



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS
Doctorado en Estudios Sociales de América Latina

**ROL DE LOS ARCHIVOS EN LAS
DEMOCRACIAS. EL ACCESO A LA
INFORMACIÓN EN ARGENTINA,
COLOMBIA Y PERÚ**

**Trabajo de tesis doctoral presentado por
Norma Catalina Fenoglio**

***Directora:* Dra. Silvia Shenkolewski-Kroll**

Córdoba, mayo de 2019

RESUMEN

La información es un recurso para la administración y un insumo para el conocimiento y la memoria. El ciudadano necesita acceder a ella para ejercer sus derechos en casi todas las facetas de su vida cotidiana. El derecho de acceso a la información y a los documentos que la contienen sitúa al usuario en el centro de las preocupaciones y de las actividades del archivero y hace que los archivos sean entendidos y utilizados como fuentes de información para cualquier tipo de investigación. Se trata de un derecho de vital importancia porque procura la transparencia en el accionar del aparato estatal y contribuye a que disminuya la corrupción, lo que redundará en la consolidación de la democracia.

En este estudio interdisciplinario, desde la archivología, el derecho y la comunicación, con una dimensión política de lo sociocultural, se sustenta la hipótesis de que la existencia de archivos organizados y políticas de acceso a la información pública en consonancia, proporcionan transparencia al gobierno y perfeccionan la democracia de un país. Para ello, se estudia el estado de situación en tres países de América del Sur con tradiciones administrativas semejantes pero trayectorias político-institucionales diferentes: Argentina, Colombia y Perú, para verificar el rol que ejercen los archivos en la legislación sobre el derecho de acceso a la información y si la existencia de normativas respecto de este tema tiene relación - y en caso de tenerla, de qué tipo - con las políticas archivísticas y la organización de los Archivos, entendiendo que la existencia de una ley no es suficiente para garantizar la disponibilidad de los documentos y el ejercicio ciudadano de este derecho. Se analizan y comparan las leyes de acceso a la información pública de los tres países y se examina la evolución político-institucional de cada uno de ellos, para conocer el contexto en el cual se sancionaron estas leyes. Finalmente se consulta a profesionales de Argentina, Colombia y Perú, para verificar si las disposiciones cumplen sus objetivos, si se aplican los principios establecidos, si la población hace uso del derecho democrático que ellas les otorgan y, en suma, si se comprueba la relación entre los archivos y acceso a la información.

Si bien es un derecho que aún no es ejercido por la mayoría de la sociedad y se requieren políticas archivísticas y archivos organizados en base a una gestión documental sistemática y completa para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de los documentos, queda claro que mejorar el acceso a la información facilita la defensa de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la sociedad, lo cual se traduce en el fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: acceso a la información - archivos - democracia - legislación - transparencia - Argentina - Colombia – Perú

ABSTRACT

Information is a resource for administration and an input for knowledge and memory. The citizen needs access to exercise their rights in almost all facets of their daily life. The right of access to information and the documents that contain it, situates the user at the center of the concerns and activities of the archivist and makes the archives understood and used as sources of information for any type of research. Is a right of vital importance because it seeks transparency in the actions of the state and contributes to the reduction of corruption, which results in the consolidation of democracy.

In this interdisciplinary study, from archivology, law and communication, with a political dimension of the sociocultural, the hypothesis supported is that the existence of organized archives and policies of access to public information in consonance, provide transparency to the government and perfect the democracy of a country. In order to do so, we study the situation in three countries of South America with similar administrative traditions but different political-institutional trajectories: Argentina, Colombia and Peru, to verify the role of the archives in the legislation about the right of access to information and if the existence of regulations regarding this issue is related - and if so, of what kind - to the archival policies and the organization of the Archives, understanding that the existence of a law is not sufficient to guarantee the availability of the documents and the citizen's exercise of this right. The laws on access to public information of the three countries are analyzed and compared, and the political-institutional evolution of each of them is examined, in order to know the context in which these laws were sanctioned. Finally, professionals from Argentina, Colombia and Peru are consulted to verify if the provisions meet their objectives, if the established principles are applied, if the population use the democratic right that they grant them and, in summary, if the relationship between documents and access to information is verified.

Although it is a right that is not yet exercised by the majority of the society and requires archival policies and archives organized on the basis of a systematic and complete record management, to ensure the availability and accessibility of documents, it is clear that improving access to information facilitates the defense of the individual and collective fundamental rights of society, which translates into the strengthening of democracy.

Keywords: access to information - archives - democracy - legislation - transparency - Argentina - Colombia - Peru

RÉSUMÉ

L'information est une ressource pour l'administration et un apport pour la connaissance et la mémoire. Les citoyens doivent y avoir accès pour pouvoir exercer leurs droits dans presque tous les aspects de leur vie quotidienne. Le droit d'accès à l'information et aux documents qui la contiennent place l'utilisateur au centre des préoccupations et des activités de l'archiviste et permet de comprendre et d'utiliser les archives en tant que sources d'informations pour tout genre de recherche. C'est un droit d'une importance vitale, car il vise la transparence dans les actions de l'appareil d'État et contribue à la réduction de la corruption, ce qui aboutit à la consolidation de la démocratie.

Dans cette étude interdisciplinaire, à partir de l'archivistique, le droit et la communication, avec une dimension politique du socioculturel, on soutient l'hypothèse selon laquelle l'existence d'archives organisées et de politiques d'accès à l'information publique en accord, donnent transparence au gouvernement et perfectionnent la démocratie d'un pays. Pour ce faire, nous étudions l'état de situation dans trois pays d'Amérique du Sud ayant des traditions administratives similaires mais des trajectoires politico-institutionnelles différentes: l'Argentine, la Colombie et le Pérou, afin de vérifier le rôle des archives dans la législation sur le droit d'accès à l'information et si l'existence de réglementations concernant cette question est liée - et dans l'affirmative, dans quel sens - aux politiques en matière d'archivage et à l'organisation des Archives, sachant que l'existence d'une loi ne suffit pas à garantir la disponibilité des documents et l'exercice de ce droit par le citoyen. Les lois sur l'accès aux informations publiques des trois pays sont analysées et comparées, puis l'évolution de la politique et des institutions de chacun d'entre eux est examinée afin de connaître le contexte dans lequel ces lois ont été sanctionnées. Enfin, des professionnels d'Argentine, de Colombie et du Pérou sont consultés pour vérifier si les dispositions remplissent leurs objectifs, si les principes établis sont appliqués, si la population utilise le droit démocratique qu'elles lui reconnaissent et, en synthèse, si la relation entre les documents et l'accès à l'information est vérifiée.

Bien que ce droit ne soit pas encore exercé par la majorité de la société et qu'il soit nécessaire des politiques archivistiques et des archives organisées sur la base d'une gestion systématique et complète de la documentation afin de garantir la disponibilité et l'accessibilité des documents, il est clair que l'amélioration de l'accès à l'information facilite la défense des droits fondamentaux individuels et collectifs de la société, ce qui se traduit par le renforcement de la démocratie.

Mots-clés: accès à l'information - archives - démocratie - législation - transparence - Argentine - Colombie – Pérou.

AGRADECIMIENTOS

*Para realizar una tesis, además del estudio y el trabajo personal,
es necesario tiempo y apoyo.*

*Por eso, quiero manifestar mi reconocimiento y agradecer a todos
los que, de una u otra manera, contribuyeron para que este trabajo
sea una realidad, desde quienes me alentaron a comenzar el
doctorado hasta quienes me brindaron sus conocimientos y su
tiempo en esta última instancia, pasando por los amigos que me
escucharon y estimularon permanentemente.*

Muy particularmente, agradezco:

*A la Universidad Nacional de Córdoba y al Centro de Estudios
Avanzados, por la oportunidad de cursar el Doctorado en Estudios
Sociales de América Latina.*

*A todos y cada uno de los docentes de la carrera,
por los conocimientos brindados, su dedicación y predisposición.*

A Liliana, mi compañera de estudios, por los momentos compartidos.

*A los quince profesionales, de Argentina, Colombia y Perú,
que respondieron el cuestionario,*

por sus valiosas opiniones y los datos aportados.

*A la Dra. Silvia Schenkolewski-Kroll, quien dirigió mi investigación,
me acompañó y me estimuló durante todo el trayecto.*

*A todos los que descuidé mientras me dediqué a este estudio,
por su tolerancia y por esperarme.*

SUMARIO

RESUMEN / ABSTRACT / RÉSUMÉ	II
AGRADECIMIENTOS	VIII
ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS	XIV
INTRODUCCIÓN	16
.- Marco teórico	19
.- Fundamentación	20
.- Delimitación espacio-temporal del estudio de caso	21
.- Hipótesis	24
.- Objetivos	25
.- Metodología	25
.- Estructura de la Tesis	28
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO: DEMOCRACIA, DERECHO CIUDADANO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y ARCHIVOS: SINERGIA NECESARIA EN EL MARCO DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL	31
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN	32
1.1.1. El Archivo, los archivos	32
1.1.2. Democracia y sus significados	39
1.1.3. Acceso a la Información	43
1.2. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL	50
1.2.1. Antecedentes. Paradigma comunicacional y acceso a la información	54

1.2.2. Aportes, planteos y discusiones teóricas y prácticas acerca del acceso a la información, la transparencia administrativa y las políticas de comunicación	60
1.2.3. A modo de síntesis	66
1.3. ARCHIVOS: INSTRUMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN, IDENTIDAD Y MEMORIA	67
1.4. LEGISLACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA	74
1.5. CONSIDERACIONES FINALES	80
CAPÍTULO 2: MARCO HISTÓRICO INSTITUCIONAL: EVOLUCIÓN POLÍTICO INSTITUCIONAL DE ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	82
2.1. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	83
2.2. ARGENTINA Y LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA	86
2.3. COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA	92
2.4. PERÚ Y EL CAMINO A LA DEMOCRACIA	98
2.5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES DE ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	104
2.5.1. Constitución de la Nación Argentina	105
2.5.2. Constitución Política de Colombia	107
2.5.3. Constitución Política de Perú	109
2.5.4. Similitudes y diferencias entre las Constituciones de Argentina, Colombia y Perú	111
2.6. CONSIDERACIONES FINALES	112
CAPÍTULO 3: IDENTIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	116
3.1. INTRODUCCIÓN: FORMA Y CONTENIDO DE LAS LEYES DE	117

ACCESO A LA INFORMACIÓN	
3.2. SITUACIÓN EN PERÚ	121
3.3. SITUACIÓN EN COLOMBIA	126
3.4. SITUACIÓN EN ARGENTINA	132
3.5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS TRES LEYES	137
3.6. CONSIDERACIONES FINALES	146
CAPÍTULO 4: POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y POLÍTICAS DE INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	149
4.1. CONCEPTOS DE POLÍTICA ARCHIVÍSTICA Y DE POLÍTICA DE INFORMACIÓN	150
4.2. ESTADO DE SITUACIÓN Y REALIDAD PERUANA	157
4.3. SITUACIÓN ARCHIVÍSTICA DE COLOMBIA	159
4.4. LEGISLACIÓN Y REALIDAD ARCHIVÍSTICA DE ARGENTINA	162
4.5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS DE PERÚ, COLOMBIA Y ARGENTINA	164
4.6. CONSIDERACIONES FINALES	166
CAPÍTULO 5: PERCEPCIÓN Y POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES SOCIALES RESPECTO DE LAS LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	169
5.1. INTRODUCCIÓN	170
5.2. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PERÚ	172
5.2.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa	172
5.2.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información	172

5.2.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía	173
5.2.4. Necesidad de revisión y actualización de la normativa	174
5.2.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística	175
5.3. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA	176
5.3.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa	176
5.3.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información	177
5.3.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía	178
5.3.4. Necesidad de revisión y actualización de la normativa	180
5.3.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística	180
5.4. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA	182
5.4.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa	182
5.4.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información	183
5.4.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía.	183
5.4.4. Necesidad de revisión y actualización de la normativa	185
5.4.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística	186
5.5. OBSERVACIONES Y COMPARACIÓN ENTRE LAS	

RESPUESTAS DE LOS PROFESIONALES DE LOS TRES PAÍSES	187
5.6. A MODO DE COLOFÓN	189
CONCLUSIONES Y PROYECCIONES	191
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	199
1. BIBLIOGRAFIA	200
2. FUENTES	213
2.1. Normativas	213
2.2. Otros sitios web	220
ANEXOS:	221
Anexo I: Decreto Supremo N° 043-2003-PCM	222
Anexo II: Ley N° 1712	242
Anexo III: Ley 27275	268
Anexo IV: Lista de personas que respondieron el cuestionario	285

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

ALA: Asociación Latinoamericana de Archivos
AGN: Archivo General de la Nación
APRA: Alianza Popular Revolucionaria Americana
AUC: Autodefensas Unidas de Colombia
CVR: Comisión de la Verdad y Reconciliación
DI: Derecho a la Información
ELN: Ejército de Liberación Nacional
EPL: Ejército Popular de Liberación
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica
IAIP: Instituto de Acceso a la Información Pública
ICA: Consejo Internacional de Archivos
M-19: Movimiento 19 de abril
MAS: Muerte A Secuestradores
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MRTA: Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
OEA: Organización de los Estados Americanos
ONG: Organización no gubernamental
PBI: Producto Bruto Interno
SNA: Sistema Nacional de Archivos
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRD: Tablas de Retención Documental
UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.

Declaración Universal de los Archivos, ICA, 2010.

INTRODUCCIÓN

La Revolución Francesa introdujo, a fines del siglo XVIII, el concepto de que los archivos se utilizan y conservan en beneficio de los ciudadanos, no sólo con propósitos de administración y gobierno. Un siglo después, el principio de libre acceso a los documentos y a la información que contienen comenzó a extenderse lentamente por el mundo hasta ganar consenso internacional a fines del siglo XX. Las leyes de acceso se multiplicaron y en algunos países tuvieron importantes efectos para la evolución de la legislación archivística; en otros destacaron la necesidad de actualizarla, y en todos ayudó a formar conciencia del papel que tienen los archivos dentro de la administración pública y de la cultura que los produjo.

La información es un recurso para la administración, un insumo para el conocimiento, la gestión y la memoria. Es un instrumento básico para el funcionamiento de la administración pública en todos sus niveles y, contenida en los documentos de archivo, constituye la prueba de las actuaciones de los funcionarios, así como la memoria institucional. El ciudadano necesita acceder a información que está en poder del gobierno para ejercer sus derechos en casi todas las facetas de su vida cotidiana: solicitar empleo o la inclusión en un programa estatal, educarse, adquirir una vivienda, instalar un comercio o industria, cobrar una jubilación (Pope, 2002). Por eso, el derecho de acceso a los documentos sitúa al usuario en el centro de las preocupaciones y de las actividades del archivero y hace que los archivos sean entendidos y utilizados como fuentes de información para cualquier tipo de investigación. Se trata de un derecho de vital importancia porque procura la transparencia en el accionar del aparato estatal y contribuye a que disminuya la corrupción, ya que implica un mayor control del proceder de los funcionarios públicos.

Angélica Menne Haritz (2001) considera que el paradigma del acceso comporta la responsabilidad de los investigadores sobre la información contenida en los documentos y que el acceso no es el uso propiamente dicho del archivo, sino una forma y una actitud del profesional archivero. Forma, porque su rol se limita

a poner a disposición del interesado el material y la infraestructura para que éste lo utilice, y actitud puesto que debe dejar al usuario interpretar la información que contienen los documentos. En esta línea de pensamiento, el desafío para los archiveros consiste en diseñar una amplia gama de herramientas que ayuden al usuario potencial a encontrar el o los documentos y la información que necesita.

La archivología se ocupa de los documentos tanto desde el punto de vista administrativo como en su papel de testimonio del pasado porque, independientemente de su soporte, ellos son y serán una fuente valiosa de información que es necesario proteger. La función esencial del Archivo fue y sigue siendo servir la información que contiene y, por lo tanto, solo el acceso público justifica y legitima la conservación y la custodia de los documentos, más allá de su valor como patrimonio cultural. El correcto tratamiento de los documentos en lo concerniente a su identificación, clasificación, ordenación, descripción, instalación, evaluación y preservación física son fundamentales para facilitar el acceso y que, de ese modo, puedan utilizarse para mejorar la gestión, como antecedente, como prueba o como fuente para investigaciones de cualquier índole.

En el marco de todos estos conceptos, que involucran, por una parte, a funcionarios, al profesional archivero y a los ciudadanos; y por la otra, la legislación, la tecnología, los procedimientos y las prácticas, el presente trabajo pretende demostrar la necesidad de contar con archivos organizados para que el vecino tenga acceso a la información que requiere, en tiempo y forma, y consecuentemente mejore la democracia. Se trata de un estudio interdisciplinario, desde la archivología, el derecho y la comunicación, con una dimensión política de lo sociocultural, que se desarrolla a partir de la utilización de diferentes métodos y técnicas de las ciencias sociales y recurre, como estudio de caso, al análisis de la realidad de tres países: Argentina, Colombia y Perú, respecto de sus políticas archivísticas, de información y de acceso a la información.

Marco teórico

El acceso a la información se ha convertido, en las últimas décadas, en la fuerza motora que une a un sinnúmero de organizaciones y movimientos civiles en todo

el mundo. Sus reclamos se relacionan, muchas veces, con inquietudes anticorrupción y otras, con la intención de mejorar la gobernabilidad (Pope, 2002).

Existen numerosos trabajos - fundamentalmente teóricos - sobre el acceso a los archivos y a la información en relación con un determinado sector social, un ámbito, una cuestión o una disciplina determinados. Además, varios organismos supra e internacionales (Naciones Unidas, OEA, Consejo de Europa, Consejo Internacional de Archivos) han dictado resoluciones y declaraciones que promueven la sanción de normas que regulen este derecho y apoyan la realización de proyectos de investigación y de trabajo al respecto.

Así, Nelson Pulido Daza (2011) estudió el acceso a la información desde la política, relacionándolo con el Estado, el *habeas data*, la propiedad intelectual, la brecha digital, la archivística y la ética profesional en Colombia y otros países del mundo; Severiano Fernández Ramos (2002), Carlos Cordero Sanz (2008) y Toby Mendel (2009), entre otros, precisaron las características que debe reunir un régimen de derecho a la información; Júlia Gonçalves da Silveira (2014) y un grupo de investigadores brasileños focalizaron su estudio en los usuarios y las barreras que impiden el acceso a las personas con deficiencias auditivas, visuales, motoras, cognitivas y múltiples; en tanto Eduardo Bertoni (2011), Simone Haf (2006) y Pedro López López (2001) se ocuparon de la relación entre el derecho de acceso a la información pública y los medios de comunicación, con variantes entre ellos.

En nuestro caso, y dado que los Archivos tienen la obligación de organizar documentos e información y, a la vez, hacerlos accesibles, garantizando también el derecho a la privacidad (Alberch i Fugueras, 2003), la tesis plantea que, en una democracia, los ciudadanos no agotan el ejercicio de su derecho a participar cuando votan y eligen a sus representantes, sino que disponen de otras formas de interactuar con los funcionarios y responsables de establecer y poner en práctica las políticas públicas.

En ese entorno, se identifican y estudian los elementos que permiten responder a preguntas tales como: ¿Qué problemas acarrea al ciudadano la falta de legislación sobre transparencia y acceso a la información? ¿Influye la existencia o ausencia de legislación en esta materia? y, en caso afirmativo, ¿cómo, cuánto

y en qué influye? ¿El hecho de que se haya legislado al respecto, garantiza la disponibilidad de los documentos a los ciudadanos? ¿Cuán necesario es contar con archivos organizados para permitir el acceso a los documentos? y ¿qué relación existe entre archivos organizados y transparencia administrativa?

Fundamentación

La originalidad de esta tesis reside en el enfoque, ya que se plantea una investigación del estado de situación en tres países de América del Sur: Argentina, Colombia y Perú, para verificar el rol que ejercen los archivos en la legislación sobre el derecho de acceso a la información, en su relación con la transparencia administrativa y el ejercicio de la democracia, y si la existencia de normativas respecto de este tema tiene relación -y en caso de tenerla, de qué tipo- con las políticas archivísticas y la organización de los Archivos.

La elección de estos países como estudio de caso se explica fundamentalmente por la fecha en que aprobaron su legislación sobre acceso a la información, sumada a la situación y características histórica, política e institucional de cada uno, que permiten una comparación para reconocer y contrastar similitudes, diferencias y relaciones entre ellas, sin desconocer que algunas de las variables son subjetivas y hay cuestiones que deben analizarse en contexto. En efecto, se considera a Perú, por ser el primero que legisló en el ámbito que se estudia; Argentina, por ser nuestro lugar de residencia y que, al momento de proyectar este trabajo no contaba con ley de acceso a la información, y Colombia, porque en esa oportunidad era el último en haber sancionado su ley al respecto.

Por otra parte, si bien -como se dijo en el punto anterior- hay numerosas investigaciones sobre este tema, la perspectiva es diferente ya que no existe ningún estudio comparativo como el que se encara en esta tesis, relacionando las leyes y su relación con los archivos en tres países.

La realización de este trabajo contribuirá al mejor conocimiento del tema e introducirá una serie de argumentos que pueden ser útiles a la administración al momento de proponer y fundamentar la necesidad de legislar y de establecer políticas públicas sobre este asunto.

El objetivo es netamente académico y pretende apoyar la teoría de que el derecho de acceso a la información es primordial para la democracia, que las leyes de acceso a la información representan un mecanismo que busca consolidarla, entendiendo la consolidación democrática como la construcción de una ciudadanía activa e independiente.

Al mismo tiempo, se intenta demostrar que el derecho al acceso a la información es uno de los que debe primar en un Estado democrático de derecho por la conexión interna y conceptual que existe entre el Estado de derecho y la democracia, la cual “se explica conceptualmente porque las libertades subjetivas de acción del sujeto de derecho privado y la autonomía pública del ciudadano se posibilitan recíprocamente” (Habermas, 2005, p.652).

Delimitación espacio-temporal del estudio de caso

El estudio de caso se desarrolla en Argentina, Colombia y Perú.

Desde el punto de vista geográfico, los tres países se encuentran en América del Sur. El más septentrional es Colombia, situado en el ángulo noroccidental del continente, sobre la línea equinoccial. Su territorio está bañado por las aguas del Mar Caribe y del Océano Pacífico. Tiene una superficie de 1.141.748 km² y una población de aproximadamente 45.590.000 habitantes. Es un país pluricultural y multilingüe, en el que conviven 87 etnias originarias, 3 grupos diferenciados de población afrocolombiana, además del pueblo ROM o gitano, las cuales hablan 64 lenguas amerindias. La población está compuesta de un 37% de blancos, 10,6% de negros, 2% de indígenas y 49% de mestizos en distintas proporciones. Su territorio está integrado por una región montañosa al occidente y una región plana al oriente. El Estado está organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y para su administración, está dividido en 32 Departamentos y 4 Distritos (Toda Colombia, 2018).

Perú está ubicado en la parte occidental de América del Sur, al borde del océano Pacífico; tiene una superficie de 1.285.215 km² y una población de alrededor de 31.237.000 habitantes. Una particularidad la constituye su diversidad étnica y lingüística: Se registra un 48 % de etnias nativas, 37% de mestizos, 12% de

blancos y 3% de negros y asiáticos; que hablan castellano (80,3%), quechua (16,2%) aymara y 43 dialectos. El territorio está dividido en 3 zonas distintas: Costa (10% del país y 55% de la población); Sierra (30% del país y 32% de la población) y Selva (60% del país y 13 de la población). Es una república unitaria, organizada administrativamente en 24 departamentos más la Provincia Constitucional de El Callao, divididos en provincias las que, a su vez, se dividen en distritos (Perú Info, 2018).

Argentina se encuentra en el extremo sur del continente, orientada hacia el océano Atlántico. Tiene una extensión de 2.780.400 km² y algo más de 40.300.000 habitantes. El territorio continental se puede dividir en tres grandes zonas geográficas: central y norte, de llanuras; sur, de mesetas patagónicas; y oeste, montañosa, de la cordillera de los Andes, frontera con Chile. La conforman 23 provincias autónomas, que mantienen todo el poder no delegado, explícitamente, al gobierno federal, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un régimen especial de autonomía. Las provincias se dividen en departamentos y éstos, en municipios. La población argentina es blanca, descendiente de españoles e italianos en un 97%. Existen minorías de mestizos y amerindios poco significativas. El español es el único idioma oficial a nivel nacional, pero el quechua es también oficial en las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero, en Corrientes se declaró, la cooficialidad del guaraní, y se utilizan diversos dialectos fronterizos, especialmente en la zona con Brasil (La guía de geografía, 2018).

En lo político institucional, Argentina recuperó la democracia en 1983, luego de siete años de dictadura militar; las crisis posteriores terminaron con gobiernos, pero no con el régimen institucional; existe una cierta estabilidad política, aunque no una democracia totalmente consolidada.

Perú sufrió un autogolpe de estado en 1992; con los años superó la inflación, pero continúan los problemas con la sociedad civil. Se celebran elecciones en forma regular desde comienzos del siglo y los presidentes son elegidos democráticamente, pero persisten conflictos de inclusión social y la democracia sigue en proceso de recuperación (Murillo Ramírez, 2012).

En Colombia, si bien no hubo golpes militares, la confrontación con el narcotráfico, el conflicto con la subversión, los secuestros y la guerra entre los

paramilitares y la guerrilla subversiva, marcaron a los sucesivos gobiernos y dejaron serias huellas en la sociedad, que afectan la consolidación de la democracia.

Los tres países han modificado sus Constituciones Políticas en la última década del siglo pasado. Argentina lo hizo en 1994, Colombia, en 1991 (algunos artículos han sido reformados posteriormente); en tanto Perú la modificó en dos oportunidades: en 1979 y en 1993. En todos los casos, se trató de modernizaciones con cambios para acentuar y reforzar la democracia, incluyendo los llamados derechos de cuarta generación, es decir, aquellos que promueven formas de participación ciudadana cada vez más universales, solidarias y democráticas, tales como el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el acceso a la información, entre otros.

Argentina carece de una ley marco que tutele los Archivos de todo el país y fije políticas a nivel nacional respecto de la organización de los Archivos y la preservación del patrimonio documental, así como que defina las relaciones entre las distintas jurisdicciones; la Ley de Archivos vigente, en la que se establecieron las funciones del Archivo General de la Nación, es la N° 15930, promulgada el 10 de noviembre de 1961 (Fenoglio, 2012). En Colombia la legislación en materia de archivos es amplia; básicamente, la Ley 80, de 1989 creó el Sistema Nacional de Archivos, como red de enlace entre todos los repositorios del país y la ley 594 de 2000, regula y fundamenta los procesos archivísticos en su conjunto, plantea los procedimientos, técnicas y fundamentos teóricos, así como nuevas metodologías para abordar la función archivística (Sierra Escobar, 2012). Perú, por su parte, tiene una completa legislación en materia de Archivos: la Ley Orgánica del Archivo General de la Nación data de 1981, el Sistema Nacional de Archivos rige desde 1991 y varias disposiciones establecen normas para controlar, transferir, eliminar y conservar documentos.

Este estudio abarca el período 1990-2017, por ser los años en que se produjo la legislación fundamental en materia de acceso a la información. En efecto, Perú fue precursor en América Latina, sólo precedido por Panamá, y sancionó la Ley N° 27806, en julio de 2002; Colombia lo logró, después de un intento fallido, en 2014, con la Ley N° 1712, y Argentina fue la última, también después de varios

proyectos no sancionados, en 2016 con la Ley N° 27275, que entró en vigencia un año después.

Hipótesis

La hipótesis que sustenta esta investigación es que la existencia de archivos organizados y políticas de acceso a la información pública en consonancia, proporcionan transparencia al gobierno y perfeccionan la democracia de un país.

De esta hipótesis general se desprenden tres hipótesis particulares:

- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública de parte de los ciudadanos es una prueba de la transparencia y el grado de democratización del Estado.
- Una ley de acceso a la información no es suficiente: se requieren políticas archivísticas y archivos organizados en base a una gestión documental sistemática y completa, para garantizar la disponibilidad de los documentos y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos.
- En la medida en que mejora el acceso a la información se facilita la defensa de derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual se traduce en el fortalecimiento de la democracia.

Objetivos

El objetivo general de este trabajo es identificar, analizar y definir el papel que juegan los archivos en el acceso a la información como derecho democrático de los ciudadanos, a partir del estudio de la situación legal en materia de gobierno abierto y acceso a la información pública en Argentina, Colombia y Perú.

En tanto, los objetivos específicos son:

- Demostrar que la situación legal de un país en materia de acceso a la información tiene relación directa con las políticas archivísticas

establecidas, del mismo modo que la legislación sobre transparencia se relaciona con las acciones anticorrupción del gobierno.

- Verificar la influencia de la existencia o ausencia de legislación respecto de acceso a la información en la transparencia administrativa y en el ejercicio de la democracia; es decir, si el hecho de que se haya legislado respecto del acceso a la información garantiza la disponibilidad de los documentos a los ciudadanos y cuán necesario es contar con archivos organizados para permitir el acceso a los documentos y a la información.
- Estudiar la relación entre archivos organizados y transparencia administrativa.
- Analizar y comparar las leyes de acceso a la información pública de Perú, Colombia y Argentina.
- Examinar la evolución político-social de los tres países - Argentina, Colombia y Perú - y su correspondencia con las formas jurídicas expedidas y utilizadas en un momento histórico determinado, para conocer el contexto en el cual se sancionaron las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Metodología

Para el desarrollo de este trabajo, que se puede definir como investigación documental aplicada de carácter confirmatorio, se utilizan distintos métodos y técnicas, desde el heurístico hasta el descriptivo, pasando por el hermenéutico, el comparativo, el histórico y el hipotético-deductivo, con un enfoque archivístico, jurídico y comunicacional.

Por el grado de generalización de los resultados que se obtienen, se trata de una investigación de tipo fundamental, puesto que éstos pueden hacerse extensivos a todos los países; por la dimensión cronológica es sincrónica, porque se estudian los tres países en un período determinado (aproximadamente 1990-2017) y es cualitativa, por cuanto la información que se analiza es preferentemente cualitativa y, desde una perspectiva émica, se apunta a adquirir una percepción holística del problema (Lara, 2006).

Entre las técnicas características de las investigaciones cualitativas se utilizan el estudio de caso, considerado paradigmático de este tipo de estudios (Lara, 2006), la revisión de documentos oficiales y los cuestionarios.

El objeto de estudio es el acceso a la información como derecho democrático de los ciudadanos y su relación con los archivos, a partir de la legislación existente y de la práctica social, en tres países de América del Sur: Argentina, Colombia y Perú, tomados como unidades de análisis para demostrar el rol de los archivos en el mejoramiento de la democracia.

Más allá de las diferencias físicas y poblacionales indicadas más arriba, los tres Estados elegidos tienen tradiciones administrativas semejantes, por cuanto las tres derivan del derecho indiano impuesto por la corona de España en épocas de la colonia, pero realidades disímiles en cuanto a evolución histórica, legislación, procesos culturales, prácticas archivísticas y en materia de acceso a la información, como también se expuso *supra*. Para comprobarlo, con la técnica del método histórico, se hace un estudio de la historia político-institucional de cada uno de ellos, de sus Constituciones Nacionales, de sus leyes de acceso a la información y de sus políticas archivísticas.

Se utilizan fuentes primarias y secundarias, en especial textos y dispositivos jurídicos. Mediante la heurística se identifican los instrumentos legales de cada lugar, que se interpretan por medio de la hermenéutica. Se identifican, analizan y comparan publicaciones de reconocidos autores; se recopila la legislación de Argentina, Colombia y Perú, de todos los niveles (Constitución Nacional, leyes, decretos, resoluciones y otros dispositivos nacionales) relacionada con transparencia administrativa, acceso a la información pública, políticas archivísticas, gestión documental, procedimiento administrativo, patrimonio documental y todo otro tema afín al universo de investigación, producida a partir de 1990.

El método descriptivo permite el abordaje sincrónico de la legislación sancionada. Se identifican los temas o categorías recurrentes, se examinan especialmente los niveles de las normativas, se trata de reconocer las condiciones institucionales que hicieron posible su sanción así como los principios regulados en sus dimensiones política, institucional, administrativa y social.

Siguiendo el método comparativo constante, se analiza el tenor de cada uno de los temas encontrados y se comparan los hallazgos para verificar analogías y oposiciones, reconocer la incidencia de la legislación analizada en lo concerniente a la gestión de archivos y documentos y generar una teoría que se corresponda con los datos encontrados.

Entendiendo que el derecho comparado es “la comparación científica de sistemas jurídicos vigentes distintos o de un aspecto de los mismos y de las causas que los han producido y los efectos que han resultado en los medios sociales respectivos” (Andruet, 1996, pp.1134-1135) se utiliza este método de las ciencias jurídicas, mediante la técnica del análisis comparativo, tanto micro como macro, para encontrar similitudes y diferencias en las Constituciones Nacionales, en la legislación archivística y en las leyes de acceso a la información y sus respectivas reglamentaciones. Complementariamente, como técnica de análisis se utiliza la triangulación de datos, porque permite contrastar e interpretar en forma más completa las normativas.

Finalmente, para verificar la aplicación real de las disposiciones y los resultados obtenidos en el comportamiento ciudadano, se ha consultado a profesionales archiveros, abogados, historiadores, docentes, especialistas en administración y en gestión documental de cada país. Las entrevistas se concretaron mediante cuestionarios enviados vía correo electrónico, siguiendo las técnicas del método sociológico. Las observaciones formalizadas acerca de las políticas archivísticas, de la aplicación de las leyes de acceso a la información pública y del uso de este derecho por parte de la población permiten remitir, mediante un razonamiento hipotético-deductivo, a la verificación de la hipótesis y el cumplimiento de los objetivos.

Estructura de la tesis

La tesis se desarrolla a lo largo de cinco capítulos, además de la Bibliografía y cuatro Anexos.

En los dos primeros se determinan los contextos -teórico e histórico-institucional- en los que se realiza la investigación. En el Capítulo 1, titulado “Marco teórico: Democracia, derecho ciudadano al acceso a la información pública y archivos.

Sinergia necesaria en el marco de la comunicación social” se expone el significado y enfoque que se da a los términos básicos de la tesis -archivo, democracia y acceso a la información- sobre la base de conceptos de diferentes autores. Seguidamente se identifican, comparan y comentan algunos de los múltiples antecedentes sobre el tema que se estudia (bibliografía, investigaciones y normativa), desde diferentes disciplinas y con distintas perspectivas. Se hace hincapié en los múltiples roles de los archivos en la actualidad: herramienta para la eficacia, la transparencia y la economía administrativa, sustento de la memoria, evidencia de la identidad de los ciudadanos, custodio y fuente para la historia; prueba de los derechos y las prerrogativas de los ciudadanos, así como la necesidad de que estén organizados para que el acceso a los documentos y a la información sean posibles. Finalmente, se describe la situación legal respecto del acceso a la información pública, generalmente relacionado con la transparencia administrativa, en los diferentes países de América Latina.

En el Capítulo 2, “Marco histórico institucional: evolución político-institucional de Argentina, Colombia y Perú en las últimas décadas”, luego de introducir los conceptos de gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas como elementos básicos de una democracia, se examinan los hechos histórico-políticos que tuvieron lugar en Argentina, Colombia y Perú en las últimas tres décadas, por ser los años en que se produjo la legislación fundamental en materia de acceso a la información. Se analizan y comparan las respectivas Constituciones Nacionales para encontrar similitudes y diferencias entre los países y su legislación fundamental, y se ubican los períodos de gobierno en los que se legisló sobre el acceso a la información.

Los dos capítulos siguientes son esencialmente descriptivos del estado de situación en materia de legislación sobre acceso a la información y de políticas archivísticas en los tres países en cuestión. En el Capítulo 3, que lleva por título “Identificación, descripción y análisis de la legislación sobre acceso a la información pública”, se identifican, describen y analizan las leyes de acceso a la información pública y sus antecedentes en cada país y, a continuación, se comparan sus contenidos para verificar la inclusión de los parámetros propuestos por reconocidos teóricos y organismos internacionales, así como el rol que se otorga a los archivos en cada una de ellas.

Seguidamente, en el Capítulo 4, denominado “Políticas archivísticas y políticas de información. Su relación con el acceso a la información”, se definen los conceptos de política archivística y de política de información y su relación con el acceso a los documentos y la información. A continuación, luego de examinar la realidad de los tres países, se comparan las políticas archivísticas de cada uno de ellos.

El último Capítulo, intitulado “Percepción y posicionamiento de los actores sociales respecto de las las políticas archivísticas y las leyes de acceso a la información pública”, pretende confrontar los textos legales con la situación práctica. Para ello, se consultó a quince profesionales –cinco de cada país– acerca de la ley de acceso a la información en cada uno, su impresión sobre el impacto suscitado por su vigencia en la sociedad, su uso de parte de los ciudadanos, su relación con la política archivística de cada lugar y fundamentalmente su efectiva aplicación.

La tesis termina con la presentación de las conclusiones a las que se llega con la investigación, en relación con las hipótesis planteadas y los objetivos propuestos.

Al final se incorporan cuatro anexos, con los textos de las leyes N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, N° 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia y N° 27275, de Derecho de Acceso a la Información Pública de Argentina, con sus correspondientes decretos reglamentarios, así como la Lista de personas que respondieron el cuestionario.

CAPÍTULO 1:

Marco teórico: democracia, derecho ciudadano al acceso a la información pública y archivos: sinergia necesaria en el marco de la comunicación social

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN

En un proceso de investigación, la elaboración del marco teórico incluye, entre otros, la construcción conceptual de los términos clave o principales en los que se focaliza el estudio. Entendemos la conceptualización como el proceso de construcción intelectual mediante el cual se desarrollan conceptos para esclarecer, con coherencia, objetividad y precisión, las expresiones principales del tema que se investiga y lograr una representación abstracta y simplificada del conocimiento que se tiene del tema que se desea representar (Flores Talavera, 2011).

En nuestro caso, se revisarán los significados de las palabras que se mencionan en el título: archivo – democracia – acceso a la información, a partir de definiciones dadas por diccionarios especializados y artículos de diferentes autores. Se estudiará la evolución histórica de cada una de ellas, sus acepciones en distintos contextos y sus características más importantes; se tratarán de establecer sus relaciones con otros conceptos que se utilizan en el estudio y sus semejanzas y diferencias con vocablos relacionados. Esto permitirá delimitar en qué sentido se entiende y se utiliza cada uno esos términos en esta investigación, ya que, como dice Rosely Rondinelli (2013), en el discurso científico, los conceptos teóricos no son verdaderos o falsos, sino construcciones planeadas para desempeñar un determinado rol.

1.1.1. El Archivo, los archivos

El término archivo tiene, según Antonia Heredia Herrera (2007), “definiciones plurales y dispares” (p.19) y es utilizado tanto por la archivología, como por la informática, la documentación, la administración y las personas en general, en forma habitual, con distintos significados. Además, como observa la reconocida archivera española, tampoco hay unanimidad en el uso de la grafía, por lo que

se lo puede encontrar con o sin mayúscula inicial, indistintamente, en forma totalmente arbitraria y sin criterio.

El problema no es nuevo, por cuanto en los años 60 del siglo pasado ya lo planteaba Aurelio Tanodi (1961) cuando proponía el uso de la voz “archivalía” para designar al

material escrito, gráfico, multigrafiado, reprográfico, sonoro, audiovisual proveniente de una entidad, producido o recibido en función de sus actividades o, en general, relacionado con su vida administrativa, desde el momento en que cumplió la función inmediata que originó su creación, y se conserva con fines administrativos, jurídicos y científicos o culturales. (p.15)

Este autor recopiló y analizó las definiciones dadas por profesionales holandeses, ingleses, italianos, alemanes, franceses y norteamericanos y llegó a la conclusión de que, en su uso corriente, el vocablo archivo puede tener cuatro acepciones: 1) el edificio donde se conserva la archivalía y otra documentación, si está destinado específicamente a ese fin; 2) el local o el mueble donde se deposita la archivalía dentro de una entidad o institución; 3) la institución que conserva y utiliza la archivalía de una o más entidades; 4) el material como tal, es decir la archivalía, si bien aclara que “los más destacados archiveros identifican los archivos con el concepto de archivalía, es decir, con los documentos producidos o recibidos por una administración” (Tanodi, 1961, p.7).

Corroborando lo dicho por Tanodi, el francés Michel Duchein (1983) asegura que “en la mayor parte de los países de antigua tradición archivística, y sobre todo en Europa” (pp.1-2), con la palabra archivo se designa el conjunto de documentos producidos por un organismo determinado, y plantea la discusión con relación a la entidad productora (si es pública o privada), a la edad de los documentos (administrativos o históricos) y al soporte (textuales, fotográficos, digitales), ya que algunos autores sólo consideran archivo a los documentos en soporte papel de origen público que han concluido su utilidad administrativa.

Theodore Shellenberg (1987), por su parte, considera que la palabra archivo es ambigua, porque tiene un doble significado: la institución y los documentos. Luego de examinar el uso del término en Europa y América Latina, concluye en que no hay ninguna definición final, que deba ser aceptada con preferencia a las

demás y que cada país puede modificarla para adecuarla a sus necesidades, sus prácticas particulares y sus sistemas archivísticos, jurídicos y administrativos.

Para evitar confusiones, algunos autores españoles -como Ramón Alberch i Fugueras, José Ramón Cruz Mundet y otros- recurren a una palabra complementaria que contribuya a facilitar el sentido y, así, hablan de “servicio de archivo”, “centro de archivo”, “depósito de archivos”, “fondo de archivo”, “documento de archivo”, “instituciones de archivo”, “administración de archivos”, así como de “archivos fotográficos”, “archivos administrativos”, “archivos públicos”, “archivos personales”, etc.

Sin intención de ser exhaustiva, se consideran a continuación algunas de las definiciones más recientes:

El Diccionario de Terminología Archivística de la Subdirección General de los Archivos Estatales de España presenta las siguientes:

- 1) Conjunto orgánico de documentos producidos y/o recibidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.
- 2) Institución cultural donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden los conjuntos orgánicos de documentos para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.
- 3) Local donde se conservan y consultan los conjuntos orgánicos de documentos.

Sin alejarse demasiado en lo conceptual, Ramón Alberch i Fugueras (2003) aporta algunas variantes a estas definiciones:

- 1) Conjunto de documentos sea cual sea su fecha, forma y soporte material, producidos o recibidos por cualquier persona física o moral, y por cualquier servicio u organismo público o privado en el ejercicio de su actividad, conservados por su productor o sus sucesores para sus propias necesidades o

bien transferidos a la institución de archivos competente según el valor archivístico.

- 2) Institución responsable de la reunión, el tratamiento, el inventario, la conservación y la comunicación de los archivos, también denominada servicio de archivo (o archivos).
- 3) Edificio o parte de un edificio donde se conservan y comunican los archivos, denominado también depósito de archivos (p.17).

El Consejo Internacional de Archivos, en su *Multilingual Archival Terminology*, (2010) incluye solo dos acepciones y no considera el concepto de conjunto de documentos:

- 1) [institución] Instancia responsable de la preservación y distribución de documentos de archivo seleccionados para su preservación permanente.
- 2) [lugar] Un sitio específico donde se encuentran los documentos de archivo seleccionados para preservación permanente.

Para aumentar la polisemia, Antonia Heredia Herrera, en su obra *Lenguaje y vocabulario archivísticos. Algo más que un diccionario* (2011), comenta que se denomina archivo a: continente, contenido, institución, sistema y registro de información en un ordenador, pero aclara:

Nos quedamos con las acepciones de institución y sistema:

Institución o sistema responsable de las funciones integradas en la gestión de documentos y en la administración de Archivos de una organización.

Institución responsable de la custodia y servicio de los documentos de conservación permanente de una institución, de un territorio o de una circunscripción administrativa.

Institución responsable de la custodia y servicio de los documentos en cada una de las edades del ciclo vital de los documentos. (p.46)

Como se puede observar, y como subraya César Gutiérrez Muñoz (2001) “hay puntos comunes en los conceptos, que son tantos y tan diversos como quienes los formulan, pero en ellos no hay uniformidad ni menos coincidencia” (p.9).

El Consejo Internacional de Archivos ha recomendado, a propuesta de Antonia Heredia Herrera, el uso de la forma Archivo -con mayúscula inicial-, cuando se refiera a la institución y de archivo -con minúscula- cuando se aluda al contenido documental, es decir a los documentos.

Cabe señalar que en el mundo anglosajón se utilizan dos términos: *records* y *archives*. *Records*, o registros, son los

materiales documentales, sin consideración de sus formas o características físicas, hechos o recibidos por cualquier institución pública o privada en secuencia de sus obligaciones legales o en conexión con la transacción de sus propios asuntos, y conservados o apropiados para su conservación por esa institución o su legítimo sucesor, como evidencia de sus funciones, política, decisiones, procedimientos, operaciones u otras actividades, o por el valor informativo de los datos que contengan. (Tanodi, 1961, p.5)

En tanto, *archives* son

aquellos registros de cualquier institución pública o privada que hayan sido considerados a meritar su conservación permanente con fines de referencia o de investigación y que han sido depositados o seleccionados para ser guardados en una institución archivística. (Tanodi, 1961, p.5)

Esto significa que “para que sean archivos, los registros deben haber sido producidos o acumulados para realizar un propósito específico, y deben tener otros valores distintos de los propósitos por los que fueron producidos o acumulados” (p.5).

Coincidentemente, el glosario del *Training in Electronic Records Management* define archivos (en plural) como “registros de valor perdurable seleccionados para su conservación permanente en un repositorio de archivos que es administrado por una institución archivística”. Concibe al repositorio, o depósito de archivos, como

instalación de almacenamiento, física o electrónica, donde los registros se guardan para su custodia. Con referencia a los registros en papel [...] edificio o parte de un edificio en el que se conservan registros o archivos y se ponen a disposición para consulta.

y a la institución archivística como “agencia responsable de seleccionar, adquirir, preservar y poner a disposición archivos”. Aclara que la institución archivística también se conoce como “archivo” y que, para evitar confusiones, no se utiliza el término “archivo” para referirse a un repositorio.

La *Encyclopedia of archival science* (Duranti y Franks, 2015) presenta y analiza separadamente los términos Archivo como institución y archivos como material (en plural). Define estos últimos como

conjunto orgánico integrado de documentos y relaciones producidos como instrumento y subproductos de una actividad, acumulados por una persona o una organización para cumplir sus propósitos y conservados para futuras acciones o como referencia por la misma persona u organización o un sucesor legítimo. (p.98)

Agrega que sus características son: la naturalidad, la interrelación, la singularidad, la autenticidad y la imparcialidad y que constituyen la fuente más confiable para comprender el pasado. La particularidad de esta definición es que incluye las relaciones, es decir, el contexto de producción, como parte integrante de los archivos.

Michael Cook (1999) entiende los archivos como

medios de información que se han generado dentro de la organización y cuya gestión se ha delegado a un servicio especializado. El objeto de esta delegación es la preservación de

los materiales y la explotación de la información que contienen.
(p.11)

Este enfoque es novedoso por cuanto incorpora los servicios de archivo al universo de los medios de información y, consecuentemente, permite el tratamiento de los documentos con técnicas similares a cualquier otro servicio de información, si bien el mismo autor explica que esta definición no desplaza las más antiguas, según las cuales los archivos son “registros que han sido seleccionados y conservados debido a sus valores a largo plazo” (p.11), es decir, destaca los procesos de evaluación y de custodia.

En las últimas décadas del siglo XX, en el contexto de la globalización, las nuevas tecnologías y la inter, trans y multidisciplinariedad, surgió en Canadá la noción de “archivos totales”, según la cual los archivos deben reflejar todos los aspectos de la actividad social -tanto de lo público como de lo privado-, abarcar y controlar todo el ciclo vital, desde los documentos administrativos hasta los históricos e incluir todo tipo de soportes y materiales (textos, fotografías, pinturas, planos, mapas, dibujos, films, grabaciones, etc.) (Duranti y Franks, 2015). Sus objetivos se sintetizan en cuatro puntos:

- a) Adquirir colecciones que reflejen los distintos sectores de la sociedad, no solo ricos y poderosos, sino también obreros, artistas, profesionales, etc.
- b) Adquirir todo tipo de documentos y soportes, en particular fotografías, películas, mapas, dibujos y archivos legibles por máquina, incluso libros y documentos sonoros.
- c) Constituir un sistema institucional de archivos, que incluya nacionales, provinciales y municipales, además de los de universidades, iglesias, empresas e instituciones privadas, que permitan custodiar documentos sobre diversos temas, como ser mujeres, deportes, trabajo, artistas, etc., y favorecer el intercambio de información.
- d) Participar en todo el ciclo de vida de los documentos, a través de un programa de gestión que abarque todas las funciones archivísticas (Cook, 1980).

Los fundamentos de esta propuesta son, por una parte, que, si los documentos son gestionados y conservados separadamente, por instituciones

especializadas, pueden perderse; por otra, que corresponde al archivero ponderar el valor de procedencia y el contexto original, evaluar los documentos y conservar los que constituyen el patrimonio documental, y finalmente, que el futuro se encamina a servicios integrados de información en lugar de instituciones especializadas de archivos. Esta nueva visión holística de los archivos entiende que el medio es parte del mensaje y que el atractivo estético y visual de una pintura o una fotografía es mayor al de un documento textual por lo que permite a los archivos, mediante exposiciones y publicaciones, llegar a un público más amplio y, consecuentemente, incentivar a nuevos investigadores (Cook, 1999).

En síntesis, se llama archivo tanto a la institución como al espacio físico, al contenido, y al sistema responsable de las funciones integradas en la gestión de los documentos y en la administración de los Archivos de una organización. En el presente trabajo - en especial en el título - se utiliza el término para designar los documentos, tanto públicos como privados cualquiera sea su edad y su soporte, y se reconoce la recomendación del ICA; por lo tanto, se lo escribe con minúscula inicial.

Consideramos que los archivos -conjunto de documentos- son una fuente fundamental de información para todos los sectores sociales. Hacer referencia al rol que detentan, significa aludir a su función como defensores de los derechos de los ciudadanos, como prueba de las gestiones políticas y como memoria e identidad de la sociedad, así como a su valor histórico, político, social, científico, jurídico y administrativo, tanto para la propia administración como para los ciudadanos.

1.1.2. Democracia y sus significados

Numerosos intelectuales han definido y analizado el significado del término democracia, el cual ha ido evolucionando y ampliándose como consecuencia de las diferentes doctrinas políticas al punto que, como ha observado Stuart Hall (2010), “es perfectamente correcto sugerir que el concepto de ‘democracia’ no tiene un significado totalmente fijo, que se pueda adscribir exclusivamente al discurso de formas burguesas de representación política” (p.149). En esa misma línea de pensamiento, el *Diccionario de Política* de Bobbio, Matteuci y Pasquino

(2002) advierte que la democracia es compatible con doctrinas de diferente contenido ideológico y, por ello, “es correcto hablar de liberalismo democrático y de socialismo democrático” (p.449).

Básicamente, se entiende a la democracia como doctrina política que favorece la participación del pueblo en el gobierno, por medio del sufragio, y como estilo de vida basado en el respeto a la libertad, la dignidad humana y los derechos de todos los miembros de la comunidad (Cisneros, 2011). Entre las acepciones más conocidas, se puede recordar que para Aristóteles es una de las cinco formas posibles de gobierno (aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia y tiranía) y que, para Abraham Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Norberto Bobbio (1998) analizó este término como teoría de las formas de gobierno a través del tiempo y recuerda que el persa Ótanes, hacia el 520 a.C. la definió como aquella en la que “el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común” (p.195), concepto que tiene aún mucha actualidad. Considera que el desarrollo de la democracia coincide con la extensión de los derechos políticos -entendidos como derecho a participar- y que “cada vez que un número mayor de individuos conquista el derecho de participar en la vida política, la autocracia retrocede y la democracia avanza” (p.203). Agrega que, una vez conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano de las democracias se da cuenta que la esfera política está incluida en la esfera social y que toda decisión política está condicionada por lo que sucede en la sociedad civil (p.219).

Jorge Graciarena (1985) entiende a la democracia como fenómeno que abarca tres dimensiones: social, política e histórica y que sus “conexiones recíprocas son las que le dan su densidad y sentido concreto” (p.192). Coincidiendo en cierta forma con esta postura, Guillermo O'Donnell (2007) considera “visiones minimalistas” de la democracia las que la reducen al régimen político, en contraposición con la visión más amplia, con plena dimensión de la ciudadanía, no solo en lo político, sino también en lo civil, social y cultural. Afirma que, como régimen político, la democracia tiene dos características específicas: el tipo de elecciones -limpias y decisivas- y una apuesta colectiva, institucionalizada, incluyente y universalista -independiente de la voluntad subjetiva de cada uno- (O'Donnell, 2001) y que

en los países que satisfacen los criterios de la poliarquía se pueden distinguir diferentes niveles y dimensiones de democratización. Esas variaciones se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica. (O'Donnell, 1993, p.75)

En cuanto a sus concepciones centrales, Terry Eastwood (2003) menciona la supremacía del pueblo, el consentimiento de los gobernados como base de la legitimidad, el imperio de la ley, con métodos pacíficos para resolver los conflictos, la existencia de un bien común o un interés público, el valor del individuo como ciudadano racional y moralmente activo y la igualdad de derechos civiles para todos los individuos; pero considera que son ideales porque “de hecho, en las democracias contemporáneas, es difícil que la opinión del ciudadano afecte a las políticas y acciones del gobierno” (p.79).

Por su parte, Leonardo Morlino (1986) sostiene que la democracia es “ante todo un método, o un conjunto de reglas de juego que sirven para permitir la participación y la competición de todos los ciudadanos” (p.10). Esas reglas permiten la resolución de conflictos y garantizan los derechos políticos y civiles.

El citado *Diccionario de Política* (2002) dice que en su “significado formal” es “un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas” (p.449). Gustavo Ortiz (2013) sostiene que es “una manera de organizar la sociedad y el Estado, [y que] lo usual es que se la vincule con la modernidad y, específicamente, en un aspecto: el de la legitimación del ejercicio del poder” (p.266). Rosa María Martínez Rider (2011) a su vez, la define como el “régimen político que tiene la finalidad de construir un sistema social basado en la igualdad de los derechos y en el respeto a la diferencia, es decir, en la pluralidad y la inclusión” (p.113) y afirma que uno de los desafíos de las agendas democráticas es el derecho a la información.

Según Pedro López López (2001), quien cita el *Diccionario de Sociología* publicado en 1998 por Giner, Lamo y Torres la democracia es

el orden político en el que la soberanía es ejercida por el pueblo.
En ella todos los miembros adultos y capaces son ciudadanos con

plenos derechos políticos [...], es el orden político más adecuado para el ejercicio de las libertades y responsabilidades del ciudadano. (p.62)

Y añade:

En ella existe un gobierno y una oposición, ambos legítimos; partidos y movimientos políticos; opinión pública abierta; grupos de presión e interés [...] y garantías para los derechos individuales de los ciudadanos, como la privacidad y el ejercicio de sus responsabilidades políticas, apoyado todo ello en una Constitución, las más de las veces, escrita. (p.63)

Finalmente, Waldo Ansaldi (2014) puntualiza que “la democracia es una forma de dominación político-social ejercida por la clase que detenta el poder” (p.24) y recuerda el concepto de Luis Tapia, para quien “la democracia es, históricamente, idea y lucha por la ampliación de la participación ciudadana en la deliberación y la decisión políticas en procura de disminuir la desigualdad económica y social” (p.25). Sin embargo, precisa que es el único sistema de gobierno que permite actuar como reaseguro de la institucionalidad jurídica (Ansaldi, 2007), es decir, no es sólo una modalidad de gobierno y de organización del Estado, sino “un sistema de continua expansión en materia de libertades políticas, procedimientos de participación y de decisión, que combinan los representativos con los directos y semidirectos, y procedimientos eficaces para la superación de las desigualdades sociales” (Ansaldi y Giordano, 2012, p.502).

En ese contexto, como afirma Yanina Molina Blandón (2008), la gobernabilidad “está íntimamente relacionada con la vigencia de la democracia, pero de una democracia que va más allá del régimen político que ha sido libremente elegido por los ciudadanos de acuerdo con la constitución y las leyes vigentes” (p.59) ya que debe garantizar el respeto y la vigencia de los derechos ciudadanos.

De lo expuesto, vemos que la democracia puede entenderse como un sistema de gobierno, una doctrina y una forma de organización social. Como sistema, es aquel en el que el pueblo elige libremente a quienes lo gobiernan, mediante el sufragio universal; como doctrina, la que defiende la participación del pueblo en

los asuntos importantes de gobierno y como organización, aquella que atribuye al pueblo la titularidad del poder.

En este trabajo se emplea la palabra con este último sentido, es decir para delimitar a la forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a determinados mecanismos contractuales. Entendemos que se trata del único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres, que “no es tanto un estado como un proceso siempre abierto” (Fernández Ramos, 2002, p.882) y que sólo en democracia el ciudadano puede ejercer sus derechos, entre ellos, el de acceso a la información.

1.1.3. Acceso a la Información

Información es un término polisémico, que puede entenderse de diferentes maneras, según la disciplina desde la que se lo estudie. Está ligado y se relaciona con conceptos como los de entropía, control, significado, dato, sistema, transmisión, técnica, comunicación, conocimiento. Se utiliza tanto en las ciencias formales como en las fácticas, en las naturales como en las sociales y, así se habla de información en la matemática, la lógica, la física, la biología, la informática, el periodismo, la psicología, la filosofía, el marketing, la archivología, la documentación, la estadística y la comunicación social, entre otras.

En los últimos años, fundamentalmente como consecuencia del desarrollo de internet, la información se ha convertido en un bien de consumo cotidiano e indispensable para casi todas las personas y organismos. El matemático estadounidense Norbert Wiener (1998) la definió como “el contenido de lo que es objeto de intercambio con el mundo externo, mientras nos ajustamos a él y hacemos que se acomode a nosotros” (p.17) y aseveró que “vivir de manera efectiva significa poseer la información adecuada” (p.17).

Pablo Rodríguez (2012) afirma que la información “filosóficamente hablando, es entendida como un proceso de donación de forma a una materia (in-formar, dar una forma)” (p.72) pero que, según la Teoría Matemática de la Información, “es algo que depende de la improbabilidad de su ocurrencia”.

Uno de los grandes estudiosos de este tema, el francés Gilbert Simondon (2013), considera que la noción de información no es unívoca y que, en un sentido, es “lo que puede ser infinitamente variado, lo que exige, para ser transmitido con la menor pérdida posible, que se sacrifique el rendimiento energético para no disminuir en lo más mínimo el abanico de los posibles” (pp.151-152) pero que, en otro sentido, es “aquello que para ser transmitido, debe estar por encima del nivel de los fenómenos de puro azar, como el ruido” y que “se distingue del ruido porque se le puede asignar un cierto código” (p.153).

Las definiciones son múltiples, con ciertas similitudes, así como diferencias puntuales según los autores, y se deben tanto al contexto como al ámbito de conocimiento y la intención comunicacional de cada uno. *Grosso modo*, puede ser un insumo, un estímulo, una condición o una alteración. Para mostrar esta diversidad, se mencionan, a continuación, algunas de ellas, sin intención de exhaustividad.

Desde la informática jurídica, Mario Saquel (2001) sostiene que la información es conocimiento latente, que “es a la vez un proceso de transmisión de conocimientos y un resultado o estado adquirido referido a los conocimientos adquiridos como culminación del proceso anterior” (p.10) y que es necesaria para tomar decisiones en todos los ámbitos.

Rosely Rondinelli (2013) recopiló definiciones del término información dadas por diferentes autores, desde las ciencias de la información y la archivología. Entre ellas, las siguientes:

- “algo de lo que tenemos necesidad cuando enfrentamos una opción”. (Miller) (p.75)
- “una representación física del conocimiento usado con fines comunicacionales”. (J.Farradane) (p.78)
- “un estímulo que expande o corrige una visión del mundo del informado”. (A.D. Madden) (p.85)
- “conjunto de datos simbólicamente significantes con capacidad de generar conocimiento”. (A. Barreto) (p.89)

- “todo y cualquier elemento referencial contenido en un documento”. (A.M. Camargo) (p.94)
- “conjunto de datos a ser comunicados en el tiempo y/o en el espacio”. (L. Duranti) (p.95)

Por su parte, Charles Meadow y Weijing Yuan (1997) formularon cuatro definiciones: 1) “mensajes que existen pero no son necesariamente enviados o recibidos por un determinado receptor, tales como libros, no leídos, de una biblioteca, pero considerados significativos por alguien”; 2) “mensaje enviado a un destino o recibido por un destinatario pero no evaluado ni comprendido”; 3) “mensaje comprendido por el receptor y que cambia la base de conocimiento de esa persona”; y 4) “proceso de convertir mensajes, datos, signos o señales en conocimiento” (pp.704-706).

Michael Buckland (1991) identificó tres usos principales de esta palabra y se refiere a la información como proceso, como conocimiento y como cosa. Según este teórico de la ciencia de la información inglés, el primer uso se relaciona con el acto de informar, de comunicar noticias, hechos o conocimientos a alguien; el segundo hace referencia a lo comunicado, a la noticia recibida, a lo que reduce la incertidumbre; en tanto que el tercero es un atributo de los objetos, datos y documentos, que tienen capacidad de comunicar información e impartir conocimientos, es decir, es una evidencia de algo o, dicho de otro modo, es información como evidencia.

Una característica clave de la "información como conocimiento" es que es intangible: no se puede tocar ni medir de ninguna manera directa. El conocimiento, la creencia y la opinión son personales, subjetivos y conceptuales. Por lo tanto, para comunicarlos, tienen que ser expresados, descritos o representados de alguna manera física, como una señal, texto o comunicación. Cualquier expresión, descripción o representación sería "información como cosa". (Buckland, 1991)

Al analizar la noción de información como evidencia, incluye entre “las cosas que informan”, a datos, documentos y objetos; destaca que la literatura de la ciencia de la información se ha concentrado en los datos y los documentos como recursos de información y que los objetos proporcionan información

especialmente a los museos. Relaciona los tres usos identificados y afirma que “la información como proceso es situacional. Por lo tanto, la evidencia involucrada en la información como proceso es también situacional”, de lo que se desprende que “la capacidad de ‘ser informativo’, característica esencial de la información como cosa, debe ser también situacional” (Buckland, 1991).

Para la archivología, el concepto está ligado al documento de archivo y al proceso de comunicación, acercándose a la idea de “información como conocimiento” que mencionan Buckland (1991) y Blanco y Rodríguez (2015).

Así, según el Diccionario Multilingüal del ICA, es un “conjunto organizado de datos para transmitir una unidad compleja provista de significado”.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (2010), en su Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información, define este término como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”.

José Ramón Cruz Mundet (2006) considera que la información con la que trabajan los archiveros es diferente a la utilizada por otras ciencias, por su naturaleza y porque está delimitada por tres paradigmas tradicionales: la procedencia, los valores y los caracteres diferenciadores de los documentos, por lo que propone hablar de “información archivística”, cuyas características definitorias y condiciones indispensables simultáneas son:

- Es información interna, producida de forma necesaria e inevitable por personas físicas o jurídicas en el desarrollo de sus actividades.
- Es información previsible, fruto de técnicas establecidas, procedimientos administrativos, procesos de negocio o gestión de actividades propias de las personas físicas, en las que no interviene la voluntad creativa.
- Es información reglada en su producción, uso y conservación, porque tanto la producción de los documentos, como su utilización (tramitación, acceso, obtención de copias) y su conservación (guarda permanente o temporaria) está regulada por normas legales de carácter público o por normativas internas de las organizaciones privadas.

Esta propuesta es apoyada, entre otros, por José María Jardim y Enrique Ampudia Mello. Este último (1998) señala dos fenómenos en el proceso de

información archivística dentro de las administraciones públicas: la objetivación, porque la información institucional se asienta siempre en un soporte material, y la formalización, porque “dentro de las instituciones, la información circula por canales previa y claramente establecidos, integrando las redes que unen jerárquicamente a todas y cada una de las partes que las componen” (p.12-13). En tanto Jardim (2010), al referirse a las particularidades de la información archivística, menciona entre otros elementos distintivos, que refleja y aporta elementos para crear una racionalidad estatal, que no tiene poder por sí misma, sino que éste se deriva de sus diversos grados (y formas) de uso o de no uso, y que sus usos y no usos influyen en la manera en la que se constituyen los núcleos y redes de poder en el Estado. Sin embargo, Heloísa Bellotto (2012) no sólo no coincide con esta apreciación, sino que considera que es una “expresión un tanto equivocada” por cuanto la información del documento de archivo tiene características y atributos propios, tiempo y circunstancias específicas, propias de la entidad productora y que

la información que está en el archivo, registrada en el documento de archivo, sigue siendo lo que era desde el momento de su creación: información administrativa, jurídica, financiera, económica, política, técnica, científica, artística, etc. ¡No es "información archivística"! La información archivística, es decir, la de origen jurídico, administrativa, funcional, orgánica, es, ante todo, prueba, por simple que sea. (p.7)

En cuanto al término acceso, Antonia Heredia Herrera (2011) lo define como “el derecho que exige la disponibilidad de algo” (p.37) y aclara que, en el contexto archivístico, afecta a los documentos y a los Archivos y que, como todo derecho, exige regulación.

La norma ISO 15489-1:2001 puntualiza que el concepto de acceso hace referencia al permiso o privilegio que tiene un usuario para ver o usar un documento o grupo de documentos y que el término usuario puede incluir personas, tecnología y procesos comerciales que necesitan usar documentos para un propósito determinado (Duranti y Franks, 2015).

Para el Grupo de Trabajo sobre el Acceso del Comité de Buenas Prácticas y Normas del ICA (2012) acceso es “la disponibilidad de los documentos para ser

consultados como resultado tanto de una autorización legal como de la existencia de instrumentos de descripción” (p.3). Mary Jo Pugh (2009), por su parte, afirma que este término se utiliza tanto para aludir a los servicios de referencia tradicionales de todo Archivo como para hacer relación al permiso o autorización para utilizar los documentos y a la posibilidad de examinar documentos en un repositorio. De este modo, el acceso puede ser intelectual, legal y físico, respectivamente, y refiere, entonces, por una parte, a la factibilidad real de examinar un documento original o de obtener una copia; por otra, a la introducción de las tecnologías de la información con la consecuente exigencia de requisitos tecnológicos además de los específicamente archivísticos -que corresponden a la descripción de los fondos y su ordenación- y finalmente se relaciona con la transparencia administrativa y el derecho a la información que tienen los ciudadanos, así como con el derecho a la privacidad y a la seguridad general de parte de las administraciones.

Paula Ligia Martins (2011) señala que, “en un sentido amplio, podemos entender el acceso a la información pública como el derecho que tiene toda persona de recibir informaciones en poder del Estado sobre cualquier asunto” (p.233) y precisa que el mismo derecho es designado de diferentes formas: “libertad de información, derecho a la información, derecho de saber y acceso a la información” (p.233).

Se trata de un derecho que se sitúa entre los denominados de tercera generación, también llamados derechos colectivos, solidarios o de los pueblos, por cuanto responde a necesidades del hombre como integrante de una comunidad con conciencia de identidad colectiva, que se han tornado imperiosas debido a la “creciente importancia de la información y el aumento de la capacidad técnica para reunirla, procesarla y aplicarla” (Chumbita, 2000, p.7).

Severiano Fernández Ramos (2002) avanza un poco más en la naturaleza del concepto de derecho a la información porque entiende que no se trata de un “derecho de estructura prestacional o de crédito”, ni del acceso a una noticia, sino al “acceso directo a la fuente de información misma, en este caso, al documento” y, por lo tanto, lo califica como un “derecho de libertad: la libertad de informarse” (p.885).

José María Jardim (2010) considera que se trata de un derecho civil, pero también un derecho político, un derecho social y un derecho difuso y afirma que está relacionado “con normas que lo viabilicen, o sea, con un conjunto de procedimientos y condiciones materiales que permiten el ejercicio efectivo de este derecho” (p.110-111).

María Rosa Martínez Rider (2011), por su parte, precisa que es un derecho subjetivo, de interés público y social, al que deben tener llegada todos los ciudadanos pues es un bien común que debe perseguir el Estado y define el derecho a la información -o derecho de acceso a la información- como “un conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que [lo] integran” (p.114).

En un sistema democrático de gobierno, el derecho de acceso a la información pública se relaciona, como afirman Oyhanarte y Kantor (2015), con la libertad de expresión, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de los actos de gobierno, la rendición de cuentas y el derecho a saber. Las disposiciones que lo rigen cambian con el tiempo y dependen también de la sensibilidad de la información que contengan, incluidos los metadatos asociados, si se trata de documentos digitales; generalmente existe mayor control del acceso cuando están en sus períodos activo y semiactivo, y las restricciones disminuyen a medida que los documentos pasan a su fase inactiva (Duranti y Franks, 2015, pp.1-3).

En este trabajo nos referimos al acceso a la información, en especial a la información pública, como derecho o

facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada. (Díaz Cafferata, 2009, pp.153-154)

Esto, atento a que la Asamblea General de la OEA, en su Resolución N° 1932, considera que “el acceso a la información pública es un requisito indispensable

para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que 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”.

En este contexto, si entendemos el acceso a la información como derecho ciudadano de consultar los documentos y saber cómo y porqué el Estado ha tomado determinada decisión, interesa la información pública, es decir, aquella creada o controlada por los organismos públicos, sean estatales o no estatales, como resultado de una actividad administrativa oficial, aquella que se define como “la acción que consiste en llevar a conocimiento de un público ciertos hechos u opiniones, a través de procedimientos visuales o auditivos y, al mismo tiempo, el resultado de esta acción sobre los destinatarios”. (De Esteban y Gonzalez-Trevijano, 1993, p.143)

1.2. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

Los principales organismos supra e internacionales han promocionado activamente, se han expresado y han dictado dispositivos respecto del acceso a la información. Los antecedentes legales sobre este derecho los encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, inspirada a su vez, en la declaración de independencia estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII. Sin embargo, como derecho tomó relevancia en el mundo a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), cuyo Artículo 19 establece:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; 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 limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El mismo organismo aprobó, el 16 de diciembre de 1966 por Resolución 2200 A (XXI), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que retomó el citado Artículo 19 casi con los mismos términos pero acordó que el ejercicio de este derecho “entraña deberes y responsabilidades especiales” y que, por lo tanto, “puede estar sujeto a ciertas restricciones”, las que deben estar previstas por la ley y son necesarias para “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”, o proteger “la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

El Consejo de Europa había elaborado algunos años antes, en 1950, el Convenio Europeo Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4.XI.1950) el cual también estableció la necesidad de someter “a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones” el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuando

constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial. (Art.10)

Le siguieron varias otras disposiciones, declaraciones y recomendaciones, entre ellas la Recomendación N° R (2000) 13, del 13 de julio de 2000 -que afirma que el acceso a los fondos públicos es un derecho, que en un sistema político que asuma los valores democráticos este derecho debe reconocerse a todos los usuarios, independientemente de su nacionalidad, condición o función; y que un país no accede plenamente a la democracia hasta que todos y cada uno de sus habitantes no disponga la posibilidad de conocer objetivamente su historia- y la Recomendación Rec. (2002) 2, del 21 de febrero de 2002 -que resalta la importancia de una administración transparente y la posibilidad de disponer de información sobre cuestiones de interés público. Finalmente, con fecha 18 de junio de 2009, el Consejo de Europa celebró un Convenio sobre el Acceso a los

Documentos Públicos, en el cual se garantiza este derecho sin discriminación de ningún tipo, establece que “el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija” (Art.6) y se fijan como limitaciones, las necesarias en una sociedad democrática, a los fines de proteger, entre otros, la seguridad pública, la intimidad de las personas, el medio ambiente y los intereses económicos (Art.3). Es interesante destacar que, en su Preámbulo, el convenio considera que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos: “proporciona una fuente de información para el público; ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; [y] fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”.

En América, la Organización de Estados Americanos (OEA) se interesó por la promoción del derecho de acceso a la información pública desde las últimas décadas del siglo XX y dictó varias declaraciones al respecto. El 10 de junio de 2003, en el marco del trigésimo tercer período ordinario de sesiones, celebrado en Santiago de Chile, aprobó la Resolución AG/Res. 1932-XXXIII-O/03, titulada “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia” en la cual exige a los Estados “respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”. Le siguieron varias resoluciones en el mismo sentido en los años siguientes¹, y finalmente el 8 de junio de 2010, la Asamblea General sancionó la Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10) por la que adoptó una “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” y su Guía de Implementación, elaborada por un grupo de expertos. El Modelo contiene setenta y dos artículos, repartidos en ocho títulos², destaca el acceso a la información como derecho humano fundamental y condición esencial para todas las sociedades democráticas y

¹ Resoluciones AG/RES. 1932 (XXXV-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXV-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) y AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09).

² I. Definiciones, alcance y finalidades, derecho de acceso e interpretación - II. Medidas para promover la apertura - III. Acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas - IV. Excepciones - V. Apelaciones - VI. La comisión de información - VII. Medidas de promoción y cumplimiento y VIII. Medidas transitorias. Texto completo en http://ioplexcr.org/wp-content/uploads/2014/05/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf.

persigue el establecimiento de “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”, en todas las ramas y niveles del gobierno basándose en el principio de máxima publicidad y sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, firmado el 22 de noviembre de 1969, ya había reconocido el derecho de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, sin censura previa sino a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por la ley “para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (Art.13), e incorpora el derecho a respuesta al establecer que:

Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. (Art.14)

Es de señalar que la mención del derecho de acceso a la información forma parte también de las leyes de mayor jerarquía en la gran mayoría de los Estados. No obstante, como señala Aída Luz Mendoza Navarro (2004) lo dispuesto por las normativas no se cumple cabalmente en la mayoría de los países y, en los que se respeta, el proceso para lograrlo fue lento, difícil y complejo. Esto ocurre, según esta autora peruana, a veces por cuestiones administrativas, otras por la mentalidad de los funcionarios. En el mismo sentido, Analía Elíades y María Verónica Piovani (2007) se preguntan si es posible sostener el ideario de la denominada Sociedad de la Información, ante la existencia de la brecha digital y mientras perduran los obstáculos en el acceso a la información.

Como se ha visto, existen numerosos dispositivos y recomendaciones de diferentes organismos inter, pluri y supranacionales que aconsejan a los Estados la toma de medidas concretas respecto del acceso a la información. Seguramente es necesario hacer más todavía e insistir hasta que este derecho

no sólo tenga reconocimiento en la legislación en todos los países, sino que sea de efectivo cumplimiento y los ciudadanos puedan ejercerlo plenamente, atento a que, como manifiesta el Prefacio de la Ley Modelo Interamericana citada

El derecho del acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos que caracterizan a los sistemas democráticos robustos y es un instrumento que dota de transparencia a la gestión pública, garantizando el derecho de las personas a la información en poder del Estado. Asimismo, su relación con la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico, y la gobernabilidad ha sido ampliamente reconocida. (Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10))

1.2.1. Antecedentes. Paradigma comunicacional y acceso a la información

El acceso a la información abarca y se relaciona con cuestiones vinculadas con la disponibilidad y existencia misma de la información, tales como el multilingüismo, los metadatos, la interoperabilidad, la brecha digital, la identidad cultural, las necesidades especiales de los discapacitados, el entorno económico y tecnológico, la conectividad, la protección a la intimidad y la privacidad, entre otros, por lo que ha sido y puede seguir siendo estudiado desde distintas disciplinas y con diferentes enfoques.

Existen numerosos trabajos, fundamentalmente teóricos -libros, artículos, proyectos de investigación, tesis- que tratan este tema directa o indirectamente. Algunos analizan la legislación de uno o varios países, otros hacen aportes teóricos acerca de los conceptos básicos, varios relacionan el acceso a la información con un sector social, un ámbito, una cuestión (preservación, corrupción, derechos humanos, ética, tecnologías, conectividad, conocimiento, diversidad cultural y lingüística, entre otros) o una disciplina determinados. En muchos casos los trabajos son avalados por organismos internacionales, como UNESCO o el Consejo Internacional de Archivos.

Este organismo (ICA, por su sigla en inglés) ha organizado tres CITRA (*Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives*)³ dedicadas a este tema, en 1997 1998 y 1999⁴, cuyos ejes fueron, respectivamente, “Acceso a los Archivos: aspectos legales”, “Acceso a la información: desafíos tecnológicos” y “Acceso a la información: problemas de preservación”. Las Actas de estas reuniones fueron publicadas por los organizadores y permiten conocer el estado de situación y los planteos que se hacían en ese momento. Posteriormente, el Grupo de Trabajo sobre el Acceso, del Comité de Buenas Prácticas y Normas del ICA, emitió el documento: *Principios de Acceso a los Archivos*, que fue aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012⁵. Además, como sostiene Trudy Huskamp Peterson (2011) otros dos documentos del ICA

³ La CITRA fue una reunión anual que el Consejo Internacional de Archivos organizó hasta 2011, cada una de las cuales estuvo destinada a un tema específico.

⁴ 32º CITRA, 1997, en Edimburgo (Escocia, Reino Unido), 33º CITRA, 1998, en Estocolmo (Suecia) y 34º CITRA, 1999, en Budapest (Hungría).

⁵ El documento consta de Prefacio, Introducción, Principios de Acceso a los Archivos y Glosario y está disponible en www.ica.org/download.php?id=2728. Los principios son:

- 1.- El público tiene derecho de acceso a los archivos de los organismos públicos. Tanto las entidades públicas como privadas deberían abrir sus archivos en la medida de lo posible.
- 2.- Las instituciones que custodian archivos deben dar a conocer la existencia de los mismos, incluso informando de la existencia de documentos no accesibles, y han de informar sobre la existencia de restricciones que afectan el acceso a los archivos.
- 3.- Las instituciones que custodian archivos deben adoptar iniciativas sobre el acceso.
- 4.- Las instituciones que custodian archivos garantizan que las restricciones de acceso son claras y tienen una duración determinada, están basadas en la legislación pertinente y en consonancia con el derecho a la privacidad y el respeto a los derechos de los propietarios de los documentos privados.
- 5.- Los archivos son accesibles en términos iguales e imparciales.
- 6.- Las instituciones que conservan archivos garantizan que las víctimas de graves crímenes del derecho internacional tengan acceso a los archivos que contienen la evidencia necesaria para hacer valer los derechos humanos y para documentar las violaciones de los mismos, incluso cuando esos archivos no son accesibles para el público en general.
- 7.- Los usuarios tienen derecho de reclamar una denegación de acceso.
- 8.- Las instituciones que custodian archivos garantizan que las limitaciones derivadas del funcionamiento no impidan el acceso a los archivos.
- 9.- Los archiveros tienen acceso a todos los archivos cerrados y realizarán todo el trabajo archivístico necesario en ellos.
- 10.- Los archiveros participan en los procesos de toma de decisiones sobre el acceso.

destacan la importancia del acceso en la práctica archivística: el Código de Ética y la Declaración Universal sobre los Archivos. El principio N° 6 del primero establece “Los archiveros promoverán el acceso más amplio posible a los archivos y proporcionarán un servicio imparcial a todos los usuarios”⁶, en tanto la segunda destaca “el carácter único de los archivos como fieles testimonios de las actividades administrativas, culturales e intelectuales y como reflejo de la evolución de las sociedades” y afirma el compromiso de trabajar conjuntamente para que “los archivos sean accesibles a todos, respetando las leyes sobre esta materia y las relativas a los derechos de las personas, de los creadores, de los propietarios y de los usuarios”, enfatizando que “el libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida”⁷.

La UNESCO también se ocupó de este tema en INFOética 2000, congreso realizado en París en noviembre de 2000, en el que se trataron los desafíos éticos, jurídicos y societales del ciberespacio con relación al acceso universal a la información en el siglo XXI⁸.

Entre las publicaciones, sin pretensión de exhaustividad y solo a título de ejemplo, se puede citar la obra del colombiano Nelson Javier Pulido Daza (2011) quien examina el derecho a la información en su relación con el Estado, el *habeas data*, la propiedad intelectual, la brecha digital, la archivística y la ética profesional en Colombia y en relación con otros países del mundo, así como varios estudios comparados de leyes, como el realizado por Toby Mendel, que estudia las características que debe reunir un régimen de derecho a la información, examina la situación en once estados latinoamericanos con el

⁶ El Código de Ética Profesional (para Archiveros) fue aprobado por la Asamblea General del CIA en la 13ª sesión, celebrada en Pekín (China), el 06/09/96 y fue traducido a 24 idiomas. Está disponible en castellano en http://www.ica.org/sites/default/files/ICA_1996-09-06_code%20of%20ethics_ES.pdf (Consultado el 10/04/18).

⁷ La Declaración Universal sobre los Archivos, (DUA) fue adoptada por la Asamblea General del Consejo Internacional de Archivos en Oslo, en septiembre de 2010 y aprobada por la 36ª reunión de la UNESCO, el 10 de noviembre de 2011. Está disponible en castellano en http://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_SP.pdf. (Consultado el 10/2/17).

⁸ Las principales conclusiones de este Congreso se encuentran en el Boletín del UNISIST, Vol.28, N° 2, 2000, de la División para la Sociedad de la Información, de UNESCO.

propósito de “aclarar algunos de estos retos y tensiones desde una perspectiva regional comparativa” (Mendel, 2009, p.2).

También analizaron la legislación, pero con un enfoque “en el que confluyen los campos jurídico, cultural-comunicacional, económico, político y social”, Analía Elíades y María Verónica Piovani (2007, p. 25), integrantes del Proyecto de Investigación “Sociedad de la Información y desafíos jurídico-comunicacionales: análisis social de la legislación aplicable en el fenómeno de la convergencia” dirigido por Luciano Sanguinetti, de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Por su parte, Santiago Díaz Cafferata (2009), estudió la regulación del derecho de acceso a la información en Argentina, en los pactos internacionales y en el derecho comparado en tanto Severiano Fernández Ramos (2002) identificó los principales aspectos que debe incluir una ley de acceso a la información, a partir de reconocer dos vertientes (subjettiva y objetiva: el acceso a los documentos y la transparencia administrativa, respectivamente) como etapas avanzadas de los sistemas democráticos.

En otro orden, el grupo de trabajo del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), Argentina, realizó un relevamiento de la situación en distintos países de América Latina respecto del conflicto entre el derecho de acceso a la información y la necesidad de los Estados de mantener en reserva la información relacionada con la seguridad nacional, tema que incluyen todas las leyes al respecto. Para ello, estudió la evolución de este derecho en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus vínculos con la seguridad nacional, como una de las limitaciones legítimas al derecho a la información bajo determinadas condiciones, en el ámbito latinoamericano.⁹

La relación entre el acceso a la información y los derechos humanos fue tratada, en forma exclusiva, en 2011, por una edición de la Revista del Archivo Nacional de Brasil, “Acervo” (2011), que reúne quince artículos de autores de diferentes países, presentados en el I Seminario Internacional de Acceso a la Información y Derechos Humanos, realizado en Río de Janeiro en noviembre de 2010.

⁹ El resultado de la investigación fue publicado en Cainfo y CELE (2012): *Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina: estado de situación y desafíos*. Recuperado de <http://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>. (Consultado el 15/02/17).

Otro seminario internacional con resultados sumamente interesantes fue el organizado por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid en junio de 2007, bajo el título “El derecho de acceso a la información pública”, con el subtítulo “El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento”, cuyas actas fueron publicadas por los organizadores. El libro incluye artículos sobre la normativa en varios países (España, México, Chile), relaciona el acceso a la información con los archivos, así como con la defensa a la privacidad, la protección de datos personales y con los medios de comunicación y profundiza el tema de la transparencia como instrumento para controlar a los gobernantes, evitar la corrupción y facilitar la participación ciudadana en la vida pública (Sanchez de Diego Fernandez de La Riva, 2008).

Desde otro ángulo, Júlia Gonçalves da Silveira y un grupo de investigadores brasileños (2014) estudiaron el acceso, con relación a la accesibilidad y la usabilidad, con foco en los usuarios y las barreras que impiden el acceso a las personas con deficiencias auditivas, visuales, motoras, cognitivas y múltiples.

Una investigación de Eduardo A. Bertoni (2011) analiza las relaciones conceptuales, estratégicas, funcionales y pragmáticas entre la prensa (periodistas, editores o propietarios de medios de comunicación) y el derecho de acceso a la información pública, tanto en la promoción de las leyes como en su utilización, en México y Argentina y Simone Haf (2006) analizó los vínculos entre el acceso a la información y el periodismo en México. Pedro López López (2001 y 2003), por su parte, estudió el rol de los medios de comunicación en el derecho a la información y el fortalecimiento de la democracia y la implicancia de las bibliotecas y los archivos, en este derecho en el marco de la globalización. En su vínculo con los archivos se encuentran también las tesis de maestría de José Vilchez Ureña (2011) quien estudia la relación entre la legislación archivística y la legislación sobre acceso a la información pública en República Dominicana y la de Perla Zorayda Barreda Vidal (2006), quien investigó este tema en México.

Un enfoque diferente del tema fue planteado en la edición 2015-2 de la revista *Comma*, del ICA, cuyo tema fue “Archivos, acceso y compromiso del público”. En diferentes artículos se discute, entre otros, el comportamiento del usuario de los archivos respecto del acceso ante el documento digital, la necesidad de que los Archivos promuevan de manera activa y sistemática a los ciudadanos para que

utilicen los documentos públicos, la diferencia entre las investigaciones *on line* y las investigaciones *in situ*, los nuevos recursos de acceso que permite la era digital y la relación entre acceso y uso de la información.

El recorrido bibliográfico realizado muestra que el acceso a la información puede estudiarse desde distintos puntos de vista y ha sido trabajado por profesionales de diversas disciplinas, tanto técnicas como sociales, con mayor o menor alcance y amplitud. El derecho, las tecnologías, el periodismo, la comunicación en general, la ética, los derechos humanos, la sociología, la lingüística, la preservación, las ciencias de la información, la ergonomía, la archivología, incluso la economía y la política, han hecho sus aportes y pueden seguir haciéndolo. Esto prueba la actualidad y la amplitud del tema.

1.2.2. Aportes, planteos y discusiones teóricas y prácticas acerca del acceso a la información, la transparencia administrativa y las políticas de comunicación

Juan Bautista González Saborido (2014) afirma que el derecho a la información y a la comunicación, en tanto derecho humano inalienable, es una categoría superadora de la libertad de expresión que menciona el Art.19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con una significación más completa y profunda que ésta, porque entiende que la libertad es algo que el poder político concede y limita, mientras que el derecho nace de la naturaleza misma del hombre y no necesita concesión ni reconocimiento, sino solo legislar los cauces de su ejercicio. Insiste en que para que el ciudadano ejerza plenamente este derecho, la información debe ser veraz, objetiva, íntegra, completa y adecuadamente contextualizada. Para que esto sea posible, es necesario que los medios de comunicación cumplan adecuadamente su misión de difundir información (López López, 2003) y sin dudas, la existencia de legislación sobre acceso y transparencia favorece el trabajo de los periodistas, por cuanto les proporciona una herramienta jurídica para exigir la entrega de los datos que requieren.

Así como la apertura de fuentes de información pública ha tenido un efecto positivo en la evolución de la forma de ejercer el periodismo, en especial el llamado periodismo de investigación, es de destacar el activo rol de la prensa en

el logro de la sanción de leyes de acceso a la información y transparencia administrativa en algunos países, Argentina por ejemplo, (como se verá en el punto 3.4) mediante la instalación del tema en la agenda pública, dando visibilidad a las iniciativas al respecto e incluso participando en las deliberaciones legislativas.

Respecto del rol de la prensa en la promoción de la legislación y del derecho de acceso a la información, Eduardo Bertoni (2011) destaca que, en general, son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación quienes difunden este derecho, tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía; que existe una interrelación entre el uso de la normativa y su promoción y que el resultado es más significativo si las organizaciones de la sociedad civil acompañan a las asociaciones periodísticas.

Acceso a la información no es lo mismo que acceso a los documentos, si bien este último involucra al primero. En efecto, el acceso a los documentos es un rol del Archivo - institución - de estar al servicio de la administración y del ciudadano y, como señala Laura Millar (2003), “acceder a la ‘información’ significa en realidad acceder a los ‘documentos de archivo’: a las decisiones documentadas del gobierno y la evidencia que apoya y sustenta el trabajo del sector público” (p.1). Por su parte, Francisco Fernández Cuesta (2012) opina que la idea de acceder a documentos “sabe a poco”, razón por la cual es preferible hablar de “acceso a la información pública”, por tratarse de un concepto mucho más amplio. Sin embargo, solo con una gestión eficaz de los documentos administrativos, se puede proporcionar acceso a una información fiable y útil.

El derecho de acceso a la información es, además, una cuestión estrechamente relacionada con la transparencia administrativa, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y las políticas públicas de comunicación y de gestión de los documentos. En efecto, este derecho suma la prerrogativa de obtener copia de los actos de gobierno, se materializa en el derecho de petición y se constituye, de este modo, en garantía de control de las actividades y gestiones de la administración por parte del ciudadano, por lo que es un instrumento imprescindible para garantizar la transparencia de la Administración (Silva García, 2006).

La organización no gubernamental Transparencia Internacional define transparencia, como “característica de los gobiernos, las empresas, las organizaciones y los individuos de ser abierto en la clara revelación de información, normas, planes, procesos y acciones” y agrega que es un deber de los funcionarios públicos actuar de forma visible, predecible y comprensible para promover la participación y la rendición de cuentas.

Patrick Debasch (1990) considera que este concepto presenta tres facetas:

- a) el derecho a saber lo que sucede dentro de la administración de parte del ciudadano, porque la administración actúa en función del interés general;
- b) el derecho a controlar, comprobar la legalidad y la oportunidad de las decisiones administrativas; y
- c) el derecho del ciudadano a ser actor y no mero espectador de la vida administrativa.

Para Ernesto Jinesta Lobo (2006) la transparencia es un principio y lo relaciona con la comunicación al decir que hace referencia a “la obligación de las Administraciones Públicas de abrir canales permanentes y fluidos de información y comunicación con los administrados y al derecho correlativo de éstos de saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización y función administrativas” (p.3). José María Jardim (2010) amplía este pensamiento y asevera que el concepto de transparencia se relaciona con la comunicación y la publicidad y que “la transparencia administrativa significa que la administración se vincula con la lógica de la comunicación” (p.89). Este autor brasileño define transparencia administrativa como “un territorio hacia el que confluyen prácticas informativas de la sociedad civil y del Estado” (p.112).

Desde otro punto de vista, Juana Molina Camino (2015) considera que la transparencia puede ser reactiva y proactiva¹⁰. Delimita la primera como el derecho a recibir de la administración pública la información que se solicite y a la segunda como la obligación de la administración a publicar la información de oficio, sin necesidad de que haya una solicitud previa. La segunda modalidad es

¹⁰ Otros autores, así como en la legislación, se la denomina también, indistintamente, pasiva y activa.

la tendencia actual, tanto en materia de transparencia como de acceso a la información, fundamentalmente a través de Internet, pero “la transparencia no es sólo saber qué hace la Administración sino cómo lo hace” (p.30).

En efecto, el principio de transparencia hace referencia a la obligación de las administraciones públicas de abrir canales permanentes, simples y claros de información y comunicación con los administrados, para facilitarles el conocimiento de su labor, y al derecho correlativo de éstos de saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización, a los fines de prevenir irregularidades, abusos e incluso delitos y posibilitar el control de la opinión pública sobre su desempeño. (Jinesta Lobo, 2006; Chumbita, 2000). Según Aída Luz Mendoza Navarro (2004) la preocupación por la transparencia es más evidente en la actualidad debido a los numerosos actos de corrupción descubiertos, y considera que “una de las condiciones para que la democracia sea efectiva es lograr que las administraciones sean transparentes, debido a que los actos de corrupción encuentran su mejor aliada en la falta de transparencia” (p.90).

En los últimos años, como manifiesta Carlos Cordero Sanz (2007) “la transparencia se ha convertido en un valor imprescindible para generar la confianza de los individuos y las organizaciones, en los modelos y sistemas en los que se mueven y actúan” (p.55) y se ha constituido en una necesidad en las relaciones entre los distintos agentes que conviven en los sistemas. Además, como sostiene Ernesto Jinesta Lobo (2006), la búsqueda de transparencia en todos los sectores y actividades es una característica de la “sociedad digital”, se opone a “la entropía, el hermetismo, el secreto, la opacidad, la complejidad y el caos”, consiste en “el intercambio fluido de información vertical (hacia los administrados) y horizontal (entre los órganos y entes)” y exige “un replanteamiento de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los administrados, sustituyendo los principios de autoridad, jerarquía, supremacía y subordinación por el de negociación o concertación” (p.3).

Dado que en un Estado de Derecho los actos de la administración pública se expresan en documentos y éstos se conservan en los Archivos, la fuente de la información que se brinda al ciudadano y, por lo tanto, la base de la transparencia administrativa, la constituyen los documentos, razón por la cual es imprescindible que se encuentren organizados de acuerdo a los principios

básicos de la archivología. Del mismo modo, muchos casos de corrupción administrativa se producen por documentos que se adulteran, desaparecen o modifican (González Hernández, 2006).

Las políticas públicas son “un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones” (Lahera, 2002, p.14); constituyen un instrumento esencial para la toma de decisiones de parte de los responsables políticos y su elaboración involucra a toda la sociedad, porque los problemas colectivos incumben a todos (Mendoza Navarro, 2004). Toda política de gestión de documentos contribuye a lograr una administración pública transparente y responsable, pero también tiene, como asevera Ieda Pimenta Bernardez (2015) una finalidad social: el acceso a la información. Su efectividad, dice esta profesional brasileña, “depende del desempeño competente de un archivo público moderno y democrático, tan comprometido con la preservación de los archivos históricos como con la gestión de documentos, tratamiento y acceso a la información” (p.164).

El concepto del derecho a la información se basa en que las autoridades son simplemente los guardianes de los datos para la sociedad y que la información que está en manos del Estado es también propiedad de la sociedad. Cuando la transparencia reemplaza los secretos y el poder se expone al escrutinio público, los abusos se pueden frenar, la opinión pública se puede incorporar y el Estado puede rendirle cuentas al ciudadano (Mendel, 2009).

Frente al derecho a la información y la accesibilidad a los archivos, se plantean, como destaca Michel Duchein (1983), algunos obstáculos de orden jurídico, así como otros de naturaleza práctica. Entre los primeros indica el derecho a la vida privada, la necesidad de proteger la seguridad de los Estados, el orden público, la seguridad de los ciudadanos, la propiedad intelectual, el secreto industrial. Entre los segundos, menciona el estado de conservación de los documentos, la falta de una descripción adecuada, la escasez de personal en las salas de consulta, los horarios de atención y la necesidad de equipamiento adecuado para visualizar los documentos.

La contradicción entre derecho a la información y derecho a la protección de datos también es planteada por Emilio Guichot (2007) quien manifiesta que “el derecho a la privacidad y el derecho al acceso a la información son dos derechos

‘nuevos’, propios de una nueva etapa social, la caracterizada por la relevancia de la información” (p.413) y distingue dos ámbitos de repercusión: el objetivo, que discute si el derecho se refiere a la información o a los documentos y, en este segundo caso, si incluye a cualquier soporte; y el subjetivo, que se relaciona con la titularidad del derecho y cuestiona si se requiere o no acreditar un interés especial en el asunto o si se trata de un derecho universal. Un planteo similar presenta Livia Iacovino (2016) quien desarrolla la disyuntiva “derecho de saber versus confidencialidad” (p.277), entendiendo que la protección de la privacidad y de los datos personales es un derecho fundamental, en especial cuando se trata de casos de violación de derechos humanos, pero no puede predisponer a la pérdida de pruebas o de memoria. Se trata, por lo tanto, de un tema que en la práctica requiere sumo cuidado en su tratamiento.

Con relación a los obstáculos prácticos, si bien un tratamiento documental adecuado es fundamental para garantizar la conservación a largo plazo de los documentos, es necesario partir desde su producción, mediante la elección correcta del soporte, tanto si se trata de documentos textuales (garantizar la durabilidad y permanencia del papel como de las tintas) como de documentos digitales (sistema informático que asegure exactitud, fiabilidad y autenticidad). Respecto de estos últimos, internet y las tecnologías de la información posibilitan y amplían las formas del acceso a la información; sin embargo, la existencia de la brecha digital excluye o entorpece dicho acceso a quienes no disponen de los conocimientos adecuados, la infraestructura tecnológica, dispositivos y/o conexiones convenientes, o padecen de alguna deficiencia física, motora o cognitiva, razón por la cual se constituyen en barreras que dificultan o impiden el ejercicio de este derecho ciudadano (Gonçalves da Silveira, 2014).

Finalmente, es necesario subrayar que, en las instituciones públicas, la restricción de acceso a un documento o a una información determinados no puede ser ilimitada y debe estar circunscrita a una cierta cantidad de tiempo y que, para ello, es fundamental que todo organismo oficial tenga una política de acceso, que incluya las restricciones posibles, los plazos de consulta de las distintas series documentales, el procedimiento a seguir para acceder a un documento o a una copia del mismo, en fin, que permita al usuario y al ciudadano en general conocer las reglas de juego con relación a los documentos públicos.

En síntesis, diferentes autores han realizado aportes al tema que nos ocupa. Sus planteos, con enfoques a veces encontrados, permiten diferenciar el acceso a la información del acceso a los documentos; relacionar este derecho con la transparencia, la corrupción y las políticas públicas; oponer derecho a la información con confidencialidad o protección de la privacidad, incluso con la identidad y la memoria; sin olvidar las barreras o limitaciones prácticas o materiales que pueden presentarse, tanto como consecuencia de la brecha digital como por problemas físicos de los posibles usuarios o por tratamiento inadecuado de las fuentes de información.

1.2.3. A modo de síntesis

Desde el derecho a la libertad de opinión y de expresión proclamado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos a mediados del siglo pasado hasta las actuales leyes de transparencia y acceso a la información, el camino recorrido en el reconocimiento de este derecho ciudadano fue largo, pero con avances firmes en el mundo entero, propiciado y alentado tanto por organismos internacionales como por los gobiernos nacionales y los distintos sectores de la sociedad.

Los aportes y planteos que realizaron numerosos estudiosos vinculan el acceso a la información con el derecho, la ética, la lingüística, la archivología, las tecnologías y muestran la relación entre las políticas de comunicación, la transparencia administrativa, los derechos humanos, la protección a la intimidad y la privacidad y la gestión de los documentos.

Como se vio, algunos impedimentos, tanto jurídicos como prácticos y tecnológicos, pueden obstaculizar el acceso a los documentos, así como a la información que contienen. Sin embargo, estas restricciones deben ser limitadas en el tiempo porque el derecho de acceso a la información pública es fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia.

En todo caso, el nivel de control de acceso debe estar determinado por la sensibilidad de la información contenida en el documento y a los riesgos que puede provocar el uso de esa información. Tanto la sensibilidad como los riesgos están influenciados por factores internos y externos, tales como el posible daño a

la organización si se accede a la información de manera inapropiada o si la información está protegida contra el acceso por parte de personas no autorizadas (Duranti y Franks, 2015).

1.3. ARCHIVOS: INSTRUMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN, IDENTIDAD Y MEMORIA

Jacques Derrida, en su conferencia *“El concepto de archivo. Una impresión freudiana”*, publicada después como *“Mal de archivo. Una impresión freudiana”* (1997), afirma: “tanto la palabra como la noción de archivo parecen, en primer lugar, ciertamente, señalar hacia el pasado, remitir a los indicios de la memoria consignada, recordar la fidelidad de la tradición” (p.41), y considera que debe plantearse una problemática distinta porque “el archivo debería poner en tela de juicio la venida del porvenir” (p.41).

Si bien la conformación y la producción de archivos están ligadas, naturalmente, a la gestión administrativa y al ejercicio de las actividades concretas de una entidad -sean éstas de naturaleza política, económica, cultural, científica o administrativa- y el rol básico de los Archivos es ser custodios de los documentos producidos en la gestión de las organizaciones, el concepto y la visión de Derrida sigue siendo actual. Tanto es así que recientemente Livia Iacovino (2016) hizo referencia a la dicotomía entre archivo como memoria y archivo en cuanto prueba, y señaló que la dimensión memorial de los archivos es su capacidad de prestar testimonio sobre hechos sociales y de proporcionar memoria de su creador y de individuos o grupos de distintos espacios y tiempos y de fines diferentes a los que fue creado; en tanto la dimensión probatoria de los archivos surge de su capacidad de rendir cuentas de las acciones de personas u organismos a través del mantenimiento de su contexto de creación, uso y preservación.

Diversos autores han estudiado la relación entre memoria e identidad, así como memoria y archivos. Aurelio Tanodi (1992), por su parte, no habla de identidad sino de conciencia, tanto individual como nacional, entiende que la conciencia necesita recurrir a la memoria y que ésta es el conocimiento del pasado. La

memoria retiene parcialmente lo observado, experimentado y vivido, y esta memoria, sumada a la información suministrada por los documentos de archivo, contribuye a formar conciencia e ideología.

Terry Cook (2013) plantea que evidencia y memoria no son términos opuestos, sino que se complementan; porque entiende que, sin evidencia confiable, la memoria se vuelve falsa o se transforma en imaginación o ideología; y que, sin la necesidad de construir memoria, la evidencia es inútil o irrelevante. Afirma que el enfoque del pensamiento archivístico (paradigma archivístico) ha pasado, en los últimos 150 años, por cuatro fases, que denomina, correlativamente, evidencia, memoria, identidad y comunidad, a medida que las corrientes intelectuales evolucionaron de lo moderno a lo postmoderno y lo contemporáneo. Estas etapas no se sucedieron reemplazándose, sino que se acumularon a través del tiempo y hoy constituyen tensiones discursivas en la literatura y la práctica archivísticas. Señala que durante la primera etapa, que llega hasta la década de 1930, el profesional se centró en las tareas técnicas, especialmente en la descripción, como custodio imparcial de las fuentes documentales auténticas para uso y comprensión de la posteridad. Entre las dos guerras mundiales, como consecuencia de la explosión documental, se tornó necesaria la evaluación y selección de los documentos y el archivero se convirtió en formador de la memoria, con la subjetividad que conllevaba la toma de decisión (conservar o eliminar). A partir de los años 70 surgió el archivero como experto profesional que busca su identidad, con trabajo multidisciplinario y como mediador que ayuda a que los archivos reflejen la identidad de la sociedad, en todo su pluralismo, diversidad y naturaleza y se constituyan en bases de identidad y justicia. Finalmente, en el actual universo digital, político y pluralista, el reto para los archiveros es lograr que los archivos sean más democráticos, inclusivos y holísticos, adecuados a sus propios patrones y necesidades.

Tradicionalmente se reconoce el valor de los documentos existentes en los Archivos como elementos fundamentales para la recuperación y la preservación de la memoria histórica (Tanodi, 1992; Alberch i Fugueras y Cruz Mundet, 2002) así como su utilidad para la investigación científica, aunque, según Ieda Pimenta Bernardez (2015), esta vinculación de los archivos con la cultura ha sido utilizada para distanciarlos de la administración.

Angelika Menne-Haritz (2001) afirma que la función de los archivos es prevenir la amnesia, construir y dar forma a la memoria para ayudar a comprender los problemas del presente y prepararnos para el futuro, es decir, son fuentes para el descubrimiento y la recuperación de la memoria. Por su parte, Margaret Hedstrom (2016) manifiesta que los archivos son fuentes para el descubrimiento y/o la recuperación de memorias perdidas y que, sin ellos, “la memoria falla, el conocimiento sobre los hechos se desvanece y el orgullo de una experiencia compartida se disipa” (p.251) y, por eso, el archivo es el antídoto para esas pérdidas.

Muchos años antes, Hilary Jenkinson (1937) también asignaba a los archivos un rol de “memoria artificial” pero con el razonamiento de que los documentos sirven para que el archivero o el administrador no dependa de su propia memoria, sino que encuentre en los documentos de archivo la información acerca de lo que se ha hecho sobre un asunto determinado. De ese modo, según este autor, el documento escrito alivia la memoria del administrador y la intención de la producción de documentos es dejar constancia de algo al futuro.

Sin embargo, la relación entre archivos y memoria “es más compleja que la simple ecuación que establece que los archivos son casas de memoria o que los documentos de archivo forman parte de la memoria de la sociedad” (Duranti y Franks, 2015, p.101). En efecto, al conceptualizar esta relación, se distinguen, normalmente, cuatro planos de memoria, diferentes pero que se entrecruzan y relacionan: personal, colectiva, histórica y archivística. Sintéticamente, la memoria personal abarca la memoria a corto plazo y la memoria a largo plazo. Esta última incluye la memoria episódica (relacionada con la experiencia personal), la memoria semántica (de hechos y conceptos) y la memoria procedimental (de habilidades, hábitos y rendimiento). El concepto de memoria colectiva entiende que los grupos humanos de una misma nación comparten origen, valores y experiencias propias de su pasado. La memoria histórica interpreta hechos del pasado mediante el análisis y la evidencia, y pueden ayudar a conformar la memoria colectiva o a desafiar algunas construcciones sociales. En cuanto a la memoria archivística, los documentos constituyen un sustituto de la memoria personal y colectiva y permiten el acceso a la información, gracias a la mediación del archivero. Además, el hecho de conservar documentos en un Archivo representa un acto de construcción de la

memoria archivística. La información registrada puede sustituir la memoria y utilizarse para transportar aspectos de la memoria personal o colectiva a través del tiempo y la distancia (Duranti y Franks, 2015).

Pierre Nora (2003), al referirse a la misión de los archivos en la sociedad contemporánea, distingue tres edades: la edad notarial y utilitaria, la edad histórica y documental y la edad de la memoria y la identidad. Considera que en esta última etapa los documentos interesan “a todos y a nadie”, y agrega:

El archivo es, en efecto, la interface, el lugar de encuentro y de conflicto entre dos formas de nuestra memoria contemporánea: la memoria vivida y la memoria documentada, la memoria directa y la memoria indirecta, inmediata y mediata, la memoria del testimonio y la de la historia científica, la memoria viviente y la memoria reedificada, memoria caliente y memoria fría. (Nora, 2003, p.48)

Los archivos son, entonces, “memoria viva y actuante de las instituciones que les dan origen” pero esta memoria no es tal cuando, como advierte Aída Luz Mendoza Navarro (2004) “los papeles faltan o, lo que es peor, se quiere que falten haciéndolos desaparecer para ocultar actos ilícitos de una gestión administrativa realizada con vicios e irregularidades” (p.151).

Terry Eastwood (1993) introdujo la noción de “archivo en cuanto arsenal de responsabilidad y continuidad democráticas en el seno de la sociedad y en su tejido corporativo y social” (p.36). Considera que, desde hace unas décadas, como consecuencia de la modernización de las estructuras administrativas, la introducción de las tecnologías de la información y las nuevas expectativas de la sociedad, así como por la perspectiva de universalizar el derecho de acceso a la información relacionándolo con la transparencia administrativa y el gobierno abierto, comenzó a resignificarse el rol institucional de los Archivos. De ese modo, han adquirido nuevas atribuciones y responsabilidades, sin olvidar su vocación natural para promover y orientar el tratamiento de la información, en vistas de su recuperación inmediata y futura y que su fin básico es servir los documentos a los usuarios. Entre sus roles se puede señalar que son:

- Instrumento básico de administración; porque gracias a los archivos se posibilitan y agilizan muchos procesos y funciones operacionales, mejora la buena gobernanza y se respaldan los mecanismos de responsabilidades.
- Herramienta esencial en cuanto a eficacia, transparencia y economía administrativa porque facilitan el acceso a las experiencias pasadas de la institución, incluidos éxitos y fracasos. Asimismo, proporcionan antecedentes cuando surgen cuestiones similares a dichas experiencias.
- Prueba de los derechos y las prerrogativas de los ciudadanos porque contienen material que demuestra sus actuaciones ante los funcionarios.
- Memoria institucional puesto que son fuente única de información sobre iniciativas, programas, medidas y procedimientos anteriores, al tiempo que preservan datos útiles para planificar inteligentemente el futuro, sobre la base de la experiencia adquirida en el pasado.
- Fuente para la historia local, regional y nacional; pues constituyen el patrimonio documental de la población, ya que contienen información confiable de suma utilidad para la historia de las instituciones, para estudios sociales, políticos, económicos, sanitarios y de diversa índole.
- Evidencia de la identidad de los ciudadanos porque en los documentos se comprueba qué, quién, cómo y cuándo se hizo algo.
- Sustento de la memoria individual y colectiva del pueblo (Fenoglio, 2016).

Manuel Real (1997) agrega que los archivos son un recurso administrativo y jurídico, porque preservan la memoria de los actos de gobierno y protegen los derechos y los intereses de la organización, y un instrumento de gestión y de desarrollo, como sistema de información específico al servicio de la administración.

Sintetizando, es posible afirmar, con Terry Eastwood (2003), que los archivos deben satisfacer la necesidad que tienen los ciudadanos de saber cómo se ha gobernado, lo cual “es imprescindible para la salud de cualquier democracia” (p.81). Asimismo, como dice Anna Carla Ericastilla (2014), deben “hacer visible la centralidad de sus servicios para la administración y la transversalidad de su labor” (p.85) tanto en los organismos públicos como privados.

Desde otro ángulo, Ieda Pimenta Bernárdez (2015) asevera que la consecuencia natural y previsible de Archivos desorganizados es la dificultad en localizar documentos o en recuperar informaciones.

La función esencial del Archivo fue y sigue siendo servir la información que contiene y, por lo tanto, solo el acceso público justifica y legitima la conservación y la custodia de los documentos, más allá de su valor como patrimonio cultural. El correcto tratamiento de los documentos en lo concerniente a su identificación, clasificación, ordenación, descripción, instalación, evaluación y preservación física es fundamental para que sean accesibles al usuario, sea éste interno o externo y que, de ese modo, puedan utilizarse para mejorar la gestión, como antecedente, como prueba o como fuente para investigaciones de cualquier índole.

En la actualidad, las tecnologías de la información han revolucionado la forma tradicional de acceso a los documentos y han otorgado un valor añadido a la función de rentabilizar el inmenso capital de información depositado en los Archivos, ya que la tecnología digital prioriza el acceso a los datos a distancia; pero para que ello sea posible es fundamental que la información exista y se conozca, que esté disponible y que se pueda obtener, leer y usar, es decir, es ineludible la existencia de archivos organizados, con políticas de acceso acordes.

De este modo vale recordar las siempre actuales consideraciones de Schellenberg (1985), para quien los archivos, incluso los más antiguos, siempre son necesarios para las actividades de un gobierno, pues constituyen el repositorio de la experiencia oficial necesaria para la continuidad y la consistencia de sus acciones y sus decisiones; es decir, los archivos son las bases sobre las cuales se asienta toda la estructura gubernamental.

En cuanto al rol del archivero en los procesos de memoria y de identidad, Terry Cook (2013) señala que, desde la perspectiva tradicional, son conceptos irrelevantes porque la función del archivero consiste en preservar los documentos como prueba, con neutralidad y objetividad y que, por lo tanto, la memoria y la identidad no deben incidir en los procesos archivísticos, si bien pueden ser utilizadas por los investigadores y ciudadanos al usar los documentos. Sin embargo, considera que, al ejecutar los procesos archivísticos,

el profesional incorpora, inconscientemente quizás, su propia identidad y su propia memoria colectiva, por lo que afirma:

La frontera entre archivos imparciales, por una parte, e interpretación social del archivo, por la otra, puede bien ser mucho más porosa e interactiva de lo que a menudo se supone. Esa ambigüedad debe ser reconocida y aceptada como el camino deseable para los archivos en el siglo XXI. Como resultado, los archivos como concepto, como práctica, como institución, y como profesión deberían transformarse y florecer en nuestra era digital, en la que los ciudadanos tienen una nueva agencia y una nueva voz, transmiten por los medios sociales digitales todo tipo de emociones y crean archivos potenciales, huellas de la vida humana, de lo que significa ser humano, a las cuales archiveros, historiadores, investigadores de todo tipo, rara vez habían tenido acceso antes. (p.97)

En conclusión, es posible afirmar que este triple rol de los archivos, instrumento de administración, de identidad y de memoria es, en realidad, uno solo, que se transforma, evoluciona o se adapta según la edad del documento y la necesidad del usuario. No se trata de roles diferentes sino asociados, ya que los archivos se crean por necesidad administrativa, son imprescindibles en los procesos democráticos, no almacenan memoria, sino que ofrecen la posibilidad de crearla (Menne-Haritz, 2001) o, como razona Pulido Daza (2011), reflejan “la memoria del pasado que se constituye en el fundamento del presente y en soporte de la planeación del futuro” (p.143).

1.4. LEGISLACIÓN SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como se vio en el punto 1.2.1, el acceso a la información pública es un derecho reconocido en diversos instrumentos internacionales. Lo mismo ocurre en las Constituciones de todos los países de América Latina, con mayor o menor

alcance. Además, la mayoría ha sancionado una ley específica para normar su ejercicio.

Dada la complejidad en la legislación de los países y las características federales de algunos estados, en este punto se hará mención exclusivamente a las disposiciones específicas sobre acceso a la información de alcance nacional, sin considerar las que otorgan o se refieren a este derecho en legislación general o regional; tampoco se analizarán sus efectos como principio constitucional. En todos los casos se citará el nombre dado al instrumento legal en cuestión por los propios legisladores, porque entendemos que la denominación no es sólo una cuestión terminológica, sino que responde a paradigmas y concepciones diferentes de la cuestión.

Según María Julia Scarensi (2014), en las últimas décadas, con el retorno a la vida democrática y la consecuente necesidad de rendir cuentas por parte de los gobiernos, se han dictado en los países de la región, diferentes normas - reformas constitucionales, leyes, decretos- relacionadas con el derecho a saber, con el objetivo de disminuir la corrupción y favorecer el acceso a la información, preservando y garantizando, al mismo tiempo, el ejercicio de otros derechos. Generalmente estas medidas relacionan el acceso con la transparencia administrativa y algunas, con los archivos.

Tomando como base el artículo de esta profesional argentina (Scarensi, 2014), cronológicamente se observa que los primeros países que dictaron normas específicas sobre este tema fueron Panamá, Perú y México.

Panamá fue el primero. Lo hizo por la Ley 6 de Acceso a la Información, sancionada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2001 y promulgada el 22 de enero de 2002. El subtítulo del texto legal precisa “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones” por lo que se trata de una norma de amplio alcance. En ella se reconoce el derecho de toda persona a solicitar información en poder de las instituciones del gobierno, así como a consultar su información personal

contenida en archivos y registros del Estado y a efectuarles correcciones (Arts.2 y 3)¹¹.

En Perú, el 13 de julio de 2002 se aprobó, bajo el N° 27806, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por la que se “promueve la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú”, la cual fue modificada y ampliada poco tiempo después -el 13 de enero de 2003- por Ley N° 27927. Este dispositivo tiene la particularidad de incluir un título específico (14 artículos) con disposiciones para otorgar mayor transparencia al manejo financiero de las entidades públicas, con mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal “a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas” (Art.23). El Artículo 21 establece la responsabilidad del Estado de “crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud” y obliga a remitir al Archivo Nacional (*sic*)¹² la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley. El decreto reglamentario fue elaborado por una Comisión Multisectorial creada para ello y sometido a consulta ciudadana. Fue modificado varias veces, la última de las cuales data de junio de 2013.

México sancionó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en julio de 2002, con participación de la sociedad civil. En abril de 2015, como consecuencia de las reformas constitucionales aprobadas en 2014, se modificó, actualizó y amplió su ámbito de alcance. El artículo 4 de la ley vigente establece que “El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” y que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona [por lo que] sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional”. Varios artículos refieren a la

¹¹ En la bibliografía se cita el texto completo de ésta y todas las leyes que se mencionan en este acápite.

¹² La denominación “Archivo Nacional” es un error del legislador porque a la fecha de sanción la institución se denominaba, como hasta el presente, Archivo General de la Nación.

necesidad de trabajar coordinadamente con los archivos. Para sistematizar las acciones relativas a la política pública transversal en esta materia se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Arts.28 y ss.).

En Ecuador, el 18 de mayo de 2004 entró en vigencia la Ley 24, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta norma establece que la información pública pertenece a los ciudadanos y que el Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores por lo que están obligados a garantizar el acceso a la información.

También en 2004, el 28 de julio, el Congreso Nacional de República Dominicana sancionó la Ley N° 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública, la que, entre sus considerandos, reconoce el derecho de acceso a la información gubernamental como una de las “fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia representativa” porque permite a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar los actos de sus representantes y “estimula la transparencia en los actos del Gobierno y de la Administración”. Según este dispositivo, “toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal” (Art.1). Sus disposiciones se aplican también al Poder Judicial, pero sólo respecto de la información administrativa.

Siguiendo el orden cronológico, el 27 de noviembre de 2006 el Congreso Nacional de Honduras sancionó su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, divulgada en la Gaceta del 30 de diciembre del mismo año. La norma considera que el derecho de acceso a la información pública es garantía de transparencia y un medio eficaz contra la corrupción y, por ello, determina que su ejercicio coadyuva al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana. Como órgano de aplicación crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).

En Nicaragua, la Ley de Acceso a la Información Pública N° 621 fue aprobada por la Asamblea Nacional el 16 de mayo del 2007 y publicada en La Gaceta N° 118 del 22 de junio del 2007. Su texto dispone que cada entidad del Estado debe

crear una Oficina de Acceso a la Información Pública. Fue reglamentada por Decreto N° 81-2007, del 17 de agosto de 2007.

En lo que respecta a Chile, el 11 de agosto de 2008 la Presidente de la Nación promulgó la Ley N° 20285, sobre acceso a la información pública, cuyo artículo 1 establece que se regula “el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información”. El artículo 22 obliga a conservar durante 10 años “en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio” los documentos en que consten actos declarados secretos o reservados, “sin perjuicio de las normas que regulen su entrega al Archivo Nacional”. Para promover la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información, el artículo 32 crea el Consejo para la Transparencia, como corporación autónoma.

La Ley de Acceso a la Información Pública N° 18381, de Uruguay, fue sancionada por la Cámara de Representantes el 7 de octubre de 2008 y promulgada diez días más tarde. Considera al acceso a la información como un derecho fundamental y, al igual que la ley peruana, responsabiliza a las entidades a “crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud” (Art.6). Varios artículos relacionan el acceso a la información con la normativa archivística.

El Diario Oficial del 8 de abril de 2011 de El Salvador publicó la Ley 534 de acceso a la información pública de ese país, sancionada por la Asamblea Legislativa el 3 de marzo de 2011 y promulgada el 30 del mismo mes y año, cuyo objeto es “garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado” (Art.1). Entre sus considerandos, la norma acepta que la transparencia y el acceso a la información pública son “condiciones básicas para una efectiva participación ciudadana, lo cual contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas, al mejoramiento de la calidad de la democracia y a la plena vigencia del Estado de derecho”. En general, esta norma adopta los principios rectores de la Ley modelo de la OEA e incluye un capítulo (Arts.40 a 44) sobre Administración de Archivos, en el que se establece que los organismos de gobierno deben asegurar el adecuado funcionamiento de sus

archivos y organizarlos siguiendo las normas y prácticas internacionales en la materia.

El Congreso Nacional de Brasil reguló el acceso a la información por Ley N° 12527, del 18 de noviembre de 2011, reglamentada el 16 de mayo de 2012 mediante Decreto N° 7724. La ley establece las directrices de gestión de la información para los organismos de gobierno, define los tipos de información que puede ser solicitada, los requisitos de divulgación y las medidas que se deben tomar para garantizar su acceso. Respecto de la información clasificada, el reglamento tiene en cuenta su potencial valor histórico y dispone que aquella que sea objeto de desclasificación sea enviada al Archivo Nacional para su organización, preservación y acceso.

En Colombia, el 6 de marzo de 2014 se aprobó la Ley N° 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, la cual presenta algunos aspectos que la sitúan en la última ola de las legislaciones, como el énfasis en la gestión integral de la información con políticas que promueven una adecuada producción, sistematización y publicación de documentos públicos. El artículo 16 reconoce el carácter de centros de información institucional de los Archivos, “que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública” y establece la obligación, para las entidades, de contar con “procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos” de acuerdo a los lineamientos producidos por el Archivo General de la Nación.

En Paraguay, el 21 de agosto de 2014 se sancionó la Ley N° 5282/2014, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental promulgada por el Presidente de la Nación el 18 de setiembre siguiente, a los fines de “garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado” (Art.1). Una particularidad de esta norma es el artículo 18, que prohíbe “la salida de datos o registros originales de los archivos de las fuentes públicas en los que se hallen almacenados”.

En Argentina, finalmente, el 14 de setiembre de 2016 el Congreso sancionó la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N° 27275, la cual fue reglamentada por Decreto N° 206, del 28 de marzo de 2017. La norma tiene como objeto “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” (Art.1º), obliga a los tres poderes del Estado a brindar datos a cualquier ciudadano que lo requiera y responder en un lapso no mayor a 15 días, prorrogables por otros 15; introduce obligaciones de transparencia activa; prevé la creación de un Consejo Federal para la Transparencia conformado por todas las provincias, desde el cual se podrá evaluar el funcionamiento de la aplicación de la ley, y una Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo. Además, en su artículo 8 señala que "el carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior" debe ser fundado por las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información y que ese carácter se mantendrá durante 10 años, luego de los cuales se deberá formular un nuevo análisis para considerar su desclasificación.

En cuanto a Bolivia, sólo a nivel del Poder Ejecutivo nacional rige el Decreto Supremo N° 28168, del 17 de mayo de 2005, anterior a la reforma constitucional de 2009, que instituyó este derecho. La norma establece que la información pertenece a la colectividad y es pública, prescribe el derecho de acceso irrestricto, salvo excepciones expresamente previstas y subraya que “en ningún caso podrá ser amparada bajo secreto, reserva o confidencialidad información referida a la comisión de delitos de lesa humanidad, violaciones a derechos humanos, corrupción en el ejercicio de funciones públicas y daño económico al Estado” (Art.3). El artículo 8 establece el levantamiento automático del secreto, reserva o confidencialidad de la información a 20 años de su establecimiento, salvo en los casos en que la norma que lo establece señale la fecha de la prescripción.

De lo expuesto se observa que la mayoría de los países de América Latina (con excepción de Cuba, Venezuela y Bolivia –que solo dispone del decreto citado) han legislado respecto del ejercicio de este derecho con normativas específicas de diferentes alcances. De las catorce leyes identificadas, se observa que seis

fueron definidas como de transparencia y acceso y ocho solo de acceso a la información, aunque también incluyen ese tema en su articulado. En cuanto a particularidades, Ecuador la califica como ley “orgánica”, México y República Dominicana la entienden como “general”; siete países especifican que se trata de la información “pública”; Colombia delimita “información pública nacional”, en tanto Paraguay hace referencia al ciudadano como destinatario del derecho. La ley de Argentina es la única que menciona la palabra “derecho” en su denominación. En muchos casos, estas diferencias pueden deberse a la modalidad del discurso del legislador, pero en otros a concepciones políticas concretas.

Finalmente, como dice el informe de María Julia Scarensi (2014) citado, sólo las leyes de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay tienen articulación con la organización de sus archivos.

1.5. CONSIDERACIONES FINALES

El marco teórico de una tesis es “un argumento en el que se entretengan paradigmas, teorías generales y teorías sustantivas” (Sautu, Boniolo *et al.*, 2005, p.45) y debe estar compuesto por un corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción que permitan básicamente situar el problema, delimitarlo y definir su perspectiva teórica, además de sostener los objetivos propuestos.

En este caso, identificar, sistematizar y analizar los antecedentes existentes sobre el tema del acceso a la información permite conocer el estado del arte acerca de esta problemática y abordar el tema teniendo en cuenta “lo que otros hicieron antes que nosotros” (Sautu, Boniolo *et al.*, 2005, p.30); en tanto la conceptualización de los términos básicos del estudio: archivo, democracia y acceso a la información precisa la perspectiva que se dará a cada una de esas palabras. Estudiar los nuevos roles de los archivos en la sociedad de la información brinda el enfoque desde el cual se plantea la investigación (la archivología, el derecho y la comunicación) y la identificación y descripción de la legislación sobre acceso a la información en América Latina define el objeto

concreto del trabajo, cual es analizar y comparar las leyes de acceso a la información en Argentina, Colombia y Perú.

El derecho al acceso a la información es uno de los que debe primar en un Estado democrático por cuanto, “entre el Estado de derecho y la democracia no solamente se da una relación histórica-contingente, sino una conexión interna y conceptual” (Habermas, 2005, p.648) que se explica, según este autor, porque las libertades del sujeto de derecho privado y la autonomía pública del ciudadano se posibilitan recíprocamente. Por otra parte, “el análisis de la transparencia de las instituciones de un país proporciona su nivel de calidad democrática según su grado de obligatoriedad, compromiso institucional y garantía de su ordenamiento jurídico” (Molina Camino, 2015, p.30).

Las tecnologías de la información han revolucionado la forma tradicional de acceso a los documentos y han otorgado un valor añadido a la función de rentabilizar el inmenso capital de información depositado en los Archivos, ya que los métodos digitales priorizan el acceso a los datos a distancia; pero para que ello sea posible es fundamental que la información exista y se conozca, que esté disponible y que se pueda obtener, leer y usar, es decir, es ineludible la existencia de archivos organizados y de políticas de acceso acordes.

Los archivos son una prueba de los derechos y las prerrogativas de los ciudadanos, tanto a nivel administrativo como histórico. Defender estos derechos es también un principio democrático. Cerrando el círculo, para que los documentos puedan mostrar esas pruebas deben estar organizados, es decir, identificados, clasificados, descriptos, ordenados, evaluados, seleccionados y conservados, y ser accesibles al usuario, sea éste interno o externo, para que éste pueda encontrar la información que necesita o le interesa.

CAPÍTULO 2:

Marco histórico institucional: evolución político institucional de Argentina, Colombia y Perú en las últimas décadas

2.1. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La democracia, dice Hugo Quiroga (2016), “no flota en el aire, está enmarcada en el Estado de derecho y en sus instituciones” (p.52). Y agrega: “un buen gobierno democrático depende del desarrollo de políticas públicas satisfactorias” (p.52).

Las políticas públicas de cada Estado derivan de la ideología del gobierno, de su estructura institucional, su legislación, del proceso político y el contexto socio-cultural. El análisis de dichas políticas permite observar al Estado en acción y comprender las relaciones que éste entabla con la sociedad ya que, como observa Guillermo O’Donnell (1993), “el sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en el territorio dado” (p.64).

Las políticas de información pública, a las que nos referiremos específicamente en el capítulo 4, están relacionadas con la transparencia administrativa, así como con la gobernabilidad y la rendición de cuentas, por cuanto la información es un bien al que la población tiene derecho y abre el camino a la sociedad democrática; no es sólo un reclamo de los ciudadanos sino una responsabilidad legal del Estado para prevenir la corrupción y combatir las malas prácticas burocráticas (Chumbita, 2000).

Someramente, se entiende por gobernabilidad la acción de gobernar en forma eficaz o el “control de las demandas sociales y políticas sobre el Estado” (Piñero, 2014, p.110), en tanto la transparencia facilita a la ciudadanía “el conocimiento de la labor de los gobernantes, a fin de prevenir irregularidades, abusos e incluso delitos, haciendo factible el control de la opinión pública sobre su desempeño” (Chumbita, 2000, p.6). En cuanto a la rendición de cuentas, es la responsabilidad de dar cuenta y responder por la conducta y el desempeño en el cumplimiento de los deberes (Duranti y Franks, 2015).

Como la información lleva consigo el concepto de poder, el temor a perder poder hace que algunos gobiernos mantengan en secreto o manipulen información, habiéndose “comprobado que los gobiernos más represivos y más corruptos del mundo se oponen a todo intento legal de instaurar el derecho de acceso a la información [ya que] al amparo del secreto se han presentado innumerables casos de corrupción, de represión y de abusos a los derechos humanos” (González Hernández, 2006, p.7).

Esta relación entre política y dinero, poder y dinero, democracia y corrupción son fatales para la sociedad, porque producen frustraciones, desconfianza “y una sensación de ilegalidad y arbitrariedad que degrada la justicia y hace vacilar la democracia como régimen de libertad e igualdad” (Quiroga, 2016, p.218), cuando debiera existir una articulación franca entre democracia y transparencia.

Según Joan del Alcázar (2007), en los años 80 “hemos asistido a la reinstauración de débiles democracias de masas de futuro incierto” (p.380), América Latina ha avanzado en su proceso de institucionalización de la democracia y se ha logrado cierta estabilidad política. En cuanto a los países que nos ocupan, este ciclo comenzó en 1979 en Perú y en 1983 en Argentina, luego de soportar varios años de dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas (Ansaldi, 2014). Sin embargo, subsisten problemas de pobreza, exclusión y desigualdad social, lo que puede significar una incapacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades básicas de su población. Esta realidad conlleva una pérdida de confianza en las instituciones del Estado, a lo que se agrega la crisis de representación por la que atraviesan los partidos políticos y los problemas de corrupción (Molina Blandon, 2008) en una suerte de espiral que provoca violencia de todo tipo y que lleva al descreimiento o al desprecio por la democracia misma.

Finalmente,

La mayoría de las democracias latinoamericanas realmente existentes son débiles, delegativas o de baja intensidad porque, precisamente, no son gobiernos *por* el pueblo. Por añadidura, los representantes, los que gobiernan por él y en su nombre, están generalmente disociados de sus bases. O, en rigor, son

representantes de una parte, no del todo. Ahí, la definición de pueblo se torna crucial. (Ansaldi, 2014, p.27)

En otro orden, entendemos la coyuntura como conjunto de circunstancias políticas, sociales, económicas, psicológicas o ambientales que caracterizan un momento determinado; en tanto la causalidad es la conexión que existe entre las razones o las causas de ciertos fenómenos o procesos y los resultados o efectos que producen, es decir la relación entre causa y efecto de un acontecimiento o proceso. Al respecto, Francisco Delich (1979) afirma que la historia no es la resultante de la suma de coyunturas, porque a ella la construye el propio historiador, “dentro de un amplio margen de subjetividad”(p.16); sostiene que en el largo plazo se distinguen las relaciones entre una sociedad y el sistema de valores, ideas y símbolos que la identifican pero en la coyuntura las ideologías tienen un grado mayor de autonomía y que, por lo tanto, “un análisis coyuntural es sólo posible si el énfasis se desplaza de las causas a las condiciones, aunque obviamente no se pueda prescindir de aquellas” (p.18).

En ese contexto, sabiendo que se trata de situaciones coyunturales y sólo con el objetivo de tratar de conocer en qué condiciones político-institucionales se sancionaron las leyes de acceso a la información, en los puntos siguientes se analiza la historia reciente (aproximadamente entre 1980 y 2016) de Argentina, Colombia y Perú. Se hace un breve recorrido histórico de los sucesivos períodos de gobierno de estos tres países en las últimas décadas y se examina la evolución legislativa a nivel constitucional y legal en materia de derechos ciudadanos en general y de acceso a la información en particular. A continuación, se buscan similitudes y diferencias entre las naciones en lo concerniente a sus marcos legales, en especial con relación al acceso a la información, la transparencia, la gobernabilidad y la democracia, a los fines de establecer el marco histórico institucional de esta investigación.

2.2. ARGENTINA Y LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA

En Argentina, el siglo XX, particularmente el período comprendido entre 1930 y 1983, se caracterizó por una serie de golpes militares y procesos

revolucionarios.¹³ En todos los casos existió un pretexto para realizar el movimiento de fuerza (corrupción administrativa, demagogia, poder despótico, ineficiencia, necesidad de reorganizar la nación, etc.) y también siempre, sin excepción, los gobiernos de facto fracasaron en la concreción de sus anunciados propósitos, a veces declarados con gran pomposidad (De la Vega, 1996, p.362).

El último de ellos, llamado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), encarnó, según Joan del Alcázar (2007), “la coexistencia de un Estado terrorista, clandestino e ilegal encargado de la represión y del disciplinamiento social, y un Estado legal sujeto a ciertas normas promulgadas por los mismos dirigentes que comandaban el genocidio” (p.335). Hacia 1980, los responsables del Proceso comenzaron a buscar una salida política a la situación y la sustitución del general Viola por el general Leopoldo Galtieri en la presidencia de la Nación así como la derrota en la guerra de las Malvinas en 1982, aceleraron el fin. Las elecciones celebradas el 30 de octubre de 1983 significaron el restablecimiento del Estado de Derecho y el 10 de diciembre siguiente, Raúl Ricardo Alfonsín, candidato de la Unión Cívica Radical, asumió la Presidencia de la República.

La etapa iniciada en 1983 constituyó, según Marta Philp (2016), “el escenario donde los distintos actores políticos, incluidos los militares, lucharán por instalar sus diferentes lecturas del pasado reciente pero también del pasado lejano, del mito de los orígenes, en función de legitimar sus opciones políticas del presente” (p.304). Para Hugo Quiroga (2016), con Alfonsín nació la época “de la democracia como ilusión” (p.15) y la recuperación de la democracia “abrió la

¹³ El 6 de setiembre de 1930 un golpe militar derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen y comenzó el período conocido como “década infame”, en el que el fraude electoral fue público y frecuente. El 4 de junio de 1943 se produjo la “Revolución del 43” durante la cual gobernaron tres presidentes de facto y que concluyó en 1946 con la elección de Juan Perón como presidente de la Nación. La llamada “Revolución Libertadora”, del 16 de setiembre de 1955 destituyó a Perón y se prolongó hasta 1958 cuando asumió la presidencia Arturo Frondizi, quien fue depuesto por un golpe militar el 29 de marzo de 1962. Un año después asumió Arturo U. Illia, derrocado el 28 de junio de 1966 por otro golpe militar autodenominado “Revolución Argentina”, cuya pretensión era modernizar el país. Entre 1973 y el golpe de estado de 1976, existió un período democrático muy convulsionado durante el cual el partido que gobernó fue el peronismo, que había estado proscrito desde 1955. El 24 de marzo de 1976 se produjo el último golpe cívico-militar que dio origen al “Proceso de Reorganización Nacional”, que se prolongó hasta 1983.

posibilidad de gobernar con legitimidad y de conformar un orden político estable” (pp.13-14).

El gran proyecto nacional de Alfonsín fue la recuperación de la democracia y su consolidación mediante una administración eficiente y moderna. Un logro de su gobierno fue la creación de la Comisión Nacional por la Desaparición de Personas –CONADEP– cuyo informe final, titulado *Nunca más*, contiene un minucioso e inapelable registro de los crímenes cometidos y reveló la existencia de un plan estatal sistemático de exterminio, planificado por los altos mandos militares (Pucciarelli, 2007). Asimismo, llevó a los comandantes de la junta militar ante los tribunales de justicia y a finales de 1985 los ex comandantes fueron condenados, aunque años después serían indultados por el presidente Menem (Alcázar, 2007). Esta obra quedó opacada porque, gracias a las leyes de Punto Final (diciembre de 1986) y de Obediencia Debida (junio de 1987), quedaron sin juicio un sinnúmero de represores.

La transición entre la dictadura castrense y la democracia institucional fue complicada: al descontento de los militares se sumó el del poder económico y el de los sindicatos -que realizaron trece paros nacionales en seis años- y una política económica desacertada que desembocó en una inflación descontrolada. Por ello, puede considerarse que la transición terminó en noviembre de 1993, cuando el Presidente Menem celebró con su antecesor, Raúl Alfonsín, el Pacto de Olivos, un acuerdo para convocar a una convención que reformase la Constitución Nacional. Por esos días, ya se habían franqueado los levantamientos militares de 1987, 1988 y 1990 y superado la crisis económica y política de 1989, que provocó el adelantamiento en unos meses del recambio presidencial (Ansaldo y Giordano, 2012).

Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista, sucedió a Raúl Alfonsín en 1989. Recibió un país descontrolado que atravesaba una grave crisis económica e hiperinflacionaria. Para estabilizar la situación, aplicó el modelo neoliberal y sancionó la Ley de Convertibilidad, que estableció la paridad 1 a 1 entre los valores de la moneda nacional y del dólar estadounidense. Su gobierno llevó a cabo, afirma Jorge Lanata (2003), “la mayor transformación estructural del país después de la Argentina del primer período peronista 1945-1955 [ya que] se animó a realizar lo que ni siquiera las dictaduras militares habían intentado [y] se enajenaron a precio vil la mayor parte de las empresas públicas” (p.562). “La

gran ausente de la enferma democracia argentina -manifiesta este mismo autor- fue la Justicia: para maquillar la impunidad de las transformaciones fue necesario que el aparato judicial estuviera atado de pies y manos” (p.562) y por ello, modificó el número de integrantes de la Corte Suprema. Durante su gestión la Argentina fue el blanco de dos ataques terroristas, a la embajada de Israel y a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), que provocaron 114 muertos.

En la mayoría de los partidos políticos había consenso sobre el hecho de que la Constitución Nacional debía ser reformada, si bien no todos coincidían en los temas a incorporar. Finalmente, luego de intensos debates, el 22 de agosto de 1994 la Convención Constituyente aprobó la nueva Carta Magna que, entre otros cambios, introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, normas para defensa de la democracia y la constitucionalidad. En el aspecto político, aumentó el número de legisladores por provincia, redujo a cuatro años el mandato presidencial, con posibilidad de una reelección inmediata y se atenuó el presidencialismo, con la creación del Consejo de la Magistratura y la Jefatura de Gabinete.

En 1995, con las nuevas condiciones establecidas en la reforma constitucional, Carlos Menem se impuso nuevamente en las elecciones presidenciales. Su segundo gobierno (1995-1999) estuvo caracterizado por el aumento de la corrupción y de los indicadores negativos, como el desempleo, la pobreza y el trabajo precario no registrado. La situación se agravó progresivamente con el transcurso de los años y en 1998 comenzó un período de recesión económica que duraría más de 4 años.

En las elecciones presidenciales de 1999 triunfó el candidato de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR-FREPASO), Fernando De la Rúa. La situación social siguió deteriorándose; las huelgas y los disturbios por los bajos salarios y las malas condiciones laborales se sucedieron. Los diversos actores sociales, partidos políticos y centrales sindicales dispusieron movilizaciones y paros; se produjeron saqueos a comercios y hubo cacerolazos de protesta, que terminaron con la renuncia de De la Rúa, el 21 de diciembre de 2001.

Siguió una seria crisis político institucional, con varios presidentes que se sucedieron en sólo doce días: Ramón Puerta, presidente Provisional del Senado, asumió interinamente y el Congreso designó, el 23 de diciembre, a Adolfo

Rodríguez Saa, a la sazón gobernador de la Provincia de San Luis, como mandatario por 60 días. El 30 de diciembre, “por un complot palaciego de su propio partido, el Justicialista” (Ansaldi y Giordano, 2012, p.559), renunció al cargo, siendo sustituido nuevamente por el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta. Éste dimitió una hora después y debió asumir Eduardo Caamaño, titular de la Cámara de Diputados. Finalmente, el 2 de enero de 2002 el Congreso eligió como presidente interino a un senador nacional por Buenos Aires, el justicialista Eduardo Duhalde.

El nuevo presidente consiguió la declaración de emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria, con lo que se ampliaron los poderes presidenciales; no logró mejorar la situación económica del país y las protestas sociales se multiplicaron; con él se logró, al decir de Ansaldi y Giordano (2012), “una formidable ruptura de las reglas de juego institucional o, si se prefiere, un desquicio social, económico y político” (p.562). Las crisis, como afirman estos mismos autores, “son también crisis de derechos” y en la Argentina “afectó derechos civiles fundamentales de una economía y una sociedad capitalistas, incluyendo el mismísimo derecho de propiedad privada, como en el caso de la confiscación de los depósitos bancarios” (p.562). Un año después convocó a elecciones y el 25 de mayo de 2003 prestó juramento como presidente de la Nación, Néstor Carlos Kirchner, candidato impulsado y sostenido por Duhalde.

Su gobierno llevó adelante una activa aunque discutida política de promoción de los derechos humanos; anuló las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y reiniciaron los juicios a los represores de la dictadura militar. La situación económica en general comenzó a mejorar y varios de sus funcionarios estuvieron involucrados en casos de corrupción. Líder personalista, a pesar de contar con mayoría en ambas cámaras del Congreso, Kirchner hizo uso excesivo de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, legislando a través de decretos de necesidad y urgencia en vez de seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nivel internacional, impulsó la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR -, entidad de la cual fue su primer secretario general, e instrumentó políticas migratorias para favorecer la regularización de inmigrantes del MERCOSUR.

Con relación al acceso a la información, en marzo de 2002 Duhalde había enviado a la Cámara de Diputados un proyecto de ley al respecto, que había sido elaborado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, junto a juristas, académicos y miembros de la Oficina Anticorrupción durante el gobierno de De la Rúa. El proyecto fue modificado y aprobado por la Cámara Baja pero nunca logró convertirse en ley porque se “vio neutralizado por la veloz y sorpresiva ‘irrupción’ del Decreto 1172 de Acceso a la Información Pública – Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus instituciones” (Güida, 2014, p.65) que dictó el presidente Kirchner, el 3 de diciembre de 2003, el cual incluye varios reglamentos generales, estableció normas para el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, sus organismos, empresas, sociedades y entes que funcionen bajo su jurisdicción, así como en las organizaciones privadas que hayan recibido aportes de la Nación. Sin embargo, fue considerada una medida frágil ya que solo regía para el Poder Ejecutivo Nacional y su sostenibilidad en el tiempo como su legalidad fueron discutidas por no estar en las facultades del Presidente limitar los derechos de los particulares y porque los decretos autónomos “sólo pueden regir el funcionamiento interno de la administración” (Díaz Cafferata, 2009, p.172).

Hacia el fin de su mandato se produjeron enfrentamientos con los representantes de los productores rurales y serios cuestionamientos a la probable manipulación de datos estadísticos a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Indec-. No obstante, el apoyo popular a su gestión se vio incrementado, y el Frente para la Victoria volvió a ganar en las elecciones presidenciales de 2007, con Cristina Fernández de Kirchner como candidata.

Ella continuó las políticas iniciadas por su esposo y antecesor en materia de derechos humanos y de planes sociales, así como “un Estado faccioso que impulsó un sistema mafioso de corrupción” (Quiroga, 2016, p.16). Enfrentó a los productores agropecuarios en el llamado “conflicto del campo”, que duró cuatro meses en 2008, reestatizó el sistema de jubilaciones y pensiones que había privatizado Menem, promulgó una controvertida nueva ley de medios de comunicación y la ley de matrimonio igualitario.

La sorpresiva muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 favoreció su reelección en 2011. En materia de derechos individuales, durante su segundo mandato, que se prolongó hasta 2015, el Congreso aprobó la ley de identidad de

género y la de reproducción médicamente asistida, aumentaron los subsidios y los programas asistenciales. La recuperación económica se frenó, el cierre de las importaciones complicó la producción nacional y la inflación fue aumentando año a año (Quiroga, 2016). En lo político, aumentó su personalización del poder, llevó adelante lo que Quiroga (2016) denomina “política de la enemistad [que] excluía a los que no eran amigos” (p.58) y, por su estilo confrontativo, inspiró una mezcla de pasión y odio que dividió a la sociedad argentina entre quienes la admiran con fanatismo y quienes la odian. Sus opositores “sostienen que fue el gobierno más corrupto en la historia del país” (Smink, 2015) y ella misma reconoció, en una entrevista al diario *El País*, de España (Cué, 2017) que durante su gobierno hubo “hechos de corrupción y funcionarios que cometieron hechos de corrupción. Es innegable”.

Según Hugo Quiroga (2016), los doce años de gobierno kirchnerista fueron un período de indudable crecimiento, pero los desórdenes institucionales y las redes de corrupción impidieron la reorientación de los recursos hacia otras áreas de la economía y desafiaron la democracia. Sintetizando el período 1983-2015 dice:

Luego de la “ilusión democrática” vendrán las idas y vueltas, las leyes de punto final y obediencia debida, los indultos presidenciales, el neoliberalismo de los años noventa, la pesada deuda externa, el “pacto de Olivos”, la pobreza extrema y la marginación, el fracaso del gobierno de la Alianza y el colapso institucional de 2001, y un estilo presidencial decisionista, concentrado y verticalista, de doce años de duración. (p.16)

El 10 de diciembre de 2015 asumió la presidencia el Ingeniero Mauricio Macri, por el frente Cambiemos, con mandato hasta 2019. Al carecer de mayoría propia en el Congreso, el parlamento adquirió mayor protagonismo en la toma de decisiones. La llegada de Macri representó “el pasaje de un régimen autoritario a uno republicano, que dé respuesta a los problemas que el kirchnerismo negó, agravó y ocultó” (Quiroga, 2016, p.59).

Entre las primeras medidas de su gobierno se destacan el levantamiento de los controles de cambio que había impuesto su antecesora, la salida del *default* en el que Argentina se encontraba desde hacía quince años, la puesta en marcha

de un importante plan de obras públicas en todo el país y de una política de reinserción de Argentina en el mundo.

Cumpliendo uno de los objetivos fijados a su gobierno, fortalecer la transparencia y los órganos de control, el 29 de setiembre de 2016 promulgó la Ley 27275, de acceso a la información pública, la cual entró en vigencia un año después.

En otro orden, comenzó una dura lucha contra el narcotráfico y al cabo de dos años comenzaron a disminuir la inflación, el desempleo y la pobreza. A pesar del fuerte rechazo de los sindicatos y la oposición, su movimiento triunfó en las elecciones legislativas de 2017 (Cué, 2017).

2.3. COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA

Colombia es un “caso de paradigmática continuidad jurídico-política de la democracia” (Ansaldi y Giordano, 2012, p.593); no sufrió golpes de estado en el siglo XX pero es, “sin duda alguna, el caso más emblemático de ejercicio de la violencia política en América Latina” (p.375).

La violencia de las últimas décadas se debe, principalmente, al accionar de los grupos guerrilleros que surgieron en los años 60 (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN- el Ejército Popular de Liberación -EPL- y el Movimiento 19 de abril -M-19), al narcotráfico que se suma en la década siguiente y a los grupos paramilitares o de autodefensa, conformados por civiles, responsables de asesinatos políticos y secuestros. Una de sus consecuencias fue el desplazamiento forzado, con el correspondiente despojo de sus tierras (para cultivos ilícitos), de un sinnúmero de colombianos - en su gran mayoría campesinos, afrodescendientes, negros, indígenas, palenqueros, raizales y gitanos - lo que ha ubicado a Colombia como segundo país a nivel mundial con el 13% de desplazados internos. Sin embargo, el conflicto armado interno había comenzado mucho tiempo antes, en los años 20 del siglo XX, con enfrentamientos y asesinatos entre partidarios de los dos partidos políticos tradicionales, conservadores y liberales, con crisis en el período 1948-1958, denominado de “La violencia” (Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH, 2015).

Respecto de la situación política institucional, Ansaldi y Giordano (2012) afirman:

hasta principios de la década de 1990 el sistema bipartidista colombiano funcionó mayormente bajo el estado de sitio y con un Ejecutivo con posibilidades de concentrar todos los poderes públicos. [...] los derechos humanos fueron sistemáticamente violados [...]. Colombia es un caso de vigencia del régimen democrático con primacía de la lógica de la guerra. (p.593)

El 7 de agosto de 1982 asumió la presidencia de la República el conservador Belisario Betancourt Cuartas. A diferencia de su antecesor, Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y su política de mano dura, el nuevo presidente detuvo la represión, inició la apertura democrática en el país, realizó gestiones para alcanzar la paz con los grupos guerrilleros y declaró la guerra al narcotráfico. Con ello, logró que las FARC se fortaleciesen, comenzaran los secuestros y surgieran grupos paramilitares, como el Muerte A Secuestradores -MAS-. Un hecho que marcó su mandato fue la toma del Palacio de Justicia por el M-19, en noviembre de 1985, con un operativo espectacular que terminó en una verdadera masacre de los rehenes y de la mayoría de los guerrilleros. En materia educativa fomentó la alfabetización masiva y la universidad abierta.

Le sucedió, en 1986, Virgilio Barco Vargas, de origen liberal, quien continuó la estrategia de su predecesor respecto del diálogo para terminar con la violencia armada. Durante su gobierno, los guerrilleros se unieron en la llamada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar; la violencia siguió creciendo, los asesinatos fueron frecuentes al igual que los desplazamientos forzados. Apareció otra fuerza paramilitar de extrema derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, que financiaba sus actividades con el narcotráfico, los secuestros y aportes de terratenientes y ganaderos, y los grupos paramilitares se expandieron notablemente. Hacia fines de su mandato, dado el recrudecimiento de las masacres y asesinatos selectivos, y sus claros nexos con el narcotráfico, el presidente Barco declaró la ilegalidad de los grupos de autodefensa, a pesar de lo cual éstos siguieron actuando. En otro orden, comenzó la democratización y descentralización política del país, instauró la elección popular de los alcaldes, impulsó reformas en la administración de justicia, de la estructura agraria y urbana.

El presidente siguiente (1990-1994) fue otro liberal, César Gaviria Trujillo, quien llevó a cabo la reforma constitucional que había propuesto su antecesor. Logró encarcelar y matar a muchos narcotraficantes, entre ellos al célebre Pablo Escobar Gaviria. Propició la apertura económica, que repercutió en los regímenes de seguridad social y laboral, emprendió la modernización de puertos, vías y comunicaciones, así como la descentralización política y económica, que significó un real cambio institucional para el país.

La nueva Constitución, redactada por la Asamblea Nacional Constituyente, entró en vigencia el 4 de julio de 1991. Con ella, se estableció un nuevo ordenamiento jurídico, político, económico y social para Colombia y se sentaron las bases para la construcción de un Estado más justo y eficiente. Se reconocieron nuevos derechos económicos y sociales, así como los llamados de tercera generación; se crearon nuevos espacios de participación democrática, se modernizó la justicia, se estableció la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. En lo político, conservó el período presidencial de cuatro años, prohibió la reelección presidencial inmediata y sentó bases para debilitar el bipartidismo y dar mayor participación democrática a otras opciones.

Como aspecto positivo de esta reforma, Martha Herrera, Alexis Pinilla Díaz, Carlos Díaz Soler y Raúl Infante Acevedo (2005) entienden que la configuración política establecida -el Estado Social de Derecho- permitió agrupar los diversos “sectores antagónicos de la sociedad como exguerrilleros, jóvenes, mujeres, sindicalistas, indígenas, negros, que acompañaron esta vez, por primera vez en la historia de las constituciones en Colombia, a las viejas y curtidas elites políticas en un proceso político de carácter colectivo” (p.79) si bien aclaran que las FARC no participaron en el proceso constituyente. Según los autores citados, es “una de las constituciones más bondadosas del mundo en materia de protección de derechos, pero la práctica política avanzó hacia la irrupción hegemónica del Estado neoliberal” (p.80).

El 7 de agosto de 1994 tomó posesión como presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano, también del partido liberal. A poco de iniciar su mandato fue denunciado de haber financiado su campaña electoral con dineros del narcotráfico, lo que provocó una crisis política que causó el deterioro de la situación económica. El hecho dio origen al llamado “Proceso 8.000”, en el cual

el presidente terminó siendo absuelto. En tanto, continuaron los atentados y secuestros, las FARC propinaron los peores golpes al ejército colombiano, además de realizar nuevas modalidades de secuestro como los de tipo masivo en las carreteras.

Según el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), 1997 fue decisivo en la historia colombiana, pues a partir de este año se desataron “una serie de hechos violentos en los que la guerra alcanzó su máxima expresión y dio paso a lo que podría denominarse el gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea” (p.83). Desde el gobierno nacional se puso en marcha un programa especial para la atención de la población desplazada por la violencia y se dictaron medidas de asistencia humanitaria a las víctimas de ataques terroristas, pero evidentemente no fueron suficientes por cuanto, entre 1997 y 2004 “se produjo el mayor número de víctimas de esta forma de violencia registradas en historia de la Colombia contemporánea” (p.83).

A este gobierno le siguió, en 1998, el del conservador Andrés Pastrana Arango, quien decidió continuar con la política de lograr la paz con las agrupaciones guerrilleras por medio de una serie de acuerdos. Inició oficialmente el proceso de paz, reconoció el carácter político de las FARC y estableció una zona desmilitarizada. Durante su presidencia se consolidó la agrupación paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, responsable de la desaparición y asesinato de miles de civiles, líderes indígenas, sindicalistas y militantes de movimientos de izquierda, el desplazamiento forzado de la población y el robo de más de seis millones de hectáreas de tierra, entre otras atrocidades; por su parte, las FARC se fortalecieron y el ELN realizó secuestros masivos. Sin embargo, la economía comenzó a mejorar y a revertirse el proceso inflacionario.

En 2002 asumió la presidencia de la República el ex liberal Álvaro Uribe Vélez, por el movimiento Primero Colombia. Su mandato se caracterizó por la lucha frontal contra los grupos irregulares y el narcotráfico, bajo un programa de gobierno denominado “Política de Seguridad Democrática”. Concretó una discutida desmovilización de los grupos paramilitares y capturó uno de los jefes de las FARC. Por otra parte, llevó a cabo una reforma política tendiente a terminar con la fragmentación y la personalización de la política (Ansaldi y Giordano, 2012), aceleró el crecimiento económico del país y logró aumentar la inversión extranjera.

Hacia el final de su período presidencial impulsó una reforma a la Constitución para permitir la reelección consecutiva del presidente de la república, con lo que logró un segundo mandato (2006-2010) en primera vuelta electoral, con algo más del 62% de los sufragios.

Durante su segunda presidencia, Uribe continuó la misma línea política. Las fuerzas armadas propiciaron duros golpes a las FARC y abatieron a varios jefes de la organización. Continuaron los desplazamientos forzosos a pesar del compromiso institucional de protección de las víctimas y restitución de las tierras. A un año del término del segundo mandato de Uribe, el periodista César Paredes, hizo un balance de su gestión en *Semana.com* (08/07/09) y señaló 7 logros y 7 fracasos. Entre los primeros, destaca la desmovilización de más de 50.000 combatientes de distintos sectores en disputa, lo que significó la reducción de la intensidad del conflicto y la disminución de los delitos contra la población civil; el aumento de la población estudiantil y de la tasa de cobertura en educación; el crecimiento gradual y constante de la economía; la protección de la vida de los opositores, a pesar de sus críticas; la “humanización de la guerra”, con una política integral de derechos humanos y planes para minimizar su impacto en la población civil; el debilitamiento de las FARC y la disminución en más del 90% de los secuestros; y la construcción de nuevos sistemas de transporte en 9 ciudades y de 9 cárceles, con lo que disminuyó el hacinamiento carcelario. Como fracasos más notorios menciona la falta de protección e insensibilidad ante las víctimas del conflicto; el debilitamiento de la salud pública; el ensanchamiento de la brecha entre los más ricos y los más pobres; la descalificación y estigmatización de los opositores; la ejecución de civiles llamados eufemísticamente “falsos positivos”; la falta de una política exterior orientada al desarrollo y a la integración económica; y el debilitamiento institucional.

En 2010 fue elegido Presidente de la República quien fuera Ministro de Defensa de Uribe, Juan Manuel Santos Calderón, por el Partido Social de la Unidad Nacional (usualmente llamado Partido de la U). Durante su gobierno siguió con la política de seguridad democrática de su antecesor, adoptó nuevas medidas de reparación para las víctimas del conflicto armado interno e inició un nuevo proceso de diálogos con las FARC, el cual concluyó en 2016 cuando celebraron un acuerdo para acabar el conflicto.

En materia de democracia y transparencia, el gobierno de Santos desarrolló un programa para construir un estado más eficiente, más transparente y participativo, que brinde mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-. Fue reelegido y asumió un segundo período presidencial, por cuatro años, el 7 de agosto de 2014. Un año después, por su iniciativa, se modificó la Constitución Nacional para eliminar el artículo que permitía la reelección presidencial.

Poco antes de terminar su primer período de gobierno, promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, que reglamentó en enero de 2015. En esa oportunidad expresó:

Esta fue una ley de iniciativa ciudadana, un grupo de organizaciones que trabajaron en el marco de la alianza ‘Más información, más derechos’ propusieron, hicieron, digamos, la primera investigación sobre qué hay en toda América frente al tema de acceso a la información, le propusimos al Gobierno Nacional, el Gobierno Nacional, inmediatamente acogió la iniciativa, la promovió también en el Congreso que finalmente la ley acabó siendo de iniciativa parlamentaria, pero resaltando el trabajo colectivo entre la sociedad civil, el Gobierno y el Congreso. (Observatorio Transparencia y Anticorrupción, 20/1/15)

Como logros de su gobierno, *El Tiempo* (2016) destacó la reducción de la pobreza y las cifras del desempleo, notables avances en política exterior y mejoramientos en el servicio de salud, aunque siguió en crisis. En otro orden, instrumentó políticas de desarrollo social sostenible e incluyente, con calidad en la prestación de los servicios y reivindicación de los derechos ciudadanos y propició la innovación tecnológica, tanto en materia educativa como de producción, como plataforma para la equidad y la competitividad.

El 2 de octubre de 2016 se llevó a cabo un plebiscito para consultar a la población si estaba conforme con el acuerdo firmado con las FARC y triunfó el NO, razón por la cual se renegoció y se modificaron los tratados, los cuales fueron ratificados después por el Congreso. Por sus esfuerzos para terminar con la guerra civil en el país, en 2016 Santos obtuvo el Premio Nobel de la Paz. A

comienzos de 2017 inició una nueva serie de diálogos de paz, esta vez con el Ejército de Liberación Nacional -ELN.

2.4. PERÚ Y EL CAMINO A LA DEMOCRACIA

Perú es una República con un Estado democrático y representativo desde 1821. Sin embargo, en el siglo XX tuvo 31 años de gobiernos militares, 21 de regímenes civiles autoritarios y 47 con autoridades civiles pluralistas (Ames, Bernal, López y Roncagliolo, 2001).

El 29 de agosto de 1975 tuvo lugar un golpe de estado incruento, encabezado por el general Francisco Morales Bermúdez, que derrocó al general Juan Velasco Alvarado, quien, a su vez, había derrocado a Fernando Belaúnde Terry el 3 de octubre de 1968.

De este período, que se prolongó por cinco años, se puede destacar que, en mayo de 1978, a los fines de preparar las condiciones para la transición política, Morales Bermúdez convocó a una Asamblea Constituyente la cual sancionó una nueva Constitución para el país. El texto constitucional fue sancionado el 12 de julio de 1979 y entró en vigencia el 28 de julio de 1980. En ella se instrumentó la democracia representativa, se reforzó la autoridad del Presidente y se instauró la segunda vuelta electoral. El texto constitucional estableció la ciudadanía a los 18 años, abolió la pena de muerte e incorporó una amplia gama de derechos, entre ellos “normas sobre derechos del trabajador a la educación, a la ciencia y la cultura, así como un tratamiento moderno a la familia” (Portocarrero Grados, 2000, p.90).

En las elecciones democráticas de 1980 triunfó el ex presidente Fernando Belaúnde Terry, líder de Acción Popular, quien volvió al poder después de doce años de gobierno militar. Ese mismo año comenzó el accionar activo de la organización terrorista Sendero Luminoso, con acciones desde las poblaciones más postergadas del país, a las que controló por la fuerza (Ames *et al.*, 2001). Por esos años, también apareció otro grupo guerrillero, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru -MRTA- con características diferentes a Sendero Luminoso, tanto en su estrategia como en su accionar, pero que sumó

conflictividad y violencia. El de Belaúnde Terry fue un período de crisis económica, con alta inflación, guerrilla y complicaciones. En lo político, convocó a elecciones municipales, con lo que se restauró la democracia a nivel de gobiernos locales.

Le sucedió, en 1985, el joven Alan García, de la Alianza Popular Revolucionaria Americana -APRA-, quien asumió con gran apoyo popular. Como consecuencia de su política económica heterodoxa, muy intervencionista, durante su gobierno se intensificó la crisis económica, el proceso inflacionario, la recesión económica y la conflictividad social (Ames *et al.*, 2001). La migración interna hacia las capitales, en especial de jóvenes, siguió creciendo; continuó la violencia subversiva y la represión militar, que costó miles de vidas.

Según Alberto Rocha (1994), en la década del 80 se generaron “fenómenos de anomia, informalidad, narcotráfico, violencia, desorganización, masificación, además del proceso de ‘senderización periférica de la sociedad’ y ‘militarización periférica del Estado’ que fue dejando en el medio y acorralados a la sociedad civil y a la democracia” (p.107).

Hacia 1990, al momento de renovar las autoridades nacionales, la situación del Perú era la de un país en quiebra económica, con altísimo nivel de inflación, recesión y aislamiento financiero internacional. En segunda vuelta electoral, el 10 de junio de 1990, Alberto Fujimori, “un semidesconocido ingeniero de origen japonés consiguió la victoria al frente de una organización creada *ex novo*: Cambio 90” (Alcázar, 2007, p.375). El Presidente inició su gobierno en medio de la expectativa general pero dos años más tarde (el 5 de abril de 1992), con denuncias de corrupción y con el apoyo de las fuerzas armadas, encabezó un autogolpe de estado, que denominó Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional: disolvió ambas cámaras del Congreso, intervino el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal de Garantías Constitucionales, con lo que los organismos de control perdieron autonomía y capacidad de fiscalización.

Poco después, Fujimori convocó a un Congreso Constituyente, el cual lo ratificó como Presidente Constitucional de la República el 9 de enero de 1993. El nuevo texto constitucional, que entró en vigencia el 1 de enero de 1994, no presenta muchas modificaciones respecto del de 1979, pero algunas son de fundamental

importancia a nivel político: en lo referente al Poder Ejecutivo, el mandato presidencial se mantuvo en cinco años pero se permitió una reelección inmediata o consecutiva y se le dieron mayores atribuciones. Esta medida permitió la reelección de Fujimori en 1995 pero, luego de su caída, en 2000, fue modificada y quien culmina su mandato presidencial puede volver a ser candidato transcurrido como mínimo un período constitucional. El Poder Legislativo cambió su estructura, pasando de la bicameralidad a la unicameralidad. Además, se reconoció autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades, se introdujo el mecanismo del referéndum para la reforma de la Constitución y se estableció la Defensoría del Pueblo.

El primer gobierno de Fujimori se caracterizó por un activo soporte militar, partidos políticos reemplazados por movimientos electorales independientes, y “una pequeña tecnocracia aparentemente eficiente en la gestión de la política económica, dada la recuperación de la estabilidad y el crecimiento” (Ames *et al.*, 2001, p.20). Su gran triunfo fue la desarticulación del terrorismo, con la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, el 12 de setiembre de 1992. Este hecho, sumado a sus aciertos en el plano económico, acrecentó su popularidad al punto que en 1995 fue reelegido presidente en primera vuelta.

En diciembre del año siguiente se produjo un hecho de impacto mundial: un grupo comando del MRTA tomó la residencia del embajador japonés en Lima en la que se desarrollaba una importante reunión social con alrededor de ochocientos invitados. El hecho, conocido como “crisis de los rehenes” terminó en abril de 1997, cuando Fujimori ordenó un operativo militar tan espectacular como dramático con el que logró liberar a setenta y uno de los cautivos y que marcó el comienzo de la decadencia de la organización emerretista.

Durante el segundo período gubernamental de Fujimori se acentuó el autoritarismo y la concentración del poder en manos del Ejecutivo, con lo que los derechos civiles y políticos, en especial la libertad de expresión e información se vieron restringidos, con actos de censura a los medios de comunicación, represión de las protestas y campañas de difamación. Como logros positivos pueden mencionarse la solución del conflicto con Ecuador y la disminución de la pobreza (Ames *et al.*, 2001).

En las elecciones generales de 2000, plagadas de denuncias de corrupción, Fujimori se presentó por tercera vez consecutiva como candidato presidencial resultando primero para la segunda vuelta. El segundo, Alejandro Toledo, decidió no presentarse alegando que los comicios estaban manipulados desde el Palacio de Gobierno y que había deficiencias técnicas en el conteo de los votos. Así, Fujimori participó solo en la segunda vuelta y, a pesar del rechazo internacional, comenzó su tercer mandato el 28 de julio de 2000, el cual duró solo unos meses ya que, en noviembre del mismo año, en medio de denuncias de corrupción, renunció desde Japón, país en el que se había refugiado.

Vladimiro Montesinos, asesor presidencial, había configurado “un sistema de corrupción perfectamente estructurado para maniatar a todas las instituciones y consolidar el poder de Fujimori” (Ames *et al.*, 2001, p.220), el cual se sospechaba y había sido denunciado por algunos opositores, pero que pudo comenzar a desenmarañarse recién a la caída del régimen fujimorista.

El Congreso lo destituyó y nombró a Valentín Paniagua, a la sazón Presidente del Congreso, quien inició un gobierno de transición, orientado básicamente a tranquilizar el país, instaurar la vigencia del Estado de Derecho, organizar nuevas elecciones, realizar campañas de moralización del sector público, dismantelar el aparato autoritario, luchar contra la corrupción que había comprometido a casi todas las instituciones del Estado, defender la ética pública e instalar acuerdos y mesas de diálogo sobre diversos temas, con actores de la sociedad civil (Ames *et al.*, 2001). Así, se creó la Mesa para la Lucha contra la Pobreza y la Comisión de la Verdad y Reconciliación -CVR- la cual, dos años después, presentó un informe sobre la violencia vivida en Perú entre 1980 y 2000, el accionar de Sendero Luminoso y el MRTA y la represión militar. En materia de transparencia, se creó un portal en internet, en el que se publicaron informaciones de todas las entidades del Estado e incluyó una sección específica dedicada a la transparencia económica.

Como consecuencia de los comicios siguientes, el 28 de julio del 2001 el economista Alejandro Toledo Manrique, del partido Perú Posible, juró como Presidente de la República, para el período 2001-2006.

Respecto del nuevo presidente, Ames *et al.* (2001) expresaron:

Social y étnicamente, se le puede definir como un “cholo”, es decir, el indio mestizado, el migrante del campo que hizo realidad el mito del progreso por la educación. Su elección como Presidente de la República abre posibilidades valiosas para que la conciencia nacional reelabore sus viejos prejuicios discriminadores y de desvalorización de su población autóctona. (p.43)

Su gobierno gozó de baja popularidad, envuelto en acusaciones de corrupción de la más variada índole. En 2003, para prevenir un desborde social luego de una serie de protestas y huelgas de diferentes áreas del sector público y privado, declaró el “Estado de emergencia”, con recorte de las garantías y libertades constitucionales por el término de un mes. Sin embargo, fue un período de relativa estabilidad política y tuvo importantes logros en materia económica, con crecimiento sostenido y expansión de algunos sectores, como minería, construcción y agroindustria. Respetó el orden constitucional y las libertades, principalmente la de prensa. Entre otras, promulgó la Ley N° 27806, de Transparencia y acceso a la información pública, que entró en vigencia en enero de 2003 e incluye mecanismos para la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, el presupuesto y la rendición de cuentas. Esta ley había sido elaborada por el Congreso con el aporte de diferentes sectores de la sociedad civil, entre ellos, el Consejo de la Prensa Peruana y el Instituto Prensa y Sociedad (Defensoría del Pueblo, 2005). Fue modificada meses después, por Ley N° 27927, para instaurar la responsabilidad del Estado en crear y mantener registros públicos de manera profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud.

En 2006, volvió a la presidencia Alan García, del Partido Aprista Peruano. Si bien mantuvo el crecimiento sostenido del país y disminuyó el índice de pobreza, durante su gobierno se produjeron protestas sociales en diversos lugares, originadas en su mayoría por conflictos mineros. Según Oscar Murillo Ramírez (2012):

La tensión social producida por la minería ha sido el foco de la conflictividad social en el Perú de los últimos años, aunada con una serie de factores como la ausencia de un sistema de partidos sólido y la debilidad de los actores políticos y del Estado, además

de la falta de legitimidad del sistema político. Sin duda, la endeble articulación entre el crecimiento económico y el desarrollo social es uno de los factores centrales de la creciente movilización social. (p.9)

Lo sucedió, en 2011, el ex comandante Ollanta Humala Tasso, por la alianza electoral Gana Perú quien permaneció en el cargo hasta el 28 de julio de 2016. Al asumir, juró sobre la Constitución de 1979, rechazando la vigente desde 1993 redactada durante el gobierno de Fujimori. El objetivo de su gobierno, afirma Murillo Ramírez (2012), fue “mantener el crecimiento sostenido y lograr una mayor inclusión social, metas que requieren la superación de importantes problemas estructurales en el nivel estatal nacional y subnacional” (p.15). Sin embargo, continuaron los conflictos sociales, como consecuencia, fundamentalmente, de la crisis minera, y su nivel de popularidad fue en descenso.

Alberto Arispe (2016) considera que el de Humala fue un gobierno regular, que mejoró los indicadores sociales en materia de educación, servicios básicos y salud, que disminuyó la pobreza y que “entrega un país en democracia y sin grandes desequilibrios macro”, pero aumentó la inseguridad y el deterioro de la imagen de las instituciones; que había recibido el país “con un superávit fiscal equivalente a 2% del PBI y lo deja con un déficit fiscal equivalente a 2.5% del PBI”. Cuando compara los últimos tres gobiernos afirma:

Durante 2001-2006, el PBI creció en promedio 5.7% anual. En 2006-2011, el PBI aumentó 6.7% promedio anual. Durante el gobierno de Humala, el PBI se elevó 4.4% anual [...]. Con Humala el Perú creció menos que con Toledo y García. Menor crecimiento va de la mano de menor inversión, menor creación de empleo y menor reducción de pobreza. (Arispe, 2016)

Según las cifras que aporta, “en lo referente a disminución de pobreza, el gobierno de García fue mejor que el de Humala y el de Humala mejor que el de Toledo” (Arispe, 2016).

Pedro Pablo Kuczynski, del partido Peruanos Por el Cambio -PPK- asumió la presidencia de la República del Perú el 28 de julio de 2016. A poco de asumir, fue acusado de haber cometido hechos de corrupción cuando fuera Ministro de

Alejandro Toledo y en diciembre de 2017 superó un pedido de vacancia ante el Congreso.

2.5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES DE ARGENTINA, COLOMBIA Y PERÚ: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Como se ha visto, los tres países en estudio modificaron sus Constituciones Nacionales en las últimas décadas: Argentina lo hizo en 1994, durante el gobierno de Carlos Menen; Colombia en 1991 durante la presidencia de César Gaviria (algunos artículos se reformaron posteriormente); en tanto Perú la modificó en dos oportunidades: en 1979, en las postrimerías del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas, y en 1993, durante la gestión de Alberto Fujimori. En todos los casos se trató de modernizaciones constitucionales; los cambios acentuaron aspectos para reforzar la democracia, afirmaron los derechos humanos, reconocieron los derechos de los pueblos originarios, los niños y los consumidores, introdujeron los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular; ampliaron la libertad expresión y la de prensa.

Se examinan, a continuación, separadamente, las Constituciones vigentes en Argentina, Colombia y Perú y sus modificaciones, en especial en lo concerniente al derecho de acceso a la información y se verifican las similitudes y diferencias entre ellas.

2.5.1. Constitución de la Nación Argentina

La Constitución de la Nación Argentina fue aprobada en 1853 por una asamblea constituyente integrada por representantes de trece provincias. Su texto fue modificado siete veces (en 1860, 1866, 1898, 1949, 1956, 1957 y 1994) y ha sido dejado sin efecto o reformado por autoridades de facto en nueve oportunidades.

Desde su primera versión (1853) la Constitución Argentina contempla el derecho de acceso a la información implícitamente en su artículo 1, al adoptar la forma republicana de gobierno, que presupone necesariamente el principio de publicidad de los actos de gobierno. Además, el artículo 14 declara que todos los habitantes tienen el derecho, entre otros, de peticionar a las autoridades y de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa.

La reforma de 1994 abarcó 44 artículos e incluyó 17 disposiciones transitorias. En ella (Art.75, inc.22) se dio rango constitucional a varios tratados y declaraciones internacionales sobre derechos humanos. Taxativamente se mencionan: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del delito de genocidio; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En lo político, se estableció el voto directo, la reelección presidencial por una vez y el acortamiento de su mandato de 6 a 4 años, el tercer senador por la minoría, el sistema de *ballotage* o segunda vuelta electoral en la elección presidencial en caso de que ningún candidato obtenga más del 45 % de los votos válidos emitidos o alcance un mínimo de 40 % y supere al segundo por más del 10 %.

El objetivo de los constituyentes fue actualizar y modernizar la Carta Magna, atenuar el presidencialismo y fortalecer los mecanismos de control, perfeccionar el equilibrio entre los poderes y conferir más independencia al Poder Judicial (Quiroga, 2016). Sin embargo, “la política agonía a la que volvimos - que esencialmente ha primado en la historia argentina - nos dio como resultado un deficiente y parcial cumplimiento de la ley suprema” afirma Antonio María Hernández (2014, p.10A), ya que, a 20 años de la reforma, no se han sancionado más de la mitad de las leyes reglamentarias de la Constitución.

Con relación al derecho de acceso a la información pública, además de lo enunciado en los tratados internacionales, la reforma de 1994 lo incorporó en forma expresa en varios apartados. El Art.38 establece que “los partidos políticos deberán dar publicidad del origen de sus fondos y patrimonio” y les garantiza “el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas”. El Art.41 ordena a las autoridades proveer “a la información y educación ambientales”; con lo que se impone al Estado la obligación de informar sobre las condiciones ecológicas de la Nación para garantizar la protección del derecho a un ambiente sano y la preservación de los recursos naturales (Armesto y Güida, 2014).

El Art.42 otorga el derecho a “una información adecuada y veraz” a los consumidores y usuarios de bienes y servicios. El Art.43 garantiza la protección de los datos personales obrantes en los registros o archivos estatales, mediante el recurso de hábeas data. Finalmente, el Art.75, inc.19, establece, como atribución del Congreso Nacional, proveer a la difusión de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico.

Finalmente, como asevera Chumbita (2000),

las nuevas cláusulas sobre participación ciudadana incorporadas a la Constitución, como la iniciativa popular en materia legislativa, la defensa del medio ambiente y de los consumidores, e incluso la participación de las asociaciones representativas de los usuarios en el control de los servicios públicos, serían ilusorias sin el derecho de acceder a la información gubernamental. (p.10)

2.5.2. Constitución Política de Colombia

Entre 1810 y finales del siglo XIX se sucedieron, en Colombia, varias constituciones con diferentes proyectos de organización estatal que enfrentaron a liberales y conservadores. La Constitución Política de 1886 sustituyó la Carta Magna de 1863 y rigió -con reformas en 1905, 1910, 1936, 1954, 1957, 1958, 1968 y 1984- la vida del país hasta la sanción de la Constitución de 1991, vigente en la actualidad, con una reforma en 2005.

Su texto “encierra en una síntesis afortunada diversos elementos de un proyecto de democratización de la vida política de Colombia, el cual enfrenta hoy no

pocos obstáculos” (Barreto y Sarmiento, 1997, p.7). Desde el punto de vista político, contiene, según Miguel Ángel Urrego (1998),

dos visiones sobre la nación que resultan en principio contradictorias. Por un lado se establece el origen multiétnico y pluricultural de la sociedad, lo cual aparece, para los apologistas de esta visión, como uno de los grandes logros de la reforma de los noventa. Por otro lado, la Constitución consagra el neoliberalismo como el modelo económico de la nación, lo cual amenaza con diluir los frágiles hilos del tejido social y de la simbología nacional. (p.17)

El artículo 1 de la Carta Magna prescribe que el Estado de Colombia está “organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. La república es, para Mario Madrid-Malo Garizábal (1998) “el fruto de la participación del ciudadano en el establecimiento y control del poder político” (p.36) y entiende que la democracia participativa hace referencia al juicio de los ciudadanos “llamado opinión pública”, y que el ejercicio de los derechos de expresión, opinión, comunicación y petición son expresiones de esa participación (p.41).

En el Título II, “De los Derechos, las garantías y los deberes” están enumeradas las prerrogativas de los colombianos en materia de acceso a la información. Así, el artículo 15 reconoce el derecho a “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”, es decir, introduce la acción de *habeas data* o de “autodeterminación informativa” con relación a los datos sobre cada uno y, al mismo tiempo, el derecho al olvido respecto de la información que ha dejado de ser cierta (Barreto y Sarmiento, 1997). El artículo 20 “garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. Al respecto, es relevante destacar la calidad de veraz e imparcial impuesta constitucionalmente a la información que se brinde. Los comentaristas de la Constitución Barreto y Sarmiento (1997) consideran que la libertad de expresión “desempeña un rol capital en la vida política, pues es la vía democrática para la búsqueda del cambio social y con él, de la justicia” (p.66) ya que “a través de ella es posible la democratización de la sociedad civil” (p.66) y

que “la democratización de los medios de comunicación es condición indispensable para la democratización de la sociedad puesto que la restricción de su ejercicio limita [...] las posibilidades de acceso al poder de los sectores minoritarios o excluidos” (p.69).

El artículo más concreto respecto del tema que nos ocupa es el 74, que establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley” puesto que, al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos posibilita el ejercicio del derecho a la información existente en los archivos.

Con relación a los partidos políticos, el artículo 107 estipula que “tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”. Además, entendiendo que la oposición tiene un rol fundamental en la democracia, tanto para garantizar los derechos de las minorías como para evitar los abusos de poder, el artículo 112 otorga a los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno una serie de derechos para facilitarles la función de control: “el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación”. Mauricio García Villegas (1997), al comentar este artículo entiende que se trata del desarrollo del derecho de petición al que se refiere el artículo 23 de la misma Carta Política Nacional.

Finalmente, el artículo 93 establece que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia” y que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno, con lo que les otorga prevalencia sobre cualquier disposición o norma nacional. Esto significa que, en caso de existir diferencias o contradicciones entre una norma internacional de derechos humanos ratificada por el Congreso y una local, el contenido de aquella prevalece sobre ésta.

2.5.3. Constitución Política de Perú

El primer Congreso Constituyente del Perú se instaló en 1822 y un año después sancionó la Constitución Política de la República Peruana. Sin contar los Estatutos y Reglamentos Provisorios, la Carta Magna actual, que data de 1993, es la decimosegunda que rige en el país.

Si bien está considerada una nueva Constitución y no una reforma de la que regía desde 1979, en líneas generales no varió mucho con relación a la anterior, aunque algunas de sus innovaciones son muy importantes tanto a nivel político como en relación a los derechos ciudadanos.

Entre las primeras, se extendieron las facultades del Poder Ejecutivo Nacional, se permitió una sola reelección inmediata o consecutiva al mandato presidencial¹⁴, se suprimió la bicameralidad y se impuso la unicameralidad en el Poder Legislativo, se reformó el Consejo Nacional de la Magistratura, se estableció la figura de la Defensoría del Pueblo y se introdujo el mecanismo de referéndum o consulta popular para la aprobación de algunas normas.

Con relación al acceso a la información, entre los derechos fundamentales de las personas establecidos en el artículo 2, el inciso 4 otorga “las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley”; en tanto el inciso 5 incluye el derecho a “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido” con excepción de aquellas “que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”. Para abarcar a la totalidad de la población y proteger a los ciudadanos de las comunidades nativas en el reconocimiento de estas libertades, el inciso 19 admite la identidad étnica y cultural y el derecho a utilizar su propio idioma ante las autoridades (el artículo 48 determina que, además del castellano, son lenguas oficiales del país, en las zonas donde

¹⁴ El 4 de noviembre de 2000, por Ley N° 27365, se modificó el artículo 112 de la Constitución para eliminar la reelección presidencial inmediata. A partir de allí, para volver a postularse, debe transcurrir, como mínimo un período constitucional.

predominen, el quechua, el aymara y demás lenguas aborígenes). A propósito de la información y la expresión, el Tribunal Constitucional precisó que “en un Estado social y democrático de derecho, ambas libertades son el canal de garantía mediante el cual se ejercita el debate, el consenso y la tolerancia social”.

El artículo 200 establece como garantías constitucionales las acciones de hábeas corpus, amparo, hábeas data, inconstitucionalidad, cumplimiento y acción popular. El inciso 3 contempla que el hábeas data “procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnere o amenace los derechos a que se refiere el Art. 2, incisos 5, 6 y 7 de la Constitución”. En cuanto al alcance de este derecho, Ames *et al.* (2001) señalan que una sentencia del Tribunal Constitucional advierte que el hábeas data permite acceder “a los registros de información almacenados en centros informáticos o computarizados, cualquiera sea su naturaleza, a fin de rectificar, actualizar, excluir determinado conjunto de datos personales, o impedir se propague información que pueda ser lesiva al derecho constitucional a la intimidad” (p.186). Al respecto, según Hugo Chumbita (2000), la jurisprudencia peruana ha declarado procedente la acción de *habeas data* fundada en el desconocimiento del derecho de toda persona a solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública.

Con relación a los partidos políticos, el artículo 35 asegura su funcionamiento democrático, “la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado”.

En cuanto a la forma de gobierno, ratificando lo dispuesto por la Constitución de 1823 y las que le siguieron, según el artículo 43, el Perú es una república “democrática, social, independiente y soberana” con gobierno unitario, representativo y descentralizado. Atento que la publicidad de los actos de gobierno es uno de los principios constitutivos clásicos del sistema republicano, se sobreentiende el acceso a la información como derecho ciudadano.

Por último, la Cuarta Disposición Final de la Carta Magna establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades deben interpretarse “de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el

Perú”. Al respecto, el país ha firmado, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los cuales tienen, como se ha visto, múltiples referencias al acceso a la información.

2.5.4. Similitudes y diferencias entre las Constituciones de Argentina, Colombia y Perú

De acuerdo a los textos constitucionales revisados, los tres países están organizados políticamente como repúblicas, federal la Argentina y unitarias, Colombia y Perú. El mandato presidencial es de 4 años en Argentina y Colombia y de 5 años en Perú. En Argentina se admite una reelección inmediata; en Colombia no es posible la reelección y en Perú debe haber como mínimo un período intermedio para poder postularse nuevamente al cargo.

En general, los derechos que reconocen las tres Constituciones son similares, y las diferencias aparentan ser más de forma que de fondo. Se observa, por ejemplo, en lo concerniente a transparencia y acceso a la información, que la Constitución de Perú (Art.2, inc.5) incorporó como derecho fundamental de las personas, el de “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública”, la de Argentina (Art.42) otorga el derecho “a una información adecuada y veraz” y la de Colombia (Arts.20 y 23) garantiza la libertad “de informar y recibir información veraz e imparcial” y establece que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Perú destaca que no es necesario justificar el pedido, Argentina resalta que la información que se brinde debe ser adecuada y veraz, es decir la respuesta debe proporcionarse en forma clara y conveniente, en tanto Colombia, además de la veracidad, exige la imparcialidad en la contestación y que el pedido se realice de manera respetuosa.

A los partidos políticos, las tres Cartas Magnas les exigen transparencia y difusión del origen de sus fondos y patrimonio y les reconocen el derecho de acceso a la información, con algunas variantes: la de Argentina hace referencia al acceso a la información pública y el derecho a la difusión de sus ideas, la de Perú acentúa la gratuidad en el acceso a los medios de comunicación de propiedad del Estado, mientras que la de Colombia especifica el derecho de acceso a la información y a la documentación oficial a los partidos de la oposición.

En cuanto a los tratados internacionales que se refieren a las libertades y derechos humanos, la Constitución Argentina los menciona expresamente y les da rango constitucional, es decir les otorga cumplimiento obligatorio; en tanto las de Perú y Colombia los coloca a nivel de fuente para interpretar las normas relativas a las libertades, derechos y deberes de las personas, si bien Colombia les da prevalencia sobre las disposiciones nacionales.

2.6. CONSIDERACIONES FINALES

La consolidación democrática fue definida por Leandro Morlino (1989) como el “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (p.13). Las formas o modalidades que adopta esta consolidación se manifiestan o afectan seis ámbitos: “a) estructuras y procedimientos democráticos; b) relaciones entre las estructuras o entre los poderes previstos por el ordenamiento del país; c) partidos y sistemas de partidos; d) estructuras de intereses; e) relaciones estructuras de mediación-sociedad civil; f) relaciones estructuras de mediación-régimen” (p.20).

En esa línea de pensamiento, se puede afirmar que ninguno de los países estudiados tiene consolidada su democracia. En efecto, las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI fueron años de conflictos tanto en Argentina como en Colombia y Perú. Hubo problemas en los partidos políticos, crisis en las estructuras de los gobiernos, choques entre diferentes sectores de la sociedad civil.

Argentina recuperó la democracia en 1983; las crisis posteriores terminaron con gobiernos, pero no con el régimen institucional; existe una cierta estabilidad política pero no una democracia totalmente consolidada. En efecto, además de sufrir el impacto del predominio del Poder Ejecutivo sobre el legislativo y el judicial y la personalización del poder, fue lesionada por “la debilidad de los controles institucionales, la disgregación del sistema de partidos, las nuevas formas de representación, el poder de los *mass media*, las nuevas tecnologías de información y comunicación política, las desigualdades múltiples, y la corrupción generalizada” (Quiroga, 2016, p.17).

En Colombia no hubo golpes militares, pero la confrontación con el narcotráfico, el conflicto con la subversión, los secuestros y la guerra sin cuartel entre los paramilitares o autodefensas y la guerrilla subversiva, marcaron a los sucesivos gobiernos y dejaron serias huellas en la sociedad colombiana, que afectan la consolidación de la democracia.

Perú superó la inflación, pero continúan los problemas con la sociedad civil. Se celebran elecciones en forma regular desde comienzos del siglo y el actual presidente es el cuarto consecutivo elegido democráticamente, pero persiste, al decir de Murillo Ramírez (2012) “un sistema político aún en recuperación democrática y una movilización social creciente que busca mayores niveles de inclusión” (p.15).

Para Ansaldi y Giordano (2012), es innegable que en el período analizado los tres países han mejorado su democracia: los tres han tenido elecciones periódicas, alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno y fuerzas armadas sin injerencia en las decisiones políticas. Sin embargo, es también indiscutible que en Argentina el Poder Ejecutivo ha avanzado sobre el Legislativo e incluso sobre el Judicial; que el Poder Legislativo ha perdido fuerza debido a la práctica de algunos presidentes, como Menem y Kirchner, de gobernar por decreto¹⁵; que en muchas oportunidades el Poder Judicial actuó supeditado a los intereses gubernamentales y que el presidencialismo se ha acentuado al admitirse la

¹⁵ El informe de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios de fecha noviembre 2018 indica que Raúl Alfonsín dictó 6 DNU durante su gobierno, o sea 0,1 DNU por mes, mientras que Carlos Menem dictó 284, o sea 2,4 por mes y Néstor Kirchner 239, o sea 4,3 por mes. Recuperado de [https://www.cac.com.ar/data/documentos/30_Informe%20sobre%20Decretos%20de%20Necesidad%20y%20Urgencia_FINAL%20\(1\).pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/30_Informe%20sobre%20Decretos%20de%20Necesidad%20y%20Urgencia_FINAL%20(1).pdf) (Consultado el 21/8/2017).

reelección inmediata. Respecto de este punto, existen diferentes posturas: Quienes defienden la reelección, consideran conveniente no privar al pueblo de las ventajas que ofrece la experiencia de un buen presidente y que la continuidad política es necesaria para el desarrollo del país. Quienes la rechazan, sostienen que un candidato que tiene en sus manos los recursos del poder se encuentra en mejores condiciones que el simple ciudadano que aspira a la presidencia y que la reelección es, en muchos casos, el resultado de la coacción y el fraude (Villarán, 2016). Concretamente lograron la reelección inmediata Carlos Menem y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos en Colombia y Alberto Fujimori en Perú.

Es interesante señalar que la Corporación Latinobarómetro revela que, en 2017, el 38% de los encuestados estaba satisfecho con la democracia argentina, mientras que solo el 17% de los colombianos y el 16% de los peruanos lo estaba respecto de la democracia en su país. Esta satisfacción se relaciona, según este Informe, con la aprobación del gobierno, ya que es una variable de desempeño. En efecto, el 32% de los argentinos dijo tener confianza en el gobierno, mientras que 18% de peruanos y 16% de colombianos confiaban en el de sus países. Correlativamente, el 85% de los colombianos consideraba que estaban gobernados por grupos poderosos en su propio beneficio, en tanto el 80% de los peruanos y el 73% de los argentinos respondieron que sus gobiernos no defienden los intereses de la mayoría (Corporación Latinobarómetro, 2017).

Desde otro punto de vista, en Argentina y Colombia hubo una manifiesta evolución ideológica en los partidos políticos tradicionales y en sus líderes, lo que Miguel Carreras (2012) denomina “proceso de moderación y desideologización” (p.181) de los partidos. Esta mutación se dio en el Partido Justicialista argentino, de origen populista, que con Menem se pasó al liberalismo e hizo un giro a la izquierda con Néstor y Cristina Kirchner. En Colombia, Álvaro Uribe, que siempre había militado en el partido liberal, en 2002 al no tener consenso dentro de su partido, decidió presentarse como candidato a la presidencia en forma independiente, para lo cual creó un movimiento que llamó Primero Colombia y logró superar al candidato oficial del Partido Liberal, Horacio Serpa, por 2.347.876 votos. En 2013 fundó, junto a un grupo de ex funcionarios de su gobierno, el partido Centro Democrático, de centro derecha, que es actualmente el principal opositor al gobierno de Santos. En Perú, en

cambio, se percibe una “crisis de credibilidad y de representación” (Ames *et al.*, 2001, p.158) en los partidos políticos, cuya organización depende, muchas veces, de la voluntad del líder y la mayoría de las organizaciones políticas no tienen estructura a nivel nacional.

En cuanto a la gobernabilidad, Francisco Delich (2004) afirma que es un problema explícito en América Latina (por ende, en Argentina, Colombia y Perú) y considera que solo es explicable si se analizan los regímenes políticos “con nuevos instrumentos conceptuales, más allá de los tradicionales de legitimidad y legalidad” (p.31), lo cual sobrepasa los límites de este trabajo.

En lo que respecta a las leyes de acceso a la información, la de Perú data de mediados de 2002, en tanto Colombia la sancionó en 2014 y Argentina, en 2016. Si bien es el tema que se tratará en profundidad en el capítulo siguiente, como marco histórico institucional se verifica que en los tres países fueron el resultado de la influencia de la sociedad civil ante los avances de la corrupción del gobierno. En efecto, en Perú se aprobó durante la presidencia de Alejandro Toledo, luego de la caída de Fujimori; en Colombia, durante la primera presidencia de Juan Manuel Santos, quien se propuso modernizar el Estado y luchar contra la corrupción; en tanto en Argentina se sancionó al comienzo de la presidencia de Mauricio Macri, como respuesta a la corrupción y la falta de transparencia que alcanzó a los más altos funcionarios del período de Cristina Fernández de Kirchner.

Finalmente, coincidimos con Hugo Quiroga (2012) cuando afirma que “la democracia sólo es viable cuando se basa en acuerdos fundamentales entre los participantes de la vida en común, cuando cuenta con instituciones justas, [y cuando existen] fuerzas de ruptura que tengan voluntad de reforma” (p.219). Es indudable que la existencia de leyes y políticas reales de acceso a la información contribuye a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, controlar el poder y optimizar la gobernabilidad, básicas para la democracia.

CAPÍTULO 3:

**Identificación, descripción y análisis de la
legislación sobre acceso a la información pública**

3.1. INTRODUCCIÓN: FORMA Y CONTENIDO DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Un discurso es, según Eliseo Verón (2004), “el lugar de encuentro de dos conjuntos de relaciones, las que hacen a la producción y las que hacen al reconocimiento” (p.32) relacionadas entre sí por la circulación. Cuando las condiciones productivas incumben a los mecanismos de funcionamiento de la sociedad se plantean dos problemáticas: “la de lo ideológico y la del poder de los discursos” (p.134), como dos dimensiones del funcionamiento de los discursos sociales.

El texto de las leyes se rige por convenciones y tiene una estructura específica y concreta, que responde al discurso jurídico, tipo de discurso social que se caracteriza por usar lenguaje formal, explícito y con fórmulas determinadas, y por tener un orden lógico y jerárquico en la forma disponer, para evitar ambigüedades o interpretaciones erróneas. Estas reglas del lenguaje “prescriben intenciones y son indiferentes a los resultados” (Verón, 2004, p.175) por cuanto “los resultados son siempre extralingüísticos” (p.176). Al mismo tiempo, es un discurso político, que se caracteriza por considerar el interés público, trascender las preocupaciones privadas, revestir una forma más general e impersonal, poseer rasgos genéricos y no invitar al diálogo personal (Quiroga, 2016).

Por otra parte, cada institución y cada país tienen costumbres y usos específicos que definen la forma y hasta el vocabulario a utilizar (dentro de la misma lengua castellana), con lo que la corrección procedimental no significa igualdad entre los textos de las leyes de cada lugar porque, aunque el asunto del que se disponga sea el mismo, también influyen las convicciones políticas y el contexto en que se sanciona una ley. Es lo que Marc Angenot (1998) denomina “dominancia de ciertos hechos semióticos -de ‘forma’ y de ‘contenido’- que sobredeterminan globalmente lo enunciable” (p.21).

Varios autores han escrito acerca de los puntos y/o principios fundamentales que debe contener una ley de acceso a la información para que realmente sea eficaz. Carlos Cordero Sanz (2008), por ejemplo, considera nueve puntos básicos que no pueden faltar: 1) el acceso a la información es un derecho de todos; 2) el derecho se aplica a todas las entidades que desarrollen funciones públicas; 3) realizar las solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito; 4) los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes; 5) el principio debe ser la publicidad e interés público y el secreto debe ser la excepción; 6) las negativas deben estar justificadas y limitadas; 7) todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa; 8) los organismos públicos deben poner a disposición de la población la información esencial y trascendente que les corresponde y 9) el derecho debe ser garantizado por un órgano independiente.

Severiano Fernández Ramos (2008), por su parte, sostiene que la ley debe ser lo más amplia y abarcativa posible y no limitarse a ordenar las reglas básicas, de modo que, por vía reglamentaria, solo se definan los aspectos imprescindibles; pero advierte que la ley no es suficiente y se requiere la instrumentación de políticas públicas de transparencia, que incluyan medidas complementarias, además de voluntad política. En cuanto a su contenido, estima que debe delimitar los sujetos titulares, los sujetos pasivos y las condiciones para el ejercicio del derecho. Asimismo, debe incluir las garantías administrativas básicas, las reglas de procedimiento y los aspectos relacionados con el deber de reserva o secreto de parte de los agentes públicos. Afirma que su ámbito de aplicación tiene que ser amplio y no debe confundirse con la Ley de Procedimiento Administrativo, pues sus objetivos son diferentes: el de “la Ley de Procedimiento es someter a unas garantías legales la actuación de las Administraciones en ejercicio de poder público, mientras que la Ley de Acceso a la Información es plasmar un principio horizontal de transparencia” (Fernández Ramos, 2008, p.128). Asimismo, entiende que debe existir coordinación entre la Ley de Acceso a la Información y las Leyes de protección de la privacidad, porque éstas delimitan informaciones que no pueden ser accesibles a terceros sin consentimiento del titular y, por lo tanto, restringen el derecho a la información. Del mismo modo, debe relacionarse con la legislación sobre archivos públicos, por cuanto la gestión integral de los documentos es indispensable no solo para el acceso, sino para que los documentos existan (no

hayan sido eliminados), sean localizables por la Administración e identificables por los ciudadanos, pues la conservación o eliminación de los documentos públicos se establece desde la legislación archivística, a través de la aplicación de la función archivística de evaluación. Finalmente, aconseja que la autoridad de aplicación de la Ley sea un organismo dotado de autonomía funcional o con personalidad jurídica propia, integrado por expertos.

Santiago Díaz Cafferata (2009) insiste en la conveniencia de que exista un marco legal único, sencillo y homogéneo en el país, que abarque a los tres poderes del Estado y a los sujetos privados obligados a brindar información pública, porque esto permite a los ciudadanos habituarse a un solo procedimiento. Subraya que la ley debe reconocer que el acceso a la información pública es un derecho de todos los ciudadanos y que éstos pueden recurrir a los tribunales ante su denegación; que es conveniente que el derecho pueda ser ejercido también por las personas jurídicas y los extranjeros residentes y no residentes en el país; que no sea necesario expresar los motivos de la requisitoria, que el trámite sea sencillo, gratuito o que sólo incluya los costos de reproducción de la información que se solicite y que prevea plazos de entrega. Además, afirma que la ley debe especificar cuál es la información que los órganos estatales deben necesariamente producir, sistematizar y publicar y prever sanciones para quienes lo incumplan. En caso de información declarada secreta, este secreto debe ser acotado en el tiempo, en un plazo legalmente previsto, transcurrido el cual la información será de conocimiento público. Por otra parte, juzga esencial establecer el cuidado integral de los documentos estatales, para preservar la verdad histórica y sancionar penalmente su destrucción o adulteración voluntaria. Debe permitir el acceso a la información en cualquier tipo de soporte en tanto sea pública por su objeto, así como prever en forma expresa la existencia de excepciones en resguardo de otros derechos y, de ser necesario, establecer el principio de segregación de la información.

Para María Clara Güida (2014), una ley de acceso a la información pública “no debe preverse como una mera respuesta del Estado ante la solicitud de los particulares, sino como parte de una política pública digital integral en materia de gobierno abierto” (p.69). Respecto del contenido, considera fundamental que la norma prevea la transparencia activa por sobre la pasiva y garantice el acceso a la información “de manera completa, adecuada, oportuna y veraz a través de

procedimientos expeditos y sencillos y de sistemas de búsqueda, desagregación y procesamiento de la información pública y de los datos que la configuran” (p.69). Entiende, además, que debe tener en cuenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar la obtención de la información.

Toby Mendel (2009), finalmente, cita nueve principios publicados por la Organización No Gubernamental¹⁶ “Artículo 19” con relación a las mejores prácticas en materia de la legislación sobre el derecho que nos ocupa, los cuales se apoyan en la legislación internacional y regional, la práctica y los principios generales reconocidos por la comunidad de las naciones. Son ellos: 1°) “La legislación sobre la libertad de información debe guiarse por el principio de la transparencia máxima” (p.39); 2°) “Las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave” (p.41); 3°) “Las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental” (p.42); 4°) “Las excepciones deben definirse clara y exigentemente, y con sujeción a pruebas estrictas de ‘daños’ e ‘interés público’” (p.43); 5°) “Deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo” (p.46); 6°) “No se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos” (p.48); 7°) “Las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público” (p.48); 8°) “Las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse” (p.49) y 9°) “Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección” (p.50).

Sobre la base de estos conceptos, en este capítulo se realiza un análisis descriptivo de las leyes de transparencia y acceso a la información pública vigente en los tres países en estudio: la Ley N° 27806, del 13 de julio de 2002, modificada por Ley N° 27927, del 13 de enero de 2003, de Perú; la Ley N° 1712,

¹⁶ La Organización No Gubernamental (ONG) es una institución sin fines de lucro, creada con el objetivo de actuar en acciones solidarias, en el campo de las políticas públicas o en defensa del medio ambiente. La expresión Organización No Gubernamental fue empleada por primera vez en el año de 1950 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para definir a las organizaciones civiles que no tenían ningún vínculo con el gobierno. (<https://kerchak.com/que-es-una-organizacion-no-gubernamental/>)

del 06 de marzo de 2014, de Colombia y la Ley N° 27275, del 14 de setiembre de 2016, de Argentina, así como sus antecedentes y decretos reglamentarios, a los fines de verificar en qué medida incluyen los tópicos indicados por los teóricos. Seguidamente, se comparan los textos legales para encontrar similitudes y diferencias y estudiar el rol que se otorga a los archivos en cada una de ellas.

3.2. SITUACIÓN EN PERÚ

En el marco de la Constitución de 1993 y de los derechos y garantías constitucionales, en la década del 90 se modificó el Código Penal peruano para incorporar medidas para combatir el enriquecimiento ilícito y la corrupción, se dictaron algunas normas específicas anticorrupción, y se sancionó una ley contra el nepotismo. Sin embargo, estas medidas no tuvieron aplicación efectiva y siguió rigiendo la “cultura del secreto”, con resistencia de las autoridades a brindar información y establecimiento de restricciones al acceso (Defensoría del Pueblo, 2005).

Con la caída del presidente Fujimori, en noviembre de 2000, se evidenció la necesidad de contar con reglas precisas que aseguraran la transparencia del Estado, la rendición de cuentas de los gobernantes y la lucha contra la corrupción. Así, en febrero de 2001 el Gobierno de Transición dictó el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, que estableció el procedimiento para posibilitar el acceso a la información, y en marzo del mismo año dictó el Decreto de Urgencia N° 035-2001, que creó mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal y permitir la adecuada rendición de cuentas. Dos meses después se sancionó la Ley N° 27482, que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos de los tres poderes del Estado, desde el Presidente de la Nación hasta las autoridades municipales. Paralelamente, se creó un portal informático para que el ciudadano pudiera observar con transparencia el movimiento financiero del Estado (Ames *et al.*, 2001).

Con estos antecedentes, el 13 de julio de 2002 fue sancionada la Ley N° 27806, promulgada por el Presidente Alejandro Toledo el 02 de agosto de 2002 y modificada por Ley N° 27927, sancionada el 13 de enero de 2003 y promulgada el 03 de febrero de 2003 por el mismo Presidente de la Nación. Su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 72-2003-PCM, de fecha 6 de agosto de 2003, fue elaborado por una Comisión Multisectorial creada al efecto y sometido a consulta ciudadana. Este decreto sufrió varias modificaciones, la última de las cuales data de junio de 2013.

De acuerdo a su texto ordenado por Decreto Supremo N° 043-2003¹⁷, tiene un total de treinta y seis artículos y tres disposiciones transitorias y está compuesta de la siguiente manera:

- Título I: Disposiciones Generales (4 artículos);
- Título II: Portal de Transparencia (2 artículos);
- Título III: Acceso a la Información Pública del Estado (16 artículos);
- Título IV Transparencia sobre el manejo de las Finanzas Públicas (14 artículos):
 - Capítulo I: Publicación de Información sobre Finanzas Públicas,
 - Capítulo II: De la Transparencia Fiscal en el Presupuesto, el Marco Macroeconómico y la Rendición de Cuentas;
- Disposiciones Transitorias, Complementarias y Finales (3).

La finalidad de la ley (Art.1°) es “promover la transparencia de los actos del Estado” y regular el derecho de acceso a la información previsto en la Constitución. Salvo las excepciones establecidas taxativamente en los Art.15°, 16° y 17°, toda la información del Estado “se presume pública” (Art.3°) y todas las personas pueden “solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública” (Art.7°), sin necesidad de manifestar la causa, más allá de los datos que, obligatoriamente (Art.5°) deben publicarse en los Portales de Transparencia de cada entidad. Las excepciones mencionadas en los artículos citados se relacionan con los documentos clasificados como secretos

¹⁷ Ver Texto completo en Anexo I.

(información militar o de inteligencia), reservados (información del ámbito policial y de relaciones exteriores y aquella cuya divulgación puede comprometer la seguridad nacional) y confidenciales (información relacionada con trámites en curso, datos personales, tributarios y bancarios). Con relación a los documentos secretos, el mismo Art.15° establece que cinco años después de que un documento haya sido registrado como tal, cualquier persona puede solicitarlo, si “su divulgación no pone en riesgo la seguridad de las personas, la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático”. Por otra parte, el Art.18° señala que la información contenida en los citados Art.15°, 16° y 17°, de las excepciones, “son accesibles para el Congreso de la República, el Poder Judicial, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo”, con lo que se garantiza el control de la información clasificada como secreta, reservada o confidencial.

El Art.10° define información pública como “cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales” y establece que los organismos públicos están obligados a proporcionar la información que dispongan “en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control”. Este último requisito, como dice Toby Mendel (2009), es razonable, “siempre y cuando la información archivada con una entidad privada sea considerada bajo el control de la entidad pública que la archivó así, y siempre que permanezca accesible a la entidad pública” (p.143).

Respecto del procedimiento (Art.11°), el pedido debe formularse al funcionario designado por la entidad o, de no existir esa designación, a quien posea la información o a su superior y éste debe responder normalmente dentro de los siete días hábiles. De no mediar respuesta, el solicitante considerará denegada la solicitud y puede apelar. Agotada la vía administrativa, es posible iniciar un proceso contencioso administrativo u optar por el proceso de habeas data. En cuanto al precio (Art.20°), sólo podrá cobrarse el monto de la reproducción del documento y todo costo adicional será considerado una restricción al ejercicio del derecho.

Una particularidad de esta ley es que dedica todo un Título (catorce artículos) a la transparencia sobre el manejo de las finanzas públicas y crea herramientas para el acceso a la información de carácter fiscal “a fin de que los ciudadanos puedan ejercer supervisión sobre las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas” (Art.23°). Incluye obligaciones extensas y detalladas respecto de la publicación proactiva que deben difundir todas las entidades públicas y, específicamente, algunas de ellas como el Ministerio de Economía y Finanzas (Art.26°), el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) (Art.27°), la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Art.28°) y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) (Art.29°). La exigencia abarca información presupuestaria, referencias sobre empleados, proyectos, contratos y adquisiciones, deuda pública interna y externa, datos macroeconómicos e incluso indicadores de gestión y predicciones económicas, con plazos precisos de publicación. Además, establece la obligatoriedad de presentar un “informe preelectoral” (Art.35°) que reseñe lo realizado por la Administración, tres meses antes de la fecha fijada para las elecciones generales, con una proyección para los siguientes cinco años y los compromisos asumidos para los años siguientes.

Una aclaración interesante que introduce el Art.13° es que las entidades no tienen el deber de “crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido” pero sí, de informar al solicitante tal situación. Del mismo modo, tampoco están obligadas a realizar una evaluación o análisis de la información que suministren. Esto significa que sólo están obligados a proporcionar la información o el documento solicitado, tal cual se encuentra, sin explicarlo ni analizarlo.

Con relación a los archivos, el Art.21° obliga al Estado a “crear y mantener registros públicos de manera profesional”, prohíbe a las entidades públicas “destruir la información que posea” y les exige “remitir al Archivo Nacional¹⁸ la información que obre en su poder, en los plazos estipulados por la Ley de la materia”. Dispone, asimismo, que “el Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo

¹⁸ Como se aclaró en el punto 1.4 (cita 12) la denominación “Archivo Nacional” es un error del legislador por cuanto la institución se denominaba y se denomina Archivo General de la Nación.

razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normatividad por la que se rige el Archivo Nacional."

Toby Mendel (2009) califica esta ley como progresista porque "incluye todas las características clave requeridas para dar vigencia al derecho a la información de conformidad con el principio de la transparencia máxima" (p.143). Considera que algunas de sus disposiciones "son apropiadas pero algo breves, omitiendo algunos detalles que sí contienen otras leyes" y que sus prescripciones "sobre la divulgación proactiva de información son posiblemente las más detalladas de todas las Leyes de DI, particularmente con relación a la información financiera" (p.143).

Por vía reglamentaria (Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 070-2013 PCM) se especifican concretamente las obligaciones de las entidades públicas y empresas del Estado para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, las responsabilidades de los funcionarios encargados de entregar los datos solicitados, las sanciones que les corresponden en caso de incumplimiento y se detallan las características a observar por los Portales de Transparencia, los requisitos y formalidades que debe contener la solicitud de acceso a la información, aclarando que la respuesta puede proporcionarse vía correo electrónico. Respecto de la información de carácter reservado, el Art.16° responsabiliza administrativa, civil y penalmente a los entes autorizados a utilizarla con los fines para los cuales fue otorgada en tanto el Art. 20° establece que la desclasificación de esos documentos debe hacerse por Resolución fundada. El Art.21° obliga a las instituciones a llevar un registro específico de la información secreta y reservada que dispongan con su respectiva fecha de desclasificación, cuando ocurra. Una de las modificaciones incorporadas por el Decreto de 2013 establece que la organización de los archivos públicos, así como la digitalización de los documentos "se rigen obligatoriamente por las normas y políticas emanadas del Sistema Nacional de Archivos" (Arts.24° y 25°) con lo que se relaciona la política de acceso con la normativa archivística.

La Ley fue complementada por el Código Procesal Constitucional (Ley N° 28237), el cual establece las reglas procesales con respecto al derecho y la acción de habeas data (Título IV, Arts.61° a 74°).

En 2010, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información N° 27806, por Decreto Supremo N°063/2010 PCM el Presidente Alan García dispuso la implementación de un Portal de Transparencia estándar como herramienta informática de utilización obligatoria por los organismos obligados en dicha ley. Este dispositivo estandariza los contenidos informativos, y se propone fomentar la publicación de contenidos en formatos reutilizables para “elevar el nivel de transparencia y fortalecer la vigilancia ciudadana sobre los actos de gestión de la Administración Pública” (Art.5).

Por otra parte, a los fines de profundizar la lucha contra la corrupción y facilitar la participación de los ciudadanos, el 6 de enero de 2017, por Decreto Legislativo N° 1353, se crearon dos organismos en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El primero es la autoridad nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública y el segundo, el órgano resolutorio competente para resolver las controversias. El hecho de que ambas entidades dependan del Ministerio de Justicia limita su acción, ya que la última instancia administrativa queda dentro del mismo Ministerio. Por dos decretos reglamentarios (Decretos Supremos N° 019-2017-JUS y N° 011-2018-JUS) se fijaron los requisitos para acceder a esos cargos, las funciones, deberes y derechos de cada uno de los miembros del Tribunal (Presidente, Secretario y vocales) así como la metodología para la designación.

Además de la Defensoría del Pueblo, organismo oficial que interviene en casos de vulneración del derecho a la información, varias organizaciones no gubernamentales se han ocupado de vigilar el cumplimiento de la Ley. Entre ellas se pueden citar el Consejo de la Prensa Peruana, el Instituto Prensa y Sociedad y Ciudadanos al día (Defensoría del Pueblo, 2005). La primera de estas instituciones se involucró fundamentalmente en la promoción de la ley, mediante la organización de talleres de capacitación, la publicación de un “Manual ciudadano para el acceso a la información pública”, de distribución gratuita y otras iniciativas en especial en el interior del país (Bertoni, 2011).

3.3. SITUACIÓN EN COLOMBIA

Colombia tiene una extensa historia legislativa que reconoce el acceso a la información. El antecedente más lejano se encuentra en el Código de Organización Política y Municipal de 1888, que permitía a los ciudadanos solicitar documentos públicos a organismos gubernamentales salvo que alguna ley dispusiera lo contrario (Mendel, 2009; Bertoni y Torres, 2012).

Además de estar reconocido por la Constitución Política nacional de 1991, especialmente en sus artículos 15, 20 y 74 (como se vio en el capítulo 2), se pueden citar la Ley N° 57 de 1985, que ordena hacer públicos los actos y documentos oficiales (actos legislativos y de gobierno, leyes, decretos, resoluciones, contratos en los que sea parte la nación o entidades descentralizadas) y la Ley N° 594 del 2000, Ley General de Archivos, cuyos artículos 27 y 28 se refieren al acceso y consulta de los documentos, ejercicio libre al que tiene derecho la ciudadanía, salvo aquellos documentos que tengan carácter de reserva por parte de la ley (Pulido Daza, Arce y Silva Bohórquez, 2013).

En 2012 el Congreso de la República sancionó la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Su texto enfatizaba la importancia de disponer de políticas de gestión de la información que garantizaran una adecuada producción, sistematización y publicación de documentos públicos; establecía un Programa de Gestión Documental y creaba un Sistema de Información. Eran, sin dudas, “políticas fundamentales para pasar de políticas de acceso a la información a políticas integrales de gestión de la información pública” (Bertoni y Torres, 2012). Sin embargo, algunos de sus artículos generaron mucha controversia y fue declarada inexecutable por el Tribunal Constitucional por Sentencia C-274/13.¹⁹

¹⁹ Entre los puntos criticados por el Tribunal Constitucional y las entidades consultadas se pueden señalar los alcances de la legitimación pasiva y de la reserva de información por cuestiones de seguridad, la amplitud de los sujetos obligados y algunas cuestiones de redacción o vacíos que, a criterio del Tribunal, no resultaban entendibles y ponían en riesgo el ejercicio del derecho. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-274-13.htm> (Consultado el 18/04/18).

Finalmente, el 6 de marzo de 2014 se aprobó la Ley N° 1712, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual rescata muchos preceptos de la ley de 2012 y presenta aspectos que la sitúan en la última ola de legislaciones, tales como el énfasis en la gestión integral de la información con políticas que promueven una adecuada producción, sistematización y publicación de documentos públicos. El texto legal consta de treinta y tres artículos y su composición es la siguiente:

- Título I: Disposiciones Generales (6 artículos) - Incluye glosario;
- Título II: De la Publicidad y del Contenido de la Información (11 artículos);
- Título III: Excepciones Acceso a la Información (5 artículos);
- Título IV: De las Garantías al Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información (7 artículos);
- Título V: Vigencia y Medidas de Promoción (4 artículos).

La ley fue reglamentada por el presidente Juan Manuel Santos por Decreto N° 103, del 20 de enero de 2015²⁰.

El objeto de la ley (Art.1°) es “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información”, en base a los principios de máxima publicidad, transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad, divulgación proactiva de la información y responsabilidad en su uso, con la aclaración de que al aplicarlos debe utilizarse “un criterio de razonabilidad y proporcionalidad” (Art. 3°) y de que la información suministrada debe ser “oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles [...] teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad” (Art.3°). Según el Art.7° la información debe estar disponible por “medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica”.

Una particularidad de esta ley es su clara relación con la política archivística y la gestión documental. Así, el Art.6° incluye una serie de definiciones, entre ellas

²⁰ Ver texto completo de la ley 1712 y del Decreto 103 en Anexo II.

las de archivo, documento de archivo, gestión documental, datos abiertos e información. De esta última dice “Se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen”.

Las entidades están obligadas a adoptar un Programa de Gestión Documental integrado con sus funciones administrativas (Art.15°) así como procedimientos “para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos”, considerándolos “centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública” (Art.16°).

En lo que respecta los sujetos obligados a brindar información (Art.5°), la ley es amplia y no los enumera particularmente. Incluye a todas las entidades públicas, de “todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital”, organismos estatales, personas físicas y jurídicas que presten funciones o servicios públicos, partidos políticos y entidades que administren fondos públicos. Además de obligarlos a difundir en forma proactiva la información, se les exige “implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos” (Art.4°) y divulgar la información “en diversos idiomas y lenguas” para permitir el acceso a “a los distintos grupos étnicos y culturales del país” así como a personas “en situación de discapacidad” (Art.8°).

La información que, mínimamente, debe publicar cada organismo en forma proactiva (Art.9° y 11°) se relaciona tanto con la estructura del sujeto obligado como con los servicios, procedimientos y funcionamiento que brinda. La obligación abarca desde la estructura orgánica y los horarios de atención, el presupuesto anual y la escala salarial de los empleados, hasta las normas que lo rigen, plan de compras y contrataciones, plan anticorrupción y de atención al ciudadano, pasando por los servicios que se prestan, procedimientos, informes y mecanismos de control. Además, el Art.12° les exige publicar el esquema de lo que publicará incluyendo el cuadro de clasificación de los documentos que conserva en su Archivo, en tanto el Art.13° los obliga a contar con “Registros de Activos de Información” que cumplan las normas dictadas por el Archivo General

de la Nación, respecto de “la constitución de las Tablas de Retención Documental –TRD- y los inventarios documentales”.

La solicitud puede ser realizada por cualquier persona (Art.24°), en forma oral, escrita o electrónica (Art.25°) y la respuesta (Art.26°) debe ser “oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada”, gratuita y por escrito. En caso de negativa, pueden interponerse recursos. El acceso a la información sólo puede ser denegado en forma motivada, por escrito y permanente, cuando su difusión pueda dañar intereses públicos (Art.19°), o derechos de personas físicas o jurídicas (Art.18°).

Como órgano de aplicación de la Ley no se crea una entidad específica, sino que se designa al Ministerio Público (Art.23°).

Los últimos artículos obligan al Ministerio Público y al Ministerio de Educación a realizar, con el apoyo de la sociedad civil, acciones de capacitación respecto de la utilización de la ley y a fomentar el estudio de la Constitución y las prácticas democráticas.

El decreto reglamentario tiene cincuenta y tres artículos y está conformado de la siguiente manera:

- Título I: Disposiciones generales;
- Título II: Publicación y divulgación de la información pública – transparencia activa,
 - Capítulo I: Directrices Generales para la Publicación de Información Pública,
 - Capítulo II: Accesibilidad y otras directrices;
- Título III: Gestión de solicitudes de información pública – transparencia pasiva,
 - Capítulo Único: Recepción y Respuesta a Solicitudes de Información Pública y otras Directrices;
- Título IV: Gestión de la información clasificada y reservada,
 - Capítulo I: Información Pública Clasificada,

- Capítulo II: Información Pública Reservada,
- Capítulo III: Directrices para la Calificación de Información Pública como Clasificada o Reservada,
- Capítulo IV: Denegación o rechazo del Derecho de Acceso a la Información Pública por Clasificación o Reserva;
- Título V: Instrumentos de la gestión de información pública,
 - Capítulo I: Registro de Activos de Información,
 - Capítulo II: Índice de Información Clasificada y Reservada,
 - Capítulo III: Esquema de Publicación de Información,
 - Capítulo IV: Programa de Gestión Documental;
- Título VI: Seguimiento a la gestión de la información.

En este Decreto se amplían e incorporan algunos conceptos, se detallan taxativamente los datos que deben publicarse en forma proactiva respecto de los empleados públicos, se insiste en la necesidad de facilitar el acceso a la población en situación de discapacidad y se especifica el procedimiento para solicitar información, en especial si se trata de información clasificada y reservada. Al respecto (Art.16°) se aclara que puede solicitarse información personalmente - por escrito o en forma oral -, telefónicamente, por correo postal o electrónico o mediante el formulario existente en el sitio web oficial del organismo correspondiente. Con relación a la información clasificada y reservada, establece las directrices para la calificación, así como la forma de su divulgación parcial, en caso de ser posible.

El Título V (16 artículos) está referido a los cuatro instrumentos de gestión de información pública: Registro de Activos de Información; Índice de Información Clasificada y Reservada; Esquema de Publicación de Información y Programa de Gestión Documental; detalla los datos que debe incluir cada uno de ellos y obliga a utilizar las tecnologías de la información y garantizar su actualización y divulgación.

Para completar la legislación, a fines de diciembre de 2015 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dictó la Resolución N° 3564 por la que se establecieron los “lineamientos respecto de los estándares para la publicación y divulgación de la información, accesibilidad en medios electrónicos para población en situación de discapacidad, formulario electrónico para la recepción de solicitudes de acceso a información pública, condiciones técnicas para la publicación de datos abiertos y condiciones de seguridad de los medios electrónicos” (Art.1°).

3.4. SITUACIÓN EN ARGENTINA

Como se ha visto en el capítulo anterior, el acceso a la información es un derecho reconocido por la Constitución Nacional Argentina y existía, por lo tanto, aún sin la sanción de una ley específica al respecto. Sin embargo, es innegable que su práctica debía ser regulada, para que el ejercicio de este derecho no quedase librado a la buena voluntad y arbitrio del funcionario de turno y para eliminar el ocultamiento y la vieja “cultura del secreto” (Baragli, Raigorodsky y Gómez, 2003).

Entre los antecedentes a la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27275, se puede citar el proyecto presentado en la Cámara de Diputados, en 2001, por la Oficina Anticorrupción, el cual fue discutido y comparado con otras iniciativas de la sociedad civil durante 2004 y 2005 pero nunca llegó a aprobarse en el Senado. A partir de ese momento, diferentes instituciones y medios de comunicación desarrollaron campañas de promoción y difusión de este derecho. En 2010 el Senado dio media sanción a otro proyecto, sobre la base de varias iniciativas, pero no fue aprobado por la Cámara baja (Bertoni, 2011; Oyhanarte y Kantor, 2015).

Con anterioridad, en 1999 se había sancionado la Ley N° 25152, de Administración de los recursos públicos, cuyo artículo 8° enumera los documentos producidos en el ámbito de la Administración Nacional a los que se le reconoce el carácter de información pública, y establece que serán “de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla”.

Otros antecedentes fueron la Ley N° 25831, de 2004, que establece el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y garantiza el derecho de acceso a la información relacionada con el ambiente que se encuentre en poder del Estado nacional, provincial, municipal, así como de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas; la Carta Compromiso con el Ciudadano aprobada por Decreto N° 229/2000, que contempla en su artículo 4, inciso e) el derecho a obtener información clara, completa y veraz sobre las actividades de la Administración Pública Nacional; y el Decreto N° 1172/2003 que regula el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

La Ley N° 27275 fue sancionada por el Congreso de la Nación el 14 de setiembre de 2016, promulgada por el presidente Mauricio Macri por Decreto N° 1044/2016 del 28 del mismo mes y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el día siguiente. Fue reglamentada por Decreto N° 206/2017 el 28 de marzo de 2017 y, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 38 entró en vigencia el 29 de setiembre de 2017²¹. Tiene un total de cuarenta artículos y está conformada de la siguiente manera:

- TÍTULO Preliminar: (1 Artículo);
- TÍTULO I: Derecho de acceso a la información pública,
 - Capítulo I: Régimen general (6 artículos),
 - Capítulo II. Excepciones (1 artículo),
 - Capítulo III: Solicitud de información y vías de reclamo (10 artículos),
 - Capítulo IV: Agencia de Acceso a la Información Pública (11 artículos),
 - Capítulo V: Responsables de acceso a la información pública (2 artículos);
- TÍTULO II - Transparencia Activa (3 artículos);
- TÍTULO III - Disposiciones de aplicación transitorias (6 artículos).

²¹ Ver Texto completo de la ley N° 27275 y su decreto reglamentario en Anexo III.

Una particularidad de esta norma, asevera Marcela Basterra en el prólogo de la obra *Ley de acceso a la información pública comentada*, es que aborda el derecho de acceso desde cinco planos diferentes: “a) derecho humano fundamental, b) instrumento para la participación ciudadana, c) elemento para garantizar otros derechos, d) herramienta para mejorar la gestión pública y, e) instrumento de control de la *res pública*” (Pérez, 2017, p.17).

Al igual que la ley peruana, su objetivo (Art.1°) es promover “transparencia de la gestión pública” y garantizar “el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública” y se agrega el de “promover la participación ciudadana”. Estos objetivos se asientan en una serie de principios: Presunción de publicidad, Transparencia y máxima divulgación, Informalismo, Máximo acceso, Apertura, Disociación, No discriminación, Máxima premura, Gratuidad, Control, Responsabilidad, Alcance limitado de las excepciones, *In dubio pro petitor*, Facilitación, y Buena fe, con lo que se pretende, según Adrián Pérez (2017) que el objeto no “constituya una mera declaración de intenciones” (p.28).

En concordancia con los principios de “informalismo” y “no discriminación”, cualquier persona humana o jurídica, pública o privada, sin necesidad de patrocinio letrado ni expresión de motivos puede ejercer el derecho de solicitar y recibir información pública (Art.4°); en tanto, atento al principio de “máxima divulgación”, ésta (Art.5°) debe ser entregada en formatos digitales abiertos y completa, si bien eso no genera la obligación de “procesarla o clasificarla”. Del mismo modo, por el principio de “gratuidad” el Art.6° aclara que sólo corren por cuenta del solicitante los costos de reproducción. El Art.8° responde al principio de “alcance limitado de las excepciones” al establecer específicamente las restricciones al acceso, con la aclaración de que deben estar fundamentadas y con la especificación final de que las excepciones “no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”.

También de conformidad al principio de informalismo, el procedimiento para solicitar información (Art.9°) es sencillo, ágil, puede realizarse por escrito o por medios electrónicos, y no requiere más formalidad que la identificación de la identidad y datos de la información que se solicita y de contacto del solicitante, “a los fines de enviarle la información solicitada o anunciarle que está disponible”.

El Art.2° establece que el derecho engloba la facultad de “buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información”, con lo que se reconoce el derecho del ciudadano a ser informado y la obligación estatal de brindar la información que se solicite. Estos preceptos colocan esta ley a la vanguardia de las tendencias en cuanto a definición de derecho de acceso a la información pública. Precisamente, el Art.3° define información pública como “todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien” y documento como “todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial”. Estos conceptos son más precisos que los de la Ley Modelo de la OEA (Art.1°, inc.c y d), para la cual información es “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública” y documento, “cualquier información escrita, independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial, de si fue o no fue creada por la autoridad pública que la mantiene y de si fue clasificada como confidencial o no”. Se destaca, fundamentalmente, el hecho de que la información pública debe estar contenida en un documento, independientemente de su formato y soporte.

En lo que respecta a los “sujetos obligados a brindar información”, el Art.7° los detalla taxativamente e incluye a los tres poderes del Estado Nacional con todas sus dependencias, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público Fiscal, las empresas del Estado, los organismos descentralizados y entidades privadas que reciben fondos públicos, en concordancia con los estándares internacionales en la materia.

En cuanto al plazo para responder todo pedido de información, el Art.11° lo fija en 15 días hábiles, prorrogables por un término similar pero sólo en caso de que exista dificultad para reunir la información solicitada, en cuyo caso tal situación debe ser comunicada por acto fundado al solicitante antes del vencimiento del plazo. Éste, a su vez, también por razones fundadas, puede solicitar la reducción del plazo. La denegatoria de un pedido no sólo tiene que estar debidamente fundamentada, sino que debe ser dispuesta por la autoridad máxima de la entidad. La falta de respuesta se considera denegatoria (Art.13°) y habilita las

vías de reclamo. El Art.12° autoriza el suministro parcial de información, “utilizando el sistema de tachas”, en caso de que el documento solicitado incluya datos de acceso limitado.

El Art.14° prevé una doble vía de reclamo: judicial y administrativa. La primera se debe tramitar por medio del amparo y la segunda, ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico del Poder Ejecutivo, con autonomía funcional y rango de Secretaría del Estado, creado en el Cap.IV (Arts.19° a 27°). En dicho capítulo se especifican las atribuciones, competencias y funciones de esta Agencia, el procedimiento para seleccionar al Director y las causales para su remoción.

Cada organismo está obligado (Art.30°) a designar un responsable de tramitar las solicitudes de acceso a la información en la propia entidad, con funciones específicas detalladas en el Art.31°, en tanto el Art.28° obliga a los otros poderes del Estado involucrados por la ley (Poder Legislativo, Poder Judicial de la Nación, Ministerio Público Fiscal, Ministerio Público de la Defensa y Consejo de la Magistratura) a crear, en sus jurisdicciones, organismos similares a la Agencia de Acceso a la Información Pública, con competencias y funciones semejantes.

Complementariamente, se crea el Consejo Federal para la Transparencia (Art.29°) como “espacio para fomentar instancias de coordinación y cooperación interjurisdiccional en materia de políticas de acceso a la información, a nivel nacional y federal, respectivamente” (Pérez, 2017, p.96), constituido por un representante de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con funciones de cooperación técnica y de concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El Art.32° se refiere a la transferencia activa; enumera la información que debe publicarse, “en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos”, de “manera clara, estructurada y entendible” para que la ciudadanía pueda tener un acceso directo y conocer funciones, acciones, resultados, estructuras y recursos de los órganos del Estado.

Finalmente, dado que Argentina es un Estado Federal, el Art.36° invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a las disposiciones de la ley. Varias provincias argentinas y la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al igual que muchos municipios argentinos, han dictado sus propias leyes

de acceso a la información (varias incluso son anteriores a la Ley N° 27275) con alcances diferentes.

Es de señalar que las disposiciones de la Ley 27275 complementan las Leyes N° 19549, de Procedimientos Administrativos, N° 25188, de Ética en el ejercicio de la función pública, N° 25326, de Hábeas Data y N° 26856, que obliga a publicar las sentencias, acordadas y resoluciones del Poder Judicial.

El Decreto reglamentario establece (Art.8°, inc.a) que la información mantiene el carácter de reservada, confidencial o secreta durante 10 años, luego de los cuales debe analizarse la viabilidad de desclasificarla y que, en caso de utilizarse el sistema de tachas (Art.12°) debe comunicarse al solicitante los motivos que la causaron.

3.5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS TRES LEYES

Desde lo formal, las tres leyes tienen una estructura similar y responden a los mismos códigos interpretativos. Están organizadas en Títulos, que abarcan una determinada cantidad de artículos, cada uno de los cuales comienza con una leyenda que alude al tema o asunto que trata. En el caso de la ley de Colombia, algunos artículos incluyen una explicación adicional en un párrafo aparte, titulado párrafo. En la de Perú, al igual que en la de Argentina, uno de los Títulos está dividido en Capítulos y éstos, en artículos, los cuales también tienen una denominación.

Al comparar los textos legales, se observan similitudes y diferencias entre ellas, algunas formales, otras conceptuales, otras correspondientes a la modalidad del discurso del legislador, otras, debidas a la fecha de sanción de la ley y otras, finalmente, relacionadas con el objetivo del dispositivo.

Respecto de la fecha, la ley de Perú data de 2002, con una modificación al año siguiente, mientras que la de Colombia fue sancionada en 2014 y la Argentina en 2016.

Como se explicó en el Capítulo 1, en especial los puntos 1.2. Políticas de comunicación y acceso a la información a nivel internacional y 1.4. Legislación sobre acceso a la información en América Latina, en los años que las separan, numerosos países trataron el tema, legislaron al respecto y algunos conceptos evolucionaron. Así, en cuanto al objetivo de la ley, (artículo 1º de las tres leyes) el de la peruana es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho de acceso a la información, la de Colombia establece que es regular el derecho de acceso a la información pública y los procedimientos para su ejercicio, en tanto la argentina dispone que su objeto es garantizar el ejercicio de este derecho, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Del texto se deduce que la prioridad para Perú es la promoción de la transparencia como forma de lucha contra la corrupción mientras que para Colombia lo esencial es la información y su difusión, para vencer la cultura del secreto mientras que Argentina pone el acento en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana.

En el siguiente cuadro se comparan algunos de los temas que tratan las leyes que se estudian:

	COLOMBIA <i>Ley N° 1712: LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NACIONAL</i>	PERU <i>Ley N° 27806, modificada por Ley N° 27927: LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</i>	ARGENTINA <i>Ley N° 27275: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</i>
Objetivo / Alcance	Regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para su ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.	Promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información.	Garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.
Definición de INFORMACION PÚBLICA	Toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal. Información: conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen.	Cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.	Todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.

Definición de DOCUMENTO	Documento de archivo: registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones.	===	Todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.
Principios que la rigen	Máxima publicidad Transparencia Buena fe. Facilitación No discriminación Gratuidad Celeridad Eficacia Calidad de la información Divulgación proactiva Responsabilidad en el uso	Publicidad	Presunción de publicidad Transparencia y máxima divulgación Informalismo Máximo acceso Apertura Disociación No discriminación Máxima premura: Control Responsabilidad Alcance limitado de las excepciones In dubio pro petitor Facilitación Buena fe:
Sujetos de derecho	Toda persona.	Toda persona.	Toda persona humana o jurídica, pública o privada.

Sujetos obligados	<p>Toda entidad pública, en todas las ramas, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada, nacional, departamental, municipal y distrital; los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función o servicios públicos respecto de la información relacionada con la prestación del servicio; toda persona natural, jurídica o dependencia que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información relacionada con el desempeño de su función; los partidos o movimientos políticos y los grupos de ciudadanos; las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de origen público; las personas naturales o jurídicas que reciban fondos públicos territoriales y nacionales, respecto de aquella información que se produzca en relación esos fondos.</p>	<p>El Poder Ejecutivo, Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los Gobiernos Regionales; los Gobiernos Locales; los Organismos autónomos; las entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.</p>	<p>La administración pública nacional, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa, el Consejo de la Magistratura; las empresas y sociedades del Estado, las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga participación minoritaria, los Concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios de uso del dominio público; las organizaciones empresariales, partidos políticos, sindicatos, universidades y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos; Instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado nacional; Personas jurídicas públicas no estatales en todo aquello que estuviese regulado por el derecho público; Fideicomisos constituidos total o parcialmente con recursos o bienes del Estado nacional; los entes cooperadores con los que la administración pública nacional celebre convenios; el Banco Central de la República Argentina; los entes interjurisdiccionales en los que el Estado nacional tenga participación o representación; los concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar, destreza y apuesta.</p>
-------------------	--	--	--

Transparencia activa / información proactiva	<p>Estructura orgánica, funciones y deberes, ubicación de sus sedes y áreas, divisiones y horario de atención al público; presupuesto general, ejecución presupuestal anual y planes de gasto público para cada año fiscal.</p> <p>Cargo, escalas salariales, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios. Normas generales y reglamentarias, políticas, manuales, metas y objetivos de las unidades administrativas, resultados de auditorías, indicadores de desempeño; obras públicas, bienes adquiridos y arrendados; contratos de prestación de servicios.</p> <p>Plan de compras anual, plazos de cumplimiento de los contratos.</p> <p>Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.</p> <p>Servicios que se brindan al público.</p> <p>Procedimientos que se siguen para tomar decisiones; informes de gestión, evaluación y auditoría.</p>	<p>Datos generales de la entidad, principalmente disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, marco legal al que está sujeta y texto ordenado de Procedimientos Administrativos que la regula.</p> <p>Presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales, remuneraciones y beneficios de los altos funcionarios y personal en general, porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo.</p> <p>Adquisiciones de bienes y servicios. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la entidad. Está especificada con precisión la información que debe publicar el Ministerio de Economía y Finanzas, el FONAFE, la Oficina de Normalización Previsional y el CONSUCODE.</p>	<p>Índice de la información pública que posee; estructura orgánica y funciones; nómina de autoridades y personal, cualquiera sea la modalidad de contratación; escalas salariales; presupuesto, sus modificaciones y estado de ejecución; listado de contrataciones, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones; informes de auditorías; permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares.</p> <p>Normas que establecen beneficios para el público; actas de las deliberaciones de los cuerpos colegiados, versión taquigráfica y dictámenes jurídicos y técnicos producidos.</p> <p>Servicios que brinda, normas de atención al cliente; mecanismo para presentar peticiones y acceder a la información; autoridad competente para recibir las solicitudes de información y procedimientos para interponer reclamos ante la denegatoria.</p> <p>Índice de trámites y procedimientos que realiza el organismo; mecanismo de presentación de solicitudes o denuncias; información sobre sistemas de mantenimiento de documentos.</p> <p>Acordadas, resoluciones y sentencias; información sobre los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; declaraciones juradas de los sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción.</p>
Metodología de publicación	<p>A través de la web, de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. En diversos idiomas, lenguas y en formatos alternativos para asegurar el acceso a los distintos grupos étnicos y culturales del país, en especial para facilitar el acceso a discapacitados.</p>	<p>A través de los portales de Internet de las entidades, de los diarios de mayor circulación en las localidades, u otros medios de acuerdo a la infraestructura de la localidad.</p>	<p>A través de su página oficial de la red informática, de manera clara, estructurada y entendible para los interesados; por medios digitales y en formatos abiertos:</p>
Formalidades de la solicitud	<p>Oral, escrita o por vía electrónica.</p>	<p>Personal o a través del portal de transparencia. No debe expresarse la causa.</p>	<p>Por escrito o por medios electrónicos, con indicación de la identidad del solicitante, la identificación de la información que se solicita y los datos de contacto del solicitante.</p>

Plazo de la respuesta	10 días. Si en ese lapso no se responde, se entiende que la solicitud fue aceptada y las copias deben entregarse dentro de los 3 días siguientes.	No más de 7 días hábiles, prorrogables en forma excepcional por 5 días hábiles adicionales.	No más de 15 días hábiles prorrogables en forma excepcional por otros 15 días hábiles.
Costo de la respuesta	Gratuita o costo de reproducción y envío. Se preferirá la respuesta por vía electrónica.	Costos de reproducción de la información requerida.	Gratuita. Los costos de reproducción corren a cargo del solicitante.
Forma de la respuesta	Oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.	No hay obligación de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar la entidad al momento de efectuarse el pedido.	Completa; en el estado en el que se encuentre, no estando obligado el sujeto requerido a procesarla o clasificarla. En formatos digitales abiertos.
Excepciones al acceso	<p>Información que pueda dañar derechos de las personas físicas y jurídicas a la intimidad, a la vida, la salud o la seguridad; secretos comerciales, industriales y profesionales.</p> <p>Información reservada que pueda provocar daño a los intereses públicos, a la defensa y seguridad nacional, a las relaciones internacionales, a la prevención, investigación y persecución de delitos, a la administración efectiva de la justicia, a los derechos de la infancia y la adolescencia, la estabilidad macroeconómica y financiera del país y la salud pública.</p>	<p>Información clasificada como secreta y/o reservada, por razones de seguridad nacional, o cuya revelación originase riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático; planes de operaciones policiales y de inteligencia, los destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales; información cuya divulgación pudiera afectar relaciones diplomáticas con otros países. Información clasificada como confidencial, con recomendaciones u opiniones producidas en el proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno; información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil; información vinculada a investigaciones en trámite; protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado, con datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar o referida a la salud personal.</p>	<p>Información clasificada como reservada, confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; información que pudiera poner en peligro el funcionamiento del sistema financiero o bancario; secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos; información que comprometa derechos o intereses legítimos de terceros obtenida en carácter confidencial; información en poder de la Unidad de Información Financiera; información relacionada con exámenes de situación, evaluación de sistema de operación o condición de funcionamiento; información elaborada por asesores jurídicos cuya publicidad pudiera revelar estrategias o privare a una persona del derecho al debido proceso; información protegida por el secreto profesional; información que contenga datos personales; información que pueda ocasionar peligro a la vida o seguridad de una persona; información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes o por compromisos contraídos por la República en tratados internacionales; información reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación; información sujeta al régimen de oferta pública.</p>

Posibilidad de recurso	De reposición (dentro de los 3 días), después, reclamo administrativo	Reclamo administrativo, apelación y proceso de hábeas data.	Reclamo administrativo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública y recurso ante los tribunales de primera instancia por vía de amparo.
Organismo responsable	Ministerio Público. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación, el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística son los responsables del diseño, promoción e implementación de la política de acceso a la información.	Cada organismo del Estado designa su responsable.	Agencia de Acceso a la Información Pública
Sanciones	====	Establece sanciones para el funcionario que no cumpla las disposiciones de la Ley. Se considera falta grave, pudiendo ser denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad.	Establece sanciones para el funcionario o agente que obstruya el acceso a la información pública requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley
Particularidades	Incluye un glosario específico. Obliga a realizar acciones de capacitación, de promoción y de instrumentación de políticas públicas de acceso a la información.	Incluye un título específico relacionado con el manejo de las Finanzas Públicas, con creación de mecanismos para acceder a la información de carácter fiscal, para que los ciudadanos puedan supervisar las Finanzas Públicas y permitir una adecuada rendición de cuentas. Exige la publicación de una reseña de gobierno, con análisis de compromisos asumidos y proyecciones económicas, 3 meses antes de las elecciones generales.	Crea el Consejo Federal para la Transparencia, organismo interjurisdiccional de carácter permanente, con representantes de todas las provincias, que tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública. .

En cuanto al contenido, las tres cumplimentan la mayoría de los requisitos que proponen los teóricos citados al comienzo de este capítulo. En efecto, tanto la ley colombiana como la peruana otorgan este derecho a todas las personas, sin precisar límites -no sólo a los ciudadanos, como sugiere Díaz Cafferata- y la argentina es más amplia aún, ya que incluye a las personas jurídicas, es decir, a las instituciones, como sujetos del derecho. Ninguna menciona específicamente

a los extranjeros, como también propone Díaz Cafferata, pero tampoco se les impide su ejercicio. Las tres admiten la solicitud en diferentes soportes -incluso la vía oral, en la de Colombia- y sin formalidades; así como la posibilidad de recurso en caso de negativa de la Administración a responder el pedido, si bien el procedimiento es diferente en cada país. En las tres la información se brinda en forma gratuita y solo se puede cobrar el costo de reproducción del documento solicitado; debe estar completa, aunque el Estado no está obligado a procesarla ni a producir información que no disponga; además, las negativas deben estar justificadas.

Las tres leyes delimitan los sujetos titulares: Colombia y Perú obliga a los tres poderes del Estado de todos los niveles (nacional, regional y municipal) a transparentar su información e incluyen a los organismos autónomos, públicos y privados, que cumplan funciones o servicios públicos; mientras que la de Argentina, por tratarse de un país federal, solo abarca los organismos nacionales de los tres poderes e invita a la Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir.²² Es destacable que las leyes colombiana y argentina agregan a los partidos políticos entre los sujetos obligados y la argentina también incluye a sindicatos y universidades, aunque solo con relación a los fondos públicos recibidos.

Respecto de la información mínima que debe publicarse proactivamente, las tres leyes incluyen referencias sobre la estructura orgánica, servicios, marco normativo, económico y presupuestal de las entidades, con algunas variantes: La ley peruana incluyó, como consecuencia de la sanción, a fines de 2012, de la Ley General de la Persona con discapacidad, la obligatoriedad de informar el porcentaje de personas con discapacidad que trabajan en el organismo, su cargo y remuneración; la ley colombiana, en tanto, obliga a difundir el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de cada organismo en tanto la de Argentina incluye las Declaraciones Juradas de los funcionarios y toda información sobre el sistema de mantenimiento de los documentos. Las excepciones al acceso, como formula el 4° principio de Artículo 19, están definidas en forma clara, y son similares en las tres leyes. En todos los casos se

²² Como se dijo en el punto 3.4, la mayoría de las provincias argentinas han adherido o habían sancionado con anterioridad su propia ley de acceso a la información.

trata, como plantean Cordero Sanz y Díaz Cafferata, de información esencial y trascendente que resguarda otros derechos y en las tres, el secreto está acotado en el tiempo.

La publicación debe realizarse en los sitios web según las tres leyes; Perú incluye los diarios de mayor circulación.

Las tres indican los plazos para responder los pedidos, y en este tema existen diferencias: 7 días en Perú, 10 en Colombia y 15 en Argentina, todos prorrogables en situaciones excepcionales. En caso de que los pedidos sean numerosos, 7 días pueden no ser suficientes para la Administración, pero si la información se necesita con urgencia, 15 días pueden ser demasiados para el solicitante.

El consejo de Fernández Ramos de que exista coordinación entre la Ley de Acceso a la Información y la normativa sobre archivos sólo es adoptado por las leyes de Perú y Colombia.

Por otra parte, solo las leyes de Perú y Argentina especifican la existencia de sanciones para los funcionarios que no cumplan u obstruyan el acceso a la información.

Un detalle que tiene que ver con la modalidad discursiva es la incorporación de un artículo con el glosario de términos específicos. La ley peruana no lo incluye, mientras que en las otras dos los vocablos definidos no son los mismos. Argentina solo explica dos palabras: información pública y documento, mientras que Colombia define: información, información pública, información pública clasificada, información pública reservada, publicar o divulgar, sujetos obligados, gestión documental, archivo, documento de archivo, documento en construcción y datos abiertos, lo que muestra, una vez más, la estrecha relación entre acceso a la información y política archivística que se percibe en todo el texto legal, como se expresó en el punto 1.3.

Una diferencia fundamental se encuentra en el concepto de información pública. La ley colombiana, en el glosario de su artículo 6°, define información como “un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen”. En tanto,

Información pública es “toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal”.

La Ley peruana, por su parte, dice que “para los efectos de esta Ley, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales”. Así, las características de que sea resultado de una actividad administrativa oficial y que la fuente de financiamiento sea el presupuesto público son necesarias para considerarse información pública, mientras que para la ley colombiana es suficiente que haya sido producida por un organismo incluido en la normativa en el marco de sus funciones, es decir, es mucho más abarcativa.

En cuanto a la definición que ofrece la Ley N° 27275 (“Todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien”) es, como se explica en el punto 1.4., precisa y concreta. Cabe recordar que, en una de sus acepciones, el Diccionario de la Real Academia Española define información como “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”.

Al verificar el concepto de información pública en otras leyes, se observa que la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de España la define como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (Art.13) mientras que en la ley similar del Estado de Jalisco, México, también de 2013, es “toda información que generen, posean o administren los sujetos obligados, como consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones, o el cumplimiento de sus obligaciones, sin importar su origen, utilización o el medio en el que se contenga o almacene; la cual está contenida en documentos, fotografías, grabaciones, soporte magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o en cualquier otro elemento técnico existente o que surja con posterioridad” (Art.3º). Estas definiciones se acercan más a los conceptos argentino y colombiano que al peruano.

En otro orden, las leyes colombiana y argentina, seguramente por ser más actuales, no sólo sostienen el principio de publicidad al igual que la peruana, sino que incorporan los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, celeridad (o máxima premura), divulgación y responsabilidad. La ley de Colombia agrega gratuidad, eficacia y calidad de la información, en tanto la de Argentina incluye informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, control, alcance limitado de las excepciones y *In dubio pro petitor*. Además, la ley argentina explica cómo se aplica cada uno de los principios.

Otra diferencia digna de remarcar es la que concierne el organismo de aplicación. Argentina crea un organismo especial para ello, lo cual es recomendado por Cordero Sanz y Fernández Ramos, según se vio en el punto 3.1. Colombia designa a un organismo preexistente (el Ministerio Público), en tanto la legislación peruana obligaba a cada organismo a designar el área responsable en su interior hasta que en 2017 se creó la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

3.6. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien los textos legales vigentes en los tres países en estudio respetan los principios teóricos internacionales, es necesario comprobar si cumplen con el objetivo esperado por los legisladores y si su vigencia ha producido transformaciones en el interior de las administraciones públicas y en el comportamiento de los ciudadanos.

En efecto, el texto de la ley no garantiza su efectividad y aplicación integral, de allí que no sea posible determinar si una de estas leyes es mejor que las otras, sino si es la más conveniente para el país. Sin embargo, teniendo en cuenta que la información pública está registrada en documentos y que éstos deben ser gestionados adecuadamente para que sean accesibles, la ley colombiana parece ser la más completa por su conexión con los archivos y la gestión documental. La crítica principal que puede efectuarse a la ley argentina es, precisamente, esta falta de conexión, que se evidencia por la existencia de una

ley nacional de archivos totalmente desactualizada (Ley N° 15930, de 1961) y la falta de un Sistema Institucional de Archivos a nivel nacional, como se verá en el próximo capítulo.

Coincidimos con Severiano Fernández Ramos (2008) en que una Ley de Acceso a la Información, “por muy bien intencionada y progresiva que sea, no es en sí misma suficiente para generar la inversión en las prácticas y usos administrativos que requiere el derecho de acceso a la información” (p.124) porque es un derecho sumamente frágil y “existen mil y una formas de vulnerarlo, empezando por el simple y escueto silencio frente a las peticiones” (p.124). Para tratar de revertir esta situación es fundamental que los ciudadanos conozcan sus derechos y exijan su cumplimiento; en este sentido, los medios masivos de comunicación tienen un papel importante, como nexo entre el Estado y la población (Mendoza Navarro, 2008).

Cabe señalar que, en 2013, a diez años de vigencia de la ley en Perú, la Defensoría del Pueblo consideró que, si bien se había avanzado en el fortalecimiento del principio de máxima divulgación, por ejemplo, esta mejora no resultaba suficiente para asegurar la transparencia óptima de las entidades públicas, por cuanto registraron quejas respecto del cumplimiento de los plazos y los procedimientos para la entrega de la información solicitada, así como del cobro de costos ilegales. Además, no todas las instituciones obligadas designaron el funcionario responsable ni tenían una organización adecuada para facilitar el acceso. El Informe sostiene:

tenemos la convicción de que para derrotar la cultura del secreto requerimos normas adecuadas, ciudadanos informados, funcionarios que atiendan con prontitud y calidad los pedidos de información, así como una institucionalidad garante que, de manera especializada, autónoma y estratégica, trabaje para afirmar el principio de máxima divulgación en el Estado peruano. (Defensoría del Pueblo, 2013, p.12)

En Colombia, a un año de la sanción de la ley N° 1712, el Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría General de la Nación, en su *1° Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública*.

Diciembre de 2014, evaluó el cumplimiento de la ley en ciento ochenta entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y comprobó que el 70% de los organismos analizados tiene un “cumplimiento superior al 60%, mientras que 30% de las entidades tienen un cumplimiento deficiente, a pesar de que las obligaciones son de normativas anteriores a la Ley de Transparencia”. Concluye que “Pese a que la Ley de Transparencia recoge diversas obligaciones de normativas anteriores (Ley de Archivos, GEL, Ley Anticorrupción, etc.), las entidades públicas del orden nacional aún presentan un potencial de mejoramiento significativo” (Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría General de la Nación, 2014)

Aún no se dispone de un informe similar con relación a la ley de Argentina, dado que no tiene mucho tiempo de vigencia. La Memoria de Gestión correspondiente a 2017 de la Agencia de Acceso a la Información Pública hace referencia, fundamentalmente, a los aspectos organizativos de la entidad y menciona haber recibido nueve reclamos por incumplimiento de la Ley N° 27275, todos relacionados con falta de respuesta en tiempo y forma del pedido formulado.

Sin embargo, es muy probable que la situación sea semejante, porque el acceso a la información “implica la modificación de comportamientos, hábitos y expectativas que trascienden su consagración en normas” (Oyhanarte y Kantor, 2015, p.278), lo cual no es fácil de lograr a corto plazo si no existe un compromiso real, claro, activo y genuino tanto de las autoridades políticas como de todos los actores sociales, con miras a optimizar la transparencia de las administraciones, alentar el compromiso cívico, lograr la participación ciudadana en las decisiones públicas y profundizar la democracia del país.

Seguramente, es necesario insistir en el cumplimiento del tercer principio de Artículo 19, (citado en el punto 3.1) en cuanto a que las entidades públicas promuevan la apertura gubernamental, sin olvidar que, muchas veces, uno de los mayores obstáculos para acceder a la información es la falta de archivos organizados y que el “manejo idóneo de los documentos oficiales es central para la aplicación efectiva del derecho a la información” (Mendel, 2009, p.43).

CAPÍTULO 4:

**Políticas archivísticas y políticas de información.
Su relación con el acceso a la información**

4.1. CONCEPTOS DE POLÍTICA ARCHIVÍSTICA Y DE POLÍTICA DE INFORMACIÓN

La relación de todo Estado con los ciudadanos se plasma en políticas públicas. En ellas, la autoridad define medidas concretas para resolver de la mejor manera posible un determinado problema o asunto y, a partir de determinados valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir temas técnicos. Una política pública es una guía orientativa, un curso de acción establecido por la autoridad, una herramienta que la obliga a cumplir sus compromisos con el ciudadano. Se trata de un conjunto de metas y objetivos que se materializan en directivas concretas, tendientes a elevar la calidad de vida de la sociedad, mediante recursos existentes y o crearse (Vázquez, 2015).

Una política pública no es estática, sino que está sujeta a cambios, atenta al contexto socio-político-institucional. Normalmente incluye programas específicos para solucionar los problemas puntuales y frecuentemente se confeccionan con la participación de la sociedad civil.

Así como en todo Estado existen políticas públicas de vivienda, de seguridad o de salud, es necesario que haya una política pública de información, que regule la capacidad de adquirir, conservar, utilizar y difundir la información en sus diferentes soportes y dimensiones. Este planteo no es nuevo: en 1985 Inés Wesley-Tanaskovic expuso la necesidad de que los gobiernos apliquen políticas de información “que den orientación y apoyo a quienes participan en la producción, transferencia y utilización de la información y contribuyan a lograr que [...] la información se registre, se almacene y se utilice adecuadamente con el máximo beneficio para la sociedad y los individuos que la integran” (p.3). Asimismo, James Rhoads (1983) insiste en la conveniencia de que haya colaboración y participación entre los distintos profesionales de la información (archiveros, bibliotecarios, documentalistas, informáticos) “en actividades conjuntas que redunden en provecho de todos” (p.39), y cita específicamente, la

elaboración de normas y “la preparación y promoción de las políticas, infraestructuras y sistemas nacionales de información” (p.39).

La información, entendida como “conocimiento acumulado de forma comunicable” fue y es, según Mercedes Caridad Sebastián *et al.* (2000), fundamental para el desarrollo social e individual. Para ellos, una política de información “está constituida por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de todos sus ciudadanos” (p.23). Dicho de otro modo, una política de información es una planificación, con principios, objetivos, estrategias, programas y líneas de acción concretas, destinada a desarrollar y usar recursos, servicios y sistemas de información. Estiman que las políticas de información deben abarcar no sólo los archivos y las bibliotecas, sino también la informática y las telecomunicaciones, que son necesarias para el desarrollo tanto industrial como cultural, y proponen el establecimiento de programas de cooperación entre los países, con políticas internacionales de información, lo que permitiría ahorrar recursos y aumentar el potencial en esta materia.

Toda política de información debe estar asociada, por una parte, al compromiso del Estado con el uso apropiado de los datos por parte de la administración pública y la sociedad y, por la otra, a las condiciones de la sociedad civil para reconocerla como derecho, utilizarla y generar nuevas demandas a partir de su uso. Debe procurar crear mecanismos de integración para optimizar la administración de los recursos de información disponibles, compatibilizar los procedimientos y tecnologías utilizados y evitar la duplicación de esfuerzos (Mejía, 1997).

Entre sus objetivos José María Jardim (2010) menciona: establecer las necesidades de información de las diferentes categorías socio-profesionales; definir prioridades a estas necesidades; determinar la organización del sistema nacional de información y los servicios que debe brindar; evaluar los medios humanos, materiales y financieros dedicados a la información científica y tecnológica; y fijar las acciones que deben emprenderse para cumplir la misión. En general, debe ocuparse de crear las condiciones para una gestión eficaz de la información mediante un marco institucional adecuado al contexto local, y dotarlo de los recursos suficientes (personal, instalaciones y fondos) para cumplir los objetivos planteados (Wesley-Tanaskovic, 1985).

En cuanto a sus funciones, Mercedes Caridad Sebastián *et al.* (2000) citan: analizar la situación existente, definir los objetivos y líneas de acción, determinar los criterios de actuación, formar profesionales competentes, promover el uso de la información - en especial a través de las tecnologías - y acompañar las políticas con estrategias concretas de seguimiento.

Dada su amplitud, una política pública de información puede contener varias políticas específicas, abarcar diferentes dimensiones o incluir diversos aspectos: la tecnología, la economía, la industria, la cultura, la producción. Desde otra perspectiva, las políticas de información se pueden reunir en cinco grupos: la protección de la información (que incluye la seguridad nacional, el secreto oficial, la protección de datos, la divulgación de la información); el mercado de la información (que abarca la propiedad intelectual, el derecho de copiado, la protección de datos, el flujo de datos); la radiodifusión y las telecomunicaciones (que engloba la libertad de expresión, los servicios universales y la legislación de los medios en general); el acceso a la información pública (que comprende el depósito legal, las bibliotecas, las publicaciones gubernamentales, los recursos informativos del gobierno), y la sociedad de la información y la infraestructura de la información (Sánchez Vanderkast, 2004).

Entre las relacionadas específicamente con los documentos y los archivos se pueden citar: una política archivística, una política de gestión documental, una política para la protección y preservación de los documentos de archivo (Mendoza Navarro, 2015). En esta última se establecen las medidas para promover y garantizar la preservación de los documentos producidos, tanto en soporte papel como digitales, con miras a facilitar su acceso y a conformar el patrimonio documental, en tanto a la política de gestión documental le corresponde definir las acciones a desarrollar para lograr la eficiencia de los procesos, la mejora en obtención, difusión y transmisión de la información y la prestación de servicios de calidad en la Administración.

La política pública archivística²³ debe contemplar la problemática de la producción de los documentos públicos, la organización de los archivos, su difusión y su acceso; debe ocuparse tanto del servicio jurídico-administrativo como del patrimonio documental (Vázquez, 2015). En su formulación, así como

²³ Aída Luz Mendoza Navarro (2015) la denomina Política Institucional de Archivos.

en su ejecución y evaluación, es importante la participación de los distintos sectores sociales y el involucramiento de los diferentes tipos y categorías de usuarios y de las organizaciones profesionales, además de funcionarios de los tres poderes del Estado.

La política archivística fue definida por Víctor Bello Jiménez (2014) como:

las acciones y decisiones adoptadas por los gobernantes para la correcta producción de documentos, el buen funcionamiento de los archivos, la adecuada organización de los documentos, prestar un buen servicio a todos los agentes relacionados con ellos y, en consecuencia, fomentar la eficacia administrativa de un organismo o un conjunto de los mismos, propiciar la participación ciudadana mediante el control y transparencia de la administración, favorecer la investigación y garantizar la pervivencia de la memoria. (p.79)

Y por José María Jardim (2010) como:

el conjunto de premisas, decisiones y acciones - que produce el Estado y que se incluyen en las agendas gubernamentales en aras del interés social - que consideran los diferentes aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) de la producción, uso y preservación de la información archivística pública y privada. (p.191)

Por su parte, Manuel Vázquez (2015) la define como

aquella política que formula objetivos y propone los medios apropiados para servir a los derechos y necesidades de la sociedad en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o institucionales y, por último, de los investigadores retrospectivos. (p.94)

Si bien las concepciones son semejantes, el primero hace referencia a los documentos, el segundo, a la información y el tercero, al servicio. El objetivo de toda política archivística es dar respuesta a problemas políticos en materia de archivos y establecer disposiciones para la producción, control y servicio de los

documentos, a través de normas, directivas o resoluciones, que deben ser acatadas por los diversos órganos de gobierno y los agentes que se desempeñan en ellos (Jardim, 2010). En cuanto a los servicios, es fundamental tener en cuenta las necesidades de los usuarios. Por lo tanto, siendo el acceso a la información un servicio que debe prestar todo Archivo, la política archivística debe contar con un programa específico que establezca las condiciones, características y requerimientos para que el usuario pueda acceder a los documentos y a la información.

Para que funcione, toda política archivística requiere de tres elementos: normativa adecuada, sistema archivístico eficaz y personal capacitado convenientemente (Bello Jiménez, 2014).

La legislación, además de respetar los principios teóricos y técnicos de la archivística y formular el modelo de gestión documental, debe adecuarse al marco constitucional del país, la situación real de sus Archivos, su contexto social y político, las condiciones para la aprobación de una ley y demás peculiaridades del lugar. Además, por la naturaleza de su objeto, debe tener relación con la legislación sobre patrimonio cultural, bibliotecas, museos, derecho de autor, etc. Es de señalar que la legislación archivística es un instrumento esencial para la gestión, preservación y uso de los documentos, indispensable para regular la política archivística, pero no es suficiente ni constituye por sí sola una política archivística ya que, como se dijo, se necesita también del sistema y del personal.

En cuanto al Sistema de Archivos o Sistema Archivístico, entendiendo que sistema es un conjunto de elementos y sus relaciones que funcionan como un todo para lograr determinados resultados, Antonia Heredia Herrera (2013) lo define como

estructura administrativa en la que cada Archivo tiene su sitio y está relacionado con los demás y consta no solo de estas instituciones o centros sino de órganos consultivos y ejecutivos, de un cuerpo legislativo y normativo y de recursos económicos y profesionales que posibiliten la mayor cota en los resultados.
(p.85)

En tanto para la colombiana Myriam Mejía (1997) es “el conjunto de los archivos públicos y privados existentes en el país, vinculados y articulados en forma tal que sus recursos y servicios puedan ser aprovechados por la comunidad” (p.29).

Su objetivo básico es optimizar el funcionamiento de los archivos de una organización y lograr una gestión documental acorde a sus necesidades de información, mediante la aplicación de principios, técnicas y métodos archivísticos (Mendoza Navarro, 2015). Más aún, la institución de un sistema de archivos “puede ser considerada la piedra fundamental de la política de gestión documental y también de acceso a la información en la administración” (Pimenta Bernárdez, 2015, p.174). Para que cumpla sus objetivos, debe incluir los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dar participación a los archivos privados y ocuparse de cuestiones como la organización de una red nacional de archivos, la profesionalización del personal, la protección del patrimonio documental, la identificación de la producción documental y el registro de los archivos administrativos (Swiderski y Cipolletta, 1997).

La creación, funcionamiento, mantenimiento y evaluación del Sistema de Archivos es uno de los puntales de toda política archivística y debe ocuparse, por una parte, de la protección documental y, por la otra, de la gestión de los documentos. La primera incluye la atención de la infraestructura, los equipos, las medidas de seguridad y el personal, en tanto la gestión comprende las diferentes funciones archivísticas: identificación, clasificación, ordenación, descripción, evaluación y preservación, así como el servicio de los documentos a los usuarios. En caso de gestión documental electrónica se requieren también recursos informáticos (*hardware* y *software*) según las necesidades de la institución. En todos los casos, es fundamental la participación y el compromiso de todos los involucrados, cualquiera sea su nivel jerárquico (Mendoza Navarro, 2015).

Manuel Vázquez Murillo (2003) sugiere la existencia de una política única, de administración de documentos, información y Archivo. Los objetivos de esta política son: “salvaguardar los derechos de los ciudadanos y del Estado”, “elevar la eficiencia del Poder Ejecutivo”, “depurar las masas documentales”, “establecer una burocracia al servicio de los ciudadanos”, “brindar transparencia democrática a los actos del gobierno”, “ofrecer una red de seguridad para documentos en peligro” y “poner los documentos científicos al alcance de la comunidad”. (pp.39-

40). No coincidimos con esta postura, porque entendemos que la política de Archivos y la de Administración de Documentos deben ser parte de la política de información; es decir, esta última debe abarcar las dos primeras e incluir otros sistemas de información, tales como bibliotecas, hemerotecas, museos, redes sociales, internet, según la naturaleza de la institución de que se trate.

Por su parte, Carol Couture et Jean-Yves Rousseau hablan de “política de tratamiento de los documentos”, la cual

debe tener por objetivo la planificación, el establecimiento y el apoyo de todos los medios (reglamentación-estructura-programa) que hará posible un control racional, eficaz y rentable de la creación, de la utilización, de la recuperación y de la conservación a plazo más o menos largo de los documentos que esa Administración produce o recibe en el ejercicio de sus actividades. (Llansó Sanjuan, 2006, p.64)

Sus componentes son: la legislación o reglamentación, la estructura -que incluye el organigrama y los recursos físicos, humanos y financieros- y el programa para el tratamiento de los documentos -que abarca normas para su producción, tratamiento y difusión.

En este capítulo se analizan las políticas de información y archivística en Perú, Colombia y Argentina; se estudia el estado de situación legal y la realidad de cada país en esta materia; se trata de encontrar similitudes y diferencias y, en especial, la relación que existe con las políticas de acceso a la información y su marco legal.

4.2. ESTADO DE SITUACIÓN Y REALIDAD PERUANA

Según Aída Luz Mendoza Navarro (2004) la peruana es “una de las legislaciones más avanzadas de Latinoamérica, porque incluye una serie de medidas para la conservación del patrimonio documental [así como] diversos aspectos relacionados con la administración de los archivos” (p.95). Sin embargo, dados los avances tecnológicos de las últimas décadas y el proceso

de modernización y descentralización que ha instrumentado el gobierno, necesita actualizarse (Mendoza Navarro, 2010).

El Decreto Legislativo N° 120, del 12 de junio de 1981, establece que el Archivo General de la Nación es el organismo público descentralizado responsable de la defensa, conservación e incremento del patrimonio documental del país (Art.1°) y tiene a su cargo “planificar, dirigir, normar y racionalizar las actividades archivísticas a nivel nacional” (Art.2°, a). La Ley N° 25323, del 4 de junio de 1991, lo erige como organismo rector del Sistema Nacional de Archivos y dispone que tiene a su cargo fijar la política archivística del país, además de impulsar el desarrollo del Sistema y formular las normas técnicas sobre organización y funcionamiento de los archivos públicos a nivel nacional (Art.10°). Su decreto reglamentario, N° 008-92-JUS, incorpora, como función del Archivo General de la Nación, la de garantizar el acceso a los documentos integrantes del patrimonio documental (Art.10, g).

El Sistema tiene la finalidad de integrar los archivos del ámbito nacional, para garantizar la organización, conservación, defensa y servicio del patrimonio documental peruano, mediante la aplicación de principios, normas, técnicas y métodos de archivo. (Art.1). Está integrado por el Archivo General de la Nación, los Archivos Regionales y los archivos de todas las entidades públicas nacionales, cualquiera fuere su naturaleza, régimen legal y dependencia y los archivos notariales. El Art.27 del decreto reglamentario, a su vez, precisa que están incluidos los archivos de los entes autónomos, ministerios, instituciones públicas descentralizadas, empresas estatales de derecho público y privado, empresas mixtas con participación del Estado, gobiernos regionales y gobiernos locales. Además, pueden adherir, por convenio, los archivos privados.

Entre sus funciones se encuentran la de impulsar la capacitación e investigación archivística, normalizar y hacer eficientes los procesos técnicos y la de promover la accesibilidad a la información existente en los documentos públicos del país.

Todo un capítulo del citado Decreto Supremo N° 008-92 JUS está referido a la accesibilidad a la información, a la que define como “disponibilidad de los documentos para la consulta mediante la función de servicio que realiza todo Archivo” (Art.34). Establece que todos los documentos conservados en los Archivos que integran el Sistema son de acceso público, que el mismo Sistema

establecerá el procedimiento correspondiente (Art.36) y que en los convenios de adhesión de los Archivos Privados se fijarán las condiciones de acceso de sus documentos (Art.39).

El rol de autoridad nacional en materia archivística del AGN está reconocido también en la Ley N° 27806, de transparencia y acceso a la información pública, como se vio en el capítulo anterior. En efecto, el Art.21 dispone que la Administración Pública debe remitirle “la información que obre en su poder” y le otorga la potestad de destruir la información sin utilidad pública, cuando no se la ha requerido durante un “plazo razonable”.

Con anterioridad, el 16 de mayo de 1972, se había dictado el Decreto Ley N° 19414, de defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la Nación, norma que establece que los documentos de más de 30 años de antigüedad deben transferirse al AGN. Por otra parte, el Sistema cuenta con rica normativa que regula los procedimientos específicos tanto para las transferencias como la consulta de los documentos públicos.

En cuanto a políticas archivísticas, Miguel Ángel Vásquez Guillén (2014) menciona que, para el período 2012-2016 el AGN propuso tres líneas: “a) la organización y conservación documental; b) el fortalecimiento del Sistema Nacional de archivos y la formación y c) capacitación archivística” (p.392). Ninguna de ellas se relaciona directamente con el acceso a la información, si bien su objetivo general fue “impulsar la organización, descripción y conservación preventiva del Patrimonio Documental de la Nación que custodia el AGN, para ampliar la difusión y servicios archivísticos” (p.392).

4.3. SITUACIÓN ARCHIVÍSTICA DE COLOMBIA

Colombia tiene abundante y moderna legislación con relación a los archivos, su organización y funcionamiento. Entre sus características más notorias se destaca el hecho de que los Archivos se conciben como centros de información, abandonando la concepción tradicional que los considera depósitos de documentos y custodios del pasado, se insiste en la necesidad de formación del personal y en el uso de las nuevas tecnologías (Scarensi, 2014).

El Archivo General de la Nación, creado por Ley N° 80 de 1989, tiene, específicamente, las funciones de “establecer, organizar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos” (Art.2°, a) y de “formular, orientar, coordinar y controlar la política nacional de archivos, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y los aspectos económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos de los archivos que hagan parte del Sistema Nacional de Archivos” (Art.2°, d). La misma ley crea el Sistema Nacional de Archivos, como “programa especial, para todas las instituciones archivísticas y colecciones documentales públicas y privadas, del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital” (Art.3°).

La Ley N° 594 de 2000 establece las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado. Entre los principios que la rigen sobresalen: la importancia de los archivos para la administración y la cultura; la administración y el acceso a los archivos como obligación del Estado; la responsabilidad de los servidores públicos en la organización, conservación, uso y manejo de los documentos; la función probatoria, garantizadora y perpetuadora de los archivos en un Estado de Derecho; el rol de los archivos como elementos fundamentales de la racionalidad de la administración pública y como agentes dinamizadores de la acción estatal; y la necesidad de modernizar y fortalecer la infraestructura y la organización de los sistemas de información, estableciendo programas eficientes y actualizados de administración de documentos y archivos (Art.4°).

Por otra parte, la aplicación de esta Ley garantiza la salvaguarda y difusión del patrimonio documental colombiano. En el marco de la Ley N° 594 el AGN publicó varias normas técnicas, entre ellas una “Guía para la implementación de un programa de gestión documental” (Archivo General de la Nación, 2005).

El Decreto N° 1080, del 26 de mayo de 2015, que compila todo el ordenamiento jurídico del Sector Cultura existente hasta el momento, en su Título II: Patrimonio Archivístico, reglamenta con precisión el Sistema y la Red Nacional de Archivos. Establece que el fin del Sistema es “adoptar, articular y difundir las políticas, estrategias, metodologías, programas y disposiciones que en materia archivística y de gestión de documentos y archivos establezca el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, promoviendo la modernización y desarrollo de los archivos en todo el territorio nacional” (Arts.2.8.2.1.2.). La articulación se efectúa entre los niveles nacional, territorial e institucional, e incluye organismos

técnicos, consejos asesores y los Archivos departamentales, distritales, municipales, de los territorios indígenas y de los Territorios Especiales Biodiversos y Fronterizos, además de los archivos privados declarados “bien de interés cultural” y aquellos de entidades privadas que decidan adherir al Sistema.

En este mismo decreto se faculta al AGN a crear el Sistema Integral Nacional de Archivos Electrónicos, como programa especial para coordinar la política nacional en materia de documentos digitales y el impacto de las nuevas tecnologías en la gestión documental, para garantizar la homogeneidad en la gestión archivística del Estado (Arts.2.8.2.1.18) y se dispone el desarrollo de una Red Nacional de Archivos, que articule, integre e interconecte, mediante el uso de sistemas y tecnologías de la información, a todos los archivos integrantes del Sistema, a los fines de facilitar su consulta (Arts. 2.8.2.4.1).

La política pública de archivos, emitida por el AGN en 2016 está orientada hacia dos frentes: por una parte, los Archivos del Estado y el patrimonio documental y, por la otra, la gestión documental en la Administración Pública; cada uno de ellos tiene objetivos y líneas de acción puntuales, sumamente relacionadas con el acceso a la información. Así, el primer frente promueve el acceso democrático a los documentos, como medio de conocer y rescatar la historia, en tanto el segundo impulsa la eficiencia de la administración pública y aporta “a la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento, facilitando el acceso al ciudadano”, entendiendo que el acceso a la información es uno de los indicadores de democracia del país. (Archivo General de la Nación Colombia, 2016).

En la presentación de dicha política se aclara que

Los lineamientos propuestos se basan en la política sectorial y lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, donde la entidad comparte propósitos tales como el de construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional. (Archivo General de la Nación Colombia, 2016, p.6)

La propuesta relaciona los principios constitucionales con la legislación específica en materia de cultura, de patrimonio cultural y de archivos; afirma la necesidad de instrumentar sistemas de gestión documental y de gestión de

calidad, como parte del Sistema de Información Administrativa del sector público; y crea la Red Nacional de Archivos con utilización de nuevas tecnologías.

Asimismo, como se vio en el capítulo anterior, esta política armoniza perfectamente con las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tanto en lo conceptual como en lo procedimental. Además, ambas forman parte de las diecisiete políticas de desarrollo administrativo establecidas por Decreto N° 1083, del 26 de mayo de 2015, ampliado por Decreto N° 1299, del 25 de julio de 2018²⁴, que se articulan en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

4.4. LEGISLACIÓN Y REALIDAD ARCHIVÍSTICA DE ARGENTINA

A diferencia de Colombia y Perú, la legislación archivística argentina es escasa, antigua, fragmentaria y desactualizada.

El funcionamiento del Archivo General de la Nación, como organismo dependiente del Ministerio del Interior, se rige por las disposiciones de la Ley N° 15930, que data de 1961 y lo caracteriza como Archivo Histórico. Su falta de modernidad se evidencia desde los primeros artículos, cuando se establece como función la de ordenar y clasificar “con criterio histórico” los documentos que están bajo su custodia (Art.2°, b), concepto totalmente opuesto a la

²⁴ Según el Artículo 2.2.22.3 Las Políticas de Desarrollo Administrativo son:

- 1.Planeación Institucional
- 2.Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
- 3.Talento humano
- 4.Integridad
- 5.Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
- 6.Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
- 7.Servicio al ciudadano
- 8.Participación ciudadana en la gestión pública
- 9.Racionalización de trámites
- 10.Gestión documental
- 11.Gobierno digital
- 12.Seguridad digital
- 13.Defensa jurídica
- 14.Gestión del conocimiento y la innovación
- 15.Control interno
- 16.Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
- 17.Mejora normativa

archivística moderna, según la cual las series se organizan siguiendo el principio de procedencia y el método funcional. La misma norma crea una Comisión Nacional de Archivos, como organismo asesor en lo relativo a la conservación de los documentos históricos y en la selección de documentos a publicar (Art.14°). Esta Comisión nunca actuó.

El Decreto N° 1571, del 9 de octubre de 1981, fue un primer intento normativo en materia de evaluación documental: estableció los plazos mínimos de conservación de documentos de personal y de control, dispuso la constitución de Comisiones de Selección Documental en cada organismo nacional y fijó el procedimiento a seguir para transferir o eliminar los documentos, teniendo en cuenta sus valores primarios y secundarios. Este dispositivo fue derogado por el Decreto N° 1131/2016, que crea el Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE-, con la función de centralizar, contener y conservar los documentos electrónicos obrantes en el sistema, asegurando su integridad, accesibilidad y disponibilidad. El mismo decreto faculta a la Secretaría de Modernización Administrativa a dictar normas relativas a la conservación y plazos de guarda de los documentos en dicho Sistema así como para el proceso de digitalización, archivo y conservación de documentos de gestión en soporte papel, producidos por el sector público nacional. Esta norma complementa el Decreto N° 561/2016 por el que se aprueba la implementación del sistema GDE como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

Dada la antigüedad y características de esta legislación, ninguna de ellas menciona el acceso a la información. Por su parte, la Ley N° 27275, como se señaló en el capítulo anterior, no hace referencia a los archivos ni a la gestión documental.

En lo que respecta la protección de datos sensibles rige la Ley N° 25326, sancionada el 4 de octubre de 2000, que otorga al titular de los datos, el derecho a solicitar y obtener información sobre sus datos personales, especificando que ésta debe ser suministrada en forma clara, amplia, completa y en lenguaje accesible (Art.15). Sin embargo, el objetivo de la norma es preservar datos relacionados con el tráfico de información y no legislar sobre el acceso a la información, por lo que llega a considerar sinónimos los términos Archivo, registro, base y banco de datos.

Argentina no dispone de un Sistema Nacional de Archivos, a pesar de que hubo varios proyectos y numerosos intentos de parte de los profesionales. Graciela Swiderski y Elisabet Cipolletta (1997) mencionan que a fines de los años 70 se propuso la creación de un Sistema Nacional de Archivos, a cuya cabeza se ubicaba el AGN. La función principal del Sistema era supervisar la organización, conservación y difusión del patrimonio documental argentino y asegurar su accesibilidad para la administración y para la investigación. El proyecto fue rechazado por las provincias y fracasó. En la década del 90 una comisión específica creada en el ámbito del Ministerio del Interior redactó un nuevo proyecto de Sistema Nacional de Archivos, integrado por todos los archivos de la Administración Pública Nacional y al que se invitaba a adherir por convenio a los Poderes Legislativo y Judicial, a las provincias y a la Iglesia, el cual tampoco se concretó. Posteriormente, a finales de esa misma década, se presentó un proyecto de organización del Archivo General de la Nación en reemplazo de la Ley N° 15930. En él se contemplaba el diseño de un Sistema Nacional de Archivos, de aplicación obligatoria para la Administración Pública Nacional y, por adhesión, para las provincias, municipios e instituciones privadas. Nunca se sancionó.

En la práctica, el Departamento Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación cumple algunas de las funciones que normalmente ejercen los sistemas nacionales de archivos. En efecto, asiste a la Administración Pública Nacional en materia archivística, promueve sistemas y medidas para la organización y gestión de los fondos documentales, colabora en la elaboración de proyectos de normativas, supervisa el cumplimiento de la reglamentación vigente y asesora a los organismos que lo requieran (Nazar, 2007, p.02).

Dado que las provincias argentinas son autónomas constitucionalmente, algunas de ellas han creado Sistemas Provinciales de Archivos. Entre ellas, San Juan (Ley N° 5307/1984), Chaco (Ley N° 3123/1985), Neuquén (Ley N° 1732/1987), Santa Fe (Ley N° 10870/1992), Salta (Ley N° 7092/2000), Tierra del Fuego (Ley N° 714/2006) y La Rioja (Ley N° 10080/2018). En general estos Sistemas están integrados por los archivos de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo y por opción o convenio, los del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de los municipios, de organismos privados y particulares, empresas, entidades sociales, políticas, culturales, educativas, religiosas y militares y archivos de

cualquier otra institución. Todos incluyen, entre sus objetivos, organizar, acrecentar y difundir el patrimonio documental de la Provincia y asegurar su accesibilidad, sin mayores menciones al acceso a la información.

4.5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS DE PERÚ, COLOMBIA Y ARGENTINA

Según la teoría archivística, toda gestión administrativa se plasma en documentos de archivo; cada organismo debe prever las medidas adecuadas para una correcta gestión de esos documentos y una gestión documental moderna requiere la creación de un Sistema de Gestión Documental y, consecuentemente, de un Sistema Institucional de Archivos. Éste, junto a la normativa - suficiente y actualizada - y el personal capacitado, deben responder, como se vio en el punto 4.1, a la política archivística y a la política de información general del Estado. Como toda política, debe ser evaluada sistemáticamente para corregir los errores que se encuentren y adecuarla a las necesidades que surjan, para lograr los resultados esperados atento los objetivos planteados.

Como se ha visto, Perú y Colombia han implantado Sistemas Institucionales de Archivos, que funcionan desde hace casi tres décadas, y tienen una abundante legislación para llevar a cabo los procedimientos y organizar sus Archivos. En ambos casos, el sistema está dirigido por el Archivo General de la Nación, que tiene a su cargo la formulación de la política archivística. En ambos casos, también, el Sistema abarca e incluye la totalidad de los Archivos del país, de los distintos niveles (nacional, regional, territorial, provincial, distrital, municipal o local, según la denominación de cada país) y los archivos privados pueden incorporarse, por convenio. En Argentina la situación es diferente, ya que, como se vio en el punto 4.4, no existe un Sistema Nacional de Archivos institucionalizado y es posible la existencia de sistemas de archivos provinciales, atento las atribuciones que otorga a las Provincias la Constitución Nacional²⁵.

²⁵ Respecto de los archivos y la gestión documental no existe en la Constitución Nacional ninguna disposición taxativa. Se tienen en cuenta, para ello, los Art.5°, que establece que “el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”, 121°, por el que “las provincias conservan todo el poder no delegado por

En cuanto a la finalidad del Sistema existen algunas diferencias. La ley peruana señala la de integrar los archivos para garantizar la organización, conservación, defensa y servicio del patrimonio documental, en tanto la colombiana indica la de articular y difundir políticas, programas y disposiciones en materia de archivos y de gestión documental, para impulsar la modernización y el desarrollo de los archivos. Se puede considerar, entonces, que la legislación peruana es más tradicional, clásica o conservadora, mientras que la colombiana incluye objetivos más innovadores y modernos.

Con relación a la política archivística, sólo Colombia menciona específicamente la necesidad de facilitar el acceso a la información, como modo de incrementar la democracia.

Sin embargo, la existencia de legislación no implica acciones y servicios acordes a las exigencias de los usuarios. En efecto, respecto del Perú, Aída Luz Mendoza Navarro (2015) considera que existen carencias en lo relativo a las nuevas tecnologías, tanto su gestión como su acceso, que el SNA aún no brinda servicios en línea y que persisten situaciones alarmantes en materia edilicia, con lo que hay documentos en riesgo por mal estado de conservación. Del mismo modo, Carlos Zapata (2006) estima que en Colombia los documentos, en especial los documentos electrónicos, no se gestionan correctamente y que faltan medidas eficaces para mejorar la transparencia y disminuir la corrupción.

En cuanto a Argentina, es evidente la falta de normativas que establezcan los procedimientos a seguir y líneas de acción claras en materia de gestión documental y organización de los archivos, más allá de la buena voluntad que puedan tener los profesionales que se desempeñan en ellos. Como se vio, Argentina no tiene Sistema Nacional de Archivos, los Sistemas provinciales son limitados y no se conocen políticas archivísticas concretas.

El más avanzado de los países estudiados es, indudablemente, Colombia, aunque en los tres haya falencias en las prácticas y carencias legislativas e instrumentales con relación a los documentos digitales. La razón de esta

esta Constitución al Gobierno federal” y 123°, que faculta a las provincias a dictar sus propias constituciones “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

situación seguramente debe buscarse en la falta de interés en la producción documental y la preservación de los documentos de parte de los funcionarios.

4.6. CONSIDERACIONES FINALES

La existencia de políticas archivísticas y de políticas de información incide en el resto de las acciones públicas, desde la producción y gestión de los documentos dispositivos de cada organismo hasta la detección de irregularidades o conductas corruptas, pasando por la defensa de los derechos de los ciudadanos y el acceso a los documentos. Por eso, es conveniente que se trate de políticas integrales, sostenibles a largo plazo, que trasciendan los gobiernos y las autoridades de los Archivos.

Asimismo, el compromiso del Estado con los ciudadanos respecto del acceso a la información se hace viable a través de los archivos; por lo tanto, la política archivística del Estado debe precisar los propósitos del Estado para concretar las decisiones tomadas para resolver los problemas detectados. De esa política general o nacional deben desprenderse políticas específicas que, más allá de la organización político-administrativa del país, englobe y comprometa la totalidad de los archivos, así como a los funcionarios y profesionales que están al frente de ellos.

Es fundamental, aunque no suficiente, que los Estados instauren sistemas de archivo que desarrollen programas de gestión documental porque, como dice Aída Luz Mendoza Navarro (2015), con un sistema de archivos se logra facilitar la protección, conservación y servicio de los documentos de archivo y, de esta manera “se favorece la transparencia de la gestión que realiza la Administración Pública para la debida rendición de cuentas” (p.132).

La UNESCO, a través de diferentes programas, como el de Desarrollo de Sistemas Nacionales de Información -NATIS-, el Programa General de Información -PGI- y el Programa de Gestión de Documentos y Archivos -RAMP-, así como el Consejo Internacional de Archivos -ICA-, han trabajado, desde fines de la década del 40 del siglo XX, en la definición de parámetros y en el apoyo de iniciativas para la creación de Sistemas Nacionales de Archivo (Mejía, 1997). Su

rama latinoamericana, la Asociación Latinoamericana de Archivos -ALA-, por ejemplo, organizó en Buenos Aires, en 1997, junto con el Gobierno argentino y el Archivo General de la Nación un seminario específico sobre el tema, que concluyó con una Declaración en la que los participantes:

recuerdan que un mecanismo adecuado para la integración de los archivos lo constituyen los Sistemas Nacionales de Archivos y hacen un llamado a los países de América Latina para que a la mayor brevedad posible, configuren su sistema y fortalezcan el Archivo Nacional, como ente rector de la política archivística y órgano de dirección y coordinación del sistema, recurriendo a experiencias exitosas de otros países como referencia para agilizar los procesos, de manera directa o por intermedio de ALA. (ALA N° 20, 1997, p.80)

Como se ha dicho en el capítulo anterior, la existencia de legislación no garantiza su cumplimiento, de allí que sean necesarias acciones concretas para asegurar tanto la preservación del patrimonio documental como el acceso a los documentos y a la información de parte de los ciudadanos. Para lograrlo, es responsabilidad de los profesionales archiveros concienciar a los funcionarios acerca del rol de los archivos y su importancia tanto para la continuidad de las funciones como para la toma de decisiones y el normal funcionamiento de la organización, además de garantizar los derechos de los administrados, entre ellos el de acceso a la información (Mendoza Navarro, 2015). Es preciso, además, sensibilizar, capacitar, formar y movilizar a todos los estamentos de la sociedad acerca del valor de los documentos para lograr su apoyo ante los requerimientos de recursos (económicos, humanos y materiales) para modernizar los sistemas de gestión y la organización de los archivos.

Si bien es una problemática que atraviesa todos los países y que no es nueva, sino que proviene de mucho tiempo, es necesario perseverar para ir mejorando, ya que, como advierte José María Jardim (2010):

Lo que no podemos, definitivamente, es darnos el lujo de no contar con políticas públicas archivísticas regidas por los parámetros políticos y científicos de la contemporaneidad, en la

cual los archivos se insertan (o se deberían insertar) como recurso fundamental para la construcción social del conocimiento. (p.219)

CAPÍTULO 5:

Percepción y posicionamiento de los actores sociales respecto de las las políticas archivísticas y las leyes de acceso a la información pública

5.1. Introducción

Las políticas públicas y las leyes son decisiones de los Estados para responder las demandas de la sociedad respecto de situaciones específicas, resolver necesidades o intereses de grupos sociales, consolidar la ciudadanía y lograr el desarrollo humano. Sin embargo, la realidad muestra que, a menudo, existen contradicciones entre el discurso legal y las acciones desarrolladas para el logro de los principios enunciados, entre las disposiciones y los planes de acción, o que las actividades llevadas a cabo no logran el objetivo propuesto.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, Perú, Colombia y Argentina han sancionado leyes de transparencia y de defensa del derecho a la información y los dos primeros disponen de políticas archivísticas escritas. Para verificar si cumplen sus objetivos, si se aplican los principios establecidos, si la población hace uso del derecho democrático que ellas les otorgan y, en suma, si se comprueba la relación entre los archivos y acceso a la información, se solicitó a quince profesionales, cinco de cada país, que respondan un cuestionario de diez preguntas.

A los fines de tener un espectro amplio de opiniones, los consultados fueron archiveros, abogados, contadores públicos, historiadores, especialistas en administración, en gestión documental y en planeamiento estratégico; que se desempeñan o desempeñaron en áreas de docencia universitaria, en el Archivo General de la Nación, en Archivos de organizaciones privadas, en organismos nacionales o en las oficinas de Transparencia de sus respectivos países.

Cabe señalar que se garantizó el anonimato a los entrevistados, para que puedan expresar sus opiniones con total sinceridad, libres de cualquier compromiso institucional. Por eso, se les asignó un código alfanumérico²⁶ y se indica esa clave cuando se cita una declaración u opinión de cada uno de ellos.

²⁶ Ver Anexo IV.

El cuestionario fue el siguiente:

- 1.- ¿Tuvo alguna participación en la confección de la ley de acceso a la información de su país, o en su reglamentación? Explique su respuesta.
- 2.- ¿Piensa que la situación político-institucional del país influyó en el dictado de la ley? Si la respuesta es negativa, ¿por qué? – Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué sentido?
- 3.- ¿Cómo fue difundida para que la población conozca los alcances de la Ley? ¿Considera que la difusión fue satisfactoria? ¿Por qué?
- 4.- ¿Cuál considera que ha sido el impacto de la legislación sobre acceso a la información en la sociedad o en algún sector de la sociedad?
- 5.- ¿Tuvo o tiene la posibilidad de utilizar la ley, como profesional o como ciudadana? Comente su respuesta.
- 6.- ¿La ciudadanía y/o las instituciones hacen uso del derecho que les otorga la ley? ¿Qué tipo de información se solicita? Explique su respuesta negativa.
- 7.- ¿Estima que la ley es suficientemente abarcativa o debería modificarse/ampliarse? ¿En qué puntos?
- 8.- ¿Considera que la relación entre las informaciones/documentos producidos por las entidades públicas y la política archivística nacional se modificó en algún sentido como consecuencia de la ley? Comente su respuesta.
- 9.- ¿Conoce cómo se llevan a cabo las políticas archivísticas en su país? ¿La legislación es efectiva? Comente su respuesta.
- 10.- Agregue cualquier comentario u observación que crea de utilidad con relación a la Ley de acceso a la información y su reglamentación.

En este capítulo se presentan y analizan las respuestas dadas por los profesionales que respondieron al cuestionario, por país, para conocer la percepción de diferentes actores sociales de los tres estados objeto de este estudio acerca de las leyes de acceso a la información y las políticas archivísticas de sus respectivos países y, a continuación, se comparan las afirmaciones y planteos de los entrevistados.

5.2. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PERÚ

5.2.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa

Los cinco profesionales peruanos que respondieron el cuestionario son archiveros (dos con nivel de master), dos también son abogados y uno, fedatario informático. En cuanto a desempeño laboral, todos trabajan en la administración pública, uno específicamente en la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dos se desempeñaron como jefes del Archivo General de la Nación y dos son docentes universitarios.

Ninguno de ellos participó en la confección de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información N° 27806. Más aún, uno de ellos manifestó que ni los profesionales archiveros ni el AGN fueron convocados a los equipos de trabajo que debieron haberse constituido para ello (Entrevistado P.1); otro de los entrevistados formó parte del grupo de trabajo que presentó la propuesta de modificación del Reglamento de la Ley para incorporar algunas disposiciones del ámbito archivístico (Entrevistado P.3) y un tercero intervino en la redacción de directivas internas al respecto (Entrevistado P.4).

5.2.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información

Todos coinciden en que la situación político-institucional del país fue determinante para la sanción de la Ley N° 27806 e instrumentación del derecho de acceso a la información. Se trataba de un tema pendiente, que había sido incorporado en la Constitución de 1993 (ver capítulo 2) pero que requería tratamiento legal particular para luchar contra la corrupción generalizada. De allí que surgiera, como asevera uno de los encuestados, como respuesta a “un clamor social y desde las instituciones recientemente liberadas del control del régimen dictatorial de Fujimori” (Entrevistado P.1). Otro de ellos (Entrevistado P.5) recuerda la “cultura del secreto” generalizada y sus consecuencias negativas para el país, y que el Decreto de Urgencia N° 077-2001, que creó el

Portal de Transparencia Económica, fue un antecedente a la ley, una plataforma informativa de acceso libre que permitió a cualquier ciudadano disponer, en tiempo real, de la información económica centralizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, durante el mandato del Gobierno de transición.

Los objetivos que persiguió este portal fue convertirse en la ventana de transparencia económica del Estado, brindar libre acceso a información económica del Estado, fomentar una cultura de transparencia en el Estado y la sociedad peruana, reducir riesgos de corrupción y democratizar las decisiones del gobierno mediante una mayor y mejor participación de la ciudadanía. (Entrevistado P.5)

5.2.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía

Según los cinco entrevistados, la legislación sobre acceso a la información ha impactado en forma positiva en la sociedad, porque el ciudadano ha comprendido el derecho que le asiste y porque es una herramienta fundamental para luchar contra la corrupción. Destacan el hecho de que muchas denuncias en la prensa se realizan a partir de la información solicitada a las entidades públicas y consideran muy útil el informe anual que emite la Defensoría del Pueblo, el cual incluye datos sobre el uso del derecho, reclamos de los ciudadanos y dificultades que se presentan para el acceso a la información.

No coinciden en cuanto al uso de derecho de parte de la población. Mientras que uno de ellos (Entrevistado P.2) estima que es poco utilizado y generalmente solicitan documentos de los gobiernos locales, los demás afirman que la ciudadanía recurre a este servicio en forma creciente y requieren fundamentalmente documentos resolutivos, de cuentas y de gastos presupuestales, documentos de gestión y administración de la entidad, procesos de selección y contratación de bienes y servicios, ejecución de obras e información de personal. Entre las razones del poco uso se alude el desconocimiento del derecho que les asiste y el hecho de que un gran

porcentaje de información institucional se coloca en los portales web de cada entidad de forma permanente y actualizada, lo cual disminuye los asuntos a ser solicitados. En otro orden, otro de los entrevistados (P.4) entiende que existe una distorsión en el uso de la Ley por parte de algunos ciudadanos, que apelan a este derecho para trabajos de investigación universitaria, aunque la información se entrega sin procesar.

Los entrevistados consideran que, si bien hubo jornadas de capacitación y orientación, la difusión de la ley es insuficiente por cuanto se realiza, sobre todo, a través de los portales web de las mismas entidades públicas obligadas a brindar información y sólo el 70% de la población tiene acceso a internet (Entrevistado P.3). Se destaca que la Defensoría del Pueblo ha desarrollado actividades de capacitación, supervisión y asesoría técnica, y que hay mayor difusión desde que se creó la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2017, pero sugieren la instrumentación de campañas permanentes, en especial en el interior del país.

A la quinta pregunta, respecto de si tuvo o tiene la posibilidad de utilizar la ley, tanto como profesional como a modo de ciudadano, ninguno de ellos ha solicitado información utilizando la Ley. Por el contrario, dado el rol que desempeñan en las entidades en las que trabajan, cuatro de ellos tuvieron o tienen a su cargo responder las solicitudes que presentan los vecinos, en tanto el quinto la utiliza en sus tareas docentes.

5.2.4 Necesidad de revisión y actualización de la normativa

Las opiniones de los entrevistados son divididas respecto de la actualidad de la ley N° 27806. Mientras que dos de ellos (Entrevistados P.3 y P.4) consideran es suficientemente clara y completa, los otros tres observan que, dada su antigüedad, “requiere de modificaciones para incluir conceptos que vinieron más adelante como el Gobierno Abierto, Datos Abiertos y sobre todo protección de datos” (Entrevistado P.2). Este mismo profesional insiste en que las leyes que tienen relación con la información, su uso, difusión y acceso, quedan desactualizadas en poco tiempo, debido a la velocidad de los avances tecnológicos.

Otro de ellos manifiesta que una de sus principales debilidades se relaciona con “la conformación y competencias de una entidad garante que se encargue de hacerla cumplir” (Entrevistado P.5). En tanto, el tercero expresa que su revisión es una necesidad social, por cuanto ningún marco normativo puede mantener su vigencia durante décadas, y que una de sus carencias es la falta de implicación de los archivos en la transparencia y el acceso a la información pública. Afirma:

En el Perú seguimos con una gran brecha entre la teoría y la praxis profesional, no sólo desde el ámbito de la norma, sino sobre todo del peso social e institucional que se le da al profesional de archivo. La realidad nos muestra que aún seguimos considerando a los archivos como meros receptáculos de los documentos generados por las organizaciones, sin que el profesional sea convocado en los momentos clave en que se abordan los temas más relevantes como éste. Pero, por otra parte, los cuadros profesionales idóneos para el actual momento no están implicados en los temas de acceso a la información, gobierno digital, rendición de cuentas, gestión del documento electrónico, interoperabilidad, etc.; siendo todos temas relacionados entre sí, los aportes deben ser interdisciplinarios, donde el profesional de archivo ocupe un espacio entre los demás actores de la discusión sobre estos temas. (Entrevistado P.1)

También menciona, con una postura crítica sobre el texto legal, que es necesario “incorporar con mayor precisión el rol e importancia de los archivos públicos en la aplicación de la ley de transparencia y acceso a la información pública” (Entrevistado P.1).

Se destaca el hecho de que, por vía reglamentaria, se actualizaron los procedimientos y modificaron algunos plazos.

5.2.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística

De acuerdo a las respuestas recibidas, no existe relación entre la política archivística nacional y la ley de acceso a la información, más allá de lo establecido en dos artículos del Decreto Supremo N° 070-2013 PCM, que

incluyen la necesidad de que los documentos se organicen y digitalicen siguiendo la normativa del Sistema Nacional de Archivos.

Tres de los entrevistados (P.1, P.2 y P.3) son críticos de las políticas archivísticas del Archivo General de la Nación y las consideran insuficientes y desactualizadas (las normas técnicas datan de 1985 y 1992). Entienden que deben adecuarse a los cambios impuestos por la informática y las nuevas tecnologías, ya que se trata de reglas que fueron elaboradas para documentos en soporte papel. Esta situación provocó, dicen, que algunas entidades de la administración pública hayan desarrollado sus propias medidas en materia de gestión documental.

Manifiestan que tampoco el AGN dictó normativas para relacionarse con la Ley de Acceso y que

Debe ser el ente rector del Sistema Nacional de Archivos el encargado de buscar sinergias tanto con la Autoridad Nacional de Transparencia como con la Contraloría General de la República a fin de establecer mecanismos plausibles que se traduzcan en acciones concretas para esclarecer el rol de los archivos para la eficacia de la conservación de la información que es requerida en el marco de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, de tal modo que sus directivas sean posibles de ser sancionadas y supervisadas por los entes a cargo de la vigilancia y la lucha anticorrupción que muchas veces es evidenciada a través de los documentos de archivo (Entrevistado P.3).

5.3. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

5.3.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa

Para conocer la opinión de los profesionales colombianos acerca de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 1712 y su relación con los

archivos, consultamos a cinco expertos. Tres de ellos son profesionales en Sistemas de Información, Bibliotecología y Archivística, dos con nivel de maestría y uno, de doctorado; uno es antropólogo y el último, máster en gestión documental y administración de archivos. Cuatro de ellos se desempeñan en diferentes áreas del Archivo General de la Nación; tres son o fueron docentes universitarios y uno tiene también un pregrado en derecho.

Sólo uno de los entrevistados manifiesta haber participado, parcialmente y en calidad de funcionario del Archivo General de la Nación, en la elaboración de la Ley. Comenta que el proyecto fue una iniciativa de la sociedad civil a través de un grupo de Organizaciones No Gubernamentales y que el Congreso de la República lo elevó a consideración del AGN, donde se le incluyeron “algunos instrumentos archivísticos” (Entrevistado C.1).

Otro de los entrevistados participó en la confección del Decreto reglamentario, en especial, según indicó, en lo concerniente a las excepciones del derecho de acceso a la información en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad (Entrevistado C.4).

Los otros tres profesionales no tuvieron ninguna participación en la redacción de la Ley, aunque uno de ellos apuntó que fue parte de la elaboración de la Ley General de Archivos de Colombia N° 594 de 2000, cuyo título VI se refiere al Acceso y consulta de documentos (Entrevistado C.5).

5.3.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información

Los cinco profesionales coinciden en que la situación político-institucional del país influyó en la sanción de la Ley N° 1712, con algunas variantes: mientras uno de ellos considera que respondió a una necesidad local enmarcada en un proyecto regional para favorecer el crecimiento de la democracia (Entrevistado C.3), los otros cuatro hacen referencia a los altos índices de corrupción existentes en el gobierno y entienden que la sanción de la ley, impulsada por la sociedad civil, tuvo por objetivo generar mayor transparencia en las acciones del Estado y ser un medio de control de parte del ciudadano, además de modernizar la función pública y ponerla a tono con los avances de otros países.

Recuerdan, al respecto, que por los años 2013 y 2014, últimos del primer período de gobierno de Juan Manuel Santos, se estaba impulsando el proceso de paz con las FARC y que una de las preocupaciones del presidente era lograr mayor eficiencia y más transparencia en el Estado.

5.3.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía

Existe acuerdo entre los cinco profesionales en cuanto a que la ley trascendió positivamente en la sociedad colombiana. Uno de ellos identifica cinco tipos de impactos: avance de la institucionalidad -por cuanto los sujetos obligados entendieron el valor del acceso a la información como derecho ciudadano-, aumento de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno y la rendición de cuentas de las entidades del Estado, reconocimiento de la importancia del derecho de acceso a la información como garantía de otros derechos, posicionamiento de la información pública como garante de otras prerrogativas y finalmente, cumplimiento de la política de gestión documental por parte de las entidades públicas (Entrevistado C.1).

Desde el punto de vista archivístico, el Entrevistado C.2 destaca que la Ley puso a disposición de los interesados varios instrumentos, tales como Tablas de Retención Documental, Tablas de Valoración Documental, Inventarios Documentales, Programa de Gestión Documental y Plan Institucional de Archivos, los cuales “ya no son considerados instrumentos archivísticos de reserva absoluta por parte de la administración, sino que es el camino para que la ciudadanía se pronuncie y esté al tanto de las decisiones de conservar o eliminar documentos”.

Uno de los entrevistados insistió en la incidencia de la ley para la generación de la “cultura de la transparencia” como elemento de participación ciudadana (Entrevistado C.3), mientras que otro considera muy relevante el cumplimiento de sus disposiciones de parte de las entidades (Entrevistado C.4). Esto último fue logrado gracias a la importante difusión de esta imposición realizada desde

los organismos responsables a las entidades públicas obligadas, de acuerdo al Art.32 de la misma ley²⁷ (Entrevistado C.1).

Uno de los consultados entiende que la Ley representó un cambio de paradigma respecto del acceso a los documentos, pues con anterioridad eran considerados “elementos de control del Estado” mientras que, a partir de la Ley, por el contrario, “las instituciones deben justificar de manera razonada, cual es el motivo de una restricción de acceso a los documentos” (Entrevistado C.2).

En cuanto al tipo de informaciones que se solicitan, en general se trata de requerimientos para resolver situaciones personales, familiares, educativas, empresariales o laborales. Uno de los profesionales afirmó: “siempre la uso y me gusta comentarla, hacerla partícipe a los estudiantes y que sepan de su contenido y lo que se busca con ella” (Entrevistado C.3) en tanto otro la utiliza personalmente, en especial con relación a archivos de derechos humanos y entiende que “es un marco normativo principal y guía muchos de los contenidos en los que se da capacitación y asistencia técnica” (Entrevistado C.4).

Sin embargo, “no es tan difundido el conocimiento de este derecho y la ciudadanía recurre más a la vía de derecho de petición para interponer cualquier recurso ante el Estado” (Entrevistado C.1). Por ello, coinciden en la necesidad de divulgarla más, para promover en los ciudadanos el conocimiento y uso de este derecho. Algunos sostienen que, además de insuficiente, no es adecuada, por cuanto en muchos casos solo consiste en su publicación oficial, en tanto otros afirman que se llevaron a cabo foros, seminarios, talleres y conferencias. Entendemos que estas actividades tuvieron destinatarios específicos (sector educativo, empresarial, gobierno y comunidad archivística en general, según el Entrevistado C.5) razón por la cual no se llegó al público en general. Se destacan las acciones de divulgación llevadas a cabo desde las organizaciones de la sociedad civil.

²⁷ **Artículo 32. Política Pública de acceso a la información.** El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (LEY N° 1712. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia. Recuperado de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf. (Consultado el 12/05/18).

Al respecto, coincidimos en que

se debe trabajar todos los días y generar conciencia y tener más de un plan para lograr que el ciudadano sienta que no solo se sancionó una ley, sino que él hace parte del aparato del estado y que lo que se produce, lo que se administra y lo que se difunda esté en concordancia con la vida del ciudadano de manera que pueda crecer a un concepto de gobierno abierto y de ciudadanía participativa. (Entrevistado C.3)

5.3.4. Necesidad de revisión y actualización de la normativa

La Ley N° 1712 fue sancionada el 6 de marzo de 2014 y reglamentada en enero de 2015. Como afirma uno de los profesionales que respondieron el cuestionario, “es una de las leyes de América Latina con mayores aciertos en su diseño, por cuanto el contenido: a) Se basó en la ley modelo de la OEA; b) Aumentó los sujetos obligados, entre ellos: partidos políticos, otras ramas del Estado y no sólo la rama ejecutiva; y c) Incorporó los asuntos de gestión documental” (Entrevistado C.1).

Dos de ellos consideran que algunas de sus falencias u omisiones fueron resueltas por actos administrativos posteriores. Se señala, al respecto, la falta de articulación entre el Ministerio de Tecnologías y el AGN para unificar o consensuar las políticas con relación a este tema.

En tanto, los otros dos encuestados encuentran que sus planteamientos son bastante racionales y acertados, pero que las fallas se encuentran en la práctica, es decir, en el real cumplimiento de sus disposiciones, tanto por parte de los sujetos obligados como por los ciudadanos interesados.

5.3.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística

Según las respuestas obtenidas, la puesta en vigencia de la Ley N° 1712 activó, impulsó y fortaleció la política archivística colombiana. Uno de los encuestados,

incluso, afirma que “la Ley de Transparencia fue un ‘relanzamiento’ de las normas de archivo pues evidenció su relación y la necesidad de tener la información organizada y disponible por parte del Estado” (Entrevistado C.4).

En efecto, tal como se expuso en el Capítulo 3, punto 3.3., esta ley tiene una incontestable relación con la gestión documental y la política archivística y, como asevera el Entrevistado C.2, “dotó de un mayor grado de importancia al componente archivístico en las instituciones” y con ella, como ratifica el Entrevistado C.1, “se activó el cumplimiento de la política archivística”. Se destaca el concepto de que la aplicación de los principios archivísticos y las nuevas tecnologías garantizan los derechos de los ciudadanos (Entrevistado C.5).

Asimismo, como recuerda otro de los entrevistados, ambas políticas (archivística y de acceso a la información pública) forman parte de las 16 políticas de gestión del Estado que se articulan en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Gobierno de Colombia (Entrevistado C.1).

El país dispone de políticas archivísticas concretas desde los años 90 del siglo XX, las cuales se fortalecieron con la sanción de la Ley de Archivos N° 594 de 2000 y son actualizadas por el AGN mediante el procedimiento de agenda regulatoria (Entrevistado C.2). Solo uno de los entrevistados manifiesta la falta de relación con otras políticas, como las relacionadas con las tecnologías de la información (Entrevistado C.4).

El desarrollo archivístico del país es sólido y la legislación es abundante, si bien los encuestados reconocen algunos vacíos con relación a la administración electrónica y el gobierno digital. Por otra parte, subrayan el nivel de formación en archivística de sus profesionales, aunque consideran que no son suficientes para cubrir las necesidades de todas las regiones.

Los retos que se plantean en la instrumentación de la política de acceso a la información pública, deben orientarse a abordar y superar:

- a. Mayor articulación con otras políticas del Estado.
- b. Garantizar que todos los objetos obligados cumplan.

- c. Aumentar la difusión en la ciudadanía para que conozca y use la ley.
- d. Dar claridad hasta donde llega la clasificación y reserva de información.
- e. Dar mayor claridad en la forma y aplicación de protección de datos personales, en relación con acceso a la información pública (Entrevistado C.1).

5.4. OPINIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS Y LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA

5.4.1. Los entrevistados y su participación en la elaboración de la normativa

Los profesionales argentinos que respondieron el cuestionario tienen diferentes profesiones y ámbitos laborales: un contador público, un abogado, un doctor en derecho, un licenciado en historia y un licenciado en ciencias políticas; sólo uno es archivero y tres son docentes universitarios. Uno se desempeña en el Archivo General de la Nación, otro en la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública, en tanto otro fue funcionario público en el gobierno de la Provincia de Córdoba y actualmente trabaja en la actividad privada, otro es funcionario del Poder Ejecutivo Nacional y el último es autoridad universitaria.

Dos de los entrevistados no participaron en la redacción en la ley; uno de ellos, además, aclara que no fue consultado. El funcionario del Poder Ejecutivo Nacional integró el equipo que elaboró el proyecto original, mientras que el representante del AGN comentó que la institución participó en varias reuniones con los legisladores que elaboraron el proyecto e incluso presentó un informe escrito con propuestas. El quinto entrevistado participó en las mesas de trabajo y los debates legislativos previos a la sanción de la Ley N° 27275.

5.4.2. Influencia de la situación político-institucional en la sanción de la ley de Transparencia y Acceso a la Información

Múltiples factores influyeron para el dictado de la ley de acceso a la información pública argentina. Existía, sin dudas, una deuda pendiente en el país en términos legales e institucionales, luego de dos intentos fallidos en el Congreso Nacional (Entrevistado A.5). Uno de los entrevistados manifestó que “el debilitamiento de las instituciones llevó a un mayor reclamo de la sociedad por la rendición de cuentas, la transparencia y el fortalecimiento de las instituciones” (Entrevistado A.3), dos de ellos (Entrevistados A.3 y A.4) recuerdan que fue una promesa electoral del Presidente Macri, en 2015, en tanto A.5 menciona la política de apertura al mundo de este gobierno.

Con una visión más amplia, el Entrevistado A.2 sostiene que “la ciudadanía pide cada vez con más énfasis la rendición de cuentas a quienes administran y la información sobre lo que administran” y que es una tendencia internacional que seguirá creciendo. Coincidentemente, el Entrevistado A.1 opina que se trata de un tema que excede a un partido político o un gobierno en particular, aunque la ley se puede enmarcar en una situación jurídica y un momento histórico preciso. Alega, asimismo, que varias provincias y municipios, de distintos colores políticos, se adelantaron a la ley nacional y sancionaron sus propias medidas de transparencia y acceso a la información antes de 2016.

Por último, como sostiene el Entrevistado A.5, fue relevante que el proyecto se tratase en los primeros meses de gestión de esta Administración, ya que “el hecho de ser una deuda pendiente sumado a la voluntad de promover este debate fueron claves para la construcción de consensos necesarios para la sanción de la ley” (Entrevistado A.3).

5.4.3. Percepción del Impacto social de la legislación y su uso por parte de la ciudadanía

Los entrevistados coinciden en que aún es pronto para que se note el impacto de la ley en la sociedad (recordemos que entró en vigencia el 29 de setiembre de 2017, según el Art.38 de la Ley N° 27275). Sin embargo, destacan que la

difusión fue escasa y no se conocen iniciativas sistemáticas de divulgación de sus alcances.

Entre las acciones concretas, el Entrevistado A.5 subraya que la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales realizó una publicación de la ley comentada, que se difundió en papel y *on line*²⁸ y que, como primera medida, se la difundió en los organismos obligados, para que conozcan sus deberes, los procedimientos, los plazos, las responsabilidades y los estándares de transparencia activa a que los obliga la ley.

Desde el Instituto Nacional de la Administración Pública y el AGN se realizaron actividades (cursos, jornadas, talleres) con un enfoque archivístico del tema, aunque es evidente que el destinatario de la convocatoria fue un sector social preciso (Entrevistado A.4). Para que la ciudadanía tome real conciencia de este derecho, uno de los consultados propone que se incorpore el tema del acceso a la información en la currícula de la educación primaria y secundaria (Entrevistado A.2), en tanto otros dos entienden que las normas que la precedieron (Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y Ley N° 25831, de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental) son buenos antecedentes por cuanto dejaron experiencias y aprendizajes tanto para los usuarios como para la propia Administración.

Consideran que “la ley es una excelente herramienta para habilitar el ejercicio de este derecho, pero queda un largo camino para asegurar su implementación” (Entrevistado A.4), que “la persona informada está en mejores condiciones de defender sus derechos” (Entrevistado A.5) y que “la existencia de una ley y la construcción de institucionalidad para su implementación son elementos claves para trabajar en un cambio cultural de fondo en la administración, donde la regla sea el acceso a la información y no la negativa” (Entrevistado A.3). Contribuye a este cambio la instrumentación de portales de transparencia activa, que incluyen información de acceso fácil y sencillo. Se destaca su importancia no sólo como instrumento de control sino como mecanismo facilitador de la participación ciudadana y del ejercicio de la democracia.

²⁸ Se trata de *Ley de Acceso a la Información Pública comentada*, de Adrián Pérez, citado en la Bibliografía.

En cuanto a su utilización, si bien la manejan habitualmente, ninguno ha realizado un pedido concreto de documentos o información a alguno de los organismos involucrados. En efecto, dos de los consultados la utilizan en la enseñanza y para concienciar a los ciudadanos, otro manifiesta examinar los datos publicados en determinados portales, en tanto la persona que se desempeña en la Agencia Nacional de Acceso tiene, entre sus funciones, dar trámite a los reclamos iniciados por incumplimiento de la norma.

Desde la entrada en vigencia de la ley, su uso muestra una tendencia en aumento. Los encuestados destacan su utilización por parte del periodismo de investigación; el ciudadano solicita información sobre sueldos, licitaciones y ejecución de programas, permisos y habilitaciones otorgados. Sin embargo, todos coinciden en que se la utiliza poco. Esto se debe, según los mismos consultados, por una parte, a que se trata de una ley “de nicho”, es decir, que no involucra a la población en general; a que existe un desconocimiento del derecho de parte de las instituciones y los ciudadanos y, por otra parte, a que muchas consultas son evacuadas por otras vías, como ser correo electrónico, teléfono *ad hoc* o portales web (información proactiva), y no se llevan registros estadísticos al respecto.

5.4.4. Necesidad de revisión y actualización de la normativa

Teniendo en cuenta que fue sancionada en 2016 y que está alineada a los principios de la ley Modelo de la OEA así como a las prácticas de la región, los consultados encuentran que la ley es bastante abarcativa. Sin embargo, señalan algunos aspectos que podrían profundizarse; entre ellos la regulación de las excepciones, el establecimiento del organismo responsable de la clasificación y desclasificación de los documentos y la vinculación del acceso a la información con los sistemas de gestión documental y la existencia de archivos eficientes.

Respecto de las excepciones, se sugiere la difusión activa de las series documentales que contienen información no accesible, para permitir que el ciudadano conozca su existencia (sin acceder a su contenido), características, área responsable y plazo de finalización de la excepción. Para lograr la vinculación con la gestión documental y los archivos, se propone incluir al Archivo General de la Nación como integrante del Consejo Federal para la

Transparencia, para facultarlo a dictar lineamientos y protocolos de administración archivística a ser aplicados por los sujetos obligados (Entrevistado A.4).

Uno de los consultados señala su preocupación por la falta de autonomía de la autoridad de aplicación (Entrevistado A.1) y otro advierte la necesidad de establecer sanciones efectivas para quienes no cumplan con sus disposiciones y de armonizar la ley nacional con las de las provincias y municipios (Entrevistado A.2).

Seguramente, como indica otro de los consultados, pasado un tiempo y verificada su práctica, será necesaria una revisión, para corregir errores y modernizar algunas de sus prescripciones. Con todo, fue la mejor ley que pudo sancionarse, y la sociedad civil contribuyó mucho para que se logre. (Entrevistado A.5).

5.4.5. Percepción de la relación entre la legislación y la política archivística

Las críticas respecto de la legislación y la política archivística nacional es coincidente entre los consultados, si bien uno de ellos manifiesta su desconocimiento acerca del tema. La normativa es considerada escasa, insuficiente, dispersa, desactualizada y que, peor aún, no se cumple. No existe una política archivística clara y uniforme, y esto hace que, según uno de los entrevistados, los Ministerios lleven a cabo sus propias políticas archivísticas, según sus propios criterios. Hace falta una ley nacional de archivos, destaca el Entrevistado A.1. Sin embargo, consta “la búsqueda permanente de estrategias de desarrollo por parte de los agentes que habitan las instituciones que tienen dichas funciones” (Entrevistado A.4).

Respecto de la influencia de la Ley N° 27275 en la producción documental de los organismos, las respuestas son disímiles. Uno de ellos destaca que el proceso de modernización del Estado “transformó la forma de tramitación y generación de documentos papel a digital, lo que necesariamente está impactando en la gestión y archivo” (Entrevistado A.3). Coincidentemente, otro considera que el expediente electrónico y todo lo relacionado con el documento digital constituyen un desafío para la Administración Pública, que se relaciona con la política

archivística (Entrevistado A.5). Otro, por su parte, sostiene que no hubo ninguna modificación “porque no se han generado mecanismos formales de articulación” (Entrevistado A.4) y otro manifiesta que en cierta forma hubo modificaciones, pero pocas (Entrevistado A.1).

Para corroborar sus dichos, el Entrevistado A.4 dice:

Esto puede observarse en varios aspectos, entre otros, en la ausencia de la figura del archivo administrativo en los organigramas de la Administración Pública, los bajos presupuestos que se asignan a las áreas que cumplen la función de archivo, la ausencia de concursos efectivos y transparentes para sus cargos directivos, la falta de personal capacitado y adecuadamente remunerado y la común idea de que el archivo es un depósito donde se entremezclan papeles con muebles en desuso y personal castigado.

5.5. OBSERVACIONES Y COMPARACIÓN ENTRE LAS RESPUESTAS DE LOS PROFESIONALES DE LOS TRES PAÍSES

Antes de comparar las manifestaciones de los entrevistados es conveniente recordar que, si bien se trata de profesionales de diversas disciplinas, nueve de los quince (60 % del total) tienen estudios de archivología y siete (47%) se desempeñan o se desempeñaron en el Archivo General de la Nación de su país. Las respuestas fueron claras y concretas, si bien presentan abordajes o visiones diferentes acerca del derecho de acceso a la información y a la normativa que la rige, según el perfil de cada entrevistado y su relación con el tema.

Se observa que Perú no dio participación ni al AGN ni a los archiveros al momento de elaborar la ley de acceso a la información, en tanto en Colombia y en Argentina se consultó a los funcionarios de este organismo. Una de las razones de la diferencia puede encontrarse en el momento histórico de su sanción, porque, como ya se dijo, la ley peruana data de 2003, es decir, precedió a la de Colombia en once años y en trece a la de Argentina. Además, la coyuntura político-institucional fue diferente, ya que Perú acababa de recuperar

la democracia luego de la dictadura de Fujimori y, si bien en los tres países los entrevistados mencionan la necesidad de luchar contra la corrupción como uno de los factores que influyeron en la aprobación de estas normativas, Colombia y Argentina surcaban períodos democráticos relativamente estables.

A pesar de las diferencias cronológicas marcadas, todos los entrevistados concuerdan en que el ciudadano en general desconoce, o conoce muy poco, el derecho que le asiste y que es necesario mayor difusión y con más alcance. Se propuso, entre otras variantes y como medida formativa, incluir el estudio del acceso a la información en los establecimientos educativos. No se puede olvidar, respecto de este punto, que en los tres países existe un porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza, con altos niveles de carencias básicas (alimentos, vivienda, educación, salud), para quienes la desinformación no constituye una preocupación por cuanto tienen otros problemas de urgente resolución.

La fecha de sanción de las tres leyes repercutió en su contenido. Es evidente que toda normativa requiere revisión y actualización, para adecuarla a las necesidades que surgen con su uso, mucho más cuando se refiere a temas como el que nos ocupa, fuertemente influenciado, por una parte, por los avances tecnológicos y por la otra, por el contexto y las tendencias internacionales. Por ello, la mayoría de los entrevistados peruanos observan que la ley debe incorporar algunos conceptos, tales como Gobierno Abierto, Datos Abiertos y sobre todo protección de datos, cuestiones que no se planteaban al momento de su sanción. La ley colombiana es vista como muy abarcativa, en tanto la Argentina, a pesar de ser la más reciente y haber tenido en cuenta los proyectos anteriores y los antecedentes normativos internacionales, presenta carencias notables, en especial la falta de relación de la información con los archivos.

En cuanto a la información solicitada, en los tres países es similar: los particulares requieren datos para solucionar cuestiones personales o familiares, en tanto se registran pedidos de información sobre cuestiones económicas, ejecución de programas y obras públicas.

Los entrevistados colombianos están conformes, en general, con las políticas archivísticas nacionales y su relación con las disposiciones sobre acceso a la información, en tanto los argentinos y los peruanos son críticos respecto de las

políticas archivísticas de sus países, a las que consideran insuficientes y desactualizadas. Entienden que debe trabajarse para lograr adecuarla, en especial, a los cambios impuestos por la informática y las nuevas tecnologías.

En síntesis, es significativo que, aunque se observen carencias y se marquen situaciones problemáticas, existe coincidencia en cuanto a que la legislación sobre acceso a la información ha impactado en forma positiva en la sociedad, que es una herramienta que mejora la democracia y que, poco a poco, su utilización va aumentando.

5.6. A MODO DE COLOFÓN

Las respuestas obtenidas de los entrevistados permiten conocer las percepciones de varios profesionales acerca de la Ley de acceso a la información de Perú, Colombia y Argentina, el impacto suscitado por su vigencia en la sociedad, su uso de parte de los ciudadanos, su relación con la política archivística de cada lugar. Las opiniones no siempre coinciden, pero en algunos casos son similares en los tres países, a pesar de las notables diferencias que existen, tanto entre los textos legales como en los contextos archivísticos.

Un tema que atraviesa los tres países y se evidencia en el poco uso del derecho que concede la normativa de parte de la población, es la existencia de la brecha digital e informacional. Las causas son, por una parte, la falta de actualización tecnológica -fundamentalmente en lugares poco poblados y del interior de los países- y por la otra, el bajo nivel social y educativo de algunos sectores de la población -provocado, en gran medida, por las condiciones de pobreza de los grupos más desfavorecidos. Se observa, así, la estrecha relación que se visualiza entre el acceso a la información y las nuevas tecnologías.

Esta realidad es trascendente por cuanto es un problema que debe ser advertido por los decisores a quienes corresponde incorporarlo en la agenda de política social gubernamental, sumar programas de inclusión digital y servicios de alfabetización informática en general, además de los programas concretos de difusión y concienciación respecto del contenido de las leyes y del derecho de acceso a la información y a los documentos, para lograr la apropiación de la

información y su transformación en conocimiento por parte de los ciudadanos (Sabelli, 2008).

A modo de ampliación del debate, se puede incorporar la reflexión acerca del papel de los profesionales archiveros, como servidores de los documentos, responsables de su gestión y conservación, y como mediadores entre la información y el ciudadano. En ese marco, y atento las respuestas recibidas, se advierte que solo los archiveros aprecian e interpretan el valor de los documentos y la necesidad de relacionar la gestión de la información con la producción documental y ésta, con los Archivos y el Patrimonio documental.

CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

El objetivo fundamental de esta tesis fue identificar, estudiar y definir el rol que ejercen los archivos en el acceso a la información como derecho democrático de los ciudadanos, a partir del estudio de la situación legal en materia de gobierno abierto y acceso a la información pública en Argentina, Colombia y Perú, con la hipótesis de que la existencia de archivos organizados y políticas de acceso a la información pública proporcionan transparencia al gobierno y, por lo tanto, son fundamentales para perfeccionar la democracia de un país.

A los fines de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, probar las hipótesis planteadas y comprobar el rol que tienen los documentos, tanto públicos como privados, cualquiera sea su edad y su soporte, en los estados democráticos, a partir del derecho ciudadano de acceder a las informaciones contenidas en ellos, en este último punto del trabajo se presenta una síntesis y evaluación de los resultados hallados, agrupados en tres bloques. En el primero se destaca la importancia del tema investigado y la perspectiva desde la cual se lo ha estudiado; a continuación, se pondera el cumplimiento de los objetivos planteados y seguidamente se comenta brevemente el diseño metodológico utilizado. En el segundo bloque se evalúan los resultados obtenidos y se subrayan algunas de las contribuciones de esta tesis para la ciencia archivística. En el tercer bloque, finalmente, se identifican los resultados y se sugieren nuevos temas que pueden ampliar o complementar el estudio realizado.

El camino recorrido en el reconocimiento de este derecho tuvo avances significativos en todo el mundo a lo largo del siglo XX, gracias al apoyo de organismos internacionales y los aportes de la sociedad civil. Se realizaron numerosos estudios teóricos sobre el acceso a la información, desde distintas disciplinas y perspectivas: el derecho, la ética, la lingüística, la archivología, las tecnologías, la comunicación, la transparencia administrativa, los derechos humanos, la protección a la privacidad, la accesibilidad, la lucha contra la

corrupción. Es, por lo tanto, un tema amplio y con múltiples aristas. La originalidad de este trabajo reside en el enfoque interdisciplinario, desde la archivología, el derecho y la comunicación, con un estudio comparado en tres países latinoamericanos con tradiciones administrativas semejantes, pero trayectorias político-institucionales diferentes, con centro en el ciudadano. Se escogió esta perspectiva porque no existe ninguna investigación que compare la legislación sobre acceso a la información y las políticas archivísticas de estos tres países, para demostrar la relación entre archivos y democracia. Con ella, y desde lo teórico -como se adelantó- se demuestra la relación entre archivos organizados, transparencia administrativa, acceso a la información y consolidación democrática, entendiendo que las realidades de esos países pueden permitir generalizar los resultados al resto de América Latina.

El propósito de la tesis, como indica su título, fue definir el rol de los archivos en las democracias, a partir de la legislación sobre acceso a la información en Argentina, Colombia y Perú. Para ello, analizamos las leyes N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, N° 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional de Colombia y N° 27275, de Derecho de Acceso a la Información Pública de Argentina y verificamos que las tres cumplimentan la mayoría de los principios que los teóricos internacionales proponen como indispensables. Sin embargo, el lugar dado a los archivos es diferente en cada una de ellas. En efecto, en la de Argentina, última en ser sancionada, no existe ninguna relación, en tanto la de Colombia exige a los organismos la adopción de programas de gestión documental y define a los archivos como centros de información institucional que contribuyen a la promoción del acceso a la información.

Para cumplimentar otro de los objetivos propuestos, en el punto 1.2.2 estudiamos ampliamente la relación entre archivos organizados y transparencia administrativa y comprobamos que los teóricos coinciden, con ejemplos prácticos, en la conexión inevitable y esencial entre políticas archivísticas y transparencia, así como con la gobernabilidad y la rendición de cuentas, para prevenir la corrupción, luchar contra las malas prácticas burocráticas y, consecuentemente, mejorar la democracia. Dicho de otra forma, no existe transparencia si no se pueden encontrar los documentos producidos.

Del mismo modo, en el capítulo 4 analizamos la relación entre las políticas archivísticas y de información y la situación legal del acceso a la información en los mismos tres países. Confirmamos que la existencia de estas políticas incide en el resto de las acciones públicas, desde la producción y gestión documental de cada entidad hasta la detección de irregularidades o conductas corruptas, pasando por la defensa de los derechos de los ciudadanos y el acceso a los documentos. Sin embargo, corroboramos también que la legislación no es suficiente y es necesario que se promuevan acciones concretas para que se cumpla, que se preserve el patrimonio documental y se asegure el acceso a la información a la población. Para lograrlo es imprescindible el trabajo conjunto de archiveros, funcionarios y sociedad civil.

En cuanto a las hipótesis, tanto por los conceptos de los teóricos como de las respuestas a los cuestionarios queda claro que el ejercicio real del derecho de acceso a la información pública de parte de los ciudadanos es una prueba de la transparencia de un país. Sin embargo, es un derecho que aún no es ejercido por la mayoría de la sociedad, un poco por falta de conocimiento y otro poco por desinterés. Por lo tanto, entendemos que una ley de acceso a la información no es suficiente y se requieren políticas archivísticas y archivos organizados en base a una gestión documental sistemática y completa, para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de los documentos.

Por otra parte, un ciudadano informado en cualquier asunto sabe defenderse; por consiguiente, queda demostrado que en la medida en que mejora el acceso a la información se facilita la defensa de los derechos fundamentales individuales y colectivos de la sociedad, lo cual se traduce en el fortalecimiento de la democracia.

Por la naturaleza de la temática, llevamos a cabo una investigación descriptiva, correlacional y explicativa. En efecto, analizamos y comparamos los textos constitucionales, las leyes de acceso a la información y la normativa archivística de Argentina, Colombia y Perú, comprobamos las relaciones entre ellas -por tipo de legislación y por país- y buscamos las razones que provocaron que las situaciones actuales sean diferentes, tanto en la teoría como en las prácticas.

Para abordar los objetivos planteados fue necesario utilizar varios métodos y técnicas, característicos de las investigaciones cualitativas. Como estudio de

caso estudiamos la evolución histórica y la realidad, tanto en lo concerniente a normativa general, como en políticas archivísticas y legislación relacionada con el acceso a la información y la organización del sistema de archivos, de Argentina, Colombia y Perú. Las leyes se analizaron mediante la técnica del derecho comparado; las fuentes, en especial los textos, se interpretaron por medio de la hermenéutica. Finalmente, con el método sociológico, se requirió la opinión de profesionales que, de una u otra manera, participaron en la elaboración o están utilizando las normativas estudiadas. No fue fácil lograr las respuestas, por las características individuales y profesionales de ellos, pero entendemos que las manifestaciones obtenidas permitieron lograr los objetivos propuestos.

Al examinar la evolución política-institucional de los países estudiados, constatamos que sus respectivas Constituciones Nacionales garantizan el derecho de acceso a la información (punto 2.5.4) y que las leyes específicas de acceso a la información fueron dictadas, en los tres lugares, por gobiernos liberales o neoliberales²⁹, con el empuje de la sociedad civil, para contrarrestar la corrupción de los organismos gubernamentales, más allá de que hay más de una década de distancia entre la primera y la última. Por otra parte, cuando se describió el estado de situación de América Latina respecto de la legislación sobre acceso a la información (punto 1.4), comprobamos que los únicos que aún no disponen de normativas al respecto son Cuba, Venezuela y Bolivia, países cuyos gobiernos son considerados populistas³⁰ y de izquierda³¹. Esta realidad permite abrir otras hipótesis de estudio, que serían objeto de otras

²⁹ El diccionario de la Real Academia Española define Liberalismo como “Doctrina política que postula la libertad individual y social en lo político y la iniciativa privada en lo económico y cultural, limitando en estos terrenos la intervención del Estado y de los poderes públicos. (Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=NEML1xB>) (Consultado el 17/01/2019).

³⁰ Según el diccionario de la Real Academia Española, populismo es la “tendencia política que pretende atraerse a las clases populares”. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=TfyMi6t> (Consultado el 17/01/219).

³¹ Se entiende la izquierda como tendencia ideológica que propone el cambio en materia de estructura social y económica para lograr la igualdad social. Recuperado de <https://www.definicionabc.com/politica/izquierda-politica.php> (Consultado el 17/01/2019).

investigaciones referidas al vínculo entre las políticas de acceso a la información y las doctrinas políticas. Consideramos que sería interesante profundizar el estudio de esta relación ya que han sido gobiernos liberales quienes han promovido el acceso a la información para la defensa de la democracia.

Del mismo modo, en nuestro estudio constatamos que Argentina no dispone de Sistema Institucional de Archivos y su legislación archivística es escasa y desactualizada, en tanto la de Perú y Colombia es muy completa, siendo la de este último país la más moderna. Teniendo en cuenta lo expresado en el párrafo anterior, entendemos que puede ser valioso y conveniente verificar la relación entre legislación archivística y doctrinas políticas, tema que no fue tratado en esta investigación, por exceder la propuesta.

Otra de las comprobaciones de esta tesis, al enfrentar la legislación y las realidades de los tres países latinoamericanos estudiados, es el significativo desarrollo de Colombia en materia de gestión documental y el atraso argentino en ese ámbito. Perú, por su parte, tiene legislación suficiente, aunque algo desactualizada. Hemos visto que la existencia de normativas no garantiza su efectividad y aplicación integral, es decir, no es suficiente tener una ley ya que, por distintas razones (fundamentalmente brecha digital, desigualdades en la conectividad, nivel educativo y socioeconómico de la población, diferencias entre los sectores urbanos y rurales, entre otros), siguen existiendo falencias tanto en el cumplimiento del derecho de acceso a la información como en las prácticas reales de gestión documental. La legislación es el primer paso, el punto de partida fundamental para posibilitar las prácticas, pero para que mejore la democracia es necesario que el derecho pueda ser ejercido fácilmente por la población.

Analizada la realidad, advertimos que los profesionales no están satisfechos con la situación de sus países, aunque los planteos son diferentes. En todos los casos, solicitan mayor difusión de las normas, pero tanto Colombia como Perú manifiestan su preocupación ante la problemática impuesta por los documentos digitales, la informática y las nuevas tecnologías, mientras que en Argentina aún discutimos la instalación de un sistema institucional de archivos. Evidentemente, es difícil llegar a la perfección y siempre se puede mejorar, ya que el mundo exige y crea nuevas necesidades. El camino es lento y los tres países han

comenzado a recorrerlo; indudablemente Colombia es el que está más adelantado.

En cuanto al poco ejercicio del derecho que concede la normativa de parte de la población, el desinterés puede relacionarse con desconocimiento en todo sentido: falta difusión y no se conoce la tecnología para acceder. Corresponde a los funcionarios públicos instrumentar programas específicos de alfabetización informática y de difusión y concienciación, tanto respecto del contenido de las leyes como del derecho de acceso a la información y a los documentos, ya que la adquisición, almacenamiento, análisis y utilización de la información no pueden disociarse y constituyen la malla intelectual que permite el desenvolvimiento de las organizaciones inteligentes.

Entendemos que estas comprobaciones constituyen una contribución a la archivística, por cuanto se demuestran, con ejemplos concretos en los tres países estudiados, los conceptos teóricos en cuanto a la importancia de los archivos como prueba de las acciones de los gobernantes y las prerrogativas de los ciudadanos, la necesidad de difundir la legislación para que los derechos sean ejercidos y de organizar los documentos para que sean accesibles.

Estudiar la evolución político-institucional de Argentina, Colombia y Perú y las formas jurídicas expedidas y utilizadas por los sucesivos gobiernos a partir de la década del 80 del siglo XX, aproximadamente, nos permitió verificar que las leyes de transparencia y acceso a la información pública se sancionaron en momentos en que los gobiernos habían encarado acciones anticorrupción y, en gran medida, como consecuencia de reclamos de la sociedad civil.

Con el análisis y comparación de las leyes N° 27806, N° 1712 y N° 27275 y sus decretos reglamentarios, de Perú, Colombia y Argentina, respectivamente, mostramos la relación entre la legislación sobre acceso a la información, la política archivística nacional y las prácticas reales en cada país, y verificamos que, si bien es indudable la influencia de archivos organizados y de legislación respecto de acceso a la información en la transparencia administrativa y en el ejercicio de la democracia, la existencia de normativas no es suficiente para garantizar la disponibilidad de los documentos. Para que sea aplicable y

eficiente, se requiere mucho más esfuerzo en materia de capacitación, difusión y aplicación de mecanismos de gestión documental.

Confirmamos que en la medida en que mejora el acceso a la información se facilita la defensa de derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual se traduce en el fortalecimiento de la democracia. Dicho de otro modo, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de parte de los ciudadanos es una prueba de la transparencia y el grado de democratización del Estado. Con todo ello demostramos la hipótesis de que la existencia de archivos organizados y políticas de acceso a la información pública en consonancia, proporcionan transparencia al gobierno y perfeccionan la democracia de un país.

En el transcurso de esta investigación se descubrieron algunos temas que pueden ser objeto de otras investigaciones: por una parte, el rol de los profesionales archiveros, como servidores de los documentos, responsables de su gestión y conservación, y como mediadores entre la información y el ciudadano, en el marco de la transparencia administrativa y la democracia. Desde otro punto de vista, como se dijo, la relación entre las doctrinas políticas y las políticas de acceso a la información y las políticas archivísticas. Otro tema que merece estudiarse en profundidad, desde la archivística o desde la sociología, es la influencia de la legislación -tanto en materia de organización de archivos como sobre acceso a la información-, en la transparencia administrativa, en la disminución de la corrupción y en el ejercicio de la democracia.

Nuestros resultados, además de contribuir a conocer más profundamente el tema del acceso a los documentos y a la información en su relación con la organización de los archivos y el ejercicio democrático de este derecho ciudadano, podrían generalizarse y proyectarse en otros países, para confrontar si se verifican las mismas hipótesis, haciendo un paralelismo entre políticas archivísticas y políticas de acceso a la información, sobre la base del valor de la información, como recurso activo vital de las organizaciones y elemento constitutivo esencial de los documentos de archivo.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

1. BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2017). *Comma 2015-2 Archives, Access and Public Engagement*, Consejo Internacional de Archivos -ICA-: Liverpool University Press.

Alberch Fugueras, R. (2003). *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*, Barcelona: Editorial UOC.

Alberch Fugueras, R. y Cruz Mundet, J.R. (2002). *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*, Madrid: Alianza Editorial.

Alcázar J. del (coord.) (2007). *Historia contemporánea de América*. Col. Educació. Materials. Valencia: Universitat de València,

Ames, R., Bernales, E., López, S. y Roncagliolo, R., (2001). *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*. San Miguel, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Andruet, A.S. (1996). Crítica filosófica a la teoría del derecho comparado. *Anuario de derecho civil*. Vol.49, N° 3, pp. 1133-1146. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Recuperado de https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-C-1996-30113301146 (Consultado el 30/01/2019).

Angenot, M., (1998). *Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias*. Col. Conexiones y Estilos, Córdoba, Argentina: Ed. Universidad Nacional de Córdoba.

Ansaldi, W. (2014). De la *vox populi, vox deus*, a la *vox populi, vox mercatus*. La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. *Estudios* N° 31, enero-junio 2014, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba, pp.13-31.

Ansaldi, W. (director), (2007). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ansaldi, W. y Giordano, V., (2012). *América Latina. La construcción del orden: de las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración*, Tomo II, 1ª Ed., Buenos Aires: Ariel.

Archivo General de la Nación. Sistema Nacional de Archivos,(2005). *Guía para la implementación de un programa de gestión documental*. Recuperado de http://apolox.usbcali.edu.co/ArchivosWeb/adminDocumental/OFICIAL_GUIA_IMPLEMENTACION_DE_UN_PGD.pdf (consultado el 23/07/2018).

Archivo General de la Nación Colombia, (2016). *Política Pública de Archivos* Bogotá: MINCULTURA. Recuperado de http://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/2_Politica_archivistica/PoliticasyPublicasdeArchivo_V2.pdf (consultado el 16/07/2018).

Arispe, A. (27/07/2016). Los resultados del gobierno de Ollanta Humala. *SEMANAeconómica.com*. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/viva-la-bolsa/2016/07/27/balance-del-gobierno-de-ollanta-humala/>

Armesto, D.H. y Güida, M.C. (2014). El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino en el marco de la Sociedad del

Conocimiento. *El derecho*, año LII, N° 13.506, Buenos Aires, 17 de junio de 2014.

Baragli, N., Raigorodsky, N. y Gómez, N. (2003). Acceso a la Información en la República Argentina. *Probidad* N° 23, junio 2003. Recuperado de www.probidad.org. (Consultado el 30/04/2018).

Barreda Vidal, P.Z. (2006). *La eficacia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública: reto ciudadano* (Tesis de maestría en Ciencia Política y Administración Pública). Universidad de Colima, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Colima. Recuperado de http://digeset.ucol.mx/tesis_posgrado/Pdf/Perla_Zoraida_Barreda_Vidal.pdf (Consultado el 15/02/17).

Barreto Soler, M. y Sarmiento Anzola, L., (1997). *Constitución política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título II: De los derechos, las garantías y los deberes*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Bello Jiménez, V.M. (2014). Política archivística: definición, alcance y modelo de análisis. *Revista de Historia Canaria* N° 196, pp.75-94. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. Recuperado de <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20HISTORIA%20CANARIA/196%20-%202014/Historia%20Canaria%20196%20%282014%29%20WEB.pdf>. (Consultado el 12/06/2018).

Bellotto, H.L. (2012). O papel instrumental dos arquivos e as qualidades profissionais do arquivista. *Agora*, Florianópolis, v.22, n.44, pp.5-18. Recuperado de <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/402/pdf> (Consultado el 30/04/2018).

Bertoni, E.A., (2011). *Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa*. The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank. Recuperado de <http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf> (Consultado el 30/04/2018).

Bertoni, E. y Torres, N. (29/07/2012). Acceso a la información en Colombia: 124 años después. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12076642> (Consultado el 06/05/18).

Blanco, J. y Rodríguez, P. (2015). Sobre la fuerza y la actualidad de la teoría simondoniana de la información. En J.Blanco, D.Parente y otros (coord.) *Amar a las máquinas: cultura y técnica en Gilbert Simondon* (pp.95-120). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bobbio, N., (1998). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G., (2002). *Diccionario de política, a-j*, 13ª edición, México: Siglo XXI Editores.

Buckland, M.K. (1991). Information as thing. *Journal of the American Society of Information Science* v.42, n.5 (June 1991), pp. 351-360. Recuperado de <http://people.ischool.berkeley.edu/~buckland/thing.html> (Consultado el 20/09/2017).

Cainfo y CELE, (2012): *Seguridad Nacional y Acceso a la Información en América Latina: estado de situación y desafíos*. Recuperado de <http://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>. (Consultado el 15/02/17).

Caridad Sebastián, M., Méndez Rodríguez, E.M. y Rodríguez Mateos, D. (2000). La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. *Ciencia da Informacao*, vol.29, num.2, mayo-agosto. Brasilia, pp.22-36. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a04v29n2.pdf> (Consultado el 19/06/2018).

Carreras, M. (2012). Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina. *Nueva Sociedad* N° 240, FES, s/l, julio-agosto 2012.pp.175-187. Recuperado de <http://nuso.org>. (Consultado el 19/6/2018).

Centro Nacional de Memoria Histórica, (2015). *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Colombia: CNMH – UARIV.

Cisneros, C. (2011). *El libre acceso a la información pública. Una necesidad para el desarrollo de la democracia representativa y sus instituciones*. (Tesis de Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional - Siglo XXI). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela Nacional de Inteligencia. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/32206/Documento_completo_.pdf?sequence=3 (Consultado el 12/05/2017).

Chumbita, H., (2000). *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado*. Serie II. Estado y Sociedad. Documento N° 34. Buenos Aires: INAP. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación.

Consejo Internacional de Archivos, (s.f). Multilingual Archival Terminology. Recuperado de <http://www.ciscra.org/mat/mat/termlist/I/Spanish>. (Consultado el 02/03/2016).

Cook, M., (1999). *The management of information from archives*, 2º Ed., Aldershot, Inglaterra: Gower Publishing Ltd.

Cook, T. (2013). Evidence, memory, identity, and community: four shifting archival paradigms. *Archival Science* 13. pp.95-120.

Cook, T. (1980). The Tyranny of the Medium: a Comment on “total archives”. *Archivaria*, 9, Association of Canadian Archivists -ACA- (Winter 1979-80), pp.141-149.

Cordero Sanz, C. (2008). Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia en una sociedad abierta. En M.Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.) y otros, *El derecho de acceso a la información pública*. Actas del Seminario Internacional Complutense Madrid, 27 -28 junio 2007 (pp.55-67). Madrid: CERSA. Recuperado de http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf. (Consultado el 01/06/2018).

Corporación Latinobarómetro, (2017). *Informe 2017*, Santiago de Chile. Recuperado de www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinoBarometro2017.pdf (Consultado el 01/06/2018).

Cruz Mundet, J. R., (2006). *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid, España: Ed. Pirámide.

Cué, C.E. (28/09/2017). Cristina Fernández de Kirchner. Expresidenta de Argentina: "Prefería no volver, pero soy la que puede hacer la oposición más firme". *El País*, España. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/09/27/argentina/1506481318_381586.html (Consultado el 01/06/2018).

Cué, C.E. (20/10/2017). Dos años de Macri: de la recesión dura de 2016 a la recuperación al llegar las elecciones. *El País*, España. Recuperado de https://elpais.com/economia/2017/10/19/actualidad/1508440676_071292.html (Consultado el 01/06/2018).

Debasch, P., (1990). *La transparence administrative en Europe*, Paris: CNRS.

Defensoría del Pueblo, (2013). *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública. 2003-2013*. Serie Informes defensoriales. Informe N° 165, Lima: Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, Diciembre 2013. Recuperado de <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>. (Consultado el 01/06/2018).

Defensoría del Pueblo (2005). *Informe defensorial N° 96. Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública. 2003-2004*, Lima: Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, Octubre 2005. Recuperado de <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>. (Consultado el 01/06/2018).

De Esteban, J., Gonzales-Trevijano, P.J., (1993). *Curso de Derecho Constitucional Español II*, vs. Vols., Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

De la Vega, J. C., (1996). *Diccionario Consultor Político*, Colombia: Librograf Editora SRL, Cargraphics S.A.-Imprelibros.

Delich, F., (2004). *Repensar América Latina*. BIP Argentina. Barcelona, España: Gedisa.

Delich, F. (1979). Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales: Premisas y perspectivas. *Revista mexicana de Sociología*, Vol. 41, N° 1, Análisis de coyuntura, pp.9-21. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540108> (Consultado el 23/04/2018).

Derrida, J., (1997). *Mal de archivo. Una impresión freudiana*. Trad. Paco Vidarte, Madrid: Editorial Trotta S.A.

Diaz Cafferatta, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una ley. *Lecciones y Ensayos*, N° 86. pp.151-

185. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>. (Consultado el 12/05/2017).

Diccionario de Terminología Archivística (1995). Subdirección General de los Archivos Estatales de España. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/77792546/Diccionario-de-Terminologia-archivistica>. (Consultado el 02/03/2016).

Duchain, M., (1983). *Los Obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: Un estudio del RAMP, Programa General de Información y UNISIST*, Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. PGI-83/WS/20.

Duranti, L. y Franks, P. C. (ed.), (2015). *Encyclopedia of archival science*, USA: Rowman and Littlefield.

Eastwood, T. (2003). La valoración archivística en las sociedades democráticas. *Tabula N° 6: El refinado arte de la destrucción: la selección de documentos*. Salamanca: Departamento de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Salamanca y Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL), pp.75-85.

Eastwood, T. (1993). Reflections on the Development on Archives in Canada and Australia. En F.Upward y S.McKemmish (Ed), *Archival Documents: providing accountability though recordkeeping*, (pp.27-39). Melbourne: Ancora Press, Monash University.

Elíades, A. y Piovani, M.V., (2007). Una perspectiva jurídico-comunicacional. El derecho de acceso a la información pública. *Trampas*, agosto, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp.25-30. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/36584/Documento_completo.pdf?sequence=1. (Consultado el 01/04/2016).

Ericastilla, A.C. (2014). Capacitaciones en gestión documental: experiencias en América Latina en la era del derecho a saber. En N.Torres (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos* (pp.83-108). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Fenoglio, N.C. (2016). El archivo: su rol como memoria e identidad ciudadana. *Legajos N° 9*, Boletín del Archivo General de la Nación, Octava época, año 3, enero-abril. México, pp.117-130.

Fenoglio, N. (2012). La archivística en Argentina. *Fuentes 21*, Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Año 11, Vol.6, N° 21, La Paz, Bolivia, pp.5-16.

Fernández Cuesta, F. (2012). Al servicio de la transparencia. El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública. MEI, II, Vol. 3, n° 5, pp. 153-166. Recuperado de <http://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/viewFile/IIMEI3-N5-153166/768> (Consultado el 01/04/2016).

Fernández Ramos, S. (2008). Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública. En M.Sánchez de Diego Fernández de la Riva (Coord.) y otros. *El derecho de acceso a la información pública*. Actas del Seminario

Internacional Complutense Madrid, 27 -28 junio 2007 (pp.122-135). Madrid: CERSA. Recuperado de http://eprints.ucm.es/8946/1/MANUEL_SANCHEZ_DER_ACCESO_V14_2.pdf. (Consultado el 01/06/2018).

Fernández Ramos, S. (2002). Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXXV, N° 105, septiembre-diciembre, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp.881-916.

Flores Talavera, Gabriela (2011). *Formando investigadores*. Recuperado de <http://formandoinvestigadores-gft.blogspot.com/2011/02/como-hacer-la-conceptualizacion-para-un.html> (Consultado el 15/02/2017).

García Villegas, M. (1997). *Constitución política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV: De la participación democrática y de los partidos políticos*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Gestión de Santos. Balance de 6 años de gobierno. (08 de agosto 2016). *El Tiempo*, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gestion-de-santos-balance-de-seis-anos-de-gobierno-36391> (Consultado el 23/04/2017).

Gonçalves da Silveira, J. (org.), (2014). *Acessibilidade e cidadania: teorias e práticas em contextos informacionais*, Belo Horizonte, Brasil: Impressões de Minas.

González Hernández, S. (comp.), (2006). *Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa*. Bogotá D.C., Colombia: Archivo General de la Nación de Colombia.

González Saborido, J.B. (2014). El derecho a la información como categoría jurídica superadora de la libertad de expresión: origen histórico. *Aequitas*, 3ª etapa, Año VIII, N° 8, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, Buenos Aires, pp.45-58.

Graciarena, J. (1985). La democracia en la sociedad y la política. Apuntes sobre un caso concreto. En A. Pizzorno *et al.*, *Los límites de la democracia*, vol. 2, (pp.191-202). Buenos Aires: CLACSO.

Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, Procuraduría General de la Nación, (2014). *1° Informe de Vigilancia y Seguimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Diciembre de 2014*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PGN-GTDAIP-Indicadores-Informe%20Entidades%20Nacionales-Mar%202015.pdf> (Consultado el 20/01/2019).

Guichot Reina, E. (2007). Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales. *Revista de Administración Pública*, N° 173, Madrid, mayo-agosto, pp. 407-445. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2355149> (Consultado el 12/05/2017).

Güida, M.C. (2014). El acceso a la información pública en la era del conocimiento: la gran deuda argentina. En G.C.Salvia (comp.), *Desafíos para el*

fortalecimiento democrático argentino (pp-59-70). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Cadal, Konrad Adenauer Stiftung.

Gutiérrez Muñoz, C. (2001). *El archivo, los archivos. Textos archivísticos panamericanos*. Lima: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Habermas, J., (2005). *Facticidad y validez*, 4ª Ed., Col. Estructuras y Procesos, Madrid: Ed. Trotta.

Haf, S., (2006). *Acceso a la información pública y periodismo en México*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Recuperado de www.c3fes.net. (Consultado el 15/02/17).

Hall, S., (2010). *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar; Pontificia Universidad Javeriana; Instituto de Estudios Peruanos, Popayán, Colombia: Envión Editores.

Hedstrom, M. (2016). Archivos e memoria coletiva. Mais que uma metáfora, menos que uma analogia. En T. Eastwood y H. MacNeil (org), A. Bastos Martins (trad), H.L. Bellotto (revisión técnica), *Correntes Atuais do pensamento arquivístico* (pp.237-259). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.

Heredia Herrera, A., (2013). *Manual de Archivística básica. Gestión y Sistemas*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Heredia Herrera, A., (2011). *Lenguaje y vocabulario archivísticos*, Sevilla, España: Junta de Andalucía, Consejería de Cultura.

Heredia Herrera, A., (2007). *¿Qué es un archivo?*, Col. Archivos Siglo XXI-1, Gijón, España: Ed. Trea.

Hernández, A.M. (23/07/2014). La modernización constitucional y su incumplimiento posterior. *La Voz del Interior*, Córdoba, p.10 A.

Herrera, M.C., Pinilla Diaz, A.V., Diaz Soler, C.J. e Infante Acevedo, R., (2005). *La construcción de cultura política en Colombia. Proyectos hegemónicos y resistencias culturales*. s.l.: Universidad Pedagógica Nacional.

Iacovino, L. (2016). Os arquivos como arsenais de responsabilidade. En T. Eastwood y H. MacNeil (org.), A. Bastos Martins (trad.), H.L. Bellotto (revisión técnica) *Correntes atuais do pensamento arquivístico* (pp.261-302). Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.

International Council on Archives. Committee on Best Practices and Standards. Working Group on Access, (24/08/2012). Principles of Access to Archives, AGM.2012.16, Brisbane, Australia.

International Council on Archives. CITRA 1999, (2000). *Accès à l'information, questions de préservation. Actes de la trente-quatrième Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives*. XXXIV Budapest 1999, Paris: ICA.

International Council on Archives. CITRA 1998, (1999). *Accès à l'information, les défis technologiques. Actes de la trente-troisième Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives*. XXXIII Stockholm 1998, Paris: ICA.

International Council on Archives. CITRA 1997, (1998). *L'accès aux archives. Aspects Légaux. Actes de la trente-deuxième Conférence Internationale de la Table Ronde des Archives*. XXXII Edimbourg 1997, Paris: ICA.

International Records Management Trust -IRMT-, (2009). *Glossary of terms. Training in Electronic Records Management*. Recuperado de http://www.irmt.org/documents/educ_training/term%20modules/IRMT%20TERM%20Glossary%20of%20Terms.pdf (Consultado el 17/06/2017).

Jardim, J. M., (2010). *Políticas y sistemas de archivos*, Col. Archivum 1, México: Secretaría General Iberoamericana, Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.

Jenkinson, H., (1937). *A Manual of Archive Administration*, New and revised edition, London, Percy Lund, Humphries and Co. Ltd. Recuperado de <https://archive.org/details/manualofarchivea00iljenk> (Consultado el 17/06/2017).

Jinesta Lobo, E., (2006). *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa*, San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Lahera Parada, E., (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lanata, J., (2003). *Argentinos*, Tomo 2: Siglo XX: desde Yrigoyen hasta la caída de De la Rúa, 3ª Ed., Buenos Aires: Ediciones B.

Lara, H. (2006). Metodología e investigación. En S. González Hernández (comp.), *Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa* (pp. 223-230). Bogotá, D.C.: Archivo General de la Nación de Colombia.

López López Pedro (2003): Derecho a la información y democracia en el marco de la globalización neoliberal: bibliotecas, archivos y medios de comunicación de masas. *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 13, N°2, pp.97-131.

López López, P. (2001). Derechos de información, medios de comunicación y democracia. *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 11,2-2001, pp.61-92.

Llansó Sanjuan, J. (2006). Sistemas archivísticos y modelos de gestión de documentos en el ámbito internacional (Parte II). *Revista Códice* Vol. 2 N° 2/ Julio – diciembre. Bogotá, pp.39-70.

Madrid-Malo Garizábal, M., (1998). *Constitución política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Preámbulo. Título I: De los principios fundamentales. Título XIII: De la reforma de la Constitución*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Martínez Ridez, R.M. (2011). El derecho a la información como eje fundamental de las sociedades democráticas. En E. Morales Campos (Coord.) *Seminario de Bibliotecología, Información y Sociedad. Derecho a la información, bien público y*

bien privado: acceso comunitario y acceso (pp.113-126). México: UNAM, Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.

Martins, P.L. (2011). Acesso à Informação. Um direito fundamental e instrumental. *Acervo. Revista do Arquivo Nacional*, v.24, Nº 1, enero-junio, Rio de Janeiro, pp.233- 244.

Meadow, Ch. y Yuan, W. (1997). Measuring the impact of information: defining the concepts. *Information Processing & Management*, v.33, Nº 6, (noviembre 1997), pp.697-714.

Mejía, M. (1997). Memorias de lo visible. *ALA. Revista de la asociación latinoamericana de archivos: Seminario Internacional Sistema Nacional de Archivos*. Buenos Aires, Argentina. Nº 20, enero-junio, Bogotá, pp.26-34.

Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Quito: UNESCO, EC/2008/CI/PI/13. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>. (Consultado el 15/02/17).

Mendoza Navarro, A.L. (2015). *El sistema institucional de Archivos, ¿por qué? ¿para qué?*. Colección Archivum, 3. Lima: Secretaría General Iberoamericana, Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.

Mendoza Navarro, A.L., (2010). Corolario sobre la necesidad de una política nacional archivística. *Gestión Pública y Desarrollo. Información, análisis y actualidad*. Año 3, Nº 30, enero, Lima: Estudio Caballero Bustamante, pp.C1-4.

Mendoza Navarro, A.L. (2009). Formulación, implementación y evaluación de una política nacional para archivos. *Gestión Pública y Desarrollo. Información, análisis y actualidad*. Año 3, Nº 29, diciembre, Lima: Estudio Caballero Bustamante, pp.C1-4.

Mendoza Navarro, A.L. (2008). Sin archivos no hay acceso a la información. (1ra. Parte). *Revista Gestión Pública*, Año 1, número 11, junio. Centro Peruano de Investigación y Desarrollo de Proyectos, Lima: Estudio Caballero Bustamante, pp. C1- C5.

Mendoza Navarro, A.L. (2008). Sin archivos no hay acceso a la información (2da. Parte). *Revista Gestión Pública*, Año 1, número 12, julio. Centro Peruano de Investigación y Desarrollo de Proyectos, Lima: Estudio Caballero Bustamante, pp. C1- C4.

Mendoza Navarro, A.L., (2004). *Transparencia vs. Corrupción. Los archivos: políticas para su protección*. Lima: Guillermo Núñez Soto Editor.

Menne-Haritz, A. (2001). Access – the reformulation of an archival paradigm. *Archival Science*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, pp.57-82.

Millar, L. (2003). *The right to information, the right to records. The relationship between record keeping, access to information, and government accountability*. Commonwealth Human Rights Initiative, Nueva Delhi. Recuperado de http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/record_keeping_ai.pdf (Consultado el 01/04/2016).

Molina Blandon, Y. (2008). La gobernabilidad en las Américas. En D.Brunelle (comp.), *Gobernabilidad y Democracia en las Américas. Teorías y prácticas* (pp.59-90). Loja, Ecuador: Colegio de las Américas, Universidad Técnica Particular de Loja.

Molina Camino, J.M. (2015). La Transparencia en los Archivos Parlamentarios de la UE: estudio de caso. *Fuentes, Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional*, N° 36, Año 14, Vol.9, La Paz, Bolivia, febrero 2015, pp.29-37.

Morlino, L. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 35, julio-setiembre de 1986, pp.7-61. Recuperado de http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_035_03.pdf. (Consultado el 17/01/2017).

Murillo Ramírez, O. (2012). «Oro Y agua»: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala. *Nueva Sociedad* N° 240, FES, s/l, julio-ago 2012.pp.4-15. Recuperado de <http://nuso.org> (Consultado el 20/01/2017).

Nazar, M. (2007). La política de accesibilidad del Archivo General de la Nación frente a los documentos del Siglo XX. En *Memoria Abierta*. Buenos Aires. Recuperado de http://memoriaabierta.org.ar/materiales/pdf/mariana_nazar.pdf (Consultado el 20/01/2019).

Nora, P. (2003). Missions et enjeux des archives dans les sociétés contemporaines. *COMMA* 2003.2/3, ICA, Paris, pp.47-49.

O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

O'Donnell, G. (2001). Régimen y Estado en la Teoría Política. *Revista Temas y Debates*, Año 5, N° 4 y 5, julio de 2001. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. pp. 7 a 17. Recuperado de http://www.martinmaglio.com.ar/0_Ter_3_Problematicapjc/Material/130-ODonnell_RegimenyEstadoenlaTeoriaPolitica.pdf. (Consultado el 12/05/2017).

O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, N° 128 noviembre- diciembre 1993, pp. 62-87. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf (Consultado el 12/05/2017).

Ortiz, G. (2013). *América Latina ¿Una modernidad diferente?*, Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Oyhanarte, M. y Kantor, M. (2015). El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. En M.Batch et al, *Poder Ciudadano, Corrupción y Transparencia, Informe 2014*. (pp. 253-280). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba. Recuperado de http://acij.org.ar/sin_corrupcion/wp-content/uploads/2016/10/Libro_PoderCiudadano_CapVII-Acceso-a-la-informacion-publica.pdf (Consultado el 30/05/2017).

Paredes, C. (2009). Siete años, siete logros, siete fracasos. *Semana.com*. Recuperado de http://www.semana.com/politica/articulo/siete-anos-siete-logros-siete-fracasos/106013-3_08/07/09. (Consultado el 23/4/2017).

Pérez, A. (2017). *Ley de acceso a la información pública comentada*. Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

Peterson, T.H. (2011). Um projeto sobre acesso. *Acervo. Revista do Arquivo Nacional*, v.24, N° 1, enero-junio, Rio de Janeiro, pp.217- 232.

Philp, M. (2016). *Memoria y política en la Historia argentina reciente: una lectura desde Córdoba*, 2° Ed., Córdoba: Editorial de la UNC.

Pimenta Bernardez, I. (2015). Gestão documental e direito de acesso: interfaces. *Acervo. Revista do Arquivo Nacional*. vol. 28, n. 2, jul./dez. Rio de Janeiro, pp. 164-179.

Piñero, M.T. (2014). Democracia y neoliberalismo en la región: Paraguay y el golpe. *Estudios, Revista del Centro de Estudios Avanzados*, N°31, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp.101-113.

Pope, J. (2002). Access to information: whose right and whose information?. 01 Global Corruption 27/11/02 – pp.8-23. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008434.pdf> (Consultado 09/01/2019).

Portocarrero Grados, R. (2000). *Historia del Perú- El Perú Contemporáneo*, Lima: Lexus Editores.

Pucciarelli, A.R. (2007). Declinación política y degradación institucional de la joven democracia. La cuestión militar durante la primera etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín. En W. Ansaldi (director), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, (pp.267-273). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pugh, M.J. (2009). Archival Reference and Access. En *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, Third Edition,1:1, Ed. Marcia J. Bates y Mary Niles Maack, New York, pp. 162-178.

Pulido Daza, N.J. (2011). *Derecho a la Información. Elementos para su comprensión desde la Archivística*. Biblioteca Básica de Documentación. Fundación Ciencias de la Documentación, Plasencia, España. Recuperado de www.documentalistas.org (Consultado el 10/2/17).

Pulido Daza, N.J.; Arce, J.C. y Silva Bohórquez, A.E. (enero-junio de 2013). El derecho a la información en Colombia: una aproximación al estado de la información desde el derecho y los archivos. *Equidad y Desarrollo*, N° 19, Revista de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia, Ed.Unisalle, 161-190. Recuperado de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/2313> (Consultado el 06/05/18).

Quiroga, H. (2016). *La democracia que no es. Política y sociedad en la Argentina (1983-2016)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.

Real, M.L. (1997). Les archives au service des décideurs. *Janus, Lligall* 12, Revista Catalana d'Arxivística. Associació d'Arxivers de Catalunya, Barcelona, pp.230-245.

Rhoads, J.B. (1983). *La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP*. París: Programa General de Información y UNISIST. UNESCO, 1983 (PGI-83/WS/21).

Rocha V., A. (1994). El redescubrimiento de la democracia en Perú. Aproximación general al debate en la década de los años ochenta. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. V, núm. 15, Universidad de Colima, Colima, México, pp. 105-138.

Rodríguez, P. (2012). *Historia de la información: del nacimiento de la estadística y la matemática moderna a los medios masivos y las comunidades virtuales*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Rondinelli, R.C. (2013). *O documento arquivístico ante a realidade digital: uma revisitação conceitual necessária*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Sabelli, M. (2008). *La información y el ciudadano en el entorno de la sociedad de la Información: percepción de los actores políticos y sociales en el Uruguay*. Colección Información y Sociedad N° 4. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Sánchez Vanderkast, E.J. (2005). Políticas de Información: el amplio espectro de la investigación. *Investigación Bibliotecológica*. Vol.19, N° 38, pp.97-117. UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, México, enero-junio 2005. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-358X2005000100006 (Consultado el 17/01/2019).

Saquel Olivares, M. (2001). *Informática jurídica Documental*. Universidad De Chile. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Procesal. Centro de Computación e Informática Jurídica. Santiago. Recuperado de <https://www.dropbox.com/s/2s4k68lu09ez7m3/IJDocumental1.pdf> (Consultado el 06/05/18).

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Col. Campus Virtual de CLACSO, Buenos Aires: CLACSO.

Scarensi M.J. (2014). La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina. En N. Torres (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos* (pp.109-154). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Shellenberg, T., (1987). *Archivos Modernos: principios y técnicas*. México DF., México: Archivo General de la Nación.

Schellenberg, T.R. (1985). Principios de evaluación de archivos. *La administración moderna de archivos y la gestión de documentos: el prontuario RAMP*. PGI-85/WS/32. París, diciembre 1985, pp. 250-259.

Sierra Escobar, L.F. (2012). La archivística, los archivos y los documentos: síntesis de la experiencia colombiana. *Fuentes 21*, Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Año 11, Vol.6, N° 21, La Paz, Bolivia, pp.68-76.

Silva García, G. (2006). Los archivos documentales y la corrupción. En S. González Hernández (comp.), *Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa (75-113)*. Bogotá, D.C.: Archivo General de la Nación de Colombia.

Simondon, G., (2013). *El modo de existencia de los objetos técnicos*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Smink, V. (27/10/2015). Qué ganó y qué perdió Argentina durante el kirchnerismo. *BBC Mundo*, Argentina. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151022_elecciones_argentina_kirchnerismo_vs (Consultado el 19/8/2017).

Swiderski, G. y Cipolletta, E. (1997). Leer el porvenir en un espejo. *ALA. Revista de la asociación latinoamericana de archivos: Seminario Internacional Sistema Nacional de Archivos*. Buenos Aires, Argentina. N° 20, enero-junio, Bogotá, pp.9-14.

Tanodi, A., (1992). *Temas archivísticos. Reedición de algunos trabajos*, Córdoba: Centro Interamericano de Desarrollo de Archivos.

Tanodi, A., (1961). *Manual de archivología hispanoamericana. Teorías y principios*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicidad.

Urrego, M.Á. (1998). Mitos fundacionales, reforma política y nación en Colombia. *Nómadas*, N° 8, abril 1998. Bogotá: Universidad Central, pp.,10-18.

Vásquez Guillén, M.Á. (2014). Políticas culturales del Archivo General de la Nación. *Revista Studium Veritatis*. Año 12, n. 18, pp.383-411. Recuperado de <http://repositorio.ucss.edu.pe/handle/UCSS/485> (Consultado el 19/07/2018).

Vázquez, M. (2015). Hacia una política archivística. En A.C.Navarro de Andrade (org.), *Archivos y documentos: textos seminales* (pp.93-113). São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo.

Vázquez Murillo, M., (2003). *Política de la Administración de Documentos y Archivos*, Córdoba: Instituto Superior Bancario.

Verón, E., (2004). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*, Colección El Mamífero Parlante, México: Gedisa Editorial.

Vilchez Ureña, J. (2011). *Los archivos y el acceso a los documentos públicos en la República Dominicana* (Tesis de Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos). Universidad Internacional de Andalucía. Recuperado de http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/1450/0184_Vilchez.pdf?sequence=1 (Consultado el 15/02/17).

Villarán, L.F. (2016). *La constitución peruana comentada*, Tribunal Constitucional del Perú, Lima: Centro De Estudios Constitucionales. Recuperado de www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/.../Constitucion_Peruana_Comentada.pdf (Consultado el 23/04/2018).

Wesley-Tanaskovic, I. (1985). *Directrices sobre la política nacional de información: Alcance, formulación y aplicación*. Paris: Programa General de

Información y UNISIST Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. PGI-85/WS/14. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000651/065104so.pdf> (Consultado el 24/06/2018).

Wiener, N., (1988). *Cibernética y sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Zapata, C.A. (2006). Relación entre la gestión documental y la corrupción. En S. González Hernández (comp.), *Archivos desorganizados, fuente de corrupción administrativa* (pp. 169-205). Bogotá, D.C.: Archivo General de la Nación de Colombia.

2. FUENTES

2.1. Normativas

ARGENTINA:

- Constitución de la Nación Argentina. Recuperada de http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Constitucion_argentina.pdf (Consultada el 12/7/2018)
- Ley N° 27275, de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada el 14/09/2016 y publicada el 29/09/2016. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> (Consultada el 03/06/2017).
- Ley N° 25831, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, sancionada el 26/11/2003 y promulgada de hecho el 06/01/2004. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm> (Consultada el 20/01/2019).
- Ley N° 25326, de Protección de datos personales, sancionada el 04/10/2000 y promulgada parcialmente el 30/10/2000. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm> (Consultada el 20/01/2019).
- Ley N° 25152, de Administración de los recursos públicos, sancionada el 25/08/1999 y promulgada el 15/09/1999. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/norma.htm> (Consultada el 20/01/2019).
- Ley N° 15.930, de Archivo General de la Nación. sancionada el 05/10/1961 y promulgada el 10/11/1961. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60674/norma.htm> (Consultado el 24/08/2018).
- Decreto Reglamentario N° 206/2017, del 27/03/2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=273023>. (Consultado el 26/05/18).

- Decreto N° 1131, del 28/10//2016, de Archivo y digitalización de Expedientes. Recuperado de http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/DEC_C_001131_2016_10_28 (Consultado el 24/08/2018).
- Decreto N° 561, del 06/04/2016, de Sistema de Gestión documental electrónica. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=260145> (Consultado el 24/08/2018).
- Decreto N° 1172, del 03/12/2003 que aprueba los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la publicidad de la gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración participativa de normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm> (Consultado el 24/08/2018).
- Decreto N° 229, del 08/03/2000. Carta Compromiso con el Ciudadano. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm> (Consultada el 20/01/2019).
- Decreto N° 1571, del 9/10/1981, que aprueba la Tabla de plazos mínimos de conservación de documentos de personal y de control. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4153.pdf> (Consultado el 24/08/2018).

BOLIVIA:

- Decreto Supremo N° 28.168. Recuperado de http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%2028168%20Acceso%20a%20la%20Informacion_0.pdf (Consultado el 03/06/17).

BRASIL:

- Ley N° 12.527, de Acceso a la Información de Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm (Consultado el 03/06/17).

CHILE:

- Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública de Chile. Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> (Consultado el 02/06/17).

COLOMBIA:

- Constitución Política de Colombia. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html#mozTocId426696> (Consultado el 12/7/2018).
- Ley N° 1712. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>. (Consultado el 03/06/17).
- Ley N° 594 del 14/07/2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-15049_documento.pdf (Consultado el 24/08/2018).
- Ley N° 80 de 1989, por la que se crea el Archivo General de la Nación. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3723_documento.pdf (Consultado el 13/07/2018).
- Decreto N° 1299, del 25/07/2018, que modifica el Decreto 1083, de 2015. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201299%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf> (Consultado el 12/01/2019).
- Decreto N° 1083, del 26/05/2015, Reglamentario del Sector de Función Pública. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/860725/DECRETO+1083+DE+2015+COMPLETO+UNICO+REG+LAMENTARIO+DE+FUNCION+PUBLICA.pdf> (Consultado el 12/01/2019).
- Decreto N°1080, del 26/05/2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62515> (Consultado el 24/08/2018).
- Decreto N°103 DE 2015. Reglamento parcial de la Ley 1712 de 2014. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60556>. (Consultado el 12/05/18).
- Resolución N° 3564, del 31/12/2015, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-595.html> (Consultado el 20/01/2019).
- Sentencia C-274/13 del Tribunal Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-274-13.htm> (Consultado el 07/07/2018).

ECUADOR:

- Ley 24, Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador. Recuperada de <http://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Ley-Org%C3%A1nica-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-publicada-en-el>

[Registro-Oficial-Suplemento-No.-337-del-18-de-mayo-de-2004.pdf](#)
(Consultada el 02/06/17).

EL SALVADOR:

- Ley de Acceso a la Información Pública. Recuperada de http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/LAIP/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica.pdf (Consultada el 03/06/17).

ESPAÑA:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887> (Consultado el 12/05/18).

HONDURAS:

- Ley de Transparencia y Acceso a la información pública. Recuperado de <http://www.ccit.hn/wp-content/uploads/2013/12/LEY-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION1.pdf> (Consultada el 02/06/17).

MEXICO:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>. (Consultada el 02/06/17).
- Ley Número 24450/LX/13, de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Recuperado de http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Ley_Transparencia_Acceso_Informacion_Publica_Estado_Jalisco_Municipios_Jun2015.pdf (Consultado el 12/05/18).

NICARAGUA:

- Ley N°621, de Acceso a la información pública de Nicaragua. Recuperado de <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20OAIP/Ley%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20publica.pdf>. (Consultada el 03/06/17).

PANAMÁ:

- Ley 6 de Acceso a la Información. Recuperado de <http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/panama/pa nama ley 6 de acceso a la informacion %282002%29.pdf> (Consultado el 02/06/17).

PARAGUAY:

- Ley N° 5.282/2014, de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Recuperado de: http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEVvD7JDZnzcAMhHX9wt.;_ylu=X3oDMTBya3R2ZmV1BHNIYwNzcgRwb3MDNARjb2xvA2JmMQR2dGikAw--/RV=2/RE=1496552827/RO=10/RU=http%3a%2f%2fsf4b82729bdc99ec0.jimcontent.com%2fdownload%2fversion%2f1445982728%2fmodule%2f12823732678%2fname%2fLey%2520528214%2520de%2520Acceso%2520a%2520Informacion%2520Publica.pdf/RK=1/RS=whoOhbjeWzR.wp6f_BOnhvpT478- (Consultado el 03/06/17).

PERÚ:

- Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>. (Consultado el 12/07/2018).
- Ley N° 25323, Sistema Nacional de Archivos, sancionada el 04/06/1991 y promulgada el 10/06/1991. Recuperado de http://www.essalud.gob.pe/downloads/archivo_central/normatividad/Ley_No_25323.pdf (Consultado el 12/07/2018).
- Ley N° 28238, Código Procesal Constitucional, sancionada el 7/05/2004 y promulgada el 28/5/2004. Recuperada de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28237.pdf> (Consultada el 12/7/2018).
- Decreto Ley N° 19414, del 16/05/1972, de defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la Nación. Recuperado de http://agn.gob.pe/portal/repositorio_digital/1520370781-proteccion-del-patrimonio-documental (Consultado el 12/07/2018).
- Decreto Legislativo N° 1353, del 6/01/2017, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/> (Consultado el 08/01/2019).
- Decreto Legislativo N° 120, del 12/06/1981. Archivo General de la Nación. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00120.pdf> (Consultado el 12/07/2018).
- Decreto Supremo N° 008-92-JUS, Reglamento de la Ley N° 25323, Recuperado de http://www.essalud.gob.pe/downloads/archivo_central/normatividad/DS_No_008-92-JUS_Reglamento_25323.pdf (Consultado el 12/07/2018).

- Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública. El Peruano, 24/04/2003, pp.243128-243134. Recuperado de <http://sc.pcm.gob.pe/wpcontent/uploads/files/transparencia/marcolegal/TUO%20de%20la%20Ley%20N%2027806%20Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20DSN%20043%202003%20PCM.pdf> (Consultado el 06/05/18).
- Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_ds072.pdf. (Consultado el 06/05/18).
- Decreto Supremo N°063/2010 PCM, que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública. Recuperado de <http://www.ana.gob.pe/media/312525/d.s.%20n%C2%BA%20063-2003-pcm.pdf> (Consultado el 08/01/2019).
- Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM. Recuperado de http://www.peru.gob.pe/normas/docs/DS_070_2013_PCM.pdf (Consultado el 08/01/2019).
- Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1353-decr-decreto-supremo-n-019-2017-jus-1565834-5/> (Consultado el 08/01/2019).
- Decreto Supremo N° 011-2018-JUS, que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-del-decreto-legis-decreto-supremo-n-011-2018-jus-1712240-1/> (Consultado el 08/01/2019).

REPUBLICA DOMINICANA:

- Ley N° 200-04 General de Libre Acceso a la Información Pública, de República Dominicana. Recuperado de http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=230624 (Consultada el 02/06/17).

URUGUAY:

- Ley N° 18.381, de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Recuperado de https://www.presidencia.gub.uy/transparencia/ley-18_381. (Consultado el 02/06/17).

CONSEJO DE EUROPA:

- Convenio sobre el Acceso a los Documentos Públicos, Tromsø, 18.VI. 2009. Recuperado de (http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informaciondesarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf). (Consultado el 31/05/17).
- Convenio Europeo Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4.XI.1950. Recuperado de (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Documents/Convenio20Europeo%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Humanos%20y%20de%20las%20libertades%20fundamentales.pdf>). (Consultado el 31/05/17).

CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS:

- *Principios de Acceso a los Archivos*. Comité de Buenas Prácticas y Normas. Grupo de Trabajo sobre el Acceso, Documento aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012. Versión a cargo de Esther Cruces Blanco. Recuperado de https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access-principles_SP.pdf (Consultado el 14/05/2017).
- *Código de Ética Profesional (para Archiveros)*, aprobado por la Asamblea General del ICA en la 13ª sesión, celebrada en Pekín (China), el 06/09/96. Recuperado de http://www.ica.org/sites/default/files/ICA_1996-09-06_code%20of%20ethics_ES.pdf. (Consultado el 14/05/2017).
- *Declaración Universal sobre los Archivos, (DUA)*, adoptada por la Asamblea General del ICA en Oslo, en septiembre de 2010 y aprobada por la 36ª reunión de la UNESCO, el 10/11/2011. Recuperado de http://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_SP.pdf (Consultado el 14/05/2017)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:

- Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de (<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015>) (Consultado el 31/05/17).
- Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> (Consultado el 31/05/17).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA):

- Resolución 2607: Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, 29 abril, 2010. Recuperado de http://iplexcr.org/wp-content/uploads/2014/05/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf. (Consultado el 31/05/17).

- Resolución 1932 (XXXIII-0/03): Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia, 10 de junio de 2003. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/ag-res_1932_xxxiii-o-03_esp.pdf (Consultado el 13/05/2017).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-2_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Consultado el 31/05/17).

2.2. Otros Sitios web

Agencia de Acceso a la Información Pública. Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/aaip> (Consultado el 18/06/2017).

Corporación Latinobarómetro. Informe 2017. Recuperado de www.latinobarometro.org/LATDocs/InformeLatinobarometro2017.pdf (Consultado el 23/04/2018).

La guía de geografía. Recuperado de <https://geografia.laguia2000.com/geografia-regional/america/geografia-de-argentina-generalidades> (Consultado el 27/01/2019).

Latinobarómetro Database. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (Consultado el 23/04/2018).

Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/index.html> (Consultado el 17/01/2017).

Observatorio. Transparencia y Anticorrupción. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/ley-transparencia-derecho-acceso-informacion-publica-nacional.aspx> (Consultado el 23/04/2018).

Perú Info. Recuperado de <http://www.peruinformation.org> (Consultado el 27/01/2019)

Presidencia de Nestor Kirchner (2003-2007). Recuperado de <http://www.todo-argentina.net/historia/democracia/kirchner/index.html> (Consultado el 10/02/2017).

Rumbo a elecciones 2002. Colombia.com. Recuperado de http://www.colombia.com/especiales/elecciones_2002/resultados/nacional.asp (Consultado el 10/02/2017).

Toda Colombia. Recuperado de <https://www.todacolombia.com> (Consultado el 27/01/2019)

Transparencia Internacional. Recuperado de <http://www.transparency.org> (Consultado el 23/04/2018).



Fenoglio, Norma C.,2019. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).