumental de la democracia.

La interpelación incluye el desarrollo del derecho a la información, que implica obtener información por diversas vías, lo que requiere entre otras cosas de prácticas e instituciones de transparencia y una legislación pertinente en materia de acceso a la información que permitan a las personas contar con todos los datos e información necesaria. De esa cuenta, las personas contarán con insumos informativos que se traducen en la posibilidad de tomar decisiones de forma libre e informada.

Sin transparencia y sin acceso a la información, el concepto de desarrollo plantado por Sen como libertad no se garantizaría, pues la democracia estaría incompleta por decir lo menos.

Por esa razón, negar a las personas la oportunidad de acceder a la información pública es inmediatamente contrario a las condiciones básicas de la libertad de participación; son estas, las que deben tener la oportunidad de decidir sobre aquellas decisiones públicas que afectarán sus vidas, conforme la razones que consideran importantes para su propio desarrollo humano. “Los derechos civiles

y políticos, sobre todo aquellos que garantizan la discusión pública, la crítica y la disensión, son vitales para generar opciones consideradas y estudiadas. Este proceso generativo es fundamental para la formación de valores y prioridades y, en general, no debemos tomarlo como ajeno al debate político, es decir, independientemente de si se permite el intercambio y el debate” (Sen, 1999, pág. 21).

Toda sociedad tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos sus integrantes con el objeto de alcanzar la sobrevivencia. Esto trasladado al escenario de la democracia representativa, nos lleva a suponer que, en lo que respecta a la modalidad en cómo se toman estas decisiones, “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión.” (Bobbio, 1986, pág. 25) .

Esta idea de acción colectiva debe realizarse mediante el ejercicio de los derechos civiles y políticos que son los que garantizan el debate, los que a su vez, deben imperativamente desarrollarse dentro de una dinámica en la que el acceso a la información pública se convierta en el medio instrumental y en el fin sustantivo para el desarrollo, desde el concepto de libertad de Sen; principalmente desde el plano de las libertades políticas, pero sin excluir su transversalidad en las demás libertades instrumentales planteadas en este enfoque. Esta acción colectiva de la democracia no puede darse si el gobierno mismo es invisible a las personas que ostentan la soberanía misma dentro del régimen democrático.

De lo que se trata es de trasladar el concepto de acceso a la información al plano real de las capacidades que Sen propone, y comprender cómo inciden éstas en la expansión de las libertades de las personas y con ello al desarrollo humano.

En el siguiente capítulo se desarrollarán aquellos conceptos necesarios sobre transparencia y acceso a la información pública que permitirán hacer esta correlación con el enfoque de Sen.

II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

a. Algunos antecedentes

De acuerdo con la lectura de varios textos y autores, lo primero que puede concluirse del concepto de transparencia es que es un concepto en construcción y continúa en redefinición. “Mauricio Merino señala muy acertadamente que el concepto de transparencia está en formación y que genera más dudas que certezas. Hoy se encuentra en debate no sólo el concepto mismo sino también sus alcances y límites dentro del marco legislativo, siendo muy importante elucidar el papel que desempeña dentro de un gobierno democrático” (Naessens, 2010).

En sus orígenes, la transparencia es entendida como una exigencia relativamente nueva, que se ha conceptualizado en los tiempos de las democracias modernas y cuyo inicio no es precisamente político, sino económico, puesto que se manifiesta con mayor rigor como consecuencia del proceso de “(...) globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza” (Naessens, 2010).

Sin embargo, el concepto como tal encuentra algunos antecedentes en el transcurso de la historia. En la antigua Grecia este término se entendía desde la perspectiva de la necesidad de contar con gobiernos de leyes y no de hombres.

Por su parte, Adam Smith, en su obra “La riqueza de las naciones”, establecía como premisa necesaria la noción de que los gobiernos debieran operar con reglas fijas y predecibles. Emanuel Kant, de igual forma, se pronunció con respecto a la franqueza, apertura, predictibilidad de las reglas y leyes que debieran existir en una sociedad. Jean Jacques Rousseau en su obra “El

Contrato Social” escribió que la oscuridad y secretividad son los enemigos de las sociedades.

Posteriormente, en el Siglo XVIII, las comunidades de Nueva Inglaterra en Estados Unidos crearon las deliberaciones cara a cara entre ciudadanos y servidores públicos. Específicamente en el año de 1766, es que se inicia la tradición de libertad de información y libre expresión del pensamiento escandinavo. Es de allí, que se desprende la primera Ley de Acceso a Información, la más antigua del mundo.

Jeremy Bentham, propone en su Código constitucional de 1830, el establecimiento de un “Tribunal de la Opinión Pública”, (...) donde se discutan asuntos públicos” (Aguilar Rivera, 2008), utilizando por primera vez el término de transparencia cuando afirma que las personas mientras más estrictamente son vigiladas, mejor se comportan.

Ya en el Siglo XX, el concepto de transparencia cobra vida en acciones políticas concretas de algunos gobiernos. Por ejemplo, la caída de Rusia mediante el movimiento hacia la apertura conocido como Glasnost, creado y promocionado por Gorbachov.

Desde el escenario de los sujetos privados, a nivel corporativo, las asimetrías de información existentes entre los administradores de las grandes transnacionales y conglomerados financieros ha generado la necesidad de demandar acceso a la información financiera de operaciones, resultados, planes, impacto ambiental y responsabilidad social de estas.

Ahora bien, dentro del escenario de la historia política, desde Platón se hablaba sobre el conocimiento de las verdades de la política. El filósofo consideraba que las mismas debían estar reservadas a los reyes, los aristócratas, o el gobernante que estaba por encima de la plebe. Dos mil años después, surge la postura opuesta de Rawls quien afirmaba que “(...) los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados” (Rodríguez Zepeda, 2008).

El concepto de transparencia encuentra entonces su razón de ser desde el liberalismo político de Rawls quien consideraba que una sociedad justa únicamente puede construirse, si paralelo al sistema de derechos y libertades garantizado en las democracias constitucionales contemporáneas, existe un debate político propiamente.

b. ¿Qué debe de entenderse por transparencia?

Es importante reconocer que el concepto de transparencia se encuentra íntimamente ligado con la democracia. Es decir que dentro de la práctica democrática, esta es una condición fundamental para incrementar su calidad, mejorar el servicio público y la capacidad de vigilancia de la sociedad sobre la gestión pública. Lo anterior se fundamenta en el pensamiento kantiano que establece que una sociedad justa conlleva una doble exigencia, por un lado, el control ciudadano de los actos del gobierno a través de la publicidad de estos y por el otro lado, la construcción de un espacio público de discusión racional que garantice la expresión democrática de los intereses de dicha ciudadanía.

Con el primero de ellos, la publicidad promueve la transparencia y el derecho a saber de los ciudadanos. Con el segundo, se garantiza el derecho a la libre expresión con conocimiento y con base a información oficial que permite a las personas deliberar de manera más franca, abierta y sustentada. El acceso a la información y la libertad de expresión son, de suyo, dos ámbitos del derecho a la información que ha establecido incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero que también se han convertido, incluso, en componentes esenciales de la democracia, como ha sugerido Robert Dahl.

Al respecto, Norberto Bobbio ha acentuado dentro del concepto de democracia, la publicidad, en el sentido de hacer público; el autor establece que "(...) se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público" (Bobbio, 1986, págs. 94-95) . Sumado a ello, el autor ha situado la necesidad de la transparencia de la acción gubernamental en el marco de su crítica a los poderes ocultos existentes en los sistemas democráticos.

Para Bobbio, una de las promesas incumplidas (...) es la eliminación del “poder invisible”, al cual hace referencia Rodríguez (2008). Este poder invisible, debe verse como un fenómeno ilegítimo a la supervisión y la responsabilidad pública que está ligado al poder público, al interior del mismo. En ese sentido, el contenido del concepto se encuentra relacionado con el ejercicio gubernamental o público.

Esto no quiere decir que los sujetos privados queden fuera del contenido, pero prima principalmente como una característica de las entidades públicas. Johathan Fox, como se cita en Sosa (2011) señala que “la transparencia se refiere a la existencia o no de información -y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (...). Es en esencia, el acceso público a datos o información” (Sosa, 2011, Pág, 22).

La transparencia es una palabra con varios significados y definiciones (Relly y Sabharwal, 2009, Grigorescu, 2003). Y a esto se suma que el concepto tiene un uso transversal y en distintas áreas y eso, en palabras de Scrollini (2012), lo hace difícil de conceptualizar.

Autores como Aguilar Rivera, establecen que la transparencia “(...) es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Naessens, 2010). Pero Villanueva remarca otro lado del concepto y pone énfasis en los sujetos obligados a dicha práctica. Para este autor, la transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar sus actuaciones, por un lado, de manera pública y por el otro, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas, siendo esto la norma general. (Villanueva, 2005).

Sin embargo, el concepto no está referido únicamente a las obligaciones de los actores que participan desde y para el sistema político y público, también permea las instituciones mismas, de ahí que se analice desde“(...) las organizaciones

públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados” (Vergara, 2008, pág. 9).

Todo lo anterior no hace otra cosa que demostrar lo circular del concepto, pero este no queda completo si no se ve desde la perspectiva doctrinal del derecho humanitario, pues como señala Merino (2005), es “(...) un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento, cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego, a pesar de todas sus restricciones. (pág,17).

De las definiciones anteriores, pareciera ser que la transparencia es un concepto de la teoría de la administración pública que se enmarca dentro de un contexto neoliberal que propone reformas estructurales en la relación existente entre gobierno y ciudadano, en búsqueda de una nueva administración pública. El concepto de transparencia, más allá de provenir del campo del derecho, deviene entonces de la ciencia política y de la administración pública y su control.

Transparencia desde la perspectiva de gobierno, “(...) se entiende en general como el flujo de información desde el gobierno hacia terceros, de forma relevante, confiable, accesible y oportuna” (Kauffman, y Grigorescu, citados en Scrollini, 2012).

Esto conlleva al segundo elemento importante de la transparencia que es la participación de la ciudadanía dentro del proceso. La lógica de que exista transparencia, va más allá de la vigilancia y control a la cual se someten las entidades públicas. Implica el involucramiento de la sociedad dentro del proceso, a efecto de que exista una participación efectiva y legítima que garantice un debate público justo y así se construya democracia con calidad.

Bajo esta línea de pensamiento, Habermas liga directamente la transparencia gubernamental y el uso de la razón pública con su idea de democracia, al afirmar que dentro de una democracia “(...) que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente (...) tienen que

estar retroalimentativamente conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible” (Rodríguez, 2008, Pág. 45).

Derivado de lo anterior, la transparencia se ha clasificado en activa y pasiva. Por un lado, la transparencia activa se debe entender desde dos perspectivas. La primera de ellas como la difusión de información de la gestión estatal, pero la segunda, la necesidad de que el Estado promueva la sistematización de la misma (Sosa, 2011). Este tipo de transparencia se encuentra ligada directamente con el componente institucional del concepto.

La transparencia pasiva se relaciona directamente con la participación de la sociedad, ya que “(...) denota la obligación a que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos (...)” (Sosa, 2011, pág. 31).

Es decir que la transparencia implica entonces una apertura del Estado ante la ciudadanía para publicar o hacer público cierto tipo de información o para abrir al público cierta toma de decisiones, mediante el establecimiento y cumplimiento de reglas claras que garanticen la permanente circulación de información pertinente y actualizada, así como la participación efectiva de los ciudadanos, tanto para la exigencia de la rendición de cuentas, como para la toma de decisiones públicas.

Finalmente puede afirmarse que, para que una democracia sea genuina, su base debe componerse de una relación dinámica entre el sistema de entidades públicas y la capacidad de la sociedad civil para plantear sus argumentos y necesidades de manera organizada e independiente frente a las autoridades públicas. Si la transparencia está íntimamente ligada con la democracia, el contenido del concepto de la misma debe atender estos dos elementos, instituciones públicas y sociedad civil. La transparencia, es pues, un medio de relación entre Estado y sociedad, para que el primero actúe mejor en beneficio de la segunda. En ese sentido, la transparencia es buena para la democracia.

Es por ello, que la transparencia no puede considerarse un fin en sí mismo puesto que ésta, al igual que el acceso a la información, son medios que permiten afianzar “(...) la relación entre el Estado y la sociedad, para que el Estado actúe mejor en beneficio de la sociedad. En última instancia, lo que se busca es el bienestar de la sociedad (...)” (Guerrero, 2005, pág. 52).

c. Transparencia y democracia

Para poder comprender la relación existente entre Democracia y Transparencia es importante partir del concepto de Democracia. “La democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicie la rendición de cuentas (accountability). Hoy comprendemos mejor que el acceso a la información constituye una de sus herramientas institucionales más significativas.” (López-Ayllón, 2006, pág. 239).

Como se mencionó anteriormente y partiendo de la nueva noción de Estado moderno y de democracia liberal, Bobbio le puso el acento de la publicidad a la democracia, en el sentido de definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder ‘público’ en ‘público’, es decir de hacer público. Y es aquí en donde se entiende que en un Estado concebido desde esa naturaleza, no deben existir secretos, ni mucho menos espacios de opacidad que permitan a los funcionarios públicos esconder o preservar informaciones o acciones de la mirada de las personas, según Gramajo (2012). Es decir, “lo público, como sinónimo de manifiesto, evidente, precisamente visible, transparente y contrario al secreto, al ocultamiento, a la opacidad y a la discrecionalidad, adquiere nuevos matices dentro de esta perspectiva”, agrega (pág., 14).

Una de las vinculaciones importantes que surgen entre transparencia y democracia devienen precisamente de la falta de sostenibilidad de los elementos básicos del sistema democrático actual. Las elecciones libres y competitivas, la participación efectiva de la ciudadanía, la igualdad del voto, la comprensión ilustrada, el control de la agenda por parte de los ciudadanos, no constituyen elementos suficientes para legitimar los sistemas democráticos actuales, la realidad demuestra que no lo son.

Los índices de votación habían permanecido bajos, pese a que ha habido un aumento voluntario², debido a la existencia de un malestar social generalizado derivado de un abismo entre las exigencias sociales y la capacidad de respuesta de los Estados; sumado a esto, tanto la pobreza como la desigualdad marcan índices dispares y en aumento. De esa cuenta, la transparencia se convierte en un elemento necesario que debiera complementar a la democracia.

¿Por qué? Porque la democracia se caracteriza por ser el gobierno de la mayoría y “(...) si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador” (Finot, 2001).

En ese sentido la transparencia le permite a la sociedad conocer las acciones de los gobernantes y evaluarlos, garantizar la libertad de expresión y la libertad de prensa, promover la rendición de cuentas, ejercer vigilancia sobre el control público limitando el poder arbitrario, garantizando la participación directa y activa de la sociedad y, como ya se ha dicho, garantizando el derecho a la información.

En una doble vía, la transparencia legitima el ejercicio del poder soberano delegado, contribuye a mejorar la calidad del gasto público, a fortalecer la autoridad política con el respaldo de la ciudadanía, a fortalecer de igual forma la democracia participativa y a facilitar el trabajo de los órganos públicos de control interno.

Además, puede decirse de forma más general, como lo menciona Scrollini, que la transparencia también tiene efectos que, generalmente son positivos en distintas áreas como la participación ciudadana para el proceso de toma de

² Según el estudio Latinobarómetro 2015, el promedio de participación electoral para Guatemala, que cuenta con un sistema de voto voluntario, en 20 años, ha llegado al 41,3%, contrario sensu de otros países como Uruguay, que ha alcanzado un promedio de 94,93%. Banco de datos en línea: www.latinobarometro.org. Para el año 2015, según datos del Tribunal Supremo Electoral, el abstencionismo se redujo y la participación alcanzó el 56.32% de los votantes inscritos, recuperado de: <http://resultados2015.tse.org.gt/2v/resultados-2015/index.php>

decisiones; la lucha contra la corrupción; la mejora de la eficiencia y eficacia del sector público; así como la rendición de cuentas de los recursos públicos (Scrollini, 2012) . De esa cuenta surge entonces un concepto importante para el presente análisis: la rendición de cuentas. La transparencia, la publicidad y la rendición de cuentas, permiten la consolidación de la democracia.

Lo primero que debe mencionarse es que el concepto de rendición de cuentas deriva de la traducción del concepto inglés “*accountability*”, el cual no tiene un equivalente exacto en el idioma español y por ello se le relaciona de igual forma con términos como fiscalización, control o responsabilidad. Sin embargo, el que más se le aproxima es el de rendición de cuentas, concepto que “(...) hace referencia a una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan justamente a partir del derecho de una de ellas- los ciudadanos, sus organizaciones, o los órganos de vigilancia y control en el caso de las relaciones dentro del gobierno- y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten” (Sosa, 2011. Pág, 23).

Puede decirse entonces, que básicamente la rendición de cuentas consiste en la capacidad de responder por las acciones o comportamientos propios. Esta compleja dinámica destaca principalmente la obligación que tienen los gobernantes de responder las interpelaciones de sus gobernados, lo que para Schedler (2008) se denomina “*answerability*”.

Schedler especialmente hace la vinculación del concepto de rendición de cuentas con *el de accountability*, afirmando “(...) que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder (pág. 9).

Al respecto, Dunn establece que la redención de cuentas es “(...) “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia” (...)” (Olivera, 2011, Pág. 24). De lo que se trata es que los representantes públicos

expliquen a los ciudadanos la titularidad que les fue delegada dentro del gobierno.

En ese sentido, la rendición de cuentas se compone de dos dimensiones básicas. Schedler explica que los políticos y funcionarios tienen la obligación de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (lo que denomina como *answerability*). Pero también esta lógica incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (a esta acción la denomina como *enforcement*). Esto último, es importante recalcarlo pues para que se pueda generar una la rendición de cuentas de forma efectiva, debe estar provista de sanciones y recompensas.

Esta interacción entre gobernantes y gobernados, permite, por un lado, la obligación de los primeros de divulgar todos los datos que sean necesarios y el derecho de los últimos a recibir información; así como el deber de los primeros de emitir explicaciones referentes al ejercicio del poder, y consecutivamente, el derecho de pedir dichas explicaciones de parte de los segundos.

Según O'Donnell, la rendición de cuentas se configura desde dos instancias una horizontal y una vertical, "(...) horizontal por los contrapesos entre instituciones y organizaciones que se vigilan y se controlan mutuamente, y vertical por la doble vía que los americanos llaman top-down y bottom up: de un lado, las jerarquías de arriba hacia abajo que controlan y exigen cuentas claras a los subordinados, y del otro, los ciudadanos, las organizaciones y las empresas que de abajo hacia arriba quieren ser informados sobre lo que está haciendo el gobierno", según explica Villanueva (2005, pág. 12).

Como se mencionó con anterioridad, de la propuesta conceptual que señalan Dahl y Bobbio, se puede colegir que la democracia implica rendición de cuentas, y esta última se ha convertido en una exigencia misma de la primera. Más allá de la democracia formal, dentro de un contexto de democracia sustantiva, la rendición de cuentas se convierte en la herramienta que permite a la población, exigir responsabilidad a aquellos gobernantes a quienes el pueblo en su calidad de soberano, les trasladó el poder mediante el voto, para su ejercicio.

“Dicha posibilidad se hace efectiva, en primer término, desde el momento en que los propios gobernantes están sujetos al refrendo de la confianza ciudadana a través de elecciones periódicas. Es decir, que, a través de comicios recurrentes, la población tiene la opción de conceder o retirar el voto de confianza otorgado previamente, y esto lo hace en función de la percepción que se tenga del desempeño del gobierno en turno”, señala Peschard ("s.f.", pág. 8-9).

Otra de las visiones que se han planteado sobre la rendición de cuentas es aquella relativa a los derechos humanos en situaciones de transiciones democráticas, la cual se ha cristalizado en comisiones de la verdad. Según Thede (2010), este enfoque se caracteriza por ser judicial y retrospectivo, hasta ahora se ha demostrado insuficiente para la democracia puesto que, si bien los estados democráticos han suscrito numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, estos no siempre son respetados y efectivos.

En este caso hay que tomar en cuenta que este tipo de acciones implica la imputación de responsabilidades criminales. En todo caso “(...) el elemento determinante es la capacidad de la sociedad civil para movilizarse y exigir la efectividad de los derechos y la aplicación de sanciones” (Thede, 2010, pág. 29).

Por otro lado, se encuentra la rendición de cuentas popular cuya triple dimensión -información, justificación, sanción-, conlleva a un principio básico que es la responsabilidad y que encuentra, en las democracias representativas, dos mecanismos principales de expresión: los controles electorales y los controles societales. “La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas y el otorgamiento del voto de confianza. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios” (Schedler, 2008, pág. 34).

Para Thede, la diferencia entre ambos tipos de rendición de cuentas, la popular y relacionada con derecho humanos radica en que en tanto la primera se basa en instituciones tales como las elecciones, los parlamentos nacionales para la promulgación de leyes y genera una relación directa entre la sociedad y el gobierno; el segunda recae en la institución de la justicia, generando una relación en la que el individuo es agente y los estados son responsabilizados de sus acciones a través de leyes y normas de derechos humanos. (Thede, 2010).

En todo caso, los derechos humanos se han convertido en el andamiaje sobre el cual se sustenta la sociedad, lo cual permite construir un estado de derecho, mediante la promoción de una conciencia ciudadana a favor de la rendición de cuentas y la obligación del estado de responder frente a responsabilidades antes negadas, sean estas retrospectivas o no.

Las características que resaltan en el término de rendición de cuentas, es que ésta, no sólo contribuye al fortalecimiento del proceso electoral propio de la democracia representativa, sino que, además, coadyuva a garantizar la participación de los ciudadanos al permitirles entrar en la discusión e imposición de sus necesidades frente a los gobernantes.

¿Cómo? Los gobernantes acceden al poder por el voto de confianza que reciben de los ciudadanos. Esto los obliga a abrirse a la vigilancia pública, explicando y justificando sus actos en el ejercicio de sus funciones, quedando no sólo sujetos a las sanciones legales en caso de incurrir en alguna ilegalidad, sino principalmente, quedando sujetos a la sanción política del voto de los ciudadanos que otorgaron su confianza. La rendición de cuentas retribuye a la ciudadanía dicha confianza, legitimando el ejercicio del poder soberano delegado.

La rendición de cuentas finalmente apunta a la construcción de transparencia y con ello se mejora la calidad de la democracia en sí.

Hoy puede decirse que existe un consenso generalizado respecto de la importancia que tiene la rendición de cuentas para la democracia. “La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política

democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas” (Schedler, 2008, pág. 9).

Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto. Desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.

d. La transparencia cómo condición para el desarrollo humano

Se ha evidenciado a lo largo del presente trabajo que la transparencia es un mecanismo que se encuentra relacionado directamente con un tema de confianza; específicamente aquella que otorga la ciudadanía a sus gobernantes, pero también aquella que se da entre los distintos actores sociales, políticos y económicos.

Al respecto, Sen, afirma que “(...) en las interrelaciones sociales, los individuos se interrelacionan basándose en lo que suponen que se les ofrece y en lo que pueden esperar obtener. En este sentido, la sociedad funciona presuponiendo la existencia de un mínimo grado de confianza” (Sen, 2000, Pág. 59). Bajo ese argumento es que el autor presenta dentro de las libertades instrumentales la de “garantías de transparencia”, por la contribución que esta puede tener en la capacidad general de las personas para vivir más libremente y por su aporte a las demás libertades instrumentales que fueren relacionados en el capítulo I.

Para Sen, las garantías de transparencia se refieren a “(...) la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información de claridad” (Sen, 2000, Pág. 59). La pérdida de confianza como tal, abriría el camino a la corrupción, la irresponsabilidad financiera, la afectación negativa del gasto público y los tratos poco limpios, principalmente de parte de los gobernantes, que en términos de desarrollo afecta la vida de las personas o gobernados.

Desde un punto de vista más práctico y a modo de ejemplo, las garantías de transparencia mejoran la confianza en las políticas públicas orientadas al desarrollo de un país, pues reciben mayor escrutinio por parte de la ciudadanía, lo que, a su vez, contribuye a que los recursos públicos sean mejor invertidos, afectando la reducción de la pobreza, y las brechas de desigualdad existentes entre quienes concentran todas las oportunidades y los que se encuentran al margen de éstas.

Es por ello que estas garantías, incluyendo el derecho de divulgación de información, son según Sen, una importante libertad instrumental para el desarrollo. La transparencia de la mano con "el acceso a la información pública del gasto, los incentivos económicos y las regulaciones, apoya la construcción de una ciudadanía responsable, es la base para la democracia y es esencial para asegurar que la gente en todo el mundo pueda gozar de una vida mejor y ejerza sus libertades" (De Castro, 2013, s/p).

Sumado a esto, las garantías de transparencia, son un importante referente para coadyuvar al ejercicio de las demás garantías instrumentales presentadas por Sen: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora.

Es importante recordar que cuando se evalúa el proceso de desarrollo en función del aumento de la libertad de las personas, supone la eliminación de las privaciones que pudiera sufrir la persona misma, aunque esta "(...) no tuviera ningún interés inmediato en ejercer la libertad de expresarse o de participar, se le privaría de sus libertades si no se le permitiera decidir sobre esas cuestiones" (Sen, 2000, Pág. 56). La libertad debe permanecer como una libertad latente.

Desde el escenario de las libertades políticas, las garantías de transparencia, mediante el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, fortalecen las oportunidades que tienen las personas de decidir sobre la elección de sus gobernantes, de vigilarlos y auditarlos, de criticarlos sin censura y bajo el principio de libre expresión, de debatir sobre las necesidades que consideran

deben ser atendidas, entre otros derechos que son intrínsecos a las democracias.

En relación a los servicios económicos, las garantías de transparencia, mediante el acceso a la información pública, permiten que las personas tengan acceso a datos importantes relacionados al mercado, otorgándoles la oportunidad de participar de este, ya sea consumiendo, produciendo o intercambiando. Por ejemplo, el acceso a precios del mercado, datos referentes a la canasta básica, datos a favor del consumidor, aquellos relacionados al cambio de moneda o incluso relativos a los salarios del mercado laboral.

Por su parte, las oportunidades sociales que se relacionan con los sistemas de educación y sanidad, entre otros a los cuales tiene derecho la sociedad para vivir mejor, las garantías de transparencia, permiten por un lado la rendición de cuentas de cara a la población beneficiaria y, también, permite que las personas accedan a información pública importante para poder acceder efectivamente a tales beneficios sociales; por ejemplo la ubicación y horarios de los puestos de salud, los servicios de las escuelas públicas, los requisitos para acceder a los beneficios de determinado programa, entre otros.

Finalmente, las garantías de transparencia fortalecen la libertad instrumental de la seguridad protectora de la misma forma como opera con las oportunidades sociales; ejerciendo vigilancia sobre los recursos que se implementan para construir las redes de protección social, como generando información para la población afectada que requiera acceder a los programas de protección social; como, por ejemplo, aquellas relacionadas al desempleo, la indigencia o el hambre.

Lo anterior demuestra que, efectivamente, las libertades instrumentales están dirigidas a mejorar directamente la capacidad de las personas, pero que de forma coordinada, se complementan y refuerzan; es decir que "(...) los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros (...) están, pues, ligados por conexiones empíricas, que relacionan un tipo de libertad con otros" (Sen, 2000, Pág. 57).

En una forma ejemplificativa de correlacionar estas libertades, puede decirse que “(...) las libertades políticas (...) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (...) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (...) pueden contribuir a generar riqueza personal general; así como recursos públicos para financiar servicios sociales” (Sen, 2000, Pág. 28).

En el caso particular de las garantías de transparencia y principalmente de una de sus herramientas, el acceso a la información pública, “(...) permite a los miembros de la comunidad tomar de manera informada las decisiones que les corresponden” (Cossío, 2008, pág. 110).

Más allá de constituirse como un tema relacionado a la corrupción, el acceso a la información “(...) es también una herramienta fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho y exigir responsabilidad por parte de los funcionarios. Las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones” (Neuman, 2002, pág. 6). Pero, sobre todo, el acceso a la información pública es un derecho humano, por lo tanto, su cumplimiento, garantía y tutela no sólo está completamente unido al tema de desarrollo, desde el ámbito personal, sino ha adquirido una dimensión política como instrumento generador de deliberación pública y de auditoría social.

Como resultado, las personas obtienen suficientes oportunidades que les permiten, ejercer su capacidad de agencia libre, para configurar su propio destino conforme las razones que tengan para valorar, lo que significa que se expanden sus libertades y con ello se construye desarrollo humano, puesto que, dotadas de información y conocimiento, estarán efectuando los cambios que les permita mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia.

En el presente trabajo de investigación se ahondará precisamente, en el acceso a la información pública como herramienta fundamental para la transparencia y la rendición de cuentas, cómo su institucionalización puede afectar de manera positiva a la democracia y de forma decantada al desarrollo humano, lo anterior conforme el enfoque de desarrollo propuesto por Sen y las consideraciones antes expuestas.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO HUMANO: UNA RELACIÓN INTRÍNSECA

a. El surgimiento de la sociedad de la información

En el mundo actual, las interdependencias entre países, regiones y ciudades han aumentado, pero los beneficios de estas relaciones, se acceden de manera desigual, conforme al capital y a los recursos tecnológicos, científicos, comunicacionales y políticos que se posea para intervenir en él y el campo de la información con su multiplicidad de fuentes, no es la excepción; puesto que la globalización es un proceso que se ha caracterizado por darse fundamentalmente a partir de la interconexión simultánea entre diferentes sectores considerados económicamente valiosos de distintos países y regiones, la tecno-economía de la información y la comunicación” (FLACSO F. L., 2012, pág. 3).

Esto ha sido posible gracias a las nuevas tecnologías de información, como el internet, que ha incrementado la demanda de la información por parte de las sociedades. Como consecuencia de ello, la forma de “funcionamiento tradicional de las administraciones, asentado en el monopolio de la información por los escalones jerárquicos más elevados, ha dejado de corresponder a las expectativas de unas generaciones que se comunican en redes abiertas de modo colaborativo” (Canavaggio, 2011, pág. 6).

Esto ha convertido a la información y su acceso, en una necesidad, no sólo para los actores económicos y políticos de este mundo globalizado, sino también para las sociedades y sus ciudadanos, para las personas; se trata de la “era de la

información”, proceso derivado de “una explosión en la cantidad de información que almacenan gobiernos, compañías, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones ciudadanas” (Calland, 2012, pág. 17).

Desde el ámbito del sector privado el acceso a información permite a las grandes empresas contar con datos de calidad para las contrataciones gubernamentales o licitaciones, así como para poder ejercer una competencia libre dentro de un mercado que sea eficaz. Desde el escenario gubernamental, el contar con información pública permite a los gobernados examinar el actuar de sus gobernantes, ejercer un debate informado sobre tal actuar y legitimar la confianza delegada en los actores políticos para el ejercicio del poder.

Pero, sobre todo, es importante para las personas, ya que las asimetrías que surgen en el acceso a la información se convierten en una forma de pobreza, al derivar de un patrón de desigualdad. “La información es vital, tanto para el ciudadano como individuo, como para las organizaciones ciudadanas y las comunidades que quieran participar a plenitud en el proceso democrático” (Calland, 2012, pág. 17). Hoy la información es un capital necesario para el desarrollo humano de las personas.

Tal vez el derecho de acceso a la información per se, no parezca tan necesario o fundamental para las personas, pero los efectos que tiene sobre el espectro de derechos humanos es muy significativo. La tendencia global demuestra que “(...) en los últimos veinte años, son muchos los países que han aprobado leyes para garantizar la libertad de información. ¿Por qué? Porque forma parte de un proceso amplio de democratización de los países, proceso dentro del cual, “(...) los derechos humanos -en cuanto a criterio y movimiento- se han convertido en uno de los elementos de lucha por un mundo globalizado más justo” (Thede, 2010, Pág. 29).

Contar con información es de suma importancia para las personas, ya que les permite empoderarse y mejorar sus vidas; convirtiéndose en un círculo virtuoso que le suma de nuevo a la democracia y con ello al desarrollo humano. A continuación, exploraremos un poco más sobre este derecho fundamental.

b. Antecedentes sobre acceso a la información pública

Como se viene mencionando, el acceso a la información es un derecho fundamental para las personas; precisamente su valoración adquiere importancia en el marco instrumental del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el contexto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949, dentro del cual se amplía el espectro de este derecho al abarcar el acceso a la información en poder del Estado.

Este derecho se ha caracterizado por tener una connotación modernista cuya “(...) concepción siempre estuvo subsumida en la propia formación del Estado democrático. Precisamente, este modelo se diferencia de los modelos absolutistas -entre otras cosas- por el respeto de las libertades humanas y el principio del interés general del Estado” (OEA, 2013, pág. 4).

Ahora bien, si como afirma Scrollini, que la libertad de expresión y de información han sido dos incorporaciones tempranas a la matriz liberal, particularmente en lo político dentro los Estados modernos y desde comienzos del Siglo XIX en el contexto europeo, (Scrollini, 2012), el acceso a la información pública, no tuvo éxito sino hasta finales, ya que en 1766, Suecia fue el único país en aprobar una normativa al respecto.

Es importante mencionar que el origen concreto del derecho a la información deriva del contenido de la libertad de expresión. Como se viene refiriendo, durante el siglo XIX, posterior a la revolución americana de 1776 y la revolución francesa de 1786, se reconocen derechos y libertades fundamentales para las personas, tales como los derechos de comunicación, reunión, manifestación, expresión, locomoción, religión, entre otros, mismos que no podían ser vulnerados por el Estado.

La característica principal, en esta formulación de libertad de expresión, es que la misma protegía “(...) principalmente al emisor de la información, es decir, a la persona que expresa sus ideas y pensamientos, frente a la eventual intervención

de un tercero –autoridad o persona– que pretenda impedirselo” (López Ayllón, 2009, Pág. 11).

Para mitades del siglo XX, esta lógica cambiaría al ampliarse la protección tanto hacia el emisor como hacia el receptor de la información. Por ejemplo, después de la segunda guerra mundial, en 1948, período que venía de resistir los regímenes autoritarios del nazismo, fascismo y estalinismo y en el que los medios de comunicación “(...) se usaron como instrumentos de manipulación y propaganda, al servicio de gobiernos que aniquilaron el pensamiento libre y la capacidad de disentir (...)” (López Ayllón, 2009, Pág. 11); en este tiempo se retoma la concepción original de la libertad de expresión.

Ahora se ha extendido la garantía a los sujetos receptores. Tres ejemplos claros de ello, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual establece que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos, ha afirmado mediante el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (OEA, 2016).

Finalmente, las Naciones Unidas, han establecido en el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que de igual forma toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; el cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea de forma oral, escrita, impresa, artística, o cualquier otro procedimiento de su elección (Naciones Unidas, 2016).

Hoy, la concepción contemporánea de la libertad de expresión se estructura de forma tripartita y se denomina el derecho a la información e incluye los ámbitos de la libertad de buscar, la libertad de difundir y la libertad de recibir información. Es precisamente en la libertad de buscar información que cobra vigencia el acceso a la información pública. Es el Sistema Interamericano, el primero de todos los sistemas regionales, que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental que se conforma de una obligación positiva que recae sobre el Estado, de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, juntamente con un derecho corolario de las personas a acceder a la información en poder del Estado (OEA, 2013).

Por un lado, "(...) la capacidad de los ciudadanos de conocer la información en poder del Estado y la mejora del sistema democrático, ha sido, usualmente, la justificación para la existencia de la regulación de este derecho. Nada podría ser más axiomático para una democracia que el principio de exponer los procesos del gobierno a constante escrutinio público" (Rourke, 1960). La valoración política del reconocimiento del acceso a la información, surge entonces de la valoración hacia la democracia. El origen del acceso a la información surge de la concepción liberal del sistema democrático.

Por otro lado, desde una valoración legal, el acceso a la información surge como un derecho fundamental instrumental, una herramienta que plasma e institucionaliza los derechos humanos; esto bajo la premisa de que el derecho surge como una necesidad de regular la convivencia humana y las relaciones políticas. Esta valoración radica en un reconocimiento eminentemente normativo.

Ahora bien, si la convivencia humana está antes que el derecho; por ende, los derechos humanos no encuentran su origen como tal en el derecho; sino en lo político, puesto que el verdadero origen parte de la legitimidad que le puede dar una sociedad, antes un pueblo, para su efectivo cumplimiento y aceptación.

Es por ello que los derechos humanos tienen esa característica de universalidad, ya que afectan la naturaleza intrínseca de las personas que es igual en cualquier

parte del mundo. Los ordenamientos jurídicos que parten del derecho, únicamente establecen los mecanismos para su protección y garantía; es más una concepción iusnaturalista la que prevalece.

La política surge antes que el derecho y la dignidad, ya es un valor que se defiende antes de la creación de las normas jurídicas como tal, quizá con otro tipo de normas como las morales, religiosas o incluso culturales, pero las declaraciones de derechos humanos trascienden esta esfera positivista del derecho como tal.

Esta valoración se menciona a efecto de evidenciar entonces que el acceso a la información, si bien es regulado dentro de la esfera del derecho, su característica trasciende los límites de la legalidad, al ser un derecho humano universal que afecta el espectro de los demás derechos humanos, y cuya valoración alcanza lo político, por el papel tan importante que juega para la democracia.

A continuación, se explicará esta calidad instrumental que adquiere el derecho a la información en el ámbito de la democracia y los derechos humanos, pero previo a ello se le relacionará brevemente al concepto de transparencia a efecto de alcanzar un mayor entendimiento sobre su utilidad y aplicación.

c. El acceso a la información pública; un concepto relacionado con la transparencia

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.”³

³ Corte IDH, sentencia caso Claude Reyes vs. Chile, 19 de septiembre de 2006, párrafo 86.

Sin embargo, la situación actual en América Latina, presenta un escenario en el que las instituciones públicas viven una crisis de confianza y una pérdida de credibilidad ante los ciudadanos, evidenciados por actos de corrupción que impone altos costos a amplios sectores de la sociedad.

Esto ha generado, cada vez más, la apertura de una brecha en la impenetrable caja negra del Estado. “Una brecha por la que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilizarían por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales” (Oszlack, 2013, Pág. 4).

De acuerdo con los resultados generados por el Índice de Libertad de Freedom House del año 2012⁴, “(...) los problemas de la gran mayoría de América Latina están concentrados en la efectividad del gobierno. (...) están relacionados a temas vinculados a la transparencia y el acceso a la información, como, por ejemplo, si el gobierno se encuentra libre de corrupción o si el gobierno rinde cuentas al electorado y si actúa con apertura y transparencia” (OEA, 2013, Pág. 6).

De lo anterior se desprenden conceptos como democracia, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. La relación existente entre estos conceptos es la siguiente: al existir transparencia en las acciones públicas por medio de la publicidad y el acceso a la información, se mejora la auditoria social. En ese sentido, la transparencia deja de emanar únicamente de la voluntad del poder público, sino que, además, se convierte en una exigencia por parte de la población que busca ejercer el derecho que le asiste de vigilar el uso que se da a los recursos del Estado y a la toma de decisiones en el ejercicio del poder, para la protección y garantía de sus derechos. La transparencia mediante el uso del acceso a la información permite el ejercicio de la participación ciudadana, pilar fundamental de la democracia.

⁴ Freedom House (2012), Freedom in the World 2012. Disponible en <http://www.freedomhouse.org/report/freedomworld/freedom-world-2012>

Esto fortalece la gobernabilidad y mejora la calidad de la democracia misma y con ello su consolidación. Es decir que, si hay transparencia en la cosa pública, implica que debe existir acceso a la información que permita mejorar la auditoria social y la protección de derechos humanos, pero principalmente fortalecer la participación ciudadana, ya que, sin esta última, el acceso como tal perdería fuerza en su razón de ser.

Por ejemplo, si se traslada esto al campo de las políticas públicas, se puede decir que la transparencia permite evidenciar la voluntad de asignar, de una forma eficiente, los recursos necesarios para su construcción, desarrollo e implementación. ¿Cómo? Al existir acceso a la información, la población puede dotarse de elementos suficientes para tomar aquellas decisiones que mejor consideren deben ser implementadas por el gobierno en la elaboración de la política pública y posteriormente, darle seguimiento al efecto cumplimiento de la misma.

¿Es esto suficiente? No, ya que no se trata únicamente de que el ciudadano tenga la información disponible, sino que se agencie de esta para participar activamente en la gestión pública y así ejercer participación ciudadana ya que “(...) en la medida en que el ciudadano perciba que puede intervenir en los procesos públicos y en la rendición de cuentas, se reconstruye el “puente de representación”, elemento básico de la democracia y la gobernabilidad democrática” (OEA, 2013, Pág.7).

Esto evidencia que existe una relación clara entre la efectividad de la gestión pública y la transparencia, que debe necesariamente transitar por el acceso a la información pública, a efecto de que se produzca un verdadero control democrático por parte de la población a la gestión estatal. “El acceso a la información es una herramienta clave para fomentar mayor eficiencia y eficacia en las acciones del Estado, especialmente en el manejo de recursos públicos y es esencial para la rendición de cuentas y la transparencia de sus operaciones. Asimismo, promueve mayor responsabilidad en el respeto y promoción de los derechos individuales, así como una mejor atención a las necesidades y demandas públicas” (OEA, 2013, Pág. 9).

Es evidente que existe una doble dimensión sobre la utilidad del acceso a la información. Por una parte, se convierte en una herramienta contra la corrupción, pues permite a la población ejercer un mejor control público en la utilización de los recursos del Estado, promoviendo la rendición de cuentas, previniendo abusos o errores por parte de los gobernantes. Esto, en términos de desarrollo humano, se traduce en mejores condiciones de desarrollo económico y social para las personas, pues se mejora el acceso a las políticas públicas, programas y servicios que el Estado provee a la población, bajo una redistribución del gasto más participativa, eficiente y equitativa; conforme las razones que las personas tienen para valorar.

Por otra parte, el acceso a la información se convierte en una herramienta de acceso a los derechos humanos individuales, ya que permite a la población tener información sobre el contenido de los derechos que como persona de forma intrínseca le asisten y la responsabilidad que el Estado tiene frente a estos para su efectivo cumplimiento. Generalmente, se mencionan los derechos civiles y políticos (libertad de expresión, derecho a votar, libertad de asociación, etc.), pero también afectan la esfera de derechos económicos y sociales, tales como el acceso a la salud, la educación, la justicia, el medio ambiente, entre otros.

Como resultado de estas dos dimensiones, la crisis de desconfianza que pudieran generarse entre la población y el Estado por actos de corrupción, opacidad o secretismo, disminuye, al consolidarse la confianza de la ciudadanía en las instituciones, no solo gubernamentales, sino también democráticas. Los gobernantes legitiman la confianza depositada en ellos por los ciudadanos que integran el electorado.

Cuando se habla de democracia, ciertamente se habla de transparencia y esta relación no puede obviar, el transitar por el acceso a la información para su efectiva materialización. A continuación, se desarrollará un poco más sobre esta doble dimensión que compone el contenido del concepto de acceso a la información.

d. El acceso a la información: un derecho instrumental y su relación con la democracia y los derechos humanos.

En una doble dimensión, el acceso a la información, se encuentra por un lado ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática, en el sentido de que este derecho “(...) es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública, estamos estableciendo como premisa que a través de este derecho los ciudadanos pueden ejercer su “ciudadanía” sustento básico de la democracia” (OEA, 2013, Pág.4). El acceso a la información se convierte en esa herramienta de contrapeso que permite a los ciudadanos vigilar el ejercicio del poder cuando este puede convertirse en arbitrario o cometer abusos contra las personas o la población en su conjunto; mediante el debate público y la participación ciudadana.

Sumado a esto, desde el escenario de los gobernantes, el acceso a la información también tiene una dimensión importante puesto que les permitiría implementar mecanismos de autocorrección y aprendizaje que serían evidenciados por la ciudadanía misma, al momento de interactuar, legitimándose así la confianza depositada por el ciudadano en el poder público, fortaleciéndose la democracia.

De lo anterior se concluye entonces que “(...) el acceso a la información pública es un elemento clave de la gestión pública y de todos los elementos que componen el concepto de gobernabilidad democrática entendida ésta como “la capacidad de las instituciones políticas para procesar las demandas sociales y los conflictos en forma pacífica, que sea además plenamente respetuosa del Estado de Derecho y de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos” (OEA, 2013, Pág. 5).

Por otra parte, esta doble dimensión del acceso a la información, se encuentra relacionada con el concepto de derechos humanos, ya que contribuye de forma de corolario a su efectivo ejercicio; principalmente porque se construye como un

eje transversal entre la relación que existe entre los derechos humanos y la democracia como tal, relación que debe visualizarse como mutua.

Según Thede (2010), “Este proceso de definición progresiva de la democracia, en términos de derechos humanos, fundamenta conceptualmente la propuesta de que los criterios de derechos humanos son, en última instancia, la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos”(Pág. 23).

En ese sentido, los derechos humanos se han convertido en un marco pertinente para la rendición de cuentas, convirtiéndose en una consecuencia de la democracia y la relación entre ésta última y los derechos humanos según la autora, deviene del hecho que en las nuevas democracias los sistemas se edifican sobre la exclusión y por lo tanto, el pleno acceso a las instituciones democráticas, el pleno respeto de los derechos, la verdadera ciudadanía, conciernen solamente a ciertos sectores de la población. (Thede, 2010). Quedando fuera generalmente grupos que pese a ser la mayoría de la población, aun así, son apartados.

Thede (2010) explica que históricamente los derechos humanos han sido concebidos como un modelo de rendición de cuentas, aplicable a todas las personas, mismo que debe ser respetado por el poder. Esto conlleva a examinar la relación existente entre los derechos y el ejercicio del poder; específicamente en la democracia.

En ese sentido, los derechos humanos permiten a la ciudadanía excluida, por alguna u otra razón, garantizarse un equilibrio en el acceso a las instituciones democráticas, mediante el reclamo de cumplimiento de derechos humanos por parte del Estado. Los derechos humanos finalmente garantizan que los Estados se comprometan a cumplir ciertos niveles de equidad para la población; sin embargo, esto no sería posible para los ciudadanos, si estos no pudieran tener acceso a la información, tanto sobre sus derechos, como sobre los compromisos adquiridos por el Estado y aquella información relacionada con las decisiones de gobierno para alcanzar tales obligaciones.

El acceso a la información permite “(...) balancear el desequilibrio de poderes y las asimetrías de información entre los ciudadanos y sus gobiernos, ofreciéndoles la vía para conocer y exigir el acceso a los servicios a que tienen derecho, y (...) hacer que sus necesidades e intereses tengan un avance en su satisfacción” (OEA, 2013, Pág.10). Dicha interpelación puede realizarse de parte de la ciudadanía hacia el Estado mediante el acceso a la información.

Es importante citar lo que para el efecto ha señalado en su Informe del año 2002, la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas. El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión” (recuperado de <http://www.oas.org>, s/p).

Finalmente, el acceso a la información permite la rendición de cuentas en violaciones a derechos humanos, denominada como rendición de cuentas retroactiva.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo en el año 2005, dentro del contenido del caso Gómez Palomino Vs. Perú que “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la sociedad como un todo, deben ser

informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”. Esto implica la obligación del Estado, no sólo de entregar la información que tenga en su poder, sino la de preservar tales archivos, ya que la información que contienen los mismos son necesarios para promover las investigaciones relacionadas a casos de violaciones a derechos humanos. Esto es lo que se conoce como el derecho a la verdad.

Actualmente se puede decir que este “(...) proceso de definición progresiva de la democracia, en términos de derechos humanos, fundamenta conceptualmente la propuesta de que los criterios de derechos humanos son, en última instancia, la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos” (Thede, 2010, Pág. 23).

¿Qué implica esto? Que, por un lado, esta nueva era de democratización conlleva a la descentralización del poder dentro de la sociedad mediante la creación de instituciones democráticas y la activación de la sociedad civil; y por el otro, la doble dirección de la responsabilidad que involucra tanto a actores públicos como privados. “La democratización que conocemos en las últimas décadas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, provoca (...) un fenómeno descentralizador de la responsabilidad sobre la rendición de cuentas dirigido, ya no sólo a las autoridades políticas, sino también a los actores no estatales (Thede, 2010, Pág.23).

Así como la democracia ha tenido un proceso de definición progresiva, el campo de los derechos humanos de igual forma se ha ido reconstruyendo y modificando hasta existir hoy una relación de construcción mutua entre ambos conceptos. Tanto los derechos humanos como la democracia son un conjunto de valores y principios en constante movimiento que hace que se vayan continuamente construyendo y redefiniendo. La transparencia como el acceso a la información son instituciones necesarias para dicho proceso de construcción y redefinición.

Esto trasladado al escenario del desarrollo humano significa que el acceso a la información tiene importantes implicaciones para la expansión de las libertades de las personas, ya que se fortalece, por un lado, la gobernabilidad democrática

y, por el otro, la agencia individual y colectiva mediante los derechos humanos, dentro de un espectro amplio de libertades que permiten a las personas tomar decisiones sobre sus necesidades, conforme las razones que tengan para valorar. A continuación, se profundizará más sobre esta relación.

e. El acceso a la información como medio para el desarrollo humano

El contenido de los apartados anteriores se desarrolló con el propósito de demostrar la relación existente entre transparencia, acceso a la información y democracia; específicamente destacar la importancia del acceso a la información sobre la gestión de los recursos públicos por parte del Estado, igualmente, la importancia que tiene el acceso a aquella información específica y útil para facilitar la toma de decisiones por parte de las personas, en materia de educación, salud, seguridad, actividades económicas y políticas, entre otras, es decir, en materia de derechos humanos.

El derecho de acceso a la información es un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales de las personas, tales como los económicos, sociales, políticos o culturales. “Es decir el derecho a la información permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida (OEA, 2013, Pág.10)”.

En el campo de la gestión pública, a través del acceso a la información, tanto el Estado como los ciudadanos, pueden mitigar riesgos de manera efectiva y promover mejoras en los servicios públicos básicos (salud, educación, seguridad pública, etc.), que les permita a su vez, impulsar el pleno ejercicio de los derechos y libertades, y, en consecuencia, sus vidas.

Desde el enfoque de Sen, el acceso a la información se convierte en una herramienta que contribuye a los diferentes tipos de derechos u oportunidades de expansión de la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo.

El acceso a la información, en su calidad de libertad instrumental, se encuentra interrelacionado con los diferentes tipos de libertad propuestos por Sen, contribuyendo a aumentarlos; "(...) tiene claramente una naturaleza instrumental para el ejercicio de otros derechos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, ya que es sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio que se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute (OEA, 2016, Pág.15)".

El acceso a la información es un derecho humano como fin en sí mismo, pero a su vez, ocupa un papel instrumental para el ejercicio de otros derechos; su pleno ejercicio es a la vez garantía para el ejercicio de otros derechos. Sen denomina esto como la libertad de transparencia, la cual afecta las demás libertades propuestas como necesarias para el desarrollo humano de las personas.

Cabe mencionar que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos -OEA-, han enfatizado a través de sus resoluciones, el valor instrumental del derecho de acceso a la información⁵. En ese mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA; así como Naciones Unidas, han señalado el vínculo existente entre la libertad de expresión y de acceso a la información con la defensa de otros derechos humanos.⁶

Específicamente, en el contenido del informe del año 2008, afirmó que "el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, particularmente por parte de los sujetos más vulnerables"; y recalcó la importancia de este para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, afirmando que: "el libre acceso a la información es un medio

⁵ Sobre las funciones del derecho de acceso a la información, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, reconocieron "la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios".

⁶ lo dicho por el PNUD en el informe sobre desarrollo humano, en el que se ha señalado que "los pobres, en general, son los que tienen menos posibilidades de obtener información sobre decisiones y políticas públicas que los afectan directamente, privándolos de información vital para sus vidas, como ser, entre otros, información sobre la existencia de servicios gratuitos, conocimiento de sus derechos, acceso a la justicia, etc. A su vez, estos sectores tienen menor acceso a las fuentes de información tradicionales para expresar sus opiniones o hacer público denuncias sobre violaciones a sus derechos básicos".

para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos” (OEA, 2013, Pág.16).

A continuación, se presenta un cuadro ejemplificativo que permite demostrar la aplicabilidad instrumental del acceso a la información, conforme el enfoque de desarrollo humano presentado por Sen, desde la relación empírica entre las garantías de transparencia con las demás libertades instrumentales propuestas por el autor.

Tabla 1: aplicación instrumental del acceso a la información

<p style="text-align: center;">Enfoque: Desarrollo como Libertad.</p> <p style="text-align: center;">Concibe al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos. En este enfoque se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo; su “papel constitutivo” y “papel instrumental”.</p>			
<p>El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales, entre las cuales se encuentran algunas capacidades, para el enriquecimiento de la vida humana. Desde esta perspectiva constitutiva, el desarrollo implica la expansión de estas libertades y debe incluir la eliminación de las privaciones de cada persona.</p>		<p>El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y/u oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros.</p>	
<p>Interrelación entre las libertades instrumentales</p>	<p>Capacidades de transparencia: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación, información y claridad= Acceso a la Información Pública</p>	<p>Ejemplo</p>	<p>Interrelaciones de aplicación general para todas las libertades</p>
<p>Las libertades políticas Comprende los derechos políticos que acompañan a las democracias</p>	<p>garantiza los derechos de libertad de opinión y expresión</p>	<p>-fortalecimiento de los medios de comunicación. manifestaciones públicas. resistencias públicas y pacíficas Fortalecimiento del marco regulatorio del derecho de la información</p>	<p>evita la toma de decisiones políticas sin sustento y análisis -permite desalentar las decisiones arbitrarias por parte el Estado -protege los derechos básicos relacionados al debido procedimiento e igualdad ante la ley -permite materializar el derecho a la igualdad al conocer actos de discriminación por parte del Estado -permite prevenir la impunidad en las decisiones gubernamentales -permite atacar la corrupción en las</p>
	<p>-garantiza el derecho a participar activamente en los asuntos de gobierno y las políticas públicas</p>	<p>-participación y auditoría social -consultas públicas -consultas especiales (169 OIT)</p>	<p>debido procedimiento e igualdad ante la ley -permite materializar el derecho a la igualdad al conocer actos de discriminación por parte del Estado</p>
	<p>-contribuye a generar bases de debate y consenso informado</p>	<p>Participación ciudadana en la aprobación de políticas públicas, entre otras formas de participación.</p>	<p>-permite prevenir la impunidad en las decisiones gubernamentales -permite atacar la corrupción en las</p>
	<p>-contribuye a aumentar las cuotas de poder de la ciudadanía</p>	<p>- elaboración de presupuestos participativos, mesas de trabajo o fiscalización</p>	

		-plebiscito y referéndum del pueblo	instituciones gubernamentales -permite ejercer vigilancia sobre la utilización de los recursos públicos -Permite validar la confianza otorgada a los gobernantes de parte de la ciudadanía -Evita que se frene el proyecto de vida de las personas
	-permite denunciar abusos de derechos humanos por parte del Estado (pasadas y presentes)	-permite denunciar violaciones de derechos humanos en regímenes autoritarios o abusos de parte de fuerzas de seguridad o servidores públicos en la actualidad	
Los servicios económicos Comprende la oportunidad de las personas de utilizar recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios	-facilitan la participación económica de las personas y las empresas en el mercado -facilita la competencia libre entre las empresas que licitan con el estado (ataca la competencia desleal) -permite la igualdad entre pequeñas, medianas y grandes empresas. -garantiza un margen de seguridad a los consumidores -garantiza la seguridad alimentaria de las personas	-genera información relativa a precios del mercado, precios de la canasta básica, los servicios que licita el Estado, información sobre alimentos o medicamentos	
Las oportunidades sociales Comprende los sistemas sociales de educación, salud, sanidad etc., para que las personas puedan vivir mejor	-contribuye a garantizar la educación de las personas -contribuye a garantizar la salud de las personas -contribuye a garantizar la sanidad de las personas (agua y sanidad) -fomenta el adecuado uso de los recursos públicos para la inversión de programas sociales -evita la discriminación de parte del Estado a la población para ser beneficiario -evita las actitudes clientelares dentro de los programas sociales	-genera información relacionada a los programas sociales, atención de puestos de salud, becas escolares, ubicaciones geográficas de los servicios públicos, gratuidad, requisitos de acceso, etc.	
La seguridad protectora Comprende la red de protección de seguridad social para evitar que las personas caigan en miseria, inanición, muerte, etc.	-fomenta la construcción efectiva de redes sociales -fomenta el adecuado uso de los recursos públicos para la inversión de redes sociales -evita la discriminación de parte del Estado a la población para ser usuario del servicio	-genera información relacionada a los programas de seguridad social, requisitos de acceso, etc.	

Fuente: elaboración propia

El ejercicio anterior permite afirmar que el acceso a la información se constituye como una herramienta indispensable para la transparencia y su papel instrumental en torno a las demás libertades de las personas. Es transversal y necesario para la construcción del desarrollo humano de las personas.

Hoy en día, incluso se ha avanzado en ampliar los alcances que pueden llegar a tener la transparencia y el acceso a la información para el desarrollo de las personas, específicamente se habla de transparencia de segunda generación, la cual se denomina también como “transparencia focalizada”, en la cual el acceso a la información tiene un propósito y un público específico. Al respecto, Joel Salas, de Open Government Partnership, afirmó que esta “(...) es un espacio para que los ciudadanos consulten información útil publicada por el Estado con el fin de fomentar decisiones informadas con respecto a los bienes/servicios públicos y privados” (OEA, 2013, Pág. 17).

¿Cuál es la relación con el enfoque de Sen? Que la transición del derecho de acceso a la información de la primera a la segunda generación, facilita la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en materia de educación, salud, seguridad, actividades económicas y políticas, entre otras; en términos de desarrollo humano, amplía las libertades de las personas, para que estas puedan ejercer su capacidad de agencia en la toma de decisiones relacionadas con sus vidas, conforma las razones que tengan para valorar.

Permite que las personas, de forma informada, sean capaces de resolver el problema de la acción colectiva a partir de la información brindada por el Estado. En ese sentido, encuentra relevancia la transparencia focalizada al “(...) tener mayor impacto en la mejora de calidad de vida. Ayudar a tomar mejores decisiones en la vida cotidiana. Incentivar una competencia más sana y más equitativa en los diferentes ámbitos de la vida nacional: económico, financiero, empresarial, social, laboral, académico, deportivo, entre otros. Servir para tomar decisiones de inversión, preparación de mercados futuros, elaboración de planes de emergencia y hasta para salvar vidas” (OEA, 2013, Pág. 19).

Este enfoque de transparencia toma como un elemento central las expectativas de los actores, convirtiéndose la persona en el centro de su aplicación, de igual manera que lo hace el enfoque de desarrollo humano de Sen. Es decir que el acceso a la información permite el control público en todos los actos del gobierno. Con esto se alcanza la promoción de la rendición de cuentas y se hace posible revelar abusos, errores y debilidades en el sector público, principalmente, en la ejecución del gasto público, así como la forma del ejercicio del poder. Esto genera una mejora en la calidad del gasto público y en la inversión social que el mismo pueda tener en beneficio de las necesidades de la población.

Además, se constituye como plataforma necesaria para la garantía y ejercicio de derechos humanos, necesarios en la construcción y desarrollo de un gobierno democrático. La democracia permite que todas las personas convivan en comunidad humana, libre e igual. Es así que el acceso a la información es un pilar fundamental para la democracia y mientras mayor acceso exista, mayor democracia se genera, puesto que esta privilegia el poder del pueblo y limita la opacidad y la arbitrariedad en el poder. Un pueblo que sabe, audita, exige, vota responsablemente, se involucra en la vida ciudadana, se vuelve parte del Estado, se vuelve soberano del poder. En cambio, un gobierno que esconde o se esconde deviene en un poder arbitrario y autoritario (Gramajo, 2009).

Los sistemas democráticos actuales son construidos principalmente sobre la vigencia de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales; siendo los políticos, los que definen de manera principal este carácter democrático. “Los derechos políticos (votar, ser votado) expresan la opinión y decisión ciudadanas y sólo pueden ejercerse de manera adecuada si existe una esfera pública de discusión y argumentación, abierta a todo mundo, que convierta en argumentos válidos los puntos de vista que son sometidos a esta esfera y cumplan con sus requisitos” (Rodríguez, 2008, Pág.46).

Es por ello que, un sistema que se haga llamar democrático, debe garantizar que todas las personas tengan el derecho a pedir y recibir información que les permita participar en los asuntos políticos y vigilar los actos de gobierno, para asegurar que la gestión pública, más allá de ser transparente, responda a las

necesidades de la población, conforme al bien común, fin último de la democracia. “El acceso a la información tiene implicancias importantes en la administración pública que van más allá de ser un elemento importante para la lucha contra la corrupción, como tradicionalmente es enfocado. En tal sentido, también mejora la participación ciudadana, mejora la legitimidad de las instituciones y de los actores públicos, mejora los flujos financieros y económicos, entre otras importantes dimensiones” (OEA, 2013, Pág.38).

Sin duda alguna, la democracia es muy importante para el desarrollo humano, pues se constituye como fuente de oportunidades sociales, al punto que cobra sentido la necesidad de defender la democracia misma, protegiendo las condiciones y circunstancias necesarias que garanticen el proceso democrático mismo; considerando las formas y los medios para que funcione bien.

Desde el tema que interesa a la presente investigación, se ha evidenciado que la democracia necesita de una serie de instituciones dentro de las cuales la transparencia y el acceso a la información juegan un papel importante.

Sen afirma que el “(...) logro de la justicia social depende no sólo de las formas institucionales (incluidas las reglas y normas democráticas) sino también de que éstas se pongan verdaderamente en práctica” (Sen, 2000, Pág. 198), es por ello que se presentará la experiencia de la Ley de Acceso a la información Pública en Guatemala, como una forma institucional, a efecto de determinar si su aprobación y aplicabilidad mantienen una relación que pueda tener con el desarrollo humano de Guatemala, si efectivamente se da una vinculación directa, y cuáles son las causas o no de su efectividad en el campo del desarrollo humano.

Específicamente se abordarán aquellas causas relacionadas con legados autoritarios que pudieran incidir, tanto en su diseño como en su efectiva aplicación y la vinculación que esto a su vez tiene con el desarrollo humano propiamente.

IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN, DESARROLLO HUMANO Y LEGADOS AUTORITARIOS EN GUATEMALA

Para darle cierta claridad a la situación actual de Guatemala, en materia de desarrollo humano y acceso a la información, es necesario contextualizar sobre los legados que dejó la historia política del país, principalmente a partir de los años ochenta. A finales de esta época, surge lo que Garretón denomina, la desarticulación de la matriz nacional popular que se caracterizó por ser un “intento de desmantelar la matriz clásica o político-céntrica por parte de los regímenes militares de los años sesenta y setenta, (...)” (Garretón M., 2002, Pág. 10).

Esta desarticulación tiene su manifestación más fuerte con el golpe de Estado del 23 de marzo del 1982, dado por un grupo de oficiales jóvenes que nombran al General retirado Efraín Ríos Montt con el beneplácito de la élite económica empresarial. Luego de 36 años de conflicto armado interno en Guatemala, finalmente se da un período de ruptura de la matriz nacional popular que funcionaba bajo la lógica de los autoritarismos; se da un cambio de matriz sociopolítica en América Latina. En el año 1996, se firman Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala y dentro de un marco de transición a la democracia, pareciera, se termina de romper y desarticular la matriz clásica o nacional popular. Las características que destacan de este cambio de matriz son cuatro según Garretón:

“(...) es el advenimiento y relativa consolidación de sistemas político-institucionales que tienden a sustituir a las dictaduras, guerras civiles y modalidades revolucionarias de décadas precedentes. (...) prioridad al papel del sector privado y buscan insertarse en la economía globalizada y dominada por las fuerzas transnacionales del mercado. (...) la transformación de la estructura social, con el aumento de la pobreza, las desigualdades, la marginalidad y la precariedad de los sistemas laborales. Y, por último, (...) la crisis de las formas clásicas de modernización y de cultura de masas norteamericana predominantes en las élites dirigentes,

y el reconocimiento y desarrollo de fórmulas propias e híbridas de modernidad” (Garretón M., 2002, Pág.13).

Esta transición democrática que finalmente llega tarde para Guatemala, finales de los años ochenta, colisiona con un vacío que quedara de la antigua matriz que los autoritarismos militares habían desarticulado; vacío ante el cual, buscan instalarse diferentes sustitutos en detrimento del fortalecimiento, la autonomía y la complementariedad entre los componentes de la matriz; tres grandes tendencias que fallan en la búsqueda de reemplazar su disolución: el neoliberalismo, la visión crítica del Estado por parte de la sociedad civil y el institucionalismo.

Entre esto, surge en Guatemala, la democratización política dentro de un proceso de fundación democrática, “es decir, la creación de un régimen democrático en países donde nunca existió antes propiamente una democracia, partiendo de regímenes oligárquicos o patrimoniales o desde situaciones de guerra civil, insurrecciones o revoluciones, como es, principalmente, el caso centroamericano” (Garretón M., 2002, Pág.14).

Ésta requirió la presencia de actores e instituciones mediadores, ya sea nacionales (iglesia y el sector privado) o externas (organismos internacionales), entre los sectores combatientes y la conversión de éstos en actores políticos. Su objetivo se encontraba dirigido a alcanzar un cambio en el régimen político y la instalación de la democracia, en detrimentos de las demandas particulares.

El país se configura entonces a partir de tres escenarios: la consolidación de la democracia, la democratización social y la crítica a una democracia insuficiente. En realidad, difícilmente podría afirmarse que en Guatemala la democracia se encuentra consolidada o, si lo está, la calidad de la misma es muy frágil, lo que permite pensar que se quedó estancada en el proceso de fundación democrática. Cuestiones importantes como el de justicia transicional, desigualdad, pobreza y discriminación pierden importancia bajo el argumento de la estabilidad política y económica. “En efecto, los regímenes democráticos que suceden a las

dictaduras militares o civiles, si bien consolidados, son democracias o incompletas o débiles” (Garretón M., 2002, Pág.16).

Los autoritarismos que sufrió el país dejaron una gran deuda desde el capital político, hasta la construcción de ciudadanía. El acceso a la información y el desarrollo humano no son la excepción. Debido a la historia política de Guatemala, que deviene de varios gobiernos autoritarios y facticos, así como de un conflicto armado interno, la norma siempre ha sido que el Estado es oscuro y secreto, que no hay acceso a informarse sobre lo que pasa adentro de este. Es por ello que el secreto es la norma y no la excepción como debería ser.

Desde el escenario del desarrollo humano que pasa por la democratización social, la cual está dirigida a la redefinición de la ciudadanía y la superación de la pobreza y la exclusión, se ha puesto en Guatemala más atención a la superación de las nuevas formas de exclusión social del actual modelo socioeconómico. Según el Banco Mundial “Guatemala es la economía más grande de Centroamérica, pero se ubica dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en la región latinoamericana, con altos índices de pobreza particularmente en las zonas rurales y entre poblaciones indígenas” (BIRF-AIF, 2015. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/>).

Sin embargo, poco se ha puesto atención sobre el peso que los legados autoritarios han tenido en el diseño de la democracia, aspecto relevante para comprender de una forma más completa el estado actual tanto de la calidad democrática misma como del desarrollo humano actual. Temas que pasan por una relación directa con la transparencia y el acceso a la información pública.

El presente capítulo se presenta con el objeto de desarrollar de forma más detallada la réplica de este escenario, a efecto de aclarar la situación actual en materia de acceso a la información y desarrollo humano en el país. En ese sentido, comprender cómo los legados autoritarios de la historia política de Guatemala, pesan, aún hoy en proceso, tan importantes para la calidad de la democracia del país como lo es la transparencia y el acceso a la información y en consecuencia el desarrollo humano de las personas.

El concepto de legado o enclave autoritario es importante comprenderlo dentro del presente análisis, ya que el contenido del mismo tiene una relación importante con la democracia, sobre todo aquellas democracias que surgen posterior a períodos dictatoriales o militares, democracias de transición, como es el caso de Guatemala. Dichas transiciones “(...) dieron origen comúnmente a democracias incompletas, con presencia de importantes enclaves autoritarios y estigmas éticos no superados (la violación de los derechos humanos bajo la dictadura)” (Garretón, 1997, pág. 13).

También, en algunos casos, llevaron a regresiones parciales, y, en otros, a fórmulas inestables en que no se consolida un régimen democrático, sino que se vive una combinación de «situaciones», por usar la expresión de Linz, tanto autoritarias como semidemocráticas (Garretón, 1997, p. 13). La principal amenaza de los legados o enclaves autoritarios para la democracia, es que la misma puede representar una regresión, no sólo para el proceso de transición mismo sino para la consolidación como tal de ésta.

Garretón (1997) ha denominado enclaves autoritarios a aquellas huellas del régimen anterior, que se mantienen en las democracias de transición, huellas que pueden ser de tipo institucional como las leyes, ético simbólico para el caso de la justicia de transición y violación de derechos humanos bajo regímenes militares y de actores como en el caso de élites que se resisten a jugar el juego de la democracia (Pág.9).

Finalmente, para completar esta idea, Gramajo explica desde la conceptualización de Hite y Cesarini, (2004), que más allá el énfasis con el que se asocia los legados autoritarios con el discurso de la transición democrática y la forma de acceder y negociar el poder, debe analizarse cómo “(...) la presencia y permanencia de los legados autoritarios configuran y condicionan el tránsito a la democracia y cómo permean su desarrollo y consolidación” (Gramajo, 2009, p. 183).

a. Antecedentes históricos

Guatemala, con una extensión de 108,889 km², pese a ser un territorio tan pequeño, presenta una gran diversidad, tanto desde el punto de vista físico como humano. Los antecedentes de la historia guatemalteca demuestran que este es un país “(...) que ha pasado por una gran experiencia, de esplendor precolombino, de invasión española, de colonia, de independencia, de unión centroamericana y secesión de la misma, de gobiernos conservadores y liberales, capitalistas y socialistas, de revoluciones, de guerra interna, de genocidio, de golpes de Estado, intervención extranjera, de democracia, de paz, de esplendor científico y literario, pero que a pesar de las dificultades, sigue su camino de la historia” (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>).

Para efectos del presente trabajo se abordarán antecedentes históricos a partir de los años 30, específicamente el año 1931, cuando se perpetúa en el poder, durante trece años, el dictador Jorge Ubico, quien institucionalizó el terror de Estado. La dictadura de Ubico termina en el año de 1944, dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial, pues la base de apoyo al régimen era la élite de descendencia alemana en Guatemala y, ésta desaparece, haciendo posible lo que se conoce como la Revolución de octubre de 1944.

Durante esa época, “(..) un grupo de oficiales militares disidentes, estudiantes, y profesionales liberales, llamados los "Revolucionarios de Octubre", derrocaron al gobierno de Federico Ponce Vaidés, sustituyéndolo por una junta compuesta por el mayor Francisco Javier Arana, el Capitán Jacobo Arbenz y el Sr. Jorge Toriello Garrido, que poco después convocó elecciones libres y democráticas que fueron ganadas por el profesor y escritor Dr. Juan José Arévalo Bermejo” (biblioteca.worldpossible.org, 2016). Este fue el primer presidente electo en Guatemala después de la tiranía de Jorge Ubico.

Con el movimiento de octubre, que se caracterizó por ser un proceso que propugnaba un cambio real de las bases ideológicas y de exclusión que existen en Guatemala, cuya continuidad se da con el presidente Jacobo Arbenz Guzmán

(Juan José Arévalo, 1945-1951 y Jacobo Arbenz, 1951-1954) “(...) llega a su fin la sucesión de dictaduras liberales con la caída del régimen *ubiquista* y se inicia un periodo sin precedentes de reforma política, social y económica que no concluye sino hasta el golpe de Estado financiado y organizado por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense en 1954” (Hernández S., 2006, Pág. 16). Esta caída del régimen democrático en Guatemala fue facilitada por la pasividad del ejército guatemalteco frente al ejército combatiente que organizó la CIA.

Una vez derrocado el presidente Arbenz, es puesto en el poder, el coronel Carlos Castillo Armas; como consecuencia de ello, inicia la época de militarización del Estado Guatemalteco y la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional. “Tras el triunfo de la contrarrevolución, el ejército fue depurado de sus elementos democráticos, particularmente de los oficiales formados en la década revolucionaria. La contrarrevolución fue un retroceso para el país en el orden político, económico, social y cultural. Se desarticulaban las organizaciones de obreros, campesinos, estudiantes y profesionales, y pensar y actuar libremente volvió a ser delito y se anuló la Ley de Reforma Agraria, lo que supuso el desalojo de los campesinos que habían accedido a la propiedad de la tierra” (aapguatemala, 2016. Recuperado de www.aapguatemala.org).

El coronel Castillo Armas es asesinado y toma el poder el general José Miguel Ydígoras Fuentes, en 1958, cuyo gobierno se caracterizó por ser autocrático y corrupto. El gobierno de Ydígoras Fuentes acaba violentamente en marzo de 1963, mediante un golpe de Estado que dio lugar al coronel Enrique Peralta Azurdia.

Es así que, durante estos cambios bruscos de gobiernos militares, bajo la lógica de la Doctrina de Seguridad del Estado impulsada por Estados Unidos, desde la década de los años sesenta, Guatemala se convierte en un Estado en el cual el terror sistemático es institucionalizado como medio de control social y lucha insurgente, siendo unas de sus principales características la arbitrariedad, la secrecía y la opacidad del Estado. “El Ejército pasa a ser el principal protagonista de la sociedad guatemalteca, reorganizando toda la estructura del poder en función de sus propios intereses como grupo y de su práctica contrainsurgente” (aapguatemala, 2016. Recuperado de www.aapguatemala.org).

Al respecto Gramajo indica que “La fuerte presencia militar en el poder - con el constante apoyo del sector económico -, y el establecimiento de un marco jurídico e institucional basado en la Doctrina de Seguridad Nacional, entre otros factores, marcaron la discusión del proceso transicional, así como del diseño institucional del nuevo sistema político en Guatemala” (Gramajo, 2009, Pág. 207)

Como respuesta a esta nueva política de Estado, surge el 13 de noviembre de 1960, un movimiento del ejército que se levantó en armas con la intención de convocar unas elecciones que instituyeran un gobierno civil, alejado de las influencias de Estados Unidos; el movimiento 13 de noviembre fue posteriormente el nicho del movimiento guerrillero en Guatemala.

A partir del año 1966 hasta inicios de los años ochenta, se desarrolla en Guatemala un proceso de 16 años de conflicto bajo la presencia de militares. En 1966 es electo, Julio César Méndez Montenegro, cuyo gobierno se caracterizó por la fuerte campaña contrainsurgente del ejército hacia el movimiento guerrillero; “(...) el llamado “Pacto Secreto” entre los militares y el presidente Montenegro afectó la independencia del Ejecutivo frente a los militares” (Villamizar, 2009, Pág.4).

Después de la revolución del año 1944, entre los años 1970 y 1982 habría una serie de gobiernos militares; hasta la firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera en 1996, Guatemala sufriría 30 años de conflicto armado interno.

En ese sentido, las tradiciones autoritarias, se constituirían como uno de los problemas heredados de la ola de democratización de los años ochenta, posterior a este serie de gobiernos militares, que tuvo como resultado transiciones democráticas incompletas, mismas que se constituyen como una deuda pendiente para algunos países de la región.

En el caso particular de Guatemala cuya historia reseña un conflicto armado que duró 36 años y largos período de regímenes militares al poder, este se sumó a las experiencias latinoamericanas con características sui generis, al asumir el cambio al período democrático en 1986, pero con un conflicto armado vigente

que duró hasta 1996. Si bien cambió la forma de gobierno, las bases del sistema político no se alteraron. El ejército efectivamente entregó el gobierno a los civiles, pero se reservó el ejercicio del poder y con ello permanecieron los legados autoritarios en el mismo, que institucionalizaron prácticas impunes, arbitrarias, secretas y opacas.

En ese sentido, el proceso de transición guatemalteco, se vio condicionado por la presencia de herencias autoritarias del régimen anterior, que se colocaron en la instalación democrática, sus instituciones y su consolidación.

b. el proceso de apertura a la democracia y su transición: 1980-1986

En 1978 es electo como presidente el general Fernando Romeo Lucas García, cuyo gobierno se caracterizó por intensificar la represión y el terror sobre la población. Como resultado de la arena internacional y del contexto nacional de desgaste del gobierno militar de Lucas García, de un nuevo fraude electoral no avalado por el ejército, ni por la élite empresarial, el 23 de marzo de 1982, un grupo de oficiales jóvenes da un golpe de Estado y llama al militar Efraín Ríos Montt para que asumiera como jefe de Estado; generándose una alianza entre militares y empresarios en Guatemala.

“En un período en el que no había legitimidad de elecciones, (los militares) tenían que buscar a alguien coherente, con estructura, que generaba empleo, que tenía poder por lo que generaba. Y nosotros (los empresarios) porque los militares daban estabilidad, coherencia; con su estructura generaban tranquilidad, orden, paz, condiciones y certeza para trabajar” (Rodríguez, 2013. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/>). Sin embargo, es durante esta etapa, cuando Guatemala enfrenta la etapa de represión social más cruda y sangrienta de su historia, situación que llevo al país a un aislamiento internacional que lideró Estados Unidos; un embargo contra el ejército de Guatemala debido a las reiteradas violaciones a los derechos humanos que se estaban perpetrando y que se hacían cada vez más del conocimiento del escenario internacional.

Es así que en:

“(…) agosto de 1983 Ríos Montt fue depuesto por un golpe militar (nuevamente orquestado por la CIA) que llevó al poder al general Óscar Mejía Víctores, en calidad de jefe de Estado y no de presidente. El ejército, liderado por Mejía Víctores, rediseñó su política contrainsurgente, y con el objetivo de mejorar la posición internacional de Guatemala, que había sido condenada reiteradamente por las violaciones a los derechos humanos, el ejército se planteó la instauración de un gobierno civil, aunque seguiría bajo el control de los militares” (aapguatemala, 2016 Recuperado de www.aapguatemala.org).

Como consecuencia de ello, se permite la libertad de prensa, el funcionamiento de partidos políticos y se reestablecen las relaciones diplomáticas con España, que se encontraban fracturadas por el terrible suceso de la quema de la embajada de ese país durante el gobierno de Lucas García.

Con la llegada del general Mejía Víctores al poder, inicia en Guatemala un proceso controlado de vuelta a la democracia. Dicho proceso se tradujo en las elecciones celebradas en julio del año de 1984, para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que redactara una Constitución democrática; misma que fuere aprobada 9 meses después en el año 1985 y entrara en vigencia inmediatamente.

Bajo el amparo legal de esta nueva Carta Magna se llevan a cabo en 1985 las primeras elecciones democráticas que fueran ganadas por el político civil Vinicio Cerezo, candidato por el partido demócrata cristiano, con más de la mitad del voto del electorado. “Éstas se celebraron el 3 de noviembre, y han sido el paso definitivo para la “tercera ola democratizadora” en Guatemala (Villamizar Lamus, 2009, Pág.9). De lo anterior se evidencia que en Guatemala, desde el año 1954 hasta el año 1984 concurren “(…) una serie de gobiernos presididos por militares. Estos militares llegan a la presidencia bien a través de elecciones fraudulentas, y donde cualquier candidatura que no estuviera bajo su control estaba proscrita, o bien directamente a través de golpes de Estado, como es el caso de Ríos Montt

en marzo de 1982” (aapguatemala, 2016. Recuperado de www.aapguatemala.org).

Sin embargo, después de un largo periodo de ejercicio del poder, la élite militar debía enfrentar no sólo el fracaso, en cuanto institución armada frente al movimiento guerrillero, sino su incapacidad como gobernante frente al agravamiento de la crisis económica y social del país.

¿Dónde estuvo lo perverso de este proceso de apertura y transición a la democracia?

1. Si bien la nueva Constitución Democrática fue aprobada en mayo de 1985, entró en vigencia hasta enero del año 1986 y durante ese período vacante, la élite militar mantenía el control del poder;
2. Durante la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, los constituyentes no tuvieron potestad soberana y, por lo tanto, los partidos políticos quedaron restringidos a la voluntad de los militares;
3. De los quince partidos políticos inscritos, gran parte de ellos estaban dirigidos por militares;
4. Pese a que los militares buscaban mejorar su imagen y sorprender a sectores de la comunidad internacional; “(...) el próximo gobierno, advertía en 1985 el arzobispo Próspero Penados, será un «gobierno militarizado»” (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>).

Es decir, que, si bien la transición permitió a Guatemala caminar hacia un gobierno formalmente democrático en su estructura legal, sus componentes “(...) todavía son parte de una herencia autoritaria debido a la supervivencia de sus códigos, leyes, reglas, símbolos y, por supuesto, de intereses de actores conservadores, como señalan Poitevín y Sequén (2002)”, citados en Gramajo, 2009, Pág. 25).

Lo que cambió en esta nueva estrategia política de la élite militar fue la forma de acceder al poder más no la forma de ejercer el mismo, esta última estructura se

mantendría permeada por el ejército como principal actor; el maquillaje democrático escondía la tradición política autoritaria institucionalizada en el país.

“El peso del ejército en la transición en Guatemala fue decisivo en el momento de cambiar las reglas del juego no solo tutelaron el proceso, si no fueron fervientes defensores de que la carta magna fuera el gran continente a sus prerrogativas y privilegios. De esa cuenta, se preservaron un lugar especial debido a diversas razones, entre ellas asegurarse cierto rango de poder para enfrentar la guerra, que aún no había finalizado; (...) (Gramajo, 2009, Pág. 49)

A continuación, detallaremos más esta idea que se evidencia a partir del primer gobierno democrático en 1986 y los subsiguientes gobiernos civiles.

c. El primer gobierno democrático y los subsiguientes gobiernos civiles a partir de 1986

Tras largos años de dictaduras militares en el gobierno guatemalteco, finalmente en diciembre del año de 1985 “(...) un 47% de los ciudadanos acudía a votar; de ellos un 63% lo hacía por la Democracia Cristiana, y así Vinicio Cerezo se convirtió en el primer presidente civil (...)” (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>). El principal reto que afrontó este gobierno fue el establecimiento de la institucionalidad democrática dentro de un contexto de enfrentamiento armado interno, característica propia del proceso de transición democrática de Guatemala.

Dentro de los aciertos que se le aplauden al gobierno de Vinicio Cerezo se encuentran la voluntad política manifestada para institucionalizar 1. las leyes del hábeas corpus y de amparo; 2. la creación del comité legislativo de derechos humanos; 3. el establecimiento de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos; 4. el fortalecimiento y reforma de la Corte Suprema para la eficacia de sistema legal.

Con relación al conflicto armado interno el gobierno de Cerezo promovió la aprobación de los Acuerdos de Esquipulas I y II, los cuales establecieron el procedimiento para iniciar el proceso de Paz Firme y Duradera. Desde el escenario económico, se le atribuye la modernización económica; la misma Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ha reconocido al gobierno de Cerezo “(...) por haber logrado el único crecimiento permanente en los últimos 50 años de Guatemala, subiendo de una recesión de -2% del PIB en la época de la guerra a un +4% de crecimiento del PIB cuando entregó el mando en 1991” (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>).

Sin embargo, la gran crítica que se ha hecho y que refleja el peso de los legados autoritarios, es que, aunque se crearon las instituciones pertinentes, existió poca voluntad por investigar y perseguir los casos relacionados a violaciones de derechos humanos derivados del conflicto armado interno y de los regímenes de dictaduras. Este era un pacto de silencio que se negociaba a cambio de aperturar al país hacia la democracia.

Durante ese período hubo dos intentos de golpe de Estado (1988 y 1989) por parte de un ala del ejército que no se encontraba conforme con las reformas emprendidas por el primer gobierno democrático; estos no tuvieron éxito y “(...) los militares se alejaron del gobierno y regresaron al papel más tradicional de proporcionar seguridad interna, específicamente luchando contra insurgentes armados” (biblioteca.worldpossible.org, 2016 Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>).

Finalmente, en noviembre de 1990, se completa la primera alternancia en el poder entre gobiernos civiles electos democráticamente a través de las elecciones parlamentarias y presidenciales. El nuevo mandatario sería el candidato civil Jorge Serrano Elías, quien asume la presidencia el 14 de enero de 1991, a través del partido Movimiento de Acción Solidaria (MAS), dentro de un proceso electoral marcado por un 65% de abstencionismo y bajo una débil presencia en el Congreso, al contar únicamente con 18 de los 116 curules del Congreso.

Nuevamente, la presencia de la élite militar en el ejercicio del poder en Guatemala se evidencia en dos situaciones puntuales; por un lado, el aumento alarmante de violaciones a derechos humanos demostrado por “(...) los pronunciamientos de distintos sectores de la sociedad guatemalteca, al igual que de organizaciones y personalidades de ámbito internacional, manifestando su preocupación por la militarización, por ser generadora de violaciones de los derechos humanos” (aapguatemala, 2016. Recuperado de <http://www.aapguatemala.org/>).

En el caso particular del Gobierno de Jorge Serrano Elías, el mandatario, el 25 de mayo de 1993, “(...) junto al alto mando militar y sus más cercanos colaboradores, anuncia el rompimiento del orden constitucional, suprime al Congreso, la Corte Suprema de Justicia, y la Corte de Constitucionalidad, además de eliminar derechos, entre ellos, la libertad de expresión y de prensa, contenida en el artículo 35 de la Constitución” (Morales, 2016, s/p, recuperado de: <http://cronica.gt>).

Guatemala vivía un ambiente de ingobernabilidad, censura, conflictividad social, opacidad en el Gobierno y de confrontación institucional entre los poderes del Estado, bajo el mando de un gobernante, si bien civil, autoritario.

La imposición del ejército se evidenció principalmente sobre el Tribunal Constitucional, que gobernó durante este intento de golpe de Estado conocido como “el Serranazo”, orquestado por la alta jerarquía militar. Serrano Elías ante las presiones de manifestación de la sociedad civil y de la comunidad internacional, huye del país. Esta primera fase de la transición a la democracia para Guatemala, termina con un autogolpe de Estado inducido por la corrupción y el nombramiento como presidente de Ramiro de León Carpio, en ese entonces Procurador de los Derechos Humanos, quien retoma el proceso de negociación para la firma de los Acuerdos de paz.

La conclusión más importante de esta fase y que interesa para el presente trabajo de investigación, es que como lo explica Gramajo “(...) si bien Guatemala ha sido uno de los países que en el continente no ha sufrido regresión dramática alguna, que pusiera en riesgo el proceso democrático que se inició con la transición, no obstante, no está exento de ello (...)” (Gramajo, 2009, Pág. 30), puesto que, si bien cambió la forma de gobierno, las bases del sistema político no se alteraron. “Las negociaciones propias de la transición no lograron acotar el poder autoritario” (Gramajo, 2009, p. 31)

El ejército efectivamente entregó el gobierno a los civiles, pero se reservó el ejercicio del poder y con ello permanecieron los legados autoritarios en el mismo, que institucionalizaron prácticas impunes, arbitrarias, secretas y opacas. Precisamente una crítica que se ha hecho a esta postura de algunos autores de la filosofía contemporánea, liderada por Samuel Huntington, sobre la tercera ola de la democracia es que;

“(...) en el análisis de Huntington son cambios cuantitativos los que permiten hablar de ola democrática, de tal forma que podemos hablar de ola democrática cuando, en un determinado período de tiempo, el número de países que se dan instituciones políticas democráticas es superior al número de países en que las instituciones democráticas sucumben. No son tenidos en cuenta en el análisis de Huntington aspectos cualitativos (como la transparencia en el funcionamiento de las instituciones o el grado de información de los ciudadanos respecto a cuestiones políticas, entre otros muchos), pese a que éstos son de crucial importancia para verificar si, a lo largo de los siglos XX y XXI, en los distintos regímenes democráticos se ha producido un cambio positivo en las prácticas de gobierno (...)” (Egío García, 2006, Pág. 88).

Lo cierto es que las prácticas democráticas encuentran mejor veracidad en los aspectos cualitativos aplicables de la democracia como tal y no en los aspectos formales, los cuales, si bien son necesarios, no son suficientes.

Es así como se explica el proceso de apertura a la democracia en Guatemala, como ese cambio de estrategia de parte de la élite militar para gobernar, puesto que “(...) no podía continuar con su programa contrainsurgente desde las posiciones del gobierno. Era preciso llevar a cabo cambios formales en el aspecto político del país. Sin renunciar al ejercicio del poder político y al control de los aspectos estratégicos de la vida económica y social, el ejército ofrecía compartir algunas esferas del poder” (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://dev.worldpossible.org/>). Guatemala transitó a la democracia “(...) bajo la figura de la desmilitarización del Gobierno, sin que ello implicara la desmilitarización del poder” (Gramajo, 2009, pág. 20).

Cabe agregar la postura de Edelberto Torres Rivas quien sostenía, con relación a la democratización en Guatemala, que “(...) el germen democrático creció estimulado por el interés de los actores locales e internacionales (...)”, pues en “(...) estas sociedades la influencia interna de factores internacionales no puede desconocerse, así como no puede dejar de considerarse el papel decisivo de fuerzas y estructuras nacionales.” (Torres – Rivas, 2006: 1)” (Villamizar Lamus, 2009, Pág.16).

Tanto las élites militares como económicas del país, así como la influencia de los Estados Unidos principalmente en la comunidad internacional, constituyeron los actores internos y externos del proceso de democratización del país, lo cual permite comprender el porqué de “(...) su impulso de forma up – down, es decir desde las élites hacia el pueblo, que un proceso bottom – up, esto es desde el pueblo hacia las élites, (...), pues la democracia fue en buena medida algo impuesto y no logrado” (Villamizar Lamus, 2009, Pág.9).

Las nuevas instituciones que otorgaba la Constituyente de 1985, pese a construirse y funcionar en tiempos de democracia, convivían con la presencia de un conflicto armado vigente, lo que incidió en su contenido normativo; en algunos aspectos, aun privilegian la impunidad, el secretismo, la opacidad y el hermetismo tanto del Estado, así como de determinadas élites.

Con la firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera, Guatemala apostaba a fortalecer la construcción de un camino hacia la democracia que permitiera “(...) cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población.” (Gobierno de Guatemala, URNG, & Naciones Unidas, 1996, pág. 2).

Desafortunadamente, esta misma lógica de infructuosidad, se vio reflejada en el proceso de su negociación, diseño y firma, lo que evidencia nuevamente el rol importante que juega la élite militar para su culminación y los resultados actuales de su implementación; así como el impacto que tuvo en materia de acceso a la información en el país.

Un ejemplo evidente y la gran crítica que se ha hecho y que refleja el peso de los legados autoritarios, es que, aunque se crearon las instituciones pertinentes, existió poca voluntad por investigar y perseguir los casos relacionados con violaciones de derechos humanos, derivados del conflicto armado interno y de los regímenes de dictaduras. Este era un pacto de silencio que se negociaba a cambio de aperturar al país hacia la democracia.

d. La firma de los acuerdos de paz firme y duradera: 1996

i. Un breve resumen del proceso de negociación

El proceso de transición a la democracia marca una época importante para Guatemala puesto que con el mismo surge la “(...) posibilidad de iniciar una negociación entre las partes del conflicto (...), un hecho al cual se aúna el fin de la guerra fría y el génesis de la pacificación y democratización en el istmo centroamericano (Gramajo, 2009, Pág.21)”; se alcanza la firma de los acuerdos de paz firme y duradera.

Dicho proceso dura casi 10 años, iniciando en octubre de 1987 en Madrid España. Sin embargo, es hasta marzo de 1990 que se produce un acercamiento serio “(...) cuando el gobierno del recién electo presidente Jorge Serrano, respaldó la realización de un encuentro entre delegados de la Unidad

Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y la Comisión Nacional de Reconciliación.

Como resultado de dicho encuentro, se firmó el Acuerdo de Oslo, en el cual las partes acordaron iniciar un proceso serio que debería culminar con el logro de la paz y el perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa en Guatemala” (aapguatemala, 2016. Recuperado de <http://www.aapguatemala.org/>).

Para abril del año 1991, en la ciudad de México se aprueba el Acuerdo de México, dentro del cual las partes acordaron once puntos de trabajo para la agenda, “(...) según la cual se tratarían primero los temas sustantivos (entre otros, derechos humanos, democratización, derechos indígenas, desarraigo, aspectos socioeconómicos, situación agraria) y después los operativos (cese al fuego, incorporación de la URNG a la vida política, reformas constitucionales y régimen electoral, desmovilización, cronograma de implementación de los acuerdos)”. (aapguatemala, 2016. Recuperado de <http://www.aapguatemala.org/>).

En julio de ese mismo año, se firma el Acuerdo de Querétaro sobre la democratización, el cual establece la importancia de la sociedad civil, así como del sometimiento de las fuerzas armadas a esta y a un Estado de derecho. Abordados estos temas, era el momento de abordar en la agenda el tema relacionado a los derechos humanos, pero este enfrentó un largo impasse y no es sino hasta dos años después que se retoma la negociación conforme dicha agenda.

Es durante el gobierno del presidente Ramiro De León Carpio que “(...) el proceso de paz, ahora con la participación de las Naciones Unidas, tomó la nueva vida. El gobierno y la URNG firmaron acuerdos sobre derechos humanos (marzo de 1994), el restablecimiento de personas desplazadas (junio de 1994), esclarecimiento histórico (junio de 1994), y derechos indígenas (marzo de 1995)”. (biblioteca.worldpossible.org, 2016. Recuperado de <http://worldpossible.org/>). Específicamente en marzo de 1994 se firma el

Acuerdo Global sobre Derechos Humanos para la promoción de estos y el combate a la impunidad.

Otros dos acuerdos importantes que surgen de este momento, son el Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado y el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población civil (Comisión de la Verdad), ambos firmados en junio de 1994. Para el año 1995, se firma el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que se reconoce la diversidad de los pueblos, culturas e idiomas que configuran Guatemala y dentro del cual, el gobierno acepta el compromiso de superar la discriminación.

Para el año 1996, la firma de dos acuerdos más agotaría los temas a tratar en la agenda; primero, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, para el desarrollo socioeconómico orientado al bien común y el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Finalmente” (...) las partes terminaron la agenda de temas sustantivos y comenzaron a establecer la calendarización de la negociación sobre temas operativos, para finalizar el proceso con la firma de la paz firme y duradera el 29 de diciembre de 1996” (aapguatemala, 2016. Recuperado de <http://www.aapguatemala.org/>).

A continuación, se describirá cómo la firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera en Guatemala, constituyó la ventana para iniciar la discusión en el país sobre la aprobación de una ley de acceso a la información y cómo se desarrolla dicho proceso, dado el escenario político del país y los legados de autoritarismo que sobre el mismo aún pesaban.

ii. Acuerdos de paz y acceso a la información pública en Guatemala.

El proceso de la firma de la Paz, representa una coyuntura importante para el presente trabajo de investigación, ya que, del mismo, surgen los antecedentes relacionados con la creación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Específicamente a través del “(...) inciso 52 del *Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática* y por la gestión de diversos grupos de la sociedad civil y organizaciones extranjeras, especialmente la Organización de Estados Americanos (OEA), se inició en marzo del año 2001, la discusión de un anteproyecto de ley sobre Acceso a la Información Pública, entre el Gobierno y representantes de la sociedad civil” (Gramajo, 2009, pág. 13).

Dicho proceso de discusión, creación y aprobación se caracterizó de igual forma, por tener que desarrollarse dentro de un escenario permeado por el contexto político guatemalteco que transitaba hacia la democracia, pero cuyos legados autoritarios eran aún resistentes dentro del ejercicio del poder. La presencia de estos legados tuvo tal peso que “(...) lograron condicionar el diseño institucional de la ley. En esta nueva etapa política la imposición, propia de los actores autoritarios, ha cedido el paso a la simulación especialmente ahora que se procesan los temas propios de la consolidación democrática, como lo referido al derecho de acceso a la información”, añade Gramajo (2009, pág.1).

El escenario de la ley de acceso a la información se origina dentro de un contexto, que pese a funcionar dentro de un régimen democrático, aun privilegiaba el secretismo, la opacidad y el hermetismo del Estado.

Si bien en el año 1996, el *Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, contenido en los Acuerdos de paz, ya abría la ventana para abordar la discusión de un anteproyecto de ley sobre Acceso a la Información Pública, no es hasta cinco años después que efectivamente se inicia el proceso de discusión. “Desde el año 2000 hasta la fecha de aprobación se presentaron 9 iniciativas de ley al Congreso de la

República relacionadas con este tema. Diversos motivos habrían orientado la decisión de varias legislaturas para oponerse a la aprobación de la referida ley” (Gramajo, 2009, págs. 2-3).

Sin embargo, para agosto del año 2008, el Organismo Legislativo en Guatemala, afronta un escándalo político que implicaba a la presidencia de esa entidad en el desvío financiero de once millones de dólares de los fondos de esa institución, a una casa de bolsa; es así que “(...) el 23 de septiembre de 2008, las preferencias de los legisladores cambiaron de rumbo. Tras una serie de fuertes presiones políticas, el Organismo Legislativo dio luz verde al decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública” (Gramajo, 2009, pág. 2).

Ahora bien, más allá de esta crisis política coyuntural que logra resolver en un salto la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y el proceso de discusión para la elaboración de la misma, se vio enfrentada al rol que jugaba la herencia autoritaria de ciertas élites en el sistema político guatemalteco.

Prueba de ello es que, por un lado, el proceso de discusión de la ley duró ocho años y por el otro, que se aprueba una ley que dentro de su contenido evidencia cierta resistencia por parte de dichas élites (militares y económicas) del país, a efecto de reducir su efectiva implementación y aplicación. El ejemplo más significativo es haber dotado a la ley de un ente regulador, no vinculante, que se caracteriza por no tener autonomía legal y carecer de los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con su función reguladora.

Cómo se ha venido mencionando, Guatemala forma parte del grupo de países de Latinoamérica, cuyas transiciones democráticas corresponden a una nueva ola de democratizaciones en el mundo. Específicamente, para el caso centroamericano se “(...) refiere a fenómenos de fundación democrática que provienen de las luchas contra dictaduras oligárquicas o tradicionales, a veces con carácter patrimonialista, y donde las transiciones democráticas suceden a momentos revolucionarios o de guerra civil” (Garretón, 1997, pág. 3).

No hay que dejar de lado que, para el caso de la experiencia guatemalteca, se suscita una característica particular, pues el país primero define entrar en democracia y posteriormente, decide abordar y dar término al conflicto armado interno; “(...) es decir, se construye una ‘democracia’ que sale de la boca del cañón, en palabras de Torres-Rivas. La experiencia guatemalteca da cuenta de que la organización de elecciones y otras instituciones propias de la democracia pueden demostrar una fachada de legalidad que no modifica la índole autoritaria del poder. Las negociaciones propias de la transición no lograron acotar el poder autoritario” (Gramajo, 2009, Pág. 6).

Bajo esta misma lógica, Garretón explica que existen algunas consecuencias comunes dentro del proceso de transiciones democráticas.

“En primer lugar, no hay derrota militar interna (...), aunque sí hay algún tipo de capitulación política para el núcleo militar en el poder. De la seriedad de esta derrota y de la existencia o no de un marco institucional para el futuro régimen democrático gestado por el régimen militar, dependen la capacidad de maniobra y la influencia de la institución militar en el primer momento de democracia, para mantener sus prerrogativas. En segundo lugar, prácticamente en todos los casos se trata de transiciones incompletas, es decir, de regímenes que si bien son básicamente democráticos mantienen cierta impronta del régimen anterior, lo que hemos denominado los enclaves autoritarios” (Garretón, 1997, págs. 8-9).

Esta característica tan sui generis del modelo guatemalteco hace más difícil el paso al régimen democrático institucional, pues las negociaciones para dar término al conflicto requieren la intervención de mediadores externos y, además, porque el actor civil o revolucionario que se encuentra ahora en el poder, adopta el rol de “gobierno de transición”, llevándolos a sufrir una compleja metamorfosis en partido político, haciéndose más lento el proceso de transición. Se genera así, un modelo de institucionalidad formal, pero no sustantiva, dentro de este nuevo régimen democrático.

Esto se evidencia nuevamente en la creación y aprobación de la ley de acceso a la información porque el problema de la transición deviene de la subsistencia de privilegios para ciertos sectores de la población, especialmente la militar. Estas inmunidades imposibilitan precisamente instituciones como el acceso a la información (pues su vigencia radica en el sector y el ocultamiento), las cuales son necesarias para consolidar la democracia y fortalecer el Estado de derecho.

En el caso especial de la élite militar, puede mencionarse el especial interés que ésta tiene por mantener oculta la verdad relacionada a todas las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra interna. La verdad histórica es censurada y leyes como la de acceso a la información vienen a incomodar el statu quo de impunidad bajo el cual el mismo se ha mantenido.

Dentro de estos enclaves autoritarios se encuentra otro actor importante que es la élite económica, la cual de igual forma, favorece la defensa del secretismo y la opacidad, bajo la necesidad de ocultar todos aquellos negocios realizados con el Estado que pudieran estar parcializados o privilegiados para ciertas empresas. Así mismo, de ocultar aquellas prebendas dirigidas a partidos políticos a cambio de favores públicos. De igual forma, el recelo frente a una ley de este tipo, surge frente a la necesidad de mantener bajo resguardo la evasión de impuestos, que por muchos años han mantenido como práctica perversa en detrimento del país.

Al respecto es importante mencionar que "(...) en todas las sociedades, desarrolladas o no, aparecen dos grupos de personas: la elite que gobierna y las masas que son gobernadas. El primero, siempre el menos extenso, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que éste conlleva, mientras que el segundo, el más numeroso, es directamente controlado por el primero" (Bolívar, 2002, pág. 404). Para el caso guatemalteco, tanto la élite militar como la económica jugaron el papel de élite gobernante, generalmente de forma conjunta, pese a que tuvieron coyunturalmente algunos distanciamientos.

Este peso de legados autoritarios en el país, explica cómo, por una parte, "(...) Guatemala ha iniciado el proceso hacia la democracia, pero evidentemente aún

algunas instituciones propias de ésta no logran institucionalizarse del todo, entre éstas, lo relativo al derecho a saber, la transparencia de los poderes públicos, así como la publicidad y una efectiva rendición de cuentas por parte de los mismos” (Gramajo, 2009, Pág. 7). A su vez, la institucionalización del desarrollo humano, como pilar fundamental de la democracia, pudiera explicarse bajo esta misma lógica, lo cual se desarrollará a continuación.

Todo lo anterior en detrimento de la construcción y consolidación democrática. Democracia en dónde el tema de acceso a la información sigue siendo relativamente nuevo sobre todo para las instituciones públicas. “No obstante, con el paso del tiempo, el desarrollo democrático e institucional y la firma de los Acuerdos de paz, el poder del ejército ha ido perdiendo peso y también han ido abandonando algunos puestos, especialmente en aquellas instituciones en donde tenían consolidadas sus posiciones. Su presencia cada vez es más escasa, pero eso no significa que no tengan poder de veto sobre ciertos ámbitos importantes del Estado. Su poder se va reduciendo hasta llegar ahora a lo que son: una fuerza importante, pero no la fuerza del pasado” (Gramajo, 2009, Pág. 54).

iii. Antecedentes sobre la aprobación de la ley

Cómo se expuso en el apartado anterior, el peso de legados autoritarios en Guatemala, explica por qué el proceso de democratización no logró institucionalizar el derecho a saber, el acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos, así como la publicidad y la rendición de cuentas.

En el caso específico del acceso a la información, su proceso de institucionalización durante la discusión, creación y aprobación de la ley se caracterizó, por tener que desarrollarse dentro de un escenario afectado por el contexto político guatemalteco que transitaba hacia la democracia, pero cuyos legados autoritarios “(...) lograron condicionar el diseño institucional de la ley. En esta nueva etapa política la imposición, propia de los actores autoritarios, ha cedido el paso a la simulación especialmente ahora que se procesan los temas

propios de la consolidación democrática, como lo referido al derecho de acceso a la información” (Gramajo, 2009, pág. 1).

El resultado de dicho proceso, fue la aprobación de una ley que pese a construirse y funcionar en tiempos de democracia, su contenido normativo, en algunos aspectos, aun privilegiaba el secretismo, la opacidad y el hermetismo del Estado.

“La oposición a que este tema se convirtiera en un cuerpo legal duró ocho años. No obstante, una vez generadas las condiciones para su aprobación, y ante la imposibilidad de continuar con las prácticas que habían sido exitosas en el pasado y que evitaron una decisión favorable a la existencia de la ley por casi una década, algunos legisladores (relacionados fuertemente con actores militares y del sector económico) hicieron su mejor esfuerzo para modificar de tal forma el diseño de la ley, con el fin de que la misma viera reducido su ámbito de aplicación, así como restringir al máximo los principios que la ley pretende garantizar” (Gramajo, 2009, pág. 16).

Si bien, el proceso de discusión inicial para la creación del anteproyecto de la ley de acceso a la información encontraba su sentido de ser, en la necesidad de poner en vigencia controles jurídicos y sociales que fortalecieran las garantías ciudadanas de seguridad y acceso a la información para el fortalecimiento de la democracia en el país; así como para dar cumplimiento a los compromisos internacionales derivados de los acuerdos de paz, la iniciativa de ley pasó más de un año en el Organismo Legislativo, lo cual ponía en entredicho la voluntad del Estado en darle cumplimiento a tales compromisos adquiridos.

El principal argumento que podría develar las razones por detener la aprobación de la ley es que “(...) una ley de esta naturaleza es poco conveniente para el ejército de Guatemala, institución que no fue invitada a la discusión de la ley, pero que se ha manifestado en contra de tal iniciativa” (Gramajo, 2003, pág. 86).

El documento que desarrollaba el contenido normativo de la ley, abordaba tres temáticas específicas: “a) lo relativo a la información en poder de los organismos y entidades estatales, en armonía con la publicidad de los actos de la administración, establecida en el artículo 30 constitucional; b) lo relativo al acceso a datos personales en archivos y registros estatales, según el artículo constitucional número 31 y c) lo concerniente al acceso a datos personales en archivos y registros privados que no sean para un uso exclusivamente personal” (Gramajo, 2003, Pág. 32).

Esas temáticas parecían abarcar de manera completa el tema de acceso a la información, de lo que podría suponerse que una ley con ese contenido garantizaría la institucionalidad del derecho como tal, sin embargo, desde el punto de vista formal; es decir del cumplimiento de la norma misma, existen algunos elementos que ponían en duda la eficacia de la puesta en práctica de dicho marco normativo. Algunos de estos elementos son los siguientes:

Estos ejemplos permiten de una forma u otra dejar la interpretación de la ley tanto al aparato burocrático de la administración pública como a los órganos judiciales, dentro de un espacio ambiguo de discrecionalidad, abuso de autoridad y en algunos casos perversos, prácticas de secretividad y opacidad. Si bien, los legados autoritarios se vieron debilitados por la aprobación de la ley de acceso a la información, esto no implicó una derrota para los mismos. “Los legados autoritarios lograron demostrar su capacidad de maniobra y simulación, ya que el análisis de la ley aprobada demuestra que éstos lograron condicionar su diseño institucional” (Gramajo, 2009, pág. 21).

Contar con una ley de acceso a la información representa más beneficio para la democracia y desarrollo humano de un país que carecer de la misma, “(...) es preferible contar con un instrumento legal que se pueda ir reformando con el tiempo que seguir viviendo en un sistema en donde priva el secreto, la discrecionalidad y la impunidad de las autoridades” (Gramajo, 2003, pág. 103). Cabe preguntarse ahora, cómo se desarrolló el proceso de desarrollo humano en el país y verificar si las causas anteriormente descritas de igual forma tuvieron peso en su resultado actual.

e. Mientras tanto, ¿Qué pasaba con el desarrollo humano en Guatemala?

Como se ha venido mencionando, el escenario histórico político de Guatemala durante la segunda mitad del siglo XX, presentaba un Estado incapaz de asegurar mecanismos democráticos que permitieran resolver los conflictos de una sociedad guatemalteca afectada por el racismo, la desintegración y la desigualdad, situación crítica que dio origen al largo conflicto armado interno, cuyos efectos más densos afectaron los derechos humanos y el desarrollo humano de los guatemaltecos.

“Después de 1980, se dieron procesos históricos que reconfiguraron el país. Entre 1980 y 1983, el conflicto armado alcanzó sus momentos más atroces, dejando una sociedad fragmentada y con profundas heridas. Paralelamente, fueron declinando los rasgos y funciones de un Estado desarrollista en el marco de una profunda crisis regional, en gran medida determinada por una abrumadora deuda externa. En 1985 se promulgó una nueva Constitución y se realizaron las primeras elecciones democráticas después de varias décadas de regímenes militares, dando inicio a un período de apuesta por la democracia” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, pág. 27).

Posteriormente, con la firma de los Acuerdos de Paz, Guatemala apostaba a fortalecer la construcción de un camino hacia la democracia que permitiera “(...) cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para atender las demandas sociales de la población” (Guatemala, URNG, y PNUD, 1996, pág. 2).

En la arena internacional, el Programa de Naciones Unidas iniciaba todo un recorrido por medir el desarrollo humano de los países del mundo, bajo la lógica multidimensional de desarrollo humano que aportara Amartya Sen. El primer

informe es publicado en 1990, y desde ese año “(...) se han publicado más de 700 informes en todo el mundo, mundiales, regionales, nacionales y sub-nacionales (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, Pág. 11).

La importancia de este primer Informe de Desarrollo Humano, radica en la forma en como inicia su presentación y que resume el enfoque de desarrollo humano que se está utilizando en el análisis de la presente investigación: “La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a una preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera (PNUD, 1990, pág. 31).

Guatemala no fue la excepción dentro de esta iniciativa, sumándose en 1998 con la presentación de su primer informe de desarrollo humano, año a partir del cual “(...) se han publicado diez Informes de Desarrollo Humano, siguiendo los principios que inspiraron su elaboración desde sus inicios. A lo largo de quince años, en los INDH se ha examinado la problemática particular del país en relación con su desarrollo, abordando temas como el financiamiento del desarrollo, la salud y la educación, la multidimensionalidad de la pobreza, la amplia diversidad étnica y cultural de sus poblaciones y la construcción del Estado post-conflicto” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, Pág.64).

Dichos temas se encuentran hoy vigentes en la agenda pública, y pese a que Guatemala efectivamente ha mejorado su índice de desarrollo humano, este no ha sido un resultado significativo que permita sacar al país de la pobreza y la desigualdad. ¿Por qué? A continuación, se presentará una sinopsis que permite explicar qué ha pasado con el desarrollo humano del país y cuáles son los factores que han pesado en la mejora del mismo. Se abordarán factores históricos y contextuales, la economía como factor determinante para el desarrollo y el Estado como ente cohesionador y regulador de estos procesos.

i. El peso de las élites.

Uno de los legados autoritarios de peso en la transición democrática de Guatemala fue el sector militar, el cual aprende a jugar los mecanismos democráticos, a efecto de no perder espacio en el ejercicio del poder en el país. Sin embargo, otro legado importante en la transición democrática del país, cuyos efectos han tenido peso de igual forma que la élite militar, y principalmente en el desarrollo humano, ha sido la élite económica.

“No puede prescindirse de este actor, ya que normalmente una transición implica una liberalización del sistema político y, de suyo, cambios en la política económica de un país. Por lo tanto, en el momento en que las élites se ponen de acuerdo para cambiar las reglas del juego político, normalmente las élites económicas juegan un papel determinante, ya sea porque ha colaborado a impulsar la transición, o debido a su importante papel en el desarrollo económico del país se convierten en un actor indispensable para las reformas políticas y económicas” (Gramajo, 2009, Pág. 10).

La importancia de la élite económica radica en la complicidad de juego que ha mantenido con la élite militar del país en determinados momentos, para conservar en el poder a esta última, a cambio de beneficios tan importantes como definir la política económica del país y la distribución de los recursos nacionales. Junto con la élite militar, han participado en la configuración del Estado guatemalteco

“Desde antes de la reforma liberal de 1871, la oligarquía junto con los militares fueron conformando estructuras e instituciones nacionales que fueron delimitando un Estado completamente jerarquizado y autoritario que ha estado al servicio del sector económico, ofreciéndole fuerza de trabajo barata, permitiéndole toda la libertad posible para el efectivo cumplimiento de su desarrollo, así como no siendo un efectivo actor represivo en su contra, tanto en la parte impositiva como en la generación

de normas que restrinjan sus posibilidades de crecimiento”. (Gramajo, 2009, Pág. 13).

El ejemplo más significativo que ha pesado sobre el desarrollo humano del país, se evidencia en la última palabra que la clase económica ha mantenido en la agenda pública, respecto a la reforma tributaria, lo que ha provocado un estado fiscal débil, con baja capacidad de recaudación y fragilidad financiera; pues el sector económico se ha opuesto a toda reforma que afecte sus intereses económicos, inclusive, la necesaria para apostarle a la construcción de un país democrático.

A esto se suma la postura del poder económico por mantenerse bajo un estado de negación a rendir cuentas frente al Estado y a la población. Está lógica perdura aún en el presente y es una de las razones por las que también se considera a la élite económica cómo un legado autoritario de peso en la transición democrática del país.

La participación de este sector ha sido tan determinante para el desarrollo humano y la democracia en Guatemala, que incluso durante el proceso de redacción de la nueva Constitución Política de 1985/1986, logró implantar su criterio respecto del alcance que tendría el nuevo Estado democrático, frente a la clase económica. “En este tema hay un Estado que históricamente ha enfrentado a una élite que se resiste al pago de impuestos y a su fortalecimiento financiero y económico. Para evitar cualquier riesgo, el sector económico organizado se aseguró que los principios liberales de derechos de propiedad privada y libertades individuales fueran garantizados por la Constitución de 1985/1986” (Gramajo, 2009, Pág. 16).

Actualmente, este peso por parte de la élite económica, encuentra su principal referente en un enclave dentro de la Constitución Política del país, que es el “secreto fiscal”, contenido en el artículo 24 de la Carta Magna. Dicho artículo establece la punibilidad por la revelación del monto de los impuestos pagados de las personas individuales o jurídicas. Esto ha permitido por décadas la evasión impune de impuestos, situación que afecta directamente la

sostenibilidad del Estado y agrava su incapacidad por invertir en el desarrollo humano del país.

Durante la década comprendida entre 2004 a 2014, para el caso de Guatemala “(...) los ingresos públicos se debilitaron por la baja de la tributación, de la cual dependen en mayor grado, además que los ingresos no tributarios no variaron significativamente. A pesar de que se aprobó una reforma que incidió positivamente en los impuestos directos, su impacto fue debilitado por un marcado deteriorado de la administración tributaria, que afectó especialmente a la tributación indirecta” (Cabrera, 2015, pág. 19).

En Guatemala la inversión pública se ha mantenido baja debido a la menor disponibilidad de espacio fiscal, constituyéndose hoy, como uno de los países de Latinoamérica con las más bajas cargas tributarias. Si bien existen otros factores que inciden en la baja recaudación, la resistencia al pago de impuestos y una débil cultura y moral tributaria ejercida principalmente por la élite económica, son causas que actualmente pesan en la recaudación como en la progresividad del sistema tributario.

Pese a que Guatemala había mantenido una política fiscal conservadora, acompañada de una política de gasto muy conservadora, desde la instauración de la democracia en el país, “(...) los gobiernos de turno impulsaron reformas fiscales para contar con más recursos. Sin embargo, la viabilidad de estas iniciativas se ha comprometido al enfrentarse el Ejecutivo con las cámaras empresariales, las cuales lograron debilitar significativamente dichas reformas antes de aprobarse, y en otros casos, sustraer del orden legal algunas disposiciones tributarias por la vía de la interposición de recursos de inconstitucionalidad” (Cabrera, 2009, pág. 12).

Dentro del contenido de los Acuerdos de Paz, uno de los compromisos adquirido por las partes, era la reforma de la política fiscal con el fin mejorar la capacidad de recaudación, de gestión y de ejecución de los ingresos y egresos; el gasto gubernamental guatemalteco continúa siendo uno de los más bajos de la región, especialmente en el área social.

Desde el campo del desarrollo humano, el retraso en la mejora tributaria limita el pago equitativo de los impuestos y, en consecuencia, restringe la dotación de recursos públicos “(...) para atender los rezagos en las necesidades básicas de la población que tienen a una gran parte de los ciudadanos de Guatemala muy lejos de alcanzar sus derechos económicos y sociales básicos como la educación, salud y nutrición” (Cabrera, 2009, pág. 10).

j. El racismo y la discriminación.

Otro factor importante a tomar en cuenta para comprender la situación del desarrollo humano en Guatemala, es el racismo. La historia de los pueblos indígenas en el país se ha visto marcada, desde la colonización, por guerras, dominación, vasallaje y dictaduras militares.

Ya para el año 2005, el Informe Nacional de Desarrollo Humano evidenciaba que, en Guatemala, “(...) predominan las relaciones interétnicas asimétricas y verticales, lo que se traduce en prácticas racistas y discriminadoras. El racismo es la ideología la práctica de la dominación sobre poblaciones y se basa en la percepción negativa de diferencias con «el otro» que pueden ser de raza, de poder, de cultura o de clase. Las múltiples formas de discriminación se refuerzan mutuamente en un escenario socioeconómico altamente estratificado” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014).

El tema de racismo viene de la mano de la discriminación, la cual surge por razones de tipo étnicas, de género y socioeconómicas. Desde el escenario del género, los informes de desarrollo humano en Guatemala han comprobado “(...) cómo la estructura del país permite y promueve que las mujeres sean discriminadas en condiciones similares en el acceso a servicios o a la toma de decisiones que les afectan. En este esquema de exclusiones, las mujeres indígenas son las que padecen mayores desventajas” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014).

Esas relaciones interétnicas asimétricas y verticales se agravan para el caso de Guatemala, debido a que del total de la población guatemalteca que asciende a 16 millones, “(...) el 40% de la población se identifica como indígena, porcentaje que de acuerdo a otras fuentes alcanzaría el 60% de la población” (CIDH, 2015, pág. 23). De ese total, el “73% de los indígenas son pobres y de ellos el 26% son extremadamente pobres, (...)” (IWGIA, 2016).

Dentro de este contexto de pobreza, la situación de los pueblos indígenas en Guatemala empeora, confirmándose el racismo y discriminación que persisten en el país “(...) al punto de alcanzar niveles de segregación. Tal exclusión puede observarse en todas las esferas, incluyendo la propiedad de la tierra, el acceso a los servicios básicos, las condiciones laborales, el acceso a la economía formal, a la justicia, la participación en las instancias de toma de decisión y en las instituciones del Estado, y representación en los mayores medios de comunicación y en el debate público” (CIDH, 2015, pág. 26).

Generalmente las prácticas de racismo y discriminación se promueven desde el mismo sector público y por ello, este factor, adquiere relevancia en materia de desarrollo humano, pero también de acceso a la información, pues el Estado debe garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones públicas; principalmente aquellas dirigidas a promover y asegurar la libertad de autodeterminación de los pueblos originarios. De lo contrario, se les estaría negando su capacidad de agentes centrales en la toma de decisiones sobre las medidas estatales susceptibles de afectarles directamente.

Finalmente, es importante recalcar lo que para el efecto ha señalado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en cuanto a que, un requisito fundamental de la consulta regulada en el Convenio 169 de la OIT es el acceso a la información:

“uno de los requisitos de validez de toda consulta a los pueblos indígenas es que ésta sea informada, es decir, que los pueblos indígenas, sus comunidades y al menos un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance

e implicaciones [,] solicitar información adicional o asesoramiento técnico. Dicha información presentada en un lenguaje que sea accesible, traducida a las lenguas indígenas en aquellas zonas donde éstas se hablen, e ir acompañada de toda la documentación relevante, especialmente los instrumentos internacionales relevantes”⁷.

k. Una economía insuficiente para el desarrollo humano.

Para comprender por qué la economía se ha mostrado para el desarrollo humano en Guatemala, como insuficiente, es importante tomar en cuenta además del rol que ha jugado la élite económica, los resabios que dejó el conflicto armado interno tras largos años de dictaduras y gobiernos militares. “El crecimiento promedio anual del ingreso nacional per cápita desde 1980, en términos reales, fue apenas menor que 0.5%. En gran medida, este bajo desempeño está relacionado con la llamada «década perdida del desarrollo», caracterizada por una abrupta caída de la producción y el ingreso, fuertes desequilibrios macroeconómicos y una asfixiante deuda externa, además de profundas crisis políticas y sociales en muchos países de la región” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, pág. 31).

Si bien los Acuerdos de paz establecieron metas de recaudación tributaria para poder afrontar los desafíos que contenían, el peso que ha mantenido la élite económica en el país, ha afectado principalmente la capacidad recaudadora del Estado, frente una élite que se resiste no sólo a pagar los impuestos que le corresponden sino a ser fiscalizada respecto de los mismos.

Desafortunadamente, estos esfuerzos concretos como los Acuerdos de Paz firme y duradera o el Pacto Fiscal, no han sido suficientes para que el Estado guatemalteco traduzca la política fiscal en desarrollo humano, lo que además se explica por “(...) diversas limitaciones y retos afrontados, como la falta de diversificación del financiamiento público, la exigua carga fiscal, la corrupción, la

⁷ Anaya, James, Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile, A/HRC/12/34/ Add.6, párrafo 46. Lo destacado es nuestro. Si bien el Relator plantea estos requisitos en torno al reconocimiento constitucional chileno de los pueblos indígenas, la redacción es clara en torno a que todo proceso de consulta debe cumplir con aquellos requisitos en materia de información.

estructura mayormente regresiva del sistema de recaudación, el gasto público y social insuficiente e inequitativo” (CIDH, 2015, pág. 32).

Contrario sensu, ha afectado la distribución del gasto social para la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad. “En resumen, se evidencia una economía caracterizada por su bajo dinamismo y la existencia de múltiples barreras que ralentizan el crecimiento y dejan un estrecho margen para el trabajo decente y la movilidad social, reduciendo al mínimo su impacto en el desarrollo humano” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, pág. 33).

I. Un Estado de baja densidad.

El Estado y el desarrollo humano son una sinergia necesaria. ¿Por qué? “El desarrollo humano se fundamenta en un conjunto de ideas y teorías cuyo propósito es enfocar las metas del proceso de desarrollo en las libertades reales de las personas y en contextos sociales favorables a esas libertades. Si bien no existe una asociación explícita con teorías o ideologías políticas específicas, hay una estrecha relación entre el tipo de Estado que rige una organización social dada y los resultados en desarrollo humano” (PNUD P. d., 2009/2010, pág. 45).

En ese sentido, la cobertura espacial y social del Estado, así como la calidad de la gestión del sector público, serán determinantes en los avances o retrocesos en el desarrollo humano que un país pueda obtener. “La adecuada sinergia entre las acciones públicas y privadas permitirán generar círculos virtuosos que garanticen mayores opciones para la gente en un clima de orden, respeto y participación. (...). Un adecuado equilibrio en el ejercicio de estas funciones facilita un escenario adecuado para el desarrollo humano” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, pág. 35).

Sin embargo, para el caso del Estado guatemalteco, la administración se ha mostrado poco eficiente, permeada en su estructura por focos de corrupción, cuyos recursos públicos se traducen “(...) en un gasto público social concentrado territorialmente e insuficiente para atender las demandas de la población, principalmente en educación y salud, vitales para desencadenar procesos de

desarrollo humano” (Quan, López Robles, Torres-Rivas, y Rodas, 2014, Pág. 36). A esto se suma la poca continuidad de las políticas públicas, producto de la débil institucionalización del sector público, ante la ausencia de una política de servicio civil.

A lo largo del presente capítulo se ha hecho evidente cómo el peso de los legados autoritarios en Guatemala, se han arraigado en procesos importantes como la transición a la democracia, la firma de los Acuerdos de paz firme y duradera, la construcción de instituciones democráticas tales como el acceso a la información y finalmente, pero no menos importante, en el desarrollo humano del país. “Los obstáculos y desafíos de los gobiernos guatemaltecos no han sido ajenos a su propia historia, ni a la dinámica política del país. Para entender cómo opera la política en un país determinado, debe considerarse su historia y cultura política, variables que moldean al conjunto del sistema.” (CIDH, 2015, pág. 32).

“Si hay un país en América Latina donde históricamente se han combinado de manera eficaz, la violencia estructural, el autoritarismo y el hermetismo de los poderes del Estado, ese es Guatemala” (Gramajo, 2009, Pág. 8). Características desde 1984 y que siguen vigentes en el sistema político de Guatemala, explican hoy esa dinámica política tales como “(...) la fluidez del sistema de partidos; la volatilidad electoral; la concentración de la oferta electoral en el centro y la derecha del espectro político; el peso de los poderes fácticos; y la continuidad del statu quo económico y social. (...) múltiples clivajes que incluyen el étnico, las diferencias entre lo urbano y lo rural, las tensiones entre el área metropolitana y el resto del país, así como la persistencia de actos racistas y excluyentes en las élites” (CIDH, 2015, pág. 32).

Frente a este nuevo escenario, el siguiente capítulo buscará reflejar lo que hasta ahora se ha venido exponiendo en la teoría, a efecto de permitir explicar por qué la existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, herramienta necesaria para el desarrollo humano, como se ha venido estudiando, no registra mejoras en el avance del mismo para el caso de Guatemala.

V. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA CONSTRUIR DEMOCRACIA Y EXPANDIR EL DESARROLLO HUMANO

El presente trabajo de investigación se desarrolló bajo una metodología de tipo descriptiva y explicativa, con el fin de poder establecer y comprender en una primera parte, la relación causal existente entre transparencia, acceso a la información pública, democracia y desarrollo humano; y en una segunda parte, determinar y caracterizar, por un lado, el funcionamiento del acceso a la información pública en Guatemala y su institucionalización a través de una ley, desde su vigencia a la presente fecha; así como de la situación del desarrollo humano en el país.

Con el objeto de dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Si existe una Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, por qué no se registran mejoras en el avance del desarrollo humano en el país?

Dado que las variables principales a estudiar, son el derecho de acceso a la información y el desarrollo humano, se buscó conocer cómo se comportan entre ellas, su relación o asociación. Específicamente la relación existente entre la transparencia, el acceso a la información pública y el desarrollo humano.

En ese sentido el proyecto de investigación pretendió determinar si la existencia de una ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, su vigencia y funcionamiento, tiene relación con la mejora o no, del desarrollo humano.

Es por ello que se utilizó como método el estudio cualitativo cuyo enfoque es de tipo inductivo, pues la presente investigación pretendió darle una participación valorativa a las variables a estudiar, ya que buscó determinar si el acceso a la Información en Guatemala y su institucionalización a través de una ley, ha impactado los avances de desarrollo humano en el país; una vez establecido esto, buscar los significados a través de la interpretación del por qué del comportamiento como tal de las variables estudiadas.

Para complementar los objetivos se consideró necesario generar el cruce y análisis de datos contenidos en distintos instrumentos técnicos nacionales e internacionales, con el fin de analizar y explicar las causas o factores que impiden que la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala no logre impactar en el desarrollo humano del país.

En ese sentido el trabajo de campo se realizó de la siguiente forma:

1. Análisis de contenido de datos.

a. El índice nacional de desarrollo humano, -INDH-.

Con relación al Índice Nacional de Desarrollo Humano -INDH-, es importante mencionar que este se crea por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de medir “(...) el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno”. Los parámetros de dicho índice se construyen a partir de tres variables principales: salud, educación y nivel de vida. La escala de interpretación del -INDH- es de 0,8 a 1 (DH muy alto), 0,7 a 0,79 (DH alto), 0,55 a 0,69 (DH medio) y 0,34 a 0,54 (DH bajo).

Este índice constituye el referente en materia de desarrollo humano desde el abordaje de Amartya Sen, utilizado en el marco teórico de la presente investigación y para los cuales, Guatemala cuenta para el período de tiempo analizado. El enfoque de Naciones Unidas sobre desarrollo humano, se fundamenta precisamente sobre la propuesta de desarrollo como libertad de Sen y bajo esta, construye toda su metodología de medición.

b. Informes del Índice de Percepción de la Corrupción -IPC-

Con relación al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), es importante indicar que la organización internacional “Transparencia Internacional” ha publicado desde 1995 este índice, el cual mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público, en un país determinado. Este es un índice

compuesto que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas y cuya escala de interpretación es de 0 (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de corrupción).

La importancia de retomar los datos de este índice, recae en que, si bien la ausencia de corrupción no es sinónimo de transparencia, ya que como se ha demostrado, el contenido del concepto de esta última contiene otro tipo de dimensiones, sí permite hasta cierto punto evidenciar que avances pudiera haber en el país como un referente de la materia y verificar si la relación de la variable de acceso a la información y la de desarrollo humano es sincrónica o no. Sobre todo, porque a la fecha, ni en Guatemala ni a nivel internacional, se cuenta con algún índice de transparencia que permita generar un análisis más directo entre las variables estudiadas.

Finalmente, se ha demostrado en el presente trabajo que la corrupción es una variable de peso en el desarrollo humano de un país, sobre todo desde aspectos como pobreza y desigualdad.

2. Solicitudes de información.

Dentro del presente trabajo de investigación se procedió a presentar solicitudes de información ante el Procurador de los Derechos Humanos, autoridad reguladora del cumplimiento de la Ley acceso a la información pública en Guatemala. Las solicitudes se realizaron conforme al procedimiento legal establecido.

Los contenidos de las solicitudes de información se hicieron con el propósito de evidenciar el comportamiento del uso de la ley, desde su entrada en vigencia en el año 2008, hasta el año 2015. En principio, para obtener el total de solicitudes de información presentadas por año, pues este dato permite comprobar el uso de la ley a través de la activación del mecanismo que la misma otorga, la solicitud de información.

Verificar si efectivamente las solicitudes han aumentado o no, conforme avanzan los años de vigencia de la ley, si esto refleja alguna reacción en los índices anteriores y, si efectivamente, existe una relación entre las variables estudiadas.

Es importante aclarar que se ha escogido la activación del mecanismo de solicitudes ante el ente regulador de la Ley, para caracterizar el comportamiento del acceso a la información, aunque este no es el único que permitiría calificar el mismo, la presente investigación se limitó a este dato, ya que la autoridad máxima de la materia, no cuenta con construcción de datos más específicos que permitan complementar el estudio⁸.

Finalmente, es importante agregar que la temporalidad de los datos relacionados con los informes, se realizó a partir del año 1980 al año 2015, para comprobar el comportamiento de los mismos durante el período de transición a la democracia, posterior a la firma de los Acuerdos de paz, en el año 1996, y posterior también, a la aprobación de la ley de acceso a la información pública en el país, en el año 2008.

Específicamente para las solicitudes de información los datos solicitados fueron para los años de 2008 hasta 2015.

Con todos los datos arrojados se construyó una tabla que permitió comparar los datos generados por año y así, poder evidenciar el comportamiento de éstos, conforme los períodos de tiempo establecidos anteriormente. Los resultados podrán llevar a conclusiones puntuales en cuanto a si se verifica una relación de causalidad entre acceso a la información y desarrollo humano específicamente, y si la corrupción incide en la afectación de los mismos.

⁸ En otros países como Chile, los entes reguladores, se han dado a la tarea de construir Índices de Transparencia Pública y Acceso a la Información (ITAI). Por ejemplo, para el caso chileno, las mediciones que componen el índice tienen que ver con: i) aspectos operativos de la Ley, referidos a solicitudes de información realizadas por los ciudadanos y reclamos interpuestos ante el órganos garante, ii) aspectos institucionales referidos a los niveles de conocimiento y valoración de los funcionarios públicos sobre la LT y el DAI y las capacidades institucionales existentes para dar cumplimiento a este Derecho, y iii) dimensiones ciudadanas correspondientes a los niveles de conocimiento y valoración de la LT y el DAI y sus posibilidades de acceso a la información pública (ausencia de barreras). Fuente: Díaz-Tendero y Pefaur Dendal, El Derecho de Acceso a la Información Pública como Principio de Acción en la Modernización de la Gestión Pública y del Estado: Mediciones y Efectos en Chile, en revista Transparencia y Sociedad, Edición Nº 1, Junio 2014, Chile, Pág. 45.

Es importante hacer la aclaración con relación a la elección metodológica del análisis de contenidos de datos, que se han seleccionado el índice de Desarrollo Humano, el Índice de Percepción de la Corrupción y el número de solicitudes de acceso a la información pública en Guatemala, por las siguientes razones:

1. El índice de desarrollo humano, es hasta el mejor referente en cuanto al contenido de desarrollo humano y aunado a ello, la construcción metodológica del mismo parte del enfoque desarrollado por Amartya Sen, quien es el autor principal del cual parte el marco teórico relacionado con esta materia.
2. El índice de percepción de la corrupción, es el que más se aproxima a la valoración que se pueda tener en materia de transparencia, ya que a la fecha no existen marcos metodológicos que desarrollen índices de transparencia.
3. Las solicitudes de información, al igual que el índice de corrupción, permiten hasta cierto punto tener una valoración estimada del comportamiento en el uso de la ley de acceso a la información y el ejercicio de este derecho, puesto que en Guatemala no existe una medición o índice específico relacionado con esta variable.

Aunado a ello, es importante explicar que, conforme a lo expuesto en el marco teórico, la capacidad de transparencia, se encuentra relacionada directamente con el combate a la corrupción; siendo los sistemas democráticos, los que mejor están diseñados para controlarla. Que la calidad del sistema democrático mismo, está condicionado a su vez por la efectividad del acceso a la información y sus distintos mecanismos.

En esa línea de ideas, la corrupción está íntimamente relacionada con el nivel de desarrollo y ambos fenómenos se refuerzan entre sí. Por lo tanto, el acceso a la información, se encuentra ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática. El ejercicio de este derecho se establece como premisa y sustento básico de la democracia y elemento positivo para el desarrollo humano.

En ese sentido es que se escogieron para el análisis de datos los instrumentos previamente descrito.

3. Presentación de casos.

Fue necesaria la construcción de casos que permitieran determinar la relación existente en las variables y los objetivos de la presente investigación, porque los datos arrojaron de forma inconstante e indirecta un comportamiento sobre las mismas.

Los estudios de casos permitieron demostrar la relación existente entre ambas materias, éstos ocurrieron en el transcurso de la vigencia de la ley de acceso a la información pública en Guatemala, mediante la ilustración de algunas experiencias relacionadas con acceso a la información y transparencia, y el alcance que las mismas pudieran tener en alguna de las variables de desarrollo humano, presentados por el enfoque de Sen.

La presentación de los casos se desarrolló de la siguiente manera: 1. Se presenta el resumen del caso para contextualizarlo, 2. Se explica de qué forma se activó el acceso a la información, si desde una solicitud de información o de la publicación de oficio de información⁹, 3. Se establece, desde el enfoque de Sen, la interrelación que se da entre la capacidad de transparencia y las demás libertades del enfoque, finalmente en un punto 4. Se sintetizan dichas interrelaciones en una tabla de relación, para darle claridad a lo demostrado.

Bajo esa lógica se presentaron dos casos puntuales, el primero relacionado con acceso a la información mediante la publicación de información de oficio de un sujeto obligado, y los efectos que esto tuvo para las libertades políticas desde el enfoque de Sen.

Un segundo caso, que se da desde la presentación de solicitudes de información por parte de la sociedad civil hacia un sujeto obligado y lo que provocó para las

⁹ Al respecto, es importante aclarar que el acceso a la información puede ejercerse de dos formas: una se encuentra relacionada a la transparencia activa, que se refiere al acceso a la información por la publicación de oficio de parte de los sujetos obligados por la ley y la segunda, la que está relacionada con la transparencia pasiva, la cual se refiere a las solicitudes de información presentadas por la ciudadanía y que obligan a los sujetos obligados a reaccionar para dar una respuesta determinada.

libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora, desde el enfoque de Sen.

Es importante aclarar que los casos no pretenden comprobar el enfoque de desarrollo humano del autor que fue abordado en el marco teórico, sino que buscan demostrar el comportamiento de las variables anteriormente analizadas y ejemplificar, bajo los supuestos teóricos abordados.

El estudio de casos será utilizado como un recurso secundario o un medio para referir los conceptos teóricos abordados. Los casos son de tipo descriptivo. El objeto es dar cuenta de la situación en términos de transparencia, acceso a la información y desarrollo humano, que es el análisis primario del objeto de estudio e ilustrarlos, con el propósito de añadir realismo y ejemplos de fondo a la información abordada.

Este capítulo V, inicia con una introducción al tema sobre la importancia de contar con una ley de acceso a la información en un país democrático, con el objeto de situar al lector sobre la importancia de la materia y porque se procederá luego a verificar mediante los datos analizados, si se demuestra efectivamente alguna relevancia en contar actualmente con una ley vigente en Guatemala. De igual forma, esta introducción sobre los beneficios de la ley permitirá aclarar la aplicación de la misma para los casos de estudio presentados y el análisis que surja de los mismos.

Posterior a la presentación de los datos y el estudio de casos, el capítulo finalizará abordando los desafíos pendientes en materia de acceso y desarrollo humano en el país. lo que permitirá comprobar la hipótesis planteada; es decir si, efectivamente, falta institucionalización de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala.

Probablemente, la Ley de Acceso a la Información Pública se tenga más como un discurso que legitima, pero que no se interesa por establecer los mecanismos que permitan que ésta se convierta en un elemento representativo que conlleve

a la gestión pública, sus instituciones, normas y procesos políticos a impactar en el progreso del desarrollo humano.

La premisa de que la institucionalización de la Ley obligaría al Estado a ser eficiente en la gestión de los recursos públicos, permitiría avances en los índices de desarrollo humano, por ser un factor que ayuda a disminuir la pobreza y puede ampliar la participación ciudadana, se contempla la necesidad de reflexionar y abordar la transparencia como un problema estructural y no simplemente racional o técnico, a efecto de contemplar que otros puntos de contexto son necesarios para abordar la efectividad de una ley en esta materia.

Se hace necesario aclarar, en una primera instancia que en Guatemala, debido a la carente producción y sistematización de datos, sobre todo en materia de acceso a la información, la selección de casos debió construirse de manera empírica, conforme a los aportes del marco teórico.

Aunado a ello, es importante aclarar que la selección de los estudios de caso, a saber, el primero, estudio de caso sobre la publicación de nombres y salarios en el Organismo Legislativo y el segundo, estudio de casos sobre las industrias extractivas en Guatemala y el Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas, se basó en las siguientes consideraciones:

1. El primer estudio de caso, permitió abordar el derecho de acceso a la información desde la obligación como sujeto obligado de la Ley de Acceso a la Información que tienen las entidades gobierno de publicar información, frente al segundo caso, que parte de la calidad de sujeto activo que tiene la ciudadanía de exigir información al estado y con ello de ejercer su derecho; es decir que se tomó un ejemplo de caso que partió desde el gobierno y otro que partió desde la sociedad civil.

2. Por su parte, con relación a las interrelaciones planteadas desde el enfoque de Sen, el caso primero permitió evidenciar de una forma clara aquellas existentes entre la capacidad de transparencia y el ejercicio de las libertades políticas, mientras que el caso segundo permitió matizar otro tipo de

interrelaciones relacionados con los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora de las personas. Esto permitió evidenciar la instrumentalidad que tiene el derecho de acceso a la información (como capacidad de transparencia) para el ejercicio de otros derechos (otro tipo de capacidades)

3. Finalmente, los casos seleccionados contaban con suficientes antecedentes e información que permitieron el abordaje y construcción de los mismos.

a. Los beneficios de contar con una ley de acceso a la información pública.

Para comprender cuáles son los beneficios de contar con una ley de acceso a la información pública, es importante entrar en materia y comprender primero la naturaleza de este tipo de ley.

Una ley de acceso a la información "(...) 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" (Ackerman y Sandoval, 2008, pág. 21). Más allá de las garantías y principios constitucionales que puedan existir dentro de un ordenamiento jurídico, una ley, permite la implementación y aplicación de tales garantías y principios.

Para el caso delimitado de la ley de acceso a la información pública, es importante recordar lo abordado en los capítulos anteriores con relación a la instrumentalidad del acceso a la información, como parte de la transparencia y su estrecha relación con la democracia.

Se ha venido haciendo referencia que la democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicie la rendición de cuentas, por eso ahora es comprensible que la transparencia constituya una de las herramientas institucionales más significativas (López-Ayllón, 2006; 239).

Retomando a Bobbio, quien ha acuñado la frase de democracia con un acento en la publicidad, su definición se ajusta al tema que se aborda, partiendo de la nueva noción de Estado moderno y democracia liberal. Bobbio afirma que “Con redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder ‘público’ en ‘público’. El error es sólo aparente porque ‘público’ tiene dos significados: si es contrapuesto a ‘privado’, como en la distinción clásica de *ius publicum* y *ius privatum*, que nos llega de los juristas romanos, o si es confrontada con lo ‘secreto’, por lo que no adopta el significado de perteneciente a la ‘cosa pública’ al ‘Estado’, sino de ‘manifiesto’, ‘evidente’, ‘precisamente visible”. (Bobbio, 2001).

El Estado moderno, caracterizado fuertemente por la teoría liberal, se sostiene bajo la lógica que, por las mismas razones de su existencia, no deben existir secretos, ni opacidad; es decir, información o acciones que los gobernantes resguarden de la mirada e interés de las personas, “Lo público, como sinónimo de manifiesto, evidente, precisamente visible, transparente y contrario al secreto, al ocultamiento y a la discrecionalidad, adquiere nuevos matices dentro de esta perspectiva” (Gramajo, 2012, pág. 11).

Los elementos hasta ahora considerados básicos para sostener el sistema democrático actual (elecciones libres y competitivas, participación efectiva de la ciudadanía, igualdad del voto, la comprensión ilustrada, el control de la agenda por parte de los ciudadanos), no parecieran ser hoy suficientes. Al contrario, la realidad demuestra que no lo son. Los índices de votación son cada vez más bajos, existe un malestar social generalizado originado por un abismo entre las exigencias sociales y capacidad de respuesta de los Estados, convirtiéndose la transparencia en un elemento que complementa a la Democracia.

La Democracia se caracteriza por ser el gobierno de la mayoría y en ese sentido la transparencia le permite a esta:

- Que los ciudadanos puedan conocer las acciones de los gobernantes y evaluarlos.

- Garantizar la libertad de expresión y la libertad de prensa por el rol que tienen los medios de comunicación hacia la ciudadanía.
- Promover e institucionalizar la rendición de cuentas: los funcionarios públicos acceden al poder por el voto de confianza que reciben de los ciudadanos y la rendición de cuentas a la ciudadanía retribuye dicha confianza, legitimando el ejercicio del poder soberano delegado. Al aumentarse la rendición de cuentas se mejora la calidad del gasto público.
- El control del poder público: se fortalece el control de la ciudadanía sobre el actuar de los funcionarios públicos, limitándose el poder arbitrario del Estado mediante el ejercicio de frenos y contrapesos.
- Fortalecer la autoridad política: un gobierno transparente tiene el respaldo de la ciudadanía, es más poderoso que un Estado opaco desde el punto de vista fiscal, ya que puede mejorar su capacidad de recaudación tributaria al contar con el visto bueno del contribuyente, quien al conocer en qué se gastan sus impuestos contribuye de forma positiva.
- Fortalecer la democracia participativa: la ciudadanía participa de manera informada tanto para intervenir en la toma de decisiones públicas como para ejercer auditoría social.
- Facilitar el trabajo de los órganos públicos de control interno.
- Impulsar la confianza entre la sociedad y las autoridades.
- Fomentar la participación social en las decisiones y los asuntos públicos.
- Mejorar la calidad de vida de las personas en la sociedad, con información útil para la toma de decisiones y la defensa de sus derechos.

El acceso a la información y contar con una ley que lo regule, representa uno de los fundamentos más esenciales del Estado de Derecho, lo que implica:

- La apertura del Estado ante la ciudadanía para publicar o volver público cierto tipo de información o para abrir al público cierta toma de decisiones.

- El establecimiento de reglas claras y su cumplimiento para el acceso y tratamiento de datos que la administración pública realiza.
- Romper con la relación de regla-excepción con que la administración pública ha venido manejando el acceso de los ciudadanos a las informaciones de naturaleza públicas.
- Promover reglas de acceso amplias para la participación ciudadana.
- La permanente circulación de información amplia, veraz, pertinente, actualizada y completa.
- La implementación de mecanismos internos de control en la administración pública.
- La defensa de la autodeterminación informativa de las personas.
- El fortalecimiento de la transparencia y contribución a la reducción de los espacios de corrupción.
- La promoción del conocimiento amplio por parte de las personas, de las gestiones de las instituciones públicas, sus procesos de funcionamiento y la toma de decisiones.
- El control de la producción y la circulación de información.

En síntesis, se puede afirmar que la importancia de una ley de acceso a la información para un gobierno democrático radica en que este "(...) no puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno" (Ackerman y Sandoval, 2008). Por lo tanto, crear una sociedad plenamente transparente, podría suponer que, a más transparencia, más democracia y por ende más desarrollo humano.

b. ¿Es suficiente la racionalidad formal de la ley de acceso a la información para el desarrollo humano del país?

i. Algunos datos

De acuerdo con las fuentes secundarias, provenientes de informes nacionales e internacionales elaborados por entidades públicas, organismos internacionales relacionados con las materias abordadas e información recabada de la presentación de solicitudes de información, se pudo elaborar la presente tabla que contiene tres datos significativos: el Índice Nacional de Desarrollo Humano -INDH-, el Índice de percepción de Corrupción -IPC- y el comportamiento de solicitudes de información, todos para el caso de Guatemala.

Tabla 2, comportamiento del INDH, IPC y del acceso a la información en Guatemala.

Año	temporalidad	INDH¹⁰	IPC¹¹¹²	S/AIP¹³	Variación¹⁴
1980	dictadura	0,445	--	--	--
1990	democracia	0,483	--	--	--
2000		0,551	--	--	--
2002		--	2,5	--	--
2003		--	2,4	--	--
2004		--	2,2	--	--
2005		0,576	2,5	--	--
2006		--	2,6	--	--
2007		--	2,8	--	--
2008	vigencia ley	0,601	3,1	--	--

¹⁰ Índice Nacional de Desarrollo Humano: Fuente: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/calculo-de-idh/>. Es importante aclarar que los INDH no se elaboran de forma anual, por lo que únicamente se encuentran datos de acuerdo a los años de las publicaciones de los mismos.

¹¹ Índice de Percepción de la Corrupción: Fuente: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>. Es importante aclarar que se cuentan datos únicamente a partir del año 2002 cuando se crea el índice.

¹² Desde el año 1996 al 2011 el puntaje máximo es 10, siendo 1 mayor riesgo de corrupción y 10 menor riesgo de corrupción. A partir de 2012 cambia la metodología y el puntaje máximo es 100, siendo 10 mayor riesgo de corrupción y 100 menor riesgo de corrupción. Fuente de información: Transparency International

¹³ Solicitudes de acceso a la información: fuente: Procurador de los Derechos Humanos. Estas pueden verificarse únicamente a partir de la entrada en vigencia de la ley de acceso a la información pública.

¹⁴ La variación de las solicitudes de información, permiten ver si las mismas han aumentado o disminuido.

2009		--	3,4	11,289	--
2010		0,613	3,2	16,908	+5,619
2011	Elecciones	0,620	2,7	19,961	+3,053
2012		0,626	33	21,944	+1,983
2013		0,628	29	30,055	+8,111
2014		0,627	32	35,861	+5,806
2015	Elecciones	--	28	44,966	+9,105
2016		0,640	28	Sin datos ¹⁵	Sin datos

Fuente: elaboración propia con datos de PNUD, Transparencia Internacional y el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.

Al analizar los datos de la tabla 1, la primera conclusión es que, efectivamente en Guatemala, el INDH mejoró en tiempos de democracia, pues pasó de tener un índice medio bajo con 0,44 en 1980 a contar con un índice medio de 0,55, para el año 2000, posterior a la firma de los Acuerdos de paz firme y duradera (1996).

Durante los años 2002 y 2007 (periodo democrático), el IPC para el país se mantuvo con un promedio de 2,5 puntos, es decir un índice muy corrupto. Por lo tanto, no se puede evidenciar una relación directa entre democratización y corrupción. En ese periodo tampoco se encontraba en vigencia la ley de acceso a la información pública.

Ahora bien, al entrar en vigencia la ley, en el año 2008, tanto el INDH como el IPC demostraron mejoras en su calificación. El INDH mejoró su posición alcanzando 0,601 de puntuación y el IPC alcanzó los 3,1 puntos. En este caso puntual, pareciera que las variables de desarrollo humano y acceso a la información encontraron cierta sinergia, pues los resultados se presentaron con mejoras. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, en materia de acceso a la información, la variable se limita únicamente a la aprobación de la ley.

¹⁵ Es importante aclarar que no se cuentan aún con los datos relacionados sobre el número de solicitudes ya que a la fecha de entrega de la presente investigación, el ente regulador que es la PDH, aun no cuenta con los datos oficiales en materia de solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, derivado del comportamiento de este dato a lo largo del desarrollo de la tabla, se espera que el dato oficial a presentarse demuestre nuevamente un aumento del número de solicitudes.

Entre los años 2010 y 2015, años para los cuales se cuentan con datos para las tres variables y es un periodo posterior a la vigencia de la ley de acceso a la información, se puede comprobar que mientras las solicitudes de acceso a la información mantenían un aumento progresivo, el INDH se mantuvo dentro de un ranking de índice medio. Caso contrario el IPC que tuvo subidas y descensos.

Si bien, el IPC es uno de los índices más reconocidos a nivel internacional, el mismo tiene una limitación importante de considerar; primero, porque se basa únicamente en qué corrupto es percibido el sector público de cada país, dejando otros actores importantes fuera de la evaluación como el sector privado. Además, es un índice compuesto por una combinación de encuestas, que se basa en datos relacionados con la corrupción, recogidos por una variedad de actores privados, ejecutivos o expertos de renombre, quedando fuera la participación directa del ciudadano y por lo tanto, produciendo resultados no del todo comparables y poco precisos.

La percepción de corrupción no siempre garantiza una objetividad al momento de ser evaluada. Esto no es una limitante del IPC únicamente, sino de todas aquellas mediciones en base a las percepciones¹⁶, las cuales pueden verse afectadas, además, por la cultura popular o escándalos mediáticos utilizados de forma políticamente interesada (Philipps Zeballos, 2015). Bajo esta lógica, podría argumentarse que, al existir mayor acceso a la información, la corrupción se hace más visible, pero eso no implica necesariamente, que exista más corrupción.

Lo anterior, permite en una primera instancia, afirmar como lo hace, (Johnston, 2005), que es casi imposible medir la corrupción con relativo acierto (Pág.195); y segundo, constatar lo que para el efecto argumentan, (Bauhr y Grimes 2014), en el sentido de indicar que la relación entre transparencia y corrupción no es sincrónica y predecible, sino que al contrario, deben considerarse otros factores que la complementen para poder generar impactos positivos en la reducción de los niveles de corrupción.

¹⁶ Entre los principales organismos que intentan medir la corrupción encontramos a Transparencia Internacional, Political Risk Services, The Economist Intelligence Unit o Freedom House.. Fuente: <http://www.unitedexplanations.org/>

En ese sentido, se puede al menos constatar que no siempre niveles altos de transparencia se traducen en una disminución del fenómeno de la corrupción, pero tampoco que la ausencia de transparencia, implicaría un aumento de la corrupción como tal.

Un ejemplo es que entre los años 2012 y 2013, en que mayor fue la variación en aumento de solicitudes de acceso a la información (+8,111), el IPC no mejoró, al contrario, decayó de 33 a 29 en punteo, acercándose más el país a la corrupción. Y, de forma paradigmática, mejoró el INDH que pasó de 0,626 a 0,628.

Contrario sensu, entre los años 2013 y 2014, la variación de solicitudes de información continuó aumentando y el IPC demostró mejoras en su posicionamiento, pasando de 29 a 32 puntos, pero el INDH, bajó de 0,628 a 0,627.

Finalmente, otro matiz demuestra que entre los años 2014 y 2015 en el que se verifica un aumento significativo en la variación de solicitudes de información, de 35,861 a 44,966 (aumento de 9,105 solicitudes); el IPC desmejoró su punteo de 32 a 28. Cómo se puede comprobar, las variables no son necesariamente constantes en su comportamiento.

¿Cómo puede explicarse esto? Teóricamente se ha argumentado que la transparencia y, por ende, el acceso a la información, son herramientas importantes y necesarias para el desarrollo humano, sin embargo, los datos obtenidos no demuestran este resultado, la relación entre las mismas variables no se evidencia de forma directa; más bien esta sinergia, tendría que poder medirse y evidenciarse desde otra perspectiva.

Una medición distinta podría ser a través de variables o casos más puntuales, por ejemplo, el impacto del acceso a la información en la democracia, o en la participación política, en la calidad del gasto público. Es decir, de forma disgregada, como se presentó a través del enfoque de Sen.

Es importante recordar que la corrupción como fenómeno es más perjudicial para el desarrollo humano, que los avances que puedan generarse en materia de

acceso a la información. Además, debe considerarse también que las mejoras en acceso a la información, no necesariamente implican menos corrupción, y por lo tanto, más transparencia y democracia. En algunos casos se ha demostrado que "(...) un mayor nivel de acceso a la información pública ha dado lugar a crecientes niveles de opacidad" (Ackerman, 2008, pág. 13). En ocasiones la aprobación de leyes de acceso a la información, cuyo contenido es poco claro, dan lugar a la creación de "leyes sombras" que apartan la acción estatal del escrutinio público.

En el Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2015, Transparencia Internacional indicó que, si bien las puntuaciones de los países latinoamericanos no registraron mejoras significativas entre el 2014 y el 2015 e incluso se evidenciaron algunos retrocesos, como el del caso de Guatemala que bajó de 32 a 28 puntos, (...). "Este estancamiento también puede deberse a que la corrupción es ahora más visible y es un tema prioritario de debate público" (Sanchis, 2016). Dicha visibilidad podría deberse al aumento de acceso a la información.

Desde este último argumento cobra un poco de más sentido, contar con una ley de acceso a la información y el comportamiento progresivo de las solicitudes de información, sin embargo, eso no es una afirmación definitiva.

Un caso concreto de corrupción y los últimos sucesos políticos en Guatemala, explicarían, a manera de ejemplo, cómo puede darse la relación que hasta ahora se ha venido explicando, tanto en materia de transparencia, acceso a la información y desarrollo humano.

En el último IPC de 2015, Transparencia Internacional, destacó tendencias importantes en materia de lucha contra la corrupción en América Latina, destacando Guatemala como un ejemplo de esta lucha en el mundo, con el caso "La línea".

"La línea" es un caso de corrupción en el que se desarticuló una estructura de defraudación en aduanas. Una red de corrupción y que desencadenó una crisis

política para Guatemala. Lo relevante de este caso es que fue cometido por personas que tenían gran poder político o económico en el país, con capacidad para movilizar gran cantidad de recursos públicos en detrimento del Estado y la población guatemalteca, afectando el sistema de servicios públicos.

La red de corrupción se encontraba encabezada por los dos mas altos mandos del gobierno, Presidente y Vicepresidente. La estructura criminal tuvo la capacidad para instalar y remover "(...) a dos superintendentes de administración tributaria, cobrar comisiones de hasta el 30% del valor del impuesto a importadores y defraudar al fisco al menos Q2.5 millones a la semana" (Barreto, 2015). Además, ejerció influencias políticas para controlar la Superintendencia de Administración Tributaria, colocando en puestos medios y altos a personas leales a la organización criminal.

El escándalo terminó con la renuncia del presidente, Otto Pérez Molina y la vicepresidenta, Roxana Baldetti, la sujeción a proceso de los mismos, junto con otros funcionarios públicos. El proceso se encuentra en desarrollo actualmente en el país.

La revelación de este caso desató una crisis dentro del Gobierno desde distintos ámbitos. Por un lado, una crisis política que lesionó la credibilidad tanto del Presidente como de la Vicepresidente del país; y por el otro, una de tipo económico al afectarse la confianza en el mercado financiero, además de la moral tributaria de la sociedad que produjo una resistencia a tributar.

Lo que más se rescata de esta crisis de corrupción, fue la forma en cómo fue afrontado por la sociedad civil y materializado en una movilización masiva de ciudadanos contra la corrupción que presionaron a los gobernantes para que renunciaran y se investigara el caso, así como otros casos de corrupción que empezaron a salir a la luz pública. "En la ciudadanía hay un hartazgo, una molestia y mucha cólera, porque se percibe, por un lado, que no se mejoran sustancialmente los temas de pobreza, de exclusión y de equidad que han afectado a la región por muchísimos años, y, por otro lado, se ve a unos cuantos

que se están llenando los bolsillos y que viven una vida de lujo a expensas de los demás" (Sanchis, 2016).

Si se toma este ejemplo desde la perspectiva del Desarrollo Humano, que es lo que interesa para el presente trabajo de investigación, puede decirse que la coyuntura política generó un movimiento social por parte de la ciudadanía, la cual exigió nuevas demandas en búsqueda de alcanzar reformas estructurales en el país y puso sobre la mesa la necesidad de repensar, la relación hasta ahora aislada, de estos grupos sociales con la élite política y con el Estado.

Se puede comprobar, como la denominada libertad de transparencia de Sen, afectó las demás libertades propuestas desde ese enfoque, como necesarias para el desarrollo humano. La población se agenció de sus libertades políticas, mediante el ejercicio de sus libertades de opinión, expresión, participando activamente en los asuntos de gobierno, contribuyendo a generar bases de debate y consenso informado, que a su vez se tradujo en un aumento de las cuotas de participación de la ciudadanía.

Desde un escenario inmediato, permitió atacar la corrupción en las instituciones gubernamentales y de forma mediata ha permitido ejercer vigilancia sobre la utilización de los recursos públicos, validando la confianza otorgada a los gobernantes de parte de la ciudadanía. En un largo plazo, las otras libertades planteadas por Sen, como los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora se verán beneficiadas, evitando que se frene el proyecto de vida de las personas y el desarrollo humano de las mismas, al generarse condiciones que mejoren la calidad del gasto público y su inversión en las personas.

Ya sea directa o indirectamente, la libertad de transparencia que se traduce en la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad; es decir, el acceso a la información pública, afectaron de forma positiva las demás libertades claves dentro del proceso de desarrollo humano planteado por Sen.

A continuación, se presentarán otros dos casos guatemaltecos que permiten matizar esto último y mostrar cómo se relacionan las variables del presente estudio, transparencia, acceso a la información y desarrollo humano.

1. Estudio de caso: publicación de nombres y salarios en el Organismo Legislativo.

a. Resumen del caso.

Posterior a la elección de la Junta Directiva del Congreso de la República en enero del año 2016, el presidente del Congreso y diputado Mario Taracena, informó que el Organismo Legislativo haría públicos los nombres y salarios de todos los empleados públicos permanentes que lo integran. Información que durante las juntas directivas anteriores se había mantenido oculta de forma arbitraria por parte de los representantes del Legislativo.

En ocasiones previas, anteriores juntas directivas se negaron a publicar la información aduciendo que esto pondría en riesgo a los funcionarios y empleados de esa institución, sin embargo, otras instituciones públicas desde la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública han publicado este tipo de información.

En octubre del año 2015, la organización no gubernamental, “Acción Ciudadana”, presentó una solicitud de información, en la que requería la información relacionada sobre los empleados contratados bajo los renglones presupuestarios 022 y 011. La solicitud no sólo fue denegada, sino que incumplió la obligación establecida de la Ley de acceso a la información de publicar de oficio la misma, por ser el Congreso un organismo sujeto obligado de la ley¹⁷.

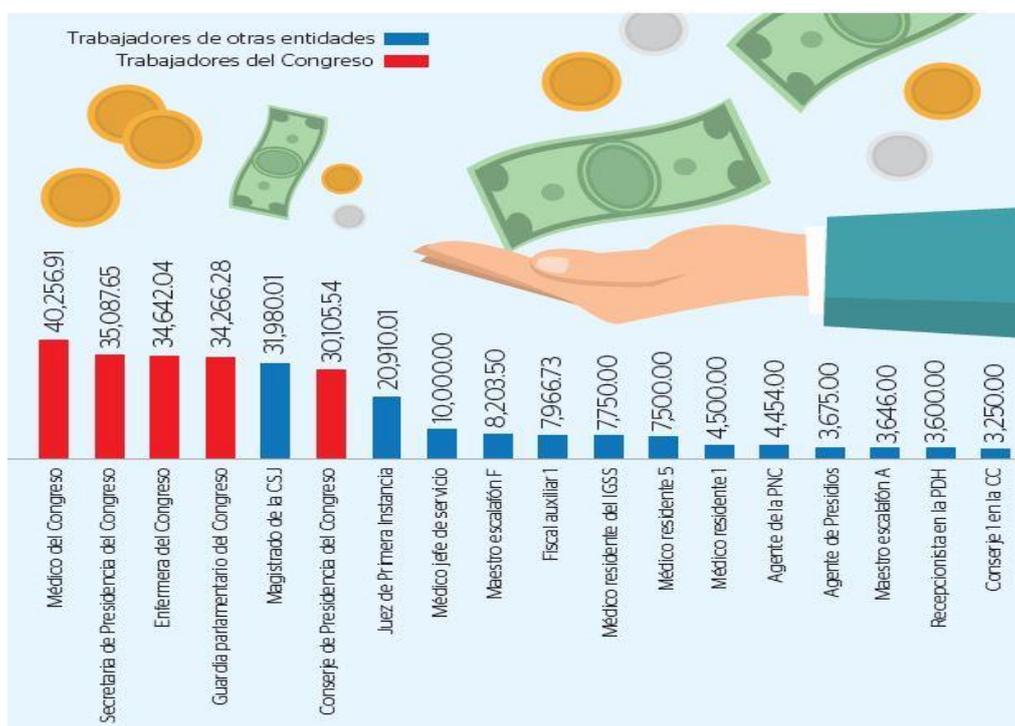
El 17 de enero del año 2016, el Presidente del Congreso hace pública la información sobre el salario de 1,696 empleados bajo contrato 011. La publicación permitió comprobar la desproporcionalidad y arbitrariedad con que

¹⁷ Fuente: <http://elperiodico.com.gt/2016/01/21/pais/accion-ciudadana-presenta-amparo/>.

se ha ejecutado la partida presupuestaria del Organismo Legislativo para la contratación de personal.

La planilla de contrataciones del legislativo detalla altos sueldos, los que incluso se elevan a montos superiores de los que devengan jueces, ministros e incluso diputados. El salario más bajo de la lista era el de un piloto asignado a un diputado, el monto ascendía a la cantidad de 3,925 quetzales (aprox. US\$500) mensuales. El más alto era el de la Contadora General del Congreso, quien recibe 76 mil 365 quetzales mensuales (aprox. US\$10 mil).

En la nómina de esa institución aparecen secretarías que ganan al mes 35 mil 87 quetzales (aprox. US\$3,500) y conserjes que perciben 30 mil 105.54 quetzales (aprox. US\$3,900). Seguidamente, se presenta un ranking salarial a manera de comparación en quetzales, moneda nacional de Guatemala.



Fuente: <http://www.prensalibre.com/causa-agitacion-la-nomina-de-salarios>

Datos interesantes divulgados por los medios de comunicación, obtenidos de información de oficio publicada en el portal electrónico del Organismo Legislativo, establecieron que el Congreso tiene un presupuesto asignado para

el año 2016 que asciende a 837 millones 350 mil quetzales, de los cuales 32 millones 763 mil 500 quetzales (3,9%), son para el pago del personal permanente (sin contar contrataciones de servicios profesionales).

La Institución ha utilizado más de ese 3,9%, para el pago de salarios, que contemplan tanto personal permanente como servicios profesionales. El año 2015 utilizó 74.5% del total de su presupuesto para salarios; verificándose que las contrataciones se han convertido en la más importante fuente de corrupción y nepotismo de ese Organismo, con las denominadas plazas fantasmas.

Se pudo constar la contratación de “plazas fantasmas” por parte de la anterior Junta Directiva del Congreso, lo que generó la investigación y arraigo de los parlamentarios involucrados.

Un caso puntual, fue el de la asistente del ex presidente del Congreso, quien, según un informe de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Organismo Legislativo, reveló “que, en 2015, Ruth Az tenía un salario base de 35 mil 087 quetzales con 65 centavos, pero cada mes cobraba un promedio de 12 mil 317 quetzales adicionales en horas extra. (...)”.¹⁸

b. ¿Cómo operó el acceso a la información?

En el presente caso, el acceso a la información se activó mediante la publicación de oficio de información, en cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información, la cual establece la obligación de todos los sujetos obligados a publicar, sin que medie requerimiento alguno, información pública de la institución.

Los actores que en primera instancia se beneficiaron de la publicación de esta información, fueron los medios de comunicación, quienes, ejerciendo su derecho de libertad de expresión, denunciaron ante la ciudadanía, la mala calidad de la

¹⁸ Fuente: http://www.soy502.com/articulo/secretaria-rabbe-cobro-q12-mil-al-mes-horas-extra-2015?pushcrew_powered

ejecución del erario público asignado al Congreso de la República, a favor del clientelismo, el nepotismo y la corrupción.

Posterior a la denuncia de los medios de comunicación, actores políticos y de sociedad civil hicieron uso de la información para incidir en el caso y generar una respuesta frente al mismo. Las consecuencias principales de la publicación de la información en el presente caso son las siguientes:

1. La organización civil, Acción Ciudadana, presentó el 21 de enero de ese año, un amparo ante la Corte de Constitucionalidad en contra de la Junta Directiva anterior, por la denegación de información pública y obligatoria. Dicha acción se encuentra pendiente de resolución.
2. La manifestación de ciudadanos guatemaltecos en la Plaza de la Constitución, el 17 de abril de ese año, tanto de forma individual, como colectiva, con el objetivo de presentar al Estado las siguientes exigencias:
 - a. pedir la renuncia de los diputados corruptos que incurran en acciones ilícitas;
 - b. retomar la reforma de la ley orgánica del Organismo Legislativo;
 - c. renegociar el Pacto colectivo con el sindicato de trabajadores;
 - d. exigir al Gobierno la inversión de dichos recursos en temas sociales como educación y salud, y
 - e. vigilar la participación de los políticos a efecto de prevenir el nepotismo, el clientelismo, el tráfico de influencias y la corrupción.

Al respecto, Cristhians Castillo, politólogo del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (Ipnusac), aseguró que “Hay evidencia de que las plazas las han usado como moneda de cambio con otros poderes del Estado. En este trueque se vincula a la ex secretaria privada de Roxana Baldetti y exdiputada, Daniela Beltranena, durante el período de Pedro Muadi”¹⁹. Un dato importante a tomar en

¹⁹Fuente: <http://www.prensalibre.com/causa-agitacion-la-nomina-de-salarios>

consideración es que la mayoría de estas plazas (475 de 1,887, equivalente al 25%) están asignadas directamente a los diputados y no para el funcionamiento del Congreso, representado por un total de 42 áreas de trabajo. Eso confirma la práctica clientelar del uso de las mismas²⁰.

A nivel interno, el Presidente del Congreso tomó medidas administrativas y se anularon inmediatamente 54 plazas, que equivalía a un gasto anual de 6 millones de quetzales. A nivel social, los movimientos ciudadanos salieron a las calles a exigir la renuncia de los funcionarios y la aplicación de la justicia en su contra.

Los movimientos ciudadanos han logrado persistir y poco a poco institucionalizarse con el fin de mantener vigilancia sobre los gobernantes. Un ejemplo es el caso del Congreso, ya que a un año de iniciar las manifestaciones por el caso “La línea”, nuevamente la población reaccionó frente a nuevos actos de corrupción develados y se reunió de forma pacífica, nuevamente a exigir la depuración del Estado y sus instituciones.

Las manifestaciones realizadas por la población han sido una consolidación de protestas que surgieron un año antes, por el caso de la red de defraudación aduanera “La Línea”, dirigida por el binomio presidencial que en su momento gobernaba.

c. Capacidad de transparencia y otras libertades: el nivel de interrelación.

Para interpretar el presente caso desde el enfoque de Sen, es importante retomar la relación necesaria entre transparencia, acceso a la información y democracia; específicamente destacar la importancia del acceso a la información sobre la gestión de los recursos públicos por parte del Estado y la importancia que tiene el acceso a aquella información específica y útil para facilitar la toma de decisiones por parte de las personas, en materia de educación, salud,

²⁰ Fuente: Ídem.

seguridad, actividades económicas y políticas, entre otras; es decir en materia de derechos humanos.

En este caso el acceso a la información se convierte en un derecho instrumental que permitió garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales de las personas, como la libertad de expresión, la libertad de manifestación, la libertad de reunión, libertades políticas necesarias dentro de una democracia para la toma de decisiones dirigidas a alcanzar el bien común.

El derecho a la información permitió a los ciudadanos definir las circunstancias que podían afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas, con el fin de mejorar sus condiciones.

Al hacerse pública la información presentada por el Organismo Legislativo, relacionada con los nombres y salarios del personal contratado, se inició un proceso para detener actos ilícitos y clientelares que afectaran el erario público. Como consecuencia, se promovió de forma directa la mejora del ejercicio del poder del Congreso, la necesidad de retomar y repensar el sistema de partidos políticos vigente y de forma indirecta, promover mejoras en otros servicios públicos básicos al optimizar la calidad del gasto público de la institución.

Se activó una vigilancia efectiva por parte de la ciudadanía que se multiplicaba en los demás organismos del Estado y los gobernantes. Se crea una alerta para estos últimos de que están siendo observados y, por lo tanto, es más difícil que sus actos tiendan a corromperse.

La realidad que dibuja el presente caso demuestra que la sociedad se sintió empoderada al saber de qué manera se estaban gastando los recursos que paga vía impuestos. Al develarse tal información, mantenida en el secreto, la legitimidad de las manifestaciones se vuelve irrefutable.

Esto tuvo como consecuencia que las personas ejercieran libertades políticas como la libertad de expresión, de manifestación, locomoción y principalmente,

que se defendiera la calidad de la democracia. Todo sucedió al punto de presionar para que cambie el sistema de partidos políticos que hasta ahora ha fomentado y perpetuado este tipo de prácticas clientelares y de nepotismo en el ejercicio del poder, dando lugar a la institucionalización de la secrecía, la corrupción y la impunidad.

El caso evidencia un cruce interesante entre actores, ya que, si bien fueron los medios de comunicación los que, con la información publicada, develaron este escándalo de corrupción, fue la sociedad civil organizada la que, al hacer uso de sus libertades políticas, defendió la voz soberana del pueblo frente a los delegados del poder.

Como lo expresa Sen: “Las libertades políticas, concebidas en un sentido amplio (...), se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quien los debe gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc” (Sen, 2000, Págs. 57 y 58)

La población salió a las calles de forma pacífica, a manifestar y exigir la depuración de las instituciones, cosa no menor en un país como Guatemala donde los procesos de depuración han tardado muchos años, debido a que el proceso de transición democrática ha estado permeado por legados autoritarios que han mantenido una fragilidad intencional de sus instituciones.

Finalmente, es importante resaltar que la respuesta del aparato judicial, frente al amparo interpuesto por la organización Acción Ciudadana, se encuentra pendiente de resolución, toda vez que al momento de terminarse la presente investigación no se cuenta aún con la información. Sin embargo, será importante conocer cuál será la resolución planteada, ya que es importante considerar la defensa de la democracia a través de la justicia, como el mismo Sen lo ha planteado.

El papel instrumental de las capacidades de transparencia establecidas por Sen, que se refieren a la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación

de información y claridad, se materializó a través del acceso a la Información pública, lo que contribuyó a expandir las libertades políticas, que comprende los derechos políticos que acompañan a las democracias, al ampliarse libertades puntuales de las personas.

Al respecto, Sen indica que precisamente, la garantía de transparencia implica una necesidad de franqueza y confianza que esperan los individuos y que “Cuando se viola seriamente esa confianza, la falta de franqueza puede afectar de manera negativa la vida de muchas personas (...) Las garantías de transparencia (incluido el derecho de divulgación de información) pueden ser, pues, una importante clase de libertad instrumental” (Sen, 2000, Pág. 59) A continuación, se presenta el siguiente cuadro de síntesis.

d. Tabla de interrelaciones.

Tabla 3, interrelaciones, caso 1

<p>Las libertades ampliadas fueron o pueden ser:</p>	<p>Libertades políticas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los derechos de libertad de opinión, expresión y manifestación; 2. El derecho a participar activamente en los asuntos de gobierno y; 3. Las políticas públicas; la construcción de debate y consenso informado.
<p>Interrelaciones que se generan para las demás libertades:</p>	<p>Esto permitió a su vez:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desalentar decisiones arbitrarias por parte el Estado. -Prevenir la impunidad en las decisiones gubernamentales. -Atacar la corrupción en las instituciones gubernamentales. -Ejercer vigilancia sobre la utilización de los recursos públicos. -Permite validar la confianza otorgada a los gobernantes de parte de la ciudadanía.
<p>Ejemplos aplicados al caso concreto:</p>	<ul style="list-style-type: none"> -El fortalecimiento de los medios de comunicación que denunciaron el escándalo de corrupción. -Las manifestaciones públicas de la sociedad civil frente al escándalo de corrupción. -Las resistencias públicas y pacíficas de la sociedad civil frente al escenario de corrupción que enfrenta el país.

	<p>-La participación ciudadana en la aprobación de políticas públicas, al exigir que se retome y repiensen reformas necesarias como el sistema de partidos políticos, el funcionamiento del Organismo Legislativo, la depuración del Congreso, la renegociación del Pacto colectivo con el sindicato.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia

2. Estudio de caso. Las industrias extractivas en Guatemala y el Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas.

a. Resumen del caso.

El Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas, surge como una iniciativa de la Organización Transparencia Internacional, capítulo Guatemala, con el objeto de monitorear las industrias extractivas en el país, así como las propuestas sobre industria extractiva en los planes de gobierno de los partidos políticos que se lanzaban a campaña electoral durante las elecciones del año 2015.

Una de las principales observaciones que se buscaba destacar era la falta de propuesta por parte de los partidos políticos, de contemplar el aumento de utilidades para el Estado por la actividad extractiva en el país.

Como resultado de ello, se genera y presenta un estudio de investigación, el cual fue desarrollado entre los meses de octubre del año 2015 y marzo del año 2016, en el marco de la iniciativa “Promoción de la transparencia y la auditoría social de las industrias extractivas en Guatemala”.

La finalidad del estudio era contribuir a la discusión sobre los aportes que las actividades mineras y petroleras hacen a la economía local y nacional, como elementos indispensables para el debate acerca del modelo de desarrollo más adecuado para el país.

En la elaboración del estudio participaron actores de sociedad civil, quienes fueron los que activaron precisamente la herramienta de acceso a la información para generar el contenido del mismo, siendo estos: Acción Ciudadana, la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Alta Verapaz (CONGAV), Guate Cívica y Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER).

La metodología de investigación del estudio, se basó en trece solicitudes de información pública, presentadas ante distintas instituciones del Estado, conforme el procedimiento que establece la Ley de acceso a la información vigente en Guatemala.

También se utilizaron otras herramientas como entrevistas, análisis de estudios previos y visitas de campo a las áreas relacionadas. “El estudio inicialmente se centra en dos proyectos de minería metálica: Marlin I, ubicada en el departamento de San Marcos y El Escobal, en el departamento de Santa Rosa. Luego se abarca la totalidad de la actividad económica denominada “minas y canteras”, en donde se agrupan las actividades de exploración y explotación de petróleo, minería metálica y minería no metálica” (Guatemala C. C., 2016, pág. 2).

Del contenido de las solicitudes de información planteadas, se pudo obtener información relacionada con las licencias de exploración y explotación otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, así como el estado en que se encontraban cada uno de los proyectos mineros.

A su vez, la información permitió evidenciar situaciones de riesgo ambiental, como el caso del proyecto El Escobal, en el departamento de Santa Rosa, cuya principal preocupación devenía de que el mismo “(...) se desarrolla en la parte alta de la cuenca del río Los Esclavos, por lo que un derrame de las materias químicas que se utilizan en el proceso de extracción de los minerales perjudicaría a miles de personas ubicadas dentro de dicha cuenca” (Guatemala C. C., 2016, pág. 2).

También se obtuvo información económica relacionada con el aporte de las “minas y canteras” a la economía nacional, reflejado a través del Producto Interno Bruto -PIB-. Se comprobó un aporte progresivo de esta actividad al PIB entre los años 2001 a 2014, cifra en porcentaje que pasó de 0,71% a 2,21%, pero que no se comparaban con el aporte que generaban otras actividades económicas.

Otro dato económico importante que surge de las solicitudes de información, fue el relacionado con la generación de empleo por las industrias minera y petrolera, lo que permitió cruzar información entre los datos publicados por el sector privado, a través de la Gremial de Industrias Extractivas y el sector público, a través del Ministerio de Trabajo y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

De este cruce de información se obtuvo, por un lado, que el dato otorgado por la Gremial, de 14 mil empleos directos generados, “(...) no concuerda con los datos de empleados cotizantes al seguro social en todas las subcategorías de la actividad económica de minas y canteras” (Guatemala C. C., 2016, pág. 4). Contrario sensu, que dicha actividad económica, es la que menor empleo genera para la economía nacional.

Desde el escenario institucional, la presentación de solicitudes de información, realizadas por el estudio, permitió demostrar la débil capacidad del Estado para verificar y supervisar la producción de minería metálica, pues en las respuestas de acceso a la información presentadas por el Ministerio de Energía y Minas, se pudo constatar que no existe un mecanismo, que permita a dicha institución, verificar que los reportes de producción de las empresas correspondan a lo que en realidad se extrae.

b. ¿Cómo operó el acceso a la información?

Para este caso, el acceso a la información se activó desde el mecanismo de solicitud de información, regulado en los artículos 5, 16 y 18 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Fueron planteadas trece solicitudes de información a

distintas dependencias públicas: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Los sujetos activos de la Ley o actores sociales que se beneficiaron de la información suministrada fueron, en una primera instancia, los integrantes del Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas: Acción Ciudadana, la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Alta Verapaz (CONGAV), Guate Cívica y Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER).

En segunda instancia, se benefician las comunidades de los departamentos en los que se encuentran funcionando los proyectos mineros, pues los mismos pueden contar con información veraz sobre los temas ambientales que les afectan, así como sobre información financiera que les puede permitir mejoras para el desarrollo de la comunidad misma, exigiendo con fundamentos sólidos la consulta previa, libre e informada, de decidir sobre el funcionamiento o no de las industrias en sus territorios y las condiciones de desarrollo de las mismas, evitando conflictos sociales que pueden caer en riesgo de ser criminalizados.

La tercera beneficiada es la sociedad misma, ya que puede intervenir frente al Estado y exigir que se cambien las condiciones bajo las cuales se otorgan las licencias mineras y petroleras, de tal manera que el Estado reciba mayores regalías por el uso de esas licencias. El beneficio se traduce en mayores recursos para el desarrollo de servicios públicos. Esa exigencia por parte de la sociedad al Estado, se puede manifestar en la mejora de mecanismos de controles y mitigación ambiental, que es un derecho colectivo de la sociedad.

Efectivamente, en uso de su función de vigilancia y control el Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas en Guatemala, tuvo varias reacciones y demandas:

- a. Manifestó preocupación por la situación de conflictividad social que se vive alrededor de las industrias extractivas en Guatemala.
- b. Exigió la publicidad de las políticas, mecanismos y procesos que el Estado pretende utilizar para resolver la conflictividad social.

- c. Exigió que se respeten las sentencias de la Corte de Constitucionalidad en donde se ordenan los procesos de consulta, libre, previa e informada a las comunidades afectadas por proyectos extractivos. Así como de aquellas relacionadas con las órdenes de suspensión de los proyectos que no cumplan con el marco normativo interno.
- d. Recalcó la necesidad de contar con información ambiental idónea sobre los estudios de impacto ambiental y otra información necesaria de los proyectos extractivos.

La experiencia del caso del Consorcio Ciudadano para el Monitoreo de las Industrias Extractivas, permite mostrar la importancia de que se haga pública y se conozca toda la información sobre las actividades extractivas en el país, además de las variables presentadas anteriormente, también “(destacan los pagos efectivamente efectuados al Estado, por ejemplo: regalías voluntarias pagadas en el año 2015), así como detallar quienes son los accionistas a todo nivel (empresas matrices y subsidiarias en el país), con el fin de develar dudas sobre conflictos de intereses sobre propietarios y funcionarios públicos que pudieran tener acciones de forma directa o por terceras personas en dichas empresas” (Guatemala C. C., 2016, pág. 6).

Tener esa información permitirá disminuir los riesgos de corrupción dentro de este sector y optimizar el gasto público para el desarrollo de servicios públicos para la población. Asimismo, contribuye a minimizar los riesgos de la conflictividad subyacente alrededor de los procesos de explotación minera, garantiza la participación de la población en la elaboración de las políticas públicas, relacionadas con este sector, principalmente con aquellas relacionadas con la protección de los recursos naturales, como el agua.

Finalmente, permite abrir el diálogo con la población, las comunidades y sectores adversos, sobre una discusión seria sobre si la minería es una alternativa real y viable al modelo de desarrollo que la población quiere para el país.

c. Capacidad de transparencia y otras libertades: el nivel de interrelación.

Desde el enfoque de desarrollo humano de Sen, el resultado del presente caso, permite ejemplificar la aplicabilidad instrumental del acceso a la información, desde la relación empírica entre las garantías de transparencia con las demás libertades instrumentales propuestas por el autor.

Dado que el enfoque de desarrollo como libertad, concibe al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos, se considera que la expansión de la libertad es tanto el fin primordial, como el medio principal del desarrollo; es decir, su “papel constitutivo” y “papel instrumental”. Este último se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y/o oportunidades a expandir la libertad de las personas en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo.

La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros. Este caso es la contribución de las capacidades de transparencia, entendida, desde Sen, como la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad (acceso a la información), con los otros tipos de libertades que plantea el autor: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora.

Mediante la transparencia y el acceso a la información se amplían las libertades políticas. Siendo así, la sociedad civil, al contar con la información clara sobre la industria extractiva en Guatemala, puede decidir participar activamente en los asuntos de gobierno y las políticas públicas, exigiendo al Estado la publicidad de éstas para verificar su idoneidad.

En ese sentido, se generan bases de debate y consenso, libre, previo e informado entre el Estado y la población, principalmente aquellas comunidades, que se encuentra directamente más afectadas por este tipo de actividad

económica, permitiendo aumentar las cuotas de poder de las personas para decidir lo que consideren mejor para sus vidas, desde la consulta popular, por ejemplo.

Dentro de un espacio abierto de diálogo, el Estado al saberse vigilado y monitoreado por la población, debería ser más receptivo a abordar aquellas denuncias de abusos de derechos humanos por parte de los órganos de seguridad o de parte de las empresas mismas. Esto permitiría, por un lado, abordar de manera más justa la conflictividad social que surge alrededor de este tipo de actividad económica, y en todo caso prevenir que ésta se dé y, por el otro, garantizar otras libertades políticas como la de expresión, reunión y manifestación.

Desde el escenario de la libertad relacionada con los servicios económicos, el acceso a la información pública ambiental contribuiría a garantizar la seguridad alimentaria de las personas, ya que al conocer las rentas generadas por este tipo de actividad económica y los ingresos que el Estado recibe, las comunidades directamente afectadas, pueden exigir que esos ingresos públicos, sean destinados para abordar su necesidad.

De igual forma, con relación a la libertad planteada por Sen, que comprende las oportunidades sociales, se fomenta el uso adecuado de los recursos públicos para la inversión de programas sociales y ambientales. Es decir, de educación, salud, sanidad, a través de políticas públicas que comprendan la construcción y funcionamiento de escuelas, hospitales, y planes de acceso, buen uso y manejo del recurso hídrico.

Cabe señalar que se previene la discriminación de parte del Estado, o de las mismas empresas, hacia la población beneficiaria de los ingresos generados por esta actividad económica; especialmente a través de actitudes clientelares.

Finalmente, pero no menos importante, contar con información relacionada al aporte de empleos generados por la industria extractiva en Guatemala, permite desde el ámbito de la seguridad protectora, fomentar la construcción efectiva de

redes sociales que incluyan dentro de la protección social a todos los trabajadores que forman parte de esta actividad y no únicamente a alguna parte. Sobre todo, para que no queden excluidos aquellos trabajadores que son parte de la población comunitaria y que, por falta de información, generalmente no saben que tienen derecho a ser asegurados laboralmente por las empresas mineras y petroleras.

El aporte que genera la libertad de capacidad de transparencia para las demás libertades presentadas por Sen, permiten al interrelacionarse, disminuir o evitar la toma de decisiones políticas sin sustento y análisis.

Lo anterior no solo se presenta en la utilización de los recursos públicos, sino en el otorgamiento de licencias sin sustento técnico ambiental o con evasión de los requisitos legales y en desatención de la participación de las comunidades afectadas, desalentando decisiones arbitrarias por parte el Estado que puedan estar motivadas por actos de corrupción y tráfico de influencias, a cambio de beneficios personales para los funcionarios públicos.

Al respecto Sen argumenta que “Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de los tratos poco limpios” (Sen, 2000, Pág. 59)

En síntesis, la capacidad de transparencia, contribuye a prevenir la impunidad en las decisiones gubernamentales, así como atacar la corrupción en las instituciones públicas, mediante el ejercicio de vigilancia de parte de la población sobre el aparato estatal. Favorece la validación de confianza otorgada a los gobernantes de parte de la ciudadanía, lo que repercute para evitar que se frene el proyecto de vida de las personas.

Las herramientas más claras sobre la instrumentalidad del acceso a la información, dentro del caso Consorcio de Monitoreo, es que garantiza el cumplimiento de otros derechos esenciales de las personas, como, por ejemplo, el de las consultas públicas a la población, la elaboración de presupuestos participativos, entre otros.

d. Tabla de interrelaciones.

En este caso, el papel instrumental de las capacidades de transparencia, que se refieren a la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad, se materializó a través del acceso a la Información pública: se expandieron las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales y la seguridad protectora. A continuación, se presenta el siguiente cuadro de síntesis.

Tabla 4: interrelaciones, caso 2

<p>Las libertades ampliadas fueron o pueden ser:</p>	<p>Libertades políticas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.garantiza el derecho a participar activamente en los asuntos de gobierno y las políticas públicas 2.contribuye a generar bases de debate y consenso informado 3.contribuye a aumentar las cuotas de poder de la ciudadanía 4.permite denunciar abusos de derechos humanos por parte del Estado (pasadas y presentes) <p>Los servicios económicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantiza un margen de seguridad a los consumidores. 2. Garantiza la seguridad alimentaria de las personas. <p>Las oportunidades sociales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomenta el adecuado uso de los recursos públicos para la inversión de programas sociales. <p>La seguridad protectora:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la construcción efectiva de redes sociales. 2. Fomenta el adecuado uso de los recursos públicos para la inversión de redes sociales.
<p>Interrelaciones que se generan para las demás libertades:</p>	<p>Esto permite a su vez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evita la toma de decisiones políticas sin sustento y análisis 2. Permite desalentar las decisiones arbitrarias por parte el Estado 3. Permite materializar el derecho a la igualdad al conocer actos de discriminación por parte del Estado

	<p>4. Permite prevenir la impunidad en las decisiones gubernamentales</p> <p>5. Permite atacar la corrupción en las instituciones gubernamentales</p> <p>6. Permite ejercer vigilancia sobre la utilización de los recursos públicos</p> <p>7. Permite validar la confianza otorgada a los gobernantes de parte de la ciudadanía</p> <p>8. Evita que se frene el proyecto de vida de las personas.</p>
<p>Ejemplos aplicados al caso concreto:</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Participación y auditoría social por parte de la sociedad civil como el caso del Consorcio. -Consultas públicas de las comunidades afectadas por los proyectos mineros; en los casos que proceda, consultas especiales a pueblos indígenas. -Participación ciudadana en la aprobación de las políticas públicas relacionadas a las industrias extractivas. -Permite denunciar aquellas violaciones de derechos humanos o abusos por parte de fuerzas de seguridad o servidores públicos en la actualidad frente a la conflictividad social que es criminalizada. -Genera información relativa a los servicios que licita el estado, específicamente el otorgamiento de licencias de exploración y explotación. -Genera información relacionada a los programas de seguridad social, específicamente de los trabajadores de este tipo de actividad económica.

Fuente: elaboración propia

Partiendo de los casos presentados, se puede concluir que el acceso a la información permite a las personas definir aquellas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

Condiciones tales como, mitigar riesgos de manera efectiva y promover mejoras en los servicios públicos básicos (salud, educación, seguridad pública, etc.), que les permita impulsar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades y, en consecuencia, mejorar su calidad de vida.

Desde el enfoque de Sen, el acceso a la información se convierte en una herramienta que contribuye a los diferentes tipos de derechos y/o oportunidades de expansión de la libertad del hombre en general y, por lo tanto, fomenta el desarrollo humano.

El acceso a la información, en su calidad de libertad instrumental, se encuentra interrelacionado con los diferentes tipos de libertad, contribuyendo a aumentarlos. Es decir, que el acceso a la información es un derecho humano como fin en sí mismo, pero a su vez ocupa un papel instrumental para la garantía y ejercicio de otros derechos. Su pleno ejercicio es garantía para el ejercicio de otros derechos. Sen denomina a esto la libertad de transparencia, la cual afecta las demás libertades propuestas como necesarias para el desarrollo humano de las personas.

c. Los desafíos pendientes en Guatemala

Para comprender cuáles son los desafíos pendientes en materia de acceso a la información y desarrollo humano, es importante comprender primero el funcionamiento de los sistemas burocráticos y cómo los legados autoritarios afectaron de forma general, la administración pública en Latinoamérica.

Para alcanzar un cambio real en el actual panorama de la administración pública, es necesario contextualizarla y comprender las bases históricas más profundas que fueron marcando el desarrollo de su institucionalización y funcionamiento. Al respecto, existen “(...) siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático” (CLAD, 2010).

Con relación al patrimonialismo, es importante mencionar que el mismo se manifiesta en el dominio de la oligarquía política, sobre grandes espacios de cargos públicos y la capacidad de influencia del poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del poder público por parte del sector privado; instalándose la opacidad como regla general y la provisión de cargos públicos en la esfera del clientelismo.

Desde la esfera del formalismo burocrático, la gestión pública encontró su razón de ser en un conjunto interminable de normas y procedimientos, provocando tres consecuencias. “(...) la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, (...) dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado (...) escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública auto-referida” (CLAD, 2010).

Este formalismo burocrático se complementó con un aislamiento que favoreció ideologías autoritarias por parte de elites técnicas, las que muchas veces se aliaron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales, constituyéndose así en un legado negativo para la dimensión democrática.

En último lugar, los sistemas burocráticos se construyeron sobre una excesiva centralización que decantó en tres niveles, hoy aún vigentes, “(...) a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía para los órganos gestores, (...) en el plano intergubernamental, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central (...) en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación” (CLAD, 2010).

Derivado de esto último, la gestión pública manifestó su principal fragilidad en el área social. La no priorización de la gestión pública en el área social ha marcado

por mucho tiempo a Latinoamérica, traduciéndose hoy, en una uniformidad de la desigualdad social, las disparidades socio-económicas y la desmejora al acceso y calidad de los servicios públicos; limitándose la construcción efectiva de una ciudadanía social.

Finalmente, pero no menos importante, el déficit democrático de América Latina es uno de los factores con mayor impacto sobre la calidad de la gestión pública puesto que “(...) la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados períodos. También es muy fuerte la visión tecnocrática de la administración pública, la que no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas” (CLAD, 2010).

Lo anterior nos permite comprender, hasta cierto punto, porque en la realidad práctica, lo que teóricamente la transparencia y el acceso a la información y la aprobación de una ley de la materia, debería reflejarse en una mayor rendición de cuentas, el robustecimiento del Estado derecho y el fortalecimiento de la democracia y, por lo tanto, la mejora de desarrollo humano, no se da.

Estos siete legados han sido combatidos con mayor fuerza desde la década de los años ochenta, cuando comenzaron los procesos de democratización en América Latina. La reacción de la región hasta mediados de la década de los noventa, se dividió en dos tendencias principales, la primera “(...) ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional” (CLAD, 2010).

Hoy, este análisis no es suficiente para comprender los desafíos pendientes. Se puede decir que la cadena de causalidad entre transparencia, acceso a la información, democracia y desarrollo humano, no siempre fluyen fácilmente, y la relación entre ambos conceptos no debiera encontrar su razón de ser, únicamente partiendo del proceso histórico y político de Guatemala, específicamente el de la consolidación democrática. Muestra de ello es que no funciona del todo. En ese sentido, la aprobación de una ley de acceso a la

información tampoco dará cuenta de lo mismo, pues la democracia no puede ser cerrada y únicamente consolidarse, debe ir más allá.

Es necesario pensar más allá del término de consolidación democrática y en todo caso, “nuestros esfuerzos intelectuales, si son correctamente entendidos, tratan de una teoría de la democratización permanente y en todo momento potencialmente reversible, más que de una democracia *tout court*. Lo mismo habría que decir con respecto del estudio de la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho” (Ackerman, 2008, págs. 14-15).

Es necesario replantearse la discusión sobre los viejos debates de “transición” y “consolidación” de la democracia, para entrar de lleno a comprender, las causas y obstáculos, que permitan explicar la relación de las variables estudiadas en el presente trabajo de investigación.

Retomando el planteamiento de Ackerman respecto de transparencia y acceso a la información, es importante mencionar que actualmente existen “amplias trincheras que separan peldaño a peldaño el tránsito desde el acceso a la información hasta el Estado de Derecho y el buen gobierno” (Ackerman, 2008, pág. 11). Se necesita más allá de la vigencia de una ley de acceso a la información para mejorar la transparencia y por lo tanto, la calidad de la democracia y del desarrollo humano. Así, la premisa de “a más transparencia, más democracia” no necesariamente es causal.

Desde el lado del aparato administrativo se necesita un comportamiento pro-activo, creativo y de auténtica apertura frente a los cambios que representa, no sólo la implementación de la ley, sino una cultura de transparencia. Desde el escenario de la sociedad civil, se requiere de acciones decididas y organizadas, comprometidas con la transparencia, pues finalmente lo que se busca es un sistema político más justo y eficaz, que permita impulsar mayores niveles de justicia social y para que esto suceda, debe alcanzarse una sinergia entre ambos actores. Sólo así se podrá alcanzar un mejor desarrollo humano y aumentar la calidad de la democracia como tal.

Sumado a ello, Ackerman nos plantea la necesidad de repensar conceptos tales como democracia, rendición de cuentas y sociedad civil. Respecto a la democracia, el autor propone que se tenga una visión expansiva y abierta del contenido del concepto de democracia, partiendo del planteamiento de Guillermo O'Donnell, anteriormente planteado, que se refiere a una democratización permanente y en todo momento potencialmente reversible.

Con relación al concepto de rendición de cuentas, el autor propone que este debe verse como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2008, pág. 16). Esto requiere dialogar constantemente con la sociedad, bajo parámetros de explicación y justificación continua de las acciones tomadas, el desarrollo del desempeño y el acatamiento de normas. Esto implica, por lo tanto, tomar en consideración la temporalidad de la rendición de cuentas que puede ser ex – ante (verificación de planes de acción) o ex – post (evaluación de proyectos terminados).

Finalmente, debe señalarse que la relación entre sujetos debe ser “principal-agente”, desligándose de la relación de autoridad como tal; es decir construir una relación horizontal entre agentes. Así, este nuevo concepto de rendición de cuentas se reconfigura como “(...) un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando así la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana” (Ackerman, 2008, pág. 18).

Esta lógica de participación ciudadana debe primar de igual forma en el contenido del concepto mismo de Estado de Derecho. El autor nos dice que este Estado de Derecho no debe construirse sobre la obediencia sino más bien, desde la democracia, para ser un Estado que garantice, construya e inspire a una ciudadanía informada, crítica y participativa. En ese sentido, debe ser un Estado que defienda y fomente los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia social. “Estas reformulaciones de los conceptos de rendición de cuentas y Estado de Derecho buscan incentivar una actuación pro-activa, creativa y auténticamente aperturista por parte de los servidores públicos.

Solamente de esta forma podremos remontar los efectos nocivos y paradójicos de la reificación del acceso a la información a secas” (Ackerman, 2008, pág. 19).

Todo lo anterior se planteó desde el escenario del actor Estado, ahora toca analizar el papel de los actores sociales y sociedad civil. Desde esa línea, el concepto de sociedad civil debe trascender su contenido histórico para aproximarse a un nuevo enfoque de acción ciudadana que va más allá del ruido y la protesta, sino que ahora involucre “(...) el análisis sistemático y el uso inteligente de datos, asegurando efectividad en el gasto gubernamental y el cumplimiento del gobierno de sus promesas” (Ackerman, 2008, pág. 21). Esto, con el objeto de producir sinergias entre Estado y sociedad.

Al concepto de sociedad civil debe sumársele el de capital social; más allá de organizarse, la sociedad civil ahora debe ser vigilante y crítica. Al respecto el autor manifiesta que no es que haga falta consenso, confianza o capital social, “(...) sino que contamos con una gran tradición de organización civil que habría que encauzar y potenciar para mejorar la rendición de nuestros gobernantes” (Ackerman, 2008, pág. 23).

Es importante mencionar el planteamiento que hace Touraine sobre la construcción del sujeto en estrecha conexión con el movimiento social y la democracia. En la crítica que hace a la modernidad, el autor explica que los debates sobre los nuevos problemas sociales como la defensa del ambiente, los derechos humanos, la lucha de género, o contra el racismo, e incluso la cooperación al desarrollo, son una expresión de la capacidad de convocatoria de la sociedad civil.

Bajo esa línea de pensamiento, “(...) la idea de democracia no se materializa, únicamente, en el conjunto de garantías institucionales y formales, sino que representa la lucha de los sujetos contra la lógica dominadora de los sistemas sociales. (...). Así, la democracia debe tratar de seguir dos caminos: por un lado, crear espacios para la participación cada vez más perceptibles, y por otro, garantizar el respeto a las diferencias individuales y el pluralismo” (Gadea y Scherer-Warren, 2008, pág. 78). La democracia, finalmente, debe ser pensada

más allá de su institucionalidad, como una de las dimensiones de la constitución del sujeto en actor social, tomando en consideración tanto el contexto histórico, como los nuevos problemas y conflictos y actores sociales.

Esto último nos hace retomar el contenido del concepto de democracia y esta visión expansiva, abierta y permanente, que debe caracterizarla pues la misma debe pensarse, ya no como un simple mecanismo para acceder al poder o con los resultados que se esperan del funcionamiento de las instituciones democráticas como tal, sino “(...) de manera pacífica habría que imbuir a la democracia con un sentido de justicia social. (...). La democracia es un medio, pero es un mecanismo que se dirige hacia un fin específico, la minimización de la dominación. Una democracia es disfuncional si no camina hacia la liberación de la humanidad del autoritarismo y la pobreza” (Ackerman, 2008, pág. 24).

En la actualidad, se puede decir que, en materia de democracia, diversos autores permiten evidenciar que existen regímenes un tanto híbridos en el funcionamiento de las instituciones, garantía de derechos y participación,

“Al respecto, cabe destacar la contribución de David Collier y Steve Levitsky (1996) acerca de las “democracias con apellidos”, o la caracterización que tanto Andreas Schedler como el propio Levitsky han hecho acerca de los llamados “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way, 2010). Existen regímenes en los cuales se establece constitucionalmente la competencia electoral, pero sin que existan condiciones para que ésta sea plural y ampliamente participativa. Por su parte, Zacarías (1997) y Smith (2004) utilizan el término de democracias “iliberales” para aquellas que carecen de contrapesos institucionales esenciales, las plenas libertades individuales y sociales” (Valenzuela y Avendaño, Agosto 2014, pág. 61).

Para el caso de Guatemala, el cual se le considera un país con democracia, dado que posee instituciones propias de este sistema de gobierno, (tres poderes independientes, partidos políticos, elecciones generales, etc.), las mismas cohabitan con los legados autoritarios que se expresan a través de élites que

impiden cobrar impuestos, tienen capturado el Estado, generan poderes paralelos; debilitando las instituciones mismas de la democracia, convirtiéndolo en un país con altos niveles de desigualdad e inseguridad.

Muestra de ello es que “Guatemala recauda sólo el 10% del PIB en impuestos (el más bajo de América) y la mitad de los parlamentarios y alcaldes se cambian de partidos, ya que lo que importa es estar vinculado al gobierno central que domina las pocas instituciones existentes. Este transformismo tendría el mismo efecto que genera la cartelización y la colusión entre los partidos, el ir configurando como principal base de apoyo a quienes ocupan cargos o desempeñan funciones dentro del Estado. Con ello no resulta posible la existencia de una oposición real” (Valenzuela y Avendaño, Agosto 2014, pág. 62).

Es por ello, que para que aquellas instituciones relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho, realmente funcionen, como por ejemplo una ley de acceso a la información, las mismas deben partir de este fundamento democrático más amplio. De lo contrario, caemos en este acotamiento del sentido que se le da a la Democracia misma y por lo tanto fracasan.

Tanto la transparencia como el acceso a la información, deben pensarse como una condición general de funcionamiento del Estado, más que cómo un resultado de condiciones procedimentales particulares o herramientas técnicas, eminentemente institucionales. Es un campo de acción que no es del dominio exclusivo del Estado, sino que lo trasciende, debiendo alcanzar las esferas de la sociedad civil. Ni la democracia, ni la ciudadanía y, en ese sentido, derechos humanos como el acceso a la información o principios como la transparencia, deben pensarse como algo estático o como una construcción lineal, al contrario, son producto de una relación de fuerzas que cambian en determinado momento y lugar en busca de justicia social, del desarrollo humano.

En el caso específico del acceso a la información, que es el tema que interesa a la presente investigación, para que éste sea efectivo, es necesario pensar la

libertad de expresión y de participación como derechos de tipo positivo para estar plenamente informados, más allá, de un derecho que permite acabar con la censura y el control.

Trasladado al campo de desarrollo humano, desde el enfoque de Sen, “únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa. (s.p. gupta v. union of india, 1981 citado en Roberts, 2001: 262)” (Ackerman y Sandoval, 2008, pág. 15).

Para que la transparencia y el acceso a la información tengan una afectación real y directa en el desarrollo humano, debe existir una doble vía entre los actores involucrados y dejar de asumir estos temas como algo simplemente institucional y de gobierno, que dependan de la aprobación de una ley, sino algo que dependa del peso y la coordinación de la sociedad civil frente al Estado, sin esto, el desarrollo humano no encontrará beneficio de instituciones tan importantes como las abordadas en el presente trabajo de investigación.

Definitivamente, el acceso a la información es una herramienta que permite construir democracia y aportar al desarrollo humano, pero la misma depende de la voluntad tanto política como social para poder encontrar sentido, de lo contrario la misma se reducirá a ser vista más como un discurso.

Hoy, Guatemala se encuentra dentro de una coyuntura política importante, derivado de todos los escándalos de corrupción que han sido expuestos, producto de un continuo ejercicio de transparencia entre distintos actores, el cual puede generar la rendición de cuentas, de la mano de la administración de justicia.

Esto ha sido posible debido a que tanto la voluntad política como la social se han manifestado precisamente, como una relación de fuerzas entre gobierno y sociedad civil, que está intentando cambiar aquellas instituciones necesarias para la democracia, y por lo tanto para el desarrollo humano; dentro del marco del Estado de derecho. Es dentro de esta dinámica de fuerzas, que el acceso a

la información se ha convertido en una herramienta clave para el ejercicio de todos aquellos derechos humanos que involucran tal articulación.

CONCLUSIÓN

En la presente investigación se ha podido analizar y reflexionar sobre la importancia del acceso a la información para el desarrollo humano, partiendo inicialmente de la lógica que el desarrollo humano trasciende la concepción utilitarista de bienestar.

Desde el enfoque de Amartya Sen, implica un proceso de ampliación de las capacidades de las personas, a través de la expansión de las libertades y funcionamientos, para decidir la vida que quieren, conforme las razones que tienen para valorar.

Desde esta perspectiva, el autor planteó, desde su concepto de desarrollo como libertad, la necesidad de tomar en cuenta para la expansión de las libertades de las personas, la capacidad de transparencia, que se entiende como la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad, así como su aprovechamiento libre. Estas garantías influyen en el grado de confianza entre las personas de una sociedad, pero también en su relación con el Estado, generando un aporte positivo tanto para la democracia como para el desarrollo humano mismo.

A su vez, se pudo establecer que la democracia, más allá de ser un acto formal, pasa por varias dimensiones que son necesarias, que responden a su calidad. Más allá de aquellas de tipo procedimentales que comprenden el respeto a la ley (Estado de derecho), pasa por aquellas relacionadas con la rendición de cuentas como los son la responsabilidad electoral e interinstitucional y la receptividad; así como aquellas de contenido que incluyen el respeto por la libertad, la igualdad, la solidaridad y el respeto y garantía de los derechos humanos. En el caso particular de la rendición de cuentas juegan un papel fundamental la transparencia y el acceso a la información, ejes transversales para la garantía y ejercicio de los derechos humanos y la calidad del desarrollo humano mismo.

Por otro lado, se pudo constatar que tanto la calidad democrática, el acceso a la información y el desarrollo humano, son temas que deben abordarse, desde el proceso de transición democrática guatemalteco, para así poder comprender la interrelación que entre estas variables existe y el estado actual de los mismos en el país; sobre todo desde la implicancia que tienen las herencias autoritarias devenidas del cambio de régimen político.

Las tradiciones autoritarias, son el resultado, de uno de los problemas heredados de la ola de democratización de los años ochenta, que tuvo como resultado transiciones democráticas incompletas, dentro de las cuales aún existe la presencia de importantes herencias autoritarias que se constituyen como una deuda pendiente para algunos países de la región.

Guatemala es un país cuya historia reseña un conflicto armado que duró 36 años y largos período de regímenes militares al poder. Como consecuencia de la oleada de transiciones democráticas en América Latina, el país se sumó a las experiencias latinoamericanas con características sui generis, al asumir el cambio al período democrático en 1986, pero con un conflicto armado vigente que duró hasta 1996.

Otra característica particular del proceso de transición en Guatemala, es que, si bien cambió la forma de gobierno, las bases del sistema político no se alteraron. El ejército efectivamente entregó el gobierno a los civiles, pero se reservó el ejercicio del poder y con ello permanecieron los legados autoritarios en el mismo, que institucionalizaron prácticas impunes, arbitrarias, secretas y opacas.

El proceso de transición guatemalteco, se vio condicionado por la presencia de herencias autoritarias del régimen anterior, que se colocaron en la instalación democrática, sus instituciones y su consolidación. La transparencia, el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la información, son casos que reseñan lo anteriormente expuesto, ya que, del balance del presente trabajo de investigación, finalmente se pudo establecer, la vigencia de herencias autoritarias dentro del sistema democrático actual y un vínculo al presente con estas específicas materias.

Desde esa lógica, para comprender la situación real del acceso a la información en la democracia vigente guatemalteca, es necesario tomar en cuenta, la realidad política y el contexto político de la transición, situación que incluye las características del régimen predecesor, así como contingencias de tipo político, jurídico y social.

Más allá de las argumentaciones teóricas, quedó demostrado, que la efectiva aplicación de una ley de acceso a la información como una herramienta de la transparencia, depende de factores histórico-políticos vigentes en el sistema democrático actual de Guatemala.

Tal es el caso de la pervivencia de legados autoritarios del período de transición, así como del funcionamiento de otras instituciones democráticas y de la calidad de la democracia misma. Causalidad que de igual forma afecta al desarrollo humano como tal. Legados que han logrado reciclarse para adaptarse a las nuevas reglas de la democracia y así aprender a jugar en el nuevo período para poder subsistir.

Esto último, nos dice que, para el caso de Guatemala, si bien, se le considera un país con democracia, dado que posee instituciones propias de este sistema de gobierno, (tres poderes independientes, partidos políticos, elecciones generales, etc.), y se celebran periódicamente elecciones generales, este, carece de sustancia.

La democracia debe pensarse más allá de un mero formalismo y plantearse la necesidad de hablar de dimensiones de buena democracia, de calidad democrática. De lo contrario, las instituciones que la componen, se verán obligadas a cohabitar con los legados autoritarios que se expresan a través de élites, que tienen capturado el Estado, generan poderes paralelos; debilitándolas, convirtiéndolo en un país con altos niveles de desigualdad e inseguridad.

Es por ello, que para que mecanismos relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho, realmente funcionen, los mismos deben partir de este fundamento democrático más amplio. De lo contrario, caemos en este acotamiento del sentido que se le da a la Democracia misma y por lo tanto fracasan.

Finalmente, pero no menos importante es necesario recordar que la capacidad de transparencia, se encuentra relacionada directamente con el combate a la corrupción; siendo los sistemas democráticos, los que mejor están diseñados para controlarla. Sin embargo, la calidad del sistema democrático mismo, está condicionado por la efectividad del acceso a la información y sus distintos mecanismos.

Además, la evidencia parece confirmar que la corrupción está íntimamente relacionada con el nivel de desarrollo y que ambos fenómenos se refuerzan entre sí. Por ende, es mucho más probable que la corrupción crezca donde no es posible entender esta amenaza, sin considerar que muchas personas la toleran y participan en ella. Es decir, en democracias frágiles con mala gobernabilidad.

Por lo tanto, el acceso a la información, se encuentra ligado a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática, en el sentido de que este derecho se constituye como una prerrogativa para que los ciudadanos conozcan y accedan a cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública. El ejercicio de este derecho se establece como premisa a través de la cual la población puede ejercer ciudadanía, sustento básico de la democracia y elemento positivo para el desarrollo humano.

Esto genera la necesidad de repensar el tipo de democracia que se quiere ejercer, y pensar en transitar de una democracia representativa en la que la sociedad se desliga de los asuntos públicos empujando a que todas las decisiones queden en manos de una persona o grupo de personas, excluyéndose a los grupos minoritarios y facilitándose las prácticas de corrupción, hacia una democracia basada en el respeto al Estado de Derecho,

las libertades civiles y políticas de la ciudadanía; así como los derechos humanos.

A su vez, salir de ese juego en el que se construyen y crean instituciones democráticas en aras de la consolidación pero que acotan la democracia misma a un disfraz que esconde y legitima legados autoritarios de la mano de mecanismos perversos de opacidad, impunidad y secretismo que institucionalizan la corrupción.

Hace falta repensar el papel de la sociedad civil como agente activo de su propia vida y de la vida del Estado para fomentar y exigir una democracia para el desarrollo, así como compromiso político por parte del Estado para, no sólo enfrentar la corrupción, sino hacer funcionar realmente las instituciones democráticas y el respeto por el Estado de Derecho.

Sin lo anterior, los esfuerzos como la aprobación de una ley, tan necesaria como lo es la de acceso a la información pública, quedan inválidos y con ello, se rompe todo el esfuerzo sistemático a largo plazo por mejorar la calidad democrática del país.

A su vez, los casos presentados en la presente investigación que demuestran que efectivamente, la instrumentalidad del derecho como capacidad de transparencia, según el enfoque de Sen, permite la expansión de las libertades reales de las personas y la eliminación de las principales fuentes de privación de estas, como lo son la pobreza económica, la vejación de las libertades políticas, o la falta de servicios y atención social públicos por parte de los Estados, quedan relegados a casos aislados. Limitándose la posibilidad de generar tendencias que permitan incidir de forma más directa en la mejora del desarrollo humano.

Finalmente cabe preguntarse, dentro de esta lógica de análisis ¿Qué le hace falta al Acceso a la Información Pública para mejorar la calidad del desarrollo humano? Esto último, en el sentido de pensar el acceso a la información como un mecanismo para mejorar la calidad democrática para un desarrollo con equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- aapguatemala, A. d. (20 de 02 de 2016). Guatemala a grandes trazos. Historia, Movimiento popular y Acuerdos de Paz. Obtenido de www.aapguatemala.org: <http://www.aapguatemala.org>
- Ackerman, J. M. (2008). Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México: Siglo XXI Editores.
- Ackerman, J. M., y Sandoval, I. (julio de 2008). Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia 07. México, México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Aguilar Rivera, J. A. (octubre de 2008). Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia 10. México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.
- Barreto, B. (19 de 04 de 2015). Plaza Pública. Obtenido de www.plazapublica.com.gt
- biblioteca.worldpossible.org. (23 de 02 de 2016). Obtenido de <http://www.biblioteca.worldpossible.org/>
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar Meza, R. (2002). La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels .págs. 386-407.
- Cabrera, M. (julio de 2009). La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala. macroeconomía del desarrollo No. 89. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Cabrera, M. (2015). Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Calland, R. (2002). El acceso a la información: ¿para que sirve y cómo se utiliza? En CARTER, Acceso a la Información la llave para la democracia (págs. 17-30). Atlanta: CARTER.
- Calland, R. (2012). EL ACCESO A LA INFORMACION: ¿PARA QUE SIRVE? ¿Y COMO SE UTILIZA? En C. Carter, Acceso a la Información, la llave para la democracia (págs. 17-30). Atlanta: Centro Carter.

- Canavaggio, P. (27 de junio de 2011). 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica. El acceso a la información pública en el mundo Un derecho humano emergente. Rio de Janeiro, Brasil.
- Canavaggio, P. (junio-julio de 2011). El acceso a la información pública en el mundo Un derecho humano emergente. 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica. Rio de Janeiro , Brasil.
- CIDH, C. I. (2015). Situación de Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. Guatemala: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y estado de derecho. En A. J. M, Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho (págs. 100-116). México: Siglo XXI.
- Dahl, R. (2004). La Democracia. POSTData 10, Diciembre/2004, ISSN 1515-209X, págs. 11-55.
- De Castro, M. (08 de mayo de 2013). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Obtenido de <http://www.mx.undp.org/content/mexico>
- Delgado, A. (2009). Corrupción, Desarrollo humano y Gobernabilidad democrática. Bogotá, Colombia: PNUD.
- Dunn, D. D. (2011). combinación de los funcionarios públicos electos y no electos en la formación de una política democrática: fundamentos de rendición de cuentas y responsabilidad. En J. Sosa, Transparencia y rendición de cuentas (págs. 46-76). México: Siglo XXI editores.
- Edo, M. (junio de 2002). AMARTYA SEN Y EL DESARROLLO COMO LIBERTAD. Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato Di Tella.
- Egío García, J. L. (2006). Políticas del rompeolas. Revista de Filosofía, nº 39, 87-94.
- FLACSO (27 de JULIO de 2012). FLACSO VIRTUAL. Obtenido de flacso.org.ar
- FLACSO (2 de agosto de 2012). Flacso Virtual. Obtenido de flacso.org.ar
- Gadea, C. A., y Scherer-Warren, I. (2008). Modernidad y democracia en América Latina. Las miradas de Alain Touraine. espacio abierto vol. 17 nº 1, 75 - 86.
- Garretón, M. A. (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. Nueva Sociedad Nro. 148 , 20-29.

- Gontero, S. I. (2005). Desarrollo Humano en América Latina, Reflexiones a partir de la propuesta de Amartya Sen. COMERCIO EXTERIOR, VOL. 55, NÚM. 2, 100-112.
- Gramajo, S. (2009), Un Pasado que Aún Pesa, Los legados autoritarios oprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, FLACSO, México.
- _____ (2012). Acceso a la información y Seguridad en Guatemala. Guatemala: Serviprensa S.A.
- _____ (2012). Derecho de acceso a la información pública: un derecho humano y un elemento ineludible para la consolidación democrática. Plaza Pública, 1-15.
- _____ (2014). Acceso a la Información en Guatemala: las herencias del pasado, la simulación del presente y el desconcierto del futuro. 1-23. Guatemala, C. C. (2016). Las industrias extractivas en cifras ¿Cuanto desarrollo realmente promueven? Guatemala: Acción Ciudadana.
- Guatemala, URNG, y PNUD. (29 de diciembre de 1996). Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- Guerrero, J. P. (2005). Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En M. Merino, Transparencia, libros, autores, ideas (págs. 47-52). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Hernández S., B. L. (2006). La historia de Guatemala en sus libros. Dossier, 6-28.
- IWGIA. (15 de abril de 2016). iwgia.org. Obtenido de <http://www.iwgia.org/regiones/latin-america/guatemala>
- López Ayllón, S. (Octubre de 2009). El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia 17. México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI.
- Merino, M. (2005). Transparencia, libros, autores e ideas. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Morales López, H. (2007). ¿Por qué tanta frustración? Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

- Naessens, H. (03 de noviembre de 2010). Etica pública y transparencia. Obtenido de L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532>
- Neuman, L. (2002). ACCESO A LA INFORMACION: LA LLAVE PARA LA DEMOCRACIA. Atlanta: EL CENTRO CARTER.
- News, V. O. (11 de Mayo de 2016). voanews.com. Obtenido de <http://www.voanews.com/>
- OEA, O. d. (mayo de 2013). El derecho de acceso a la información . Ottawa, Canadá: OEA, Organización de los Estados Americanos.
- OEA, O. d. (2015). Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. Guatemala: OEA, Organización de los Estados Americanos.
- OEA, O. d. (12 de febrero de 2016). Organización de los Estado Americanos. Obtenido de <http://www.oas.org/>
- Peschard, J. (s.f.). Transparencia y Democracia. México.
- PNUD, (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990, Nueva York: PNUD.
- PNUD, (2006). En la Búsqueda del Desarrollo Humano, Lima: Serinsa Industria Gráfica.
- PNUD, (2009/2010). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD, (2014). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. New York: PNUD.
- PNUD, (enero de 2016). undp.org. Obtenido de <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>
- Quan, G. A., López, C. V., Torres-Rivas, E., y Rodas, P. (2014). Sinopsis del Desarrollo Humano en Guatemala. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- Ramonet, I. (diciembre de 2015). Desafíos del cambio climático. Le Monde Diplomatique.
- Revueltas, A. (1990). MODERNIDAD Y MUNDIALIDAD. Obtenido de biblioteca.itam.mx: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras23/notas/sec_1.html
- Rodríguez, J. (octubre de 2008). Estado y transparencia:un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia 04. México, México: Instituto Federal de Acceso a la Informacion Pública IFAI.

- Salas, J. (2013). Open Government Partnership. México.
- Sanchis, E. (13 de mayo de 2016). BBC MUNDO. Obtenido de <http://www.bbc.com/>
- Schedler, A. (octubre de 2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia 03. México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI.
- Scrollini, F. (2012). Evaluación de la Transparencia, Estado del arte de indicadores. Santiago: Consejo para la Transparencia.
- Sen, A. (1999). La Democracia Como Valor Universal. *Journal of Democracy*, págs. 1-28.
- _____ (2000). Desarrollo y libertad. Argentina: Editorial Planeta.
- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas, un ensayo introductorio. En J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas* (págs. 17-45). México: Siglo XXI editores.
- Thede, N. (2010). Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas. En E. Isunza Vera, y A. j. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil participación ciudadana y control social* (págs. 23-42). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Naciones Unidas, Ofician del Alto Comisionado de Derechos Humanos.OACNUDH, Obtenido de <http://www.ohchr.org/>, 12 de febrero de 2016
- Valenzuela, E., y Avendaño, O. (Agosto 2014). Democracia Esencial sin cooptación en América Latina: un modelo con indicadores de libertad, igualdad y fraternidad. *Revista www.izquierdas.cl*, N° 19, 59-76.
- Vergara, R. (Octubre de 2008). La Transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia 05. México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México IFAI.
- Villamizar Lamus, F. (2009). La Tercera Ola Democratizadora en Guatemala. *Revista Autocríticas Prudentium*, 1-23. Obtenido de www.unis.edu.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas* (págs. 57-64). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

ANEXO 1: Respuesta de Solicitud de Información pública del Procurador de los Derechos Humanos, relacionada con el número de solicitudes presentadas para los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, y 2014.



Número de solicitud: UIP.PDH.139-2016
RESOLUCIÓN NÚMERO UIP PDH CIENTO SETENTA Y DOS GUIÓN DOS MIL DIECISEIS (UIP.PDH.172-2016).

UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS, Guatemala, veintiocho de marzo de dos mil dieciseis.

Tiene a la vista para resolver la solicitud presentada por María Alejandra López Cárcano, quien requirió lo siguiente: "Actualmente estoy elaborando una investigación en Chile, sobre los avances en materia de la LAIP en Guatemala y necesito algunos datos sobre el trabajo de la PDH: 1. ¿Cuántas solicitudes de acceso a la información se han emitido en Guatemala, por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la información Pública, a la presente fecha. (no se requiere detalle por instituciones, únicamente por año)? 2. ¿Cuántas sanciones de acceso a la información se han emitido en Guatemala, por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, por parte del Procurador de los Derechos Humanos. 3. ¿Cuántos amparos en materia de acceso a la información, ha interpuesto en Guatemala, por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, el Procurador de los Derechos Humanos y relacionados con qué casos?. 4. ¿Cuántos lineamientos y/o criterios generales sobre acceso a la información se han emitido en Guatemala, por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y cuáles son los mismos?. 5. ¿Cuántas capacitaciones en materia de acceso a la información se han desarrollado en Guatemala, por año y región, y el total de personas capacitadas por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública?. 6. ¿Cuál es el presupuesto por año, que la Procuraduría de Derechos Humanos ha destinado a la implementación de la Ley de Acceso a la Información en su "calidad de ente regulador?"."

CONSIDERANDO I

Que el ordenamiento jurídico del país garantiza la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, el libre acceso a todas las instituciones, dependencias y archivos de la misma, sin más excepciones que las previstas en la ley.

CONSIDERANDO II

Que la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 1 garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados determinados en la ley referida.

CONSIDERANDO III

Que el Procurador de los Derechos Humanos de conformidad con lo estipulado en el numeral 10 del Artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública como sujeto obligado, debe proporcionar la información pública que se le solicite atendiendo al principio de máxima publicidad, siempre que la misma no constituya

información confidencial o reservada de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Acceso a la Información Pública u otra disposición legal.

CONSIDERANDO IV

Que de acuerdo a las definiciones contenidas en el Artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública en su numeral 6 establece: "...Información Pública: Es la información en poder de los sujetos obligados contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instrucciones, notas memorandos o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico y que no sea confidencial ni estar clasificado como temporalmente reservado...".

CONSIDERANDO V

Que los interesados tendrán responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables, de conformidad al Artículo 15 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

CONSIDERANDO VI

I) Que con fecha veinticinco de febrero de dos mil dieciseis, María Alejandra López Cárcamo, presentó solicitud de información la cual fue registrada en el Sistema de Información Pública, con el número PDH.UIP.139-2016, quien requirió la información descrita anteriormente. II) De conformidad con lo que establece el Artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala; así como los Artículos 1 numeral 1, 4, 9 numerales 3 y 6, 15, 16, 22, 23, 32 numeral 2, 42 y 45 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, del Congreso de la República de Guatemala; es procedente proporcionar la información requerida por lo que para el efecto en relación a los numerales 1, 4, 5 se entrega copia del informe remitido por la Secretaría Ejecutiva Comisión de Acceso a la Información Pública; sobre el numeral 2 se proporcionar informes remitidos por personal de las Auxiliaturas Departamentales, Municipales y Móviles del Procurador de los Derechos Humanos a través de la Sub Dirección de Auxiliaturas y por el Departamento de Recepción y Calificación de Denuncias a través de la Sub Dirección de Procuración; en relación al numeral 3, se proporciona informe remitido por la Coordinadora Asesoría Jurídica; en relación al numeral 6, se proporciona copia de la información remitida por personal de la Dirección Financiera sobre el presupuesto correspondiente a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública.

POR TANTO:

Esta Unidad de Información en vista de lo considerado leyes citadas y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 38, 39, 40, 41, 42, y 45 último párrafo de la Ley de Acceso a la Información Pública, 13, 3, 10 y 12 del Acuerdo SG-009-



2009 del Procurador de los Derechos Humanos. **RESUELVE: I)** Con lugar a proporcionar la información solicitada como se establece en el considerando VI. **II)** Notifíquese.

A large, fluid handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana Julia Solís Trejo'.

Licda. Ana Julia Solís Trejo
Jefa de la Unidad de Información Pública
Institución del Procurador de los Derechos Humanos





MEMORANDUM
REF. SECAI 25-29-feb -2016

Licenciada

Ana Julia Solís Trejo

A: *Jefa de Unidad de Información Pública*
Institución del Procurador de los Derechos Humanos

M.A. Rosa María Juárez Velásquez de Hernández

De: **Secretaría Ejecutiva Comisión de Acceso a la Información Pública**

Fecha: *Guatemala, 29 de febrero de 2016*

Asunto: **RESPUESTA A SOLICITUD DE INFORMACIÓN UIP. PDH. 139 – 2016**
SOLICITANTE MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ CÁRCAMO.



En respuesta a la solicitud de información UIP.PDH.139-2016, presentada por María Alejandra López Cárcamo se remite:

1 ¿Cuántas solicitudes de acceso a la información se han emitido en Guatemala, por año, desde la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, a la presente fecha. (no se requiere detalle por instituciones, únicamente por año)?

Atentamente se traslada el dato según información recopilada en informes anuales recibidos en esta Institución del Procurador de los Derechos Humanos del 2009 al 2014, que remitieran algunos sujetos obligados, con la aclaración que en ello no se refleja la cantidad de solicitudes de acceso a la información que se hayan emitido en Guatemala, sino la cantidad de solicitudes -valga la repetición- de información pública que los sujetos obligados reportaron en los informes anuales. En cuanto al total de solicitudes de acceso a la información emitida, para contar con esa información tendríamos que requerir a cada sujeto activo que nos dé esa información, lo cual deviene imposible. Por lo tanto con fines de orientación a la solicitante y para su utilidad se traslada el total de solicitudes de información pública reportadas por algunos sujetos obligados que entregaron informe anual en los años del 2009 al 2014, no entregando en su totalidad lo relativo al 2015 por

encontrarse aún en tabulación de información, empero se tiene el dato preliminar de 48,214 el cual está en proceso de verificación.

SOLICITUDES ATENDIDAS, AÑOS 2009 AL 2014
POR SUJETOS OBLIGADOS QUE ENTREGARON INFORME ANUAL RESPECTIVAMENTE

DATO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SUJETOS QUE ENTREGARON INFORME	342	372	409	342	667	765
CANTIDAD DE SOLICITUDES ATENDIDAS	11,289	16,908	19,961	21,944	30,055	35,861

ANEXO 2: Respuesta de Solicitud de Información Pública del Procurador del de los derechos Humanos, relacionada con el número de solicitudes presentadas para el año 2015.



**Número de solicitud: UIP.PDH.399-2016
RESOLUCIÓN NÚMERO UIP PDH CUATROCIENTOS NUEVE GUION DOS MIL DIECISEIS (UIP.PDH.409-2016).**

UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS, Guatemala, ocho de agosto de dos mil dieciséis.

Tiene a la vista para resolver la solicitud presentada por María Alejandra Lopez Cárcamo, quien requirió lo siguiente: "1. Número de solicitudes de información para los años 2008 al 2015 de todos los sujetos obligados. 2. Porcentajes de variación entre cada año. 3. Número de resoluciones por violación al derecho de acceso a la información para los años 2008 al 2015. 4. Distribución geográfica e las solicitudes (únicamente entre ciudad y departamental) 5. Número de sujetos obligados que deben presentar el informe anualmente. 6. Número de sujetos obligados que presentaron el informe anual para los años 2008 al 2015 y el mismo dato en porcentaje. 7. Las instituciones de mayor proporción de incumplimiento en la entrega anual para los años 2008 al 2015."

CONSIDERANDO I

Que el ordenamiento jurídico del país garantiza la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, el libre acceso a todas las instituciones, dependencias y archivos de la misma, sin más excepciones que las previstas en la ley.

CONSIDERANDO II

Que la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 1 garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados determinados en la ley referida.

CONSIDERANDO III

Que el Procurador de los Derechos Humanos de conformidad con lo estipulado en el numeral 10 del Artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública como sujeto obligado, debe proporcionar la información pública que se le solicite atendiendo al principio de máxima publicidad, siempre que la misma no constituya información confidencial o reservada de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Acceso a la Información Pública u otra disposición legal.

CONSIDERANDO IV

Que de acuerdo a las definiciones contenidas en el Artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública en su numeral 6 establece: "...Información Pública: Es la información en poder de los sujetos obligados contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instrucciones, notas memorandos o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las



facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico y que no sea confidencial ni estar clasificado como temporalmente reservado... ”.

CONSIDERANDO V

Que el Artículo 45 último párrafo de la Ley de Acceso a la Información Pública, establece que la información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados, lo cual no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.

CONSIDERANDO VI

Que los interesados tendrán responsabilidad penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso de conformidad al Artículo 15 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

CONSIDERANDO VII

I) Que con fecha veintiséis de julio de dos mil dieciséis, Maria Alejandra Lopez Carcamo, presentó solicitud de información la cual fue registrada en el Sistema de Información Pública, con el número PDH.UIP.399-2016, quien requirió la información descrita anteriormente. II) De conformidad con lo que establece el Artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala; así como los Artículos 1 numeral 1, 4, 9 numerales 3 y 6, 15, 16, 22, 23, 24, 42 y 45 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, del Congreso de la República de Guatemala; es procedente entregar parcialmente la información solicitada en el estado en que se encuentra en esta Institución, por lo que para el efecto con base en los informes remitidos por personal de la Dirección de Procuración, la Subdirección de Auxiliaturas y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información –SECAI-, se proporciona lo siguiente:

a) Sobre los numerales 1 y 2, se adjunta informe y ampliación de la SECAI, en el cual se reporta el número de sujetos que entregaron informe anual, cantidad de solicitudes reportadas por los sujetos obligados y el porcentaje de variación entre cada año de solicitudes de información. En relación al año 2008, se hace la aclaración que la Ley de Acceso a la Información Pública entró en vigencia el 21 de abril del año 2009, por lo que se señala la inexistencia de datos para dicho año.

b) En relación al numeral 3, se informa a la requirente que del año 2008 al 2015 se han emitido 108 resoluciones relacionadas a la violación al derecho de acceso a la información.

c) Sobre el numeral 4, se proporciona la información en el estado en que se encuentra en esta Institución, por lo que se adjunta mapa de distribución por departamento con base al conocimiento que se tiene de la ubicación de los sujetos obligados, los datos corresponden a solicitudes del año 2015.

d) Del numeral 5, se le indica a la solicitante con base en lo informado a esta unidad por la SECAI, que el artículo 6° de la Ley de Acceso a la Información Pública establece listado de los sujetos obligados el cual es enunciativo y no limitativo, así



como la indicación de a quienes se les puede considerar como sujetos obligados, teniéndose a la fecha identificados un aproximado de 1200 sujetos obligados número que sufre un incremento o decremento constante. La información se amplía en numeral 7 del memorandum REF.SECAI-132-5/08/16-arcc, para una mejor comprensión.

e) En cuanto el numeral 6, se adjunta cuadro que contiene el dato de sujetos que entregaron informe y el porcentaje de incremento o decremento de informes entregados interanual, cabe mencionar que al igual que en el cuadro que da respuesta a los numerales 1 y 2, no existen datos para el año 2008, en virtud que la Ley de Acceso a la Información entró en vigencia en abril del 2009.

f) Sobre lo requerido en el numeral 7, con base a lo indicado por la SECAI a esta unidad se informa a la solicitante que no se maneja un índice en cuanto a la "mayor proporción de incumplimiento en la entrega anual para los años 2008 al 2015. No existe una medición de mayor proporción de incumplimiento dado que varía cada año el estimado de sujetos obligados, y no se realizan comparaciones seriales. Se entrega cuadro con la información existente para cada año del dato numerico de cuantos sujetos obligados entregaron y cuantos no, de la base de datos que se posee en ese momento en esta institución, señalándose algunas entidades plenamente identificadas que incumplen en la entrega anual de su informe, así como informes de los sujetos obligados que cumplieron con el informe anual de los años 2009, 2010, 2011 y 2012, informe de los sujetos obligados que incumplieron con el informe anual del año 2012 y 2014, e informe anual de situación del derecho humano de acceso a la información pública del año 2013 en el cual encontrará el datos de los años 2012 y 2013 en páginas 108 a 164 anexo C. Como se ha indicado no se poseen datos del año 2008 por la fecha en que entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública. En relación al año 2015, se proporciona copia electrónica del borrador del Informe sobre la situación del derecho a Acceso a la Información pública del año 2015, en el cual podrá encontrar información sobre las entidades que cumplieron con entregar el informe anual, haciendo la salvedad que dicho informe aun esta en fase de validación por lo que se entrega en el estado en que se encuentra.

POR TANTO:

Esta Unidad de Información en vista de lo considerado leyes citadas y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 38, 39, 40, 41, 42 , y 45 último párrafo de la Ley de Acceso a la Información Pública, 13, 3, 10 y 12 del Acuerdo SG-009-2009 del Procurador de los Derechos Humanos. **RESUELVE:** I) Entregar parcialmente la información solicitada como se establece en el considerando VII. II) Notifíquese.


Licda. Ana Julia Solís Trejo
Jefa de la Unidad de Información Pública
Institución del Procurador de los Derechos Humanos



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: aplicación instrumental del acceso a la información

Tabla 2: comportamiento del INDH, IPC y del acceso a la información en Guatemala.

Tabla 3: interrelaciones, caso 1

Tabla 4: interrelaciones, caso 2