

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7 y 8 de noviembre de 2013
Rocío Morales
Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales
[**moralesrocio@hotmail.com**](mailto:moralesrocio@hotmail.com)
Eje 10: Democracia y Representación.
Derecho de Acceso a la Información Pública en el Estado Plurinacional de
Bolivia (2004 y 2012)

Resumen

Este trabajo se propone dar cuenta del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) en el Estado Plurinacional de Bolivia entre el 2004 y 2012 con el objetivo de estudiar cómo el ejercicio de este derecho puede contribuir al desarrollo de una democracia transparente y equitativa. Dada su importancia en la historia boliviana, es necesario hacer hincapié en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas-movimientos sociales, teniendo en cuenta la incidencia política de estos últimos.

La idea fuerza que guía esta propuesta es que la protección y promoción del DAIP fortalecería la participación de los pueblos indígenas y movimientos sociales y el desarrollo de la democracia.

Si en Bolivia se pretende promover una gestión pública transparente y participativa, el estudio de este derecho se vuelve indispensable. Así y desde una metodología cualitativa centrada en los niveles descriptivos e interpretativos, se busca abordar el DAIP en tanto derecho humano fundamental y considerando su doble relación con las políticas públicas, es decir, como un insumo necesario para que las mismas puedan elaborarse y como una política pública en sí misma.

Democracia, participación, DAIP y algunos conceptos más

Antes de analizar el caso puntual de Bolivia, es pertinente conceptualizar, aun que sea de manera breve, los términos centrales que se abordan en el trabajo.

En primer lugar, es importante destacar que se parte de la idea de que “una sociedad es **democrática**, no sólo cuando existen elecciones periódicas, libres e informadas, no sólo cuando el Estado, a través de sus distintos órganos convoca a los ciudadanos, sino también cuando los ciudadanos poseen una cultura democrática en los

diversos ámbitos de la vida en sociedad” (Llancar Etcheverry; 2008). En este sentido, ejercer la ciudadanía implica suponer que la participación en la vida pública no queda reducida a votar en las elecciones o a participar en organizaciones. Por eso, el sistema democrático representativo no sólo debe garantizar y basarse en la participación electoral sino que también debe incorporar a los ciudadanos en las decisiones trascendentes. Como afirman Mario Robirosa, Graciela Cardarelli y Antonio Lapalma (1990), “**participar** significa tomar parte de algo con otros, significa repartir o entrar activamente en la distribución”. Ahora bien, para que la participación directa sea posible, se debe contar con información. Ésta es condición sine qua non para que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones políticas. En consecuencia, es posible sostener que la **ciudadanía tiene una dimensión comunicativa**. Si bien esta dimensión también invoca el rol de los medios de comunicación - actores significativos en la conformación de lo público en tanto fuentes de información importantes-, en este trabajo se hará especial hincapié en la **información pública**, es decir, en aquella información que es generada, administrada o conservada por los órganos del Estado.

Como indican John Ackerman e Irma Sandoval (2005), “Sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos”. Por eso, desde el campo de la Comunicación se vuelve fundamental el estudio del DAIP. Siguiendo a Lavalle Cobo, Rovere y Schmidt-Liermann (2002), es posible sostener que el **acceso a la información pública** “se refiere al acceso del ciudadano a la información administrada por el Estado, que obliga a éste a instrumentar un sistema jurídico especial que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información seleccionada”. Ahora bien, la importancia de este derecho va más allá de la facultad de solicitar datos, registros u otro tipo de información que se encuentra en manos del Estado. Así, además de ser un bien directo que se satisface con la obtención de los datos en cuestión, la información es un instrumento para el ejercicio de otros derechos y un mecanismo esencial para el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y participativa. En tanto este será el eje que oriente el presente trabajo, vale la pena destacar que el DAIP permite ejercer el poder ciudadano. Las personas informadas tienen la posibilidad de conocer y hacer valer sus derechos, de opinar con sustentos y argumentos, de debatir sobre problemas comunes, de tomar decisiones, de participar en la definición e implementación de acciones de

carácter público y de controlar socialmente a las autoridades que las representan y sobre las que han depositado responsabilidades. Claro está, que esto debe ir acompañado de otros mecanismos que también contribuyan a consolidar la participación, la cual es esencial para que los ciudadanos puedan formular propuestas de políticas sociales y sobre todo involucrarse en los procesos de toma de decisiones del gobierno.

Otro concepto relevante para el desarrollo de esta investigación es el de **movimientos sociales** dado que, como se analizará más adelante, estos han tenido un rol importante en la historia boliviana. En palabras de Joachim Raschke (1994), “un movimiento social es un actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables”. Es pertinente aclarar que en base al objeto de estudio del presente trabajo, se analizarán los movimientos sociales en Bolivia teniendo en cuenta su relación con el Estado así como su incidencia política. En este sentido, vale la pena citar a Jorge García Escobar (2008), que concibe a la **incidencia política** “como la capacidad de los movimientos sociales de poder influir en un grupo de personas con capacidad de decisión política a escala internacional, nacional, regional o local, a través de la puesta en marcha de múltiples procedimientos...”. De esta manera, se analizarán los movimientos sociales haciendo especial hincapié en la posibilidad de incidir para que sus propuestas y demandas sean reconocidas e integradas por el Estado. Siguiendo a García Escobar (2008), entonces, puede entenderse que los movimientos sociales se instituyen “en relación al rol del Estado en tanto garante del cumplimiento de los derechos humanos”. Claro está que se parte de la idea de que el Estado debe asegurar el bienestar y satisfacer las necesidades de la población de manera equitativa.

En tantos actores centrales de los cambios que han tenido lugar en los últimos años en Bolivia, se vuelve necesario precisar el concepto de **pueblos indígenas**. En primer lugar, es necesario destacar que la definición de quién es indígena y quién no es resultado de un proceso histórico en el que confluyen factores sociales, culturales, ideológicos, políticos y jurídicos. El convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹, aprobado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala

¹ Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

que los grupos humanos se consideran indígenas por el hecho de “descender de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenece el país antes de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Teniendo en cuenta que la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia también aplica el término pueblos indígenas, el presente trabajo utilizará dicha denominación.

Evo Morales y la ruptura del “apartheid”

Así como explicamos los conceptos claves de este trabajo, es importante dar cuenta del contexto socioeconómico, demográfico y cultural específico de Bolivia. Es justamente este contexto el que vuelve pertinente analizar el modo en que el DAIP puede contribuir a la participación social en una sociedad en la que el rol de los pueblos indígenas y los movimientos sociales es central.

Bolivia es uno de los países más pobres y desiguales de Latinoamérica. De acuerdo al Banco Mundial², Bolivia enfrenta grandes desafíos de desarrollo dado que, a pesar de los avances y un crecimiento económico sostenido en los últimos años, la pobreza afecta a más de la mitad de la población y la desigualdad de ingresos sigue siendo muy elevada. Bolivia se caracteriza por ser una nación multiétnica y multicultural.

Evo Morales se convirtió en el primer presidente indígena de Bolivia en enero de 2006. En un país en el que la mayoría de la población es de origen indígena, pero en el que serlo era sinónimo de pobreza y exclusión, esto fue un momento histórico sin precedente alguno. El país cuenta con una población de características particulares. Se trata de una realidad heterogénea en cuanto a etnia, raíces culturales y desarrollo económico. Bolivia es el país latinoamericano con el mayor porcentaje de indígenas. Según la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de 2009³, el 52,27% de la población es indígena. Ahora bien, es pertinente explicitar que la población indígena no es homogénea, sino que coexisten más de 30 pueblos. Cada uno

² En <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>

³ Disponible en <http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30801>

de ellos tiene su propio lenguaje, costumbres, formas de propiedad y esquemas jurídicos.

La llegada de Evo Morales a la presidencia marcó un antes y un después en Bolivia. Esto no se debe únicamente al hecho de que sea el primer mandatario de origen indígena en la historia de su país, sino que también se da por la posibilidad de que nuevos grupos sociales influyan en las políticas públicas. Como indica Rossell Arce (2012), “Morales personifica la ruptura de una especie de apartheid nunca formalizado, que excluía a los bolivianos de origen indígena-campesino de los espacios de poder y que estuvo vigente en Bolivia hasta 2006”. Esta ruptura se concretó, entre otras cosas, en la promulgación de una nueva Constitución boliviana en febrero de 2009. Además de permitir la reelección, lo cual se concretó en diciembre de 2009 cuando el binomio Morales–García Linera obtuvo un 64% en las elecciones presidenciales, la nueva Constitución, que involucró en su redacción a movimientos indígenas, amplió los derechos políticos y sociales, individuales y colectivos. Además, es menester destacar que abrió nuevos espacios de participación y acción política al consagrar como derechos mecanismos tales como el control social, la revocatoria de mandato y la autonomía y el autogobierno indígena (Zegada, 2010). Sobre la base de la nueva Carta Magna, el presidente Evo Morales promulgó el Decreto Supremo N° 048⁴ a partir del cual Bolivia deja de llamarse oficialmente República de Bolivia para pasar a ser el Estado Plurinacional de Bolivia. Esta modificación manifiesta que la base esencial del Estado boliviano es la diversidad cultural. Además de este cambio y con el fin de adecuarse a las nuevas disposiciones constitucionales, el presidente boliviano renovó el gabinete y creó tres nuevos ministerios: el de Autonomía, el de Culturas, y el de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. De esta manera, Evo Morales no sólo recogió las aspiraciones de los pueblos originarios y campesinos sino que también emprendió una batalla contra la corrupción a partir de una política nacional que busca fortalecer las instituciones y lograr transparencia en la gestión pública a través de participación ciudadana.

⁴ Disponible en <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N48.xhtml>

El rol de los pueblos indígenas y los movimientos sociales en Bolivia

Entender las disputas por nuevos derechos en Bolivia implica conocer el rol de los pueblos indígenas y de los movimientos sociales. ¿Por qué? Básicamente, porque éstos han tenido una importante incidencia política en los últimos años. Así como Evo Morales reivindicó algunas de sus demandas, los movimientos indígenas hicieron posible, junto a otros factores, su llegada al poder. En este sentido, es importante señalar que hace más de 50 años, los indígenas tenían prohibido caminar por las plazas principales de los pueblos mientras que hoy se pasean por los pasillos del palacio presidencial (Chaplin; 2010). A pesar de ser la mayoría de la población, recién en los últimos años los pueblos indígenas “han logrado inscribir sus demandas y derechos en la agenda social y política nacional, generando una dinámica alrededor del ejercicio de sus derechos colectivos como pueblos, que incide con fuerza en la discusión que hoy se realiza en torno a la naturaleza de la sociedad boliviana, la democracia y el propio Estado” (CEPAL; 2005). Este cambio da cuenta del reconocimiento que han logrado los pueblos indígenas. Dicho reconocimiento ha tenido su implicancia en el ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, se ha pasado de una situación de inexistencia jurídica de los pueblos indígenas a su reconocimiento como sujetos con derechos colectivos específicos, más allá de aquellos que les reconocen las leyes en tanto ciudadanos del Estado boliviano. Es cierto que no basta con la existencia de normativa jurídica para una real inclusión de estos pueblos y para que puedan participar en la toma de decisiones políticas, económicas, culturales y sociales, pero también es cierto que apenas unos años atrás ni siquiera había un marco legal que los amparara.

A continuación, se enumeran las normativas más importantes de los últimos años sobre los pueblos indígenas. No se pretende analizar cada una de ellas sino, por el contrario, dar cuenta del avance jurídico logrado:

- ♦ Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales⁵, aprobado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Bolivia aprobó y ratificó este Convenio a través de la Ley N° 1257 el 11 de julio de 1991. Entre otras cuestiones, Bolivia se comprometió a “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y

⁵ Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

- ♦ Ley N° 1551 de Participación Popular⁶ sancionada el 20 de abril de 1994 por el Congreso de Bolivia. Esta ley no sólo reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base sino que también busca promover y consolidar el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica de Bolivia.
- ♦ Ley N° 2771⁷ de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas sancionada en 2004. Norma la participación de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales. Según esta ley, los pueblos indígenas pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales.
- ♦ Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸, aprobada en septiembre de 2007 y reconocida por el Estado boliviano mediante la Ley N° 3760 del 07 de noviembre de 2007. La declaración tiene un total de 46 artículos que establecen los distintos derechos de los pueblos indígenas.
- ♦ Nueva Constitución Política del Estado⁹, promulgada en 2009. La importancia de la nueva Carta Magna radica no sólo en los derechos que consagra respecto a los pueblos indígenas, sino que también en el hecho que distintas organizaciones de pueblos indígenas participaron e hicieron propuestas para su redacción. En la nueva Constitución hay un total de 157 artículos y un capítulo específico dedicado a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cumpliendo con los instrumentos internacionales como la declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos los Pueblos Indígenas y el convenio 169 de la OIT. También hay capítulos específicos sobre la jurisdicción y la autonomía de los pueblos indígena originario campesinos.

⁶ Disponible en http://www.transparencia.gob.bo/data/marco_legal/leyes/1551.pdf

⁷ Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=319>

⁸ Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

⁹ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en http://www.transparencia.gob.bo/data/marco_legal/leyes/CPE.pdf

Teniendo en cuenta que la mayoría de la población en Bolivia es indígena, este conglomerado de leyes es de vital relevancia para el desarrollo democrático. Conocer las particularidades de los pueblos indígenas es de suma importancia para poder generar políticas públicas que permitan mejorar la calidad de la democracia y de vida en el país. Es esta base jurídica la que les ha otorgado herramientas legales a los pueblos para que puedan intervenir en los asuntos políticos y participar en la toma de decisiones. Si bien cada normativa tiene un ámbito específico de aplicación, es importante entenderlas de manera holística y no como disposiciones dispersas. Más allá del ámbito que regula de manera específica cada una de estas normas, todas coinciden en la importancia del derecho a participar de los pueblos indígenas respetando sus usos y costumbres y promoviendo la equidad e igualdad de oportunidades. El hecho de que la participación parta de la consideración de las particularidades sociales, económicas y culturales, es un reconocimiento que han logrado los pueblos indígenas. En los últimos años se ha pasado de una situación de inexistencia jurídica a un reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos con derechos colectivos específicos, más allá de aquellos que les reconocen las leyes en tanto ciudadanos del Estado boliviano. Es importante no perder de vista que el ejercicio de la ciudadanía no se reduce a los derechos políticos, sino que también se trata del reconocimiento de los derechos civiles y sociales. En otras palabras, estas leyes deben ser puestas en consideración más allá de su contenido dado que permitieron cambios estructurales en la sociedad boliviana. La posibilidad de autonomía y de participación en la redacción de la Constitución a través de sus organizaciones, ha sido un gran paso hacia el reconocimiento real de estos pueblos. Las nuevas normativas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de esta manera, evidencian una nueva construcción del Estado y de la nación. Como indica el artículo 1 de la nueva Constitución, “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro de un proceso integrador del país”. Ahora bien, aunque Bolivia lleve la vanguardia en el tema de los derechos indígenas es importante que se trabaje en pos de un reconocimiento que vaya más allá y que ponga totalmente en práctica lo que enuncian las leyes.

Claro que la relación entre los pueblos indígenas y el Estado no debe analizarse únicamente a partir del marco legal que protege a estos pueblos. Es menester destacar que los indígenas han formado sus propias organizaciones que, al constituirse en movimientos sociales, modificaron su lugar en la lucha por el poder, permitiendo que un

indígena llegara por primera vez a la presidencia del país. En otras palabras, los mecanismos legales que han conseguido en lugar de neutralizar la movilización indígena, sirvieron como base para que cobrara mayor fuerza. De esta manera, los movimientos sociales han cumplido un papel importante en los cambios de la vida política boliviana. El reconocimiento de los derechos indígenas no ha sido producto de un diálogo espontáneo ni de una política de Estado, por el contrario, los pueblos indígenas han tenido que adoptar medidas de presión y protesta.

Vale resaltar que el movimiento indígena boliviano se inscribe en el contexto más amplio del resurgimiento indígena en América Latina. Como explica Makaran (2007), comparte con el movimiento indio latinoamericano ciertas características, como la ideología indianista o las reivindicaciones del reconocimiento de los derechos indígenas, pero presenta rasgos que lo diferencian de otros movimientos indígenas. Así, se caracteriza por la fuerte alianza y relación con el movimiento sindical. En Bolivia, los sindicatos campesinos y obreros son en su mayoría organizaciones donde la identidad de clase se relaciona estrechamente con la identidad étnica. Otra tendencia a destacar es la de fundar partidos políticos, lo que no es muy frecuente entre las organizaciones indígenas de otros países.

Los pueblos indígenas tienen desde la independencia boliviana en 1825 demandas hacia el Estado. Más allá de las diferencias que puede haber entre las distintas organizaciones, todas buscan defender los derechos de los pueblos indígenas y hacer efectiva su incorporación y participación en decisiones políticas, sociales, económicas y culturales del país. Otro de los reclamos en común es la restitución de sus tierras.

Durante la década del 2000, una serie de protestas¹⁰ permiten la unidad de todas las corrientes del movimiento más allá de sus diferencias. En palabras de Recabarren (2010), “se dio así inicio a un fenómeno particular en Bolivia donde los sectores históricamente marginados comenzaron a oponerse desde dos flancos: por una parte ampliaban a sus representantes políticos y, por el otro, se movilizaban en las calles. Es decir, cuando las limitaciones institucionales se hacían palpables, el movimiento activaba sus resortes extraparlamentarios para presionar las medidas de los gobiernos de

¹⁰ Estas protestas son las que conformaron las llamadas “Guerra del Agua” de 2000, cuyo detonante fue la privatización del abastecimiento del agua de Cochabamba y la “Guerra del Gas” de 2003, conflicto que surge por la decisión del gobierno de exportar gas por Chile sin que exista una política para abastecer el mercado interno y a un precio casi regalado.

turno”. Las organizaciones indígenas estructuraron movimientos sociales y se consolidaron como actores sociales y políticos mostrando en los últimos años una capacidad inusitada de reconstrucción de la acción colectiva.

Es necesario recalcar la continuidad de las movilizaciones indígenas en su lucha. Es claro que se han manifestado sostenidamente en defensa de sus demandas y que esto ha permitido su influencia en el Estado. Por otro lado, es preciso señalar que más allá de las diferencias entre los grupos que constituyen los movimientos sociales, hay una conciencia de pertenencia común por lo que los actores involucrados se reconocen y son reconocidos como parte del mismo sistema de relaciones sociales. Así, el “componente indígena” no sólo permite entender los reclamos, sino que explica qué es lo que une a las distintas organizaciones. El sentimiento de nosotros que según Raschke (1994) caracteriza a estos movimientos en este caso remite a los pueblos indígenas o a los campesinos. De esta manera, la identidad étnica aparece como fundamental y como un elemento central de la ciudadanía y nacionalidad boliviana. Como se ha explicado anteriormente los distintos pueblos tienen sus propias creencias, lenguajes, culturas y cosmovisiones. Esto se traslada al interior de las organizaciones que los representan y, a su vez, se manifiesta en la lucha de los movimientos sociales. Sin embargo, es necesario indicar que se conforma cierta unidad a la hora de luchar por causas en común. Esto se evidenció en las protestas en las que había objetivos en común: la reivindicación de sus derechos y la recuperación de los recursos naturales. Esto también demuestra que existen metas compartidas y que las mismas se proponen cambiar elementos centrales del sistema. A pesar de las singularidades de cada conflicto, los reclamos han tenido siempre el mismo trasfondo: reconocimiento, inclusión, autodeterminación y participación en las decisiones políticas, sociales, económicas y culturales.

Los movimientos indígenas bolivianos han hecho uso de formas organizativas variables así como actuaciones múltiples con fines específicos. Así, han realizado cortes, bloqueos y manifestaciones como forma de protesta. Ahora bien, cabe recalcar que además de asociarse con organizaciones que tenían un mismo objetivo, los movimientos supieron encontrar mecanismos institucionales que le permitieron ir ampliando sus representantes políticos hasta lograr que, por primera vez en la historia del país, un indígena esté a cargo de la presidencia. Los movimientos sociales han desafiado a las autoridades pero también han hecho uso de mecanismos legales para influir en el poder estatal llegando incluso a reemplazar a esas autoridades a las que se

oponían. Por eso, sería erróneo pensar que los pueblos indígenas y originarios han ejercido sus derechos y su ciudadanía sólo mediante los espacios que les ha asignado la clase política, pero sería igual de erróneo considerar que sus logros han sido resultado únicamente de las medidas de protesta. En este sentido, vale destacar que los movimientos indígena campesina han sido capaces de conservar la democracia y de fortalecerla al conseguir sus objetivos a través de ella. Sin lugar a dudas, los movimientos sociales han cumplido un rol fundamental en los cambios de la vida política de Bolivia. Es claro que los movimientos indígenas en Bolivia han tenido en los últimos años gran incidencia política. Esto no sólo se ha manifestado con el triunfo de Evo Morales en las últimas dos elecciones presidenciales sino también en las medidas tomadas desde el Estado. En los últimos años, entonces, se han creado una serie de mecanismos jurídicos que ampara y reconoce a los pueblos indígenas. Ahora bien, aunque la llegada de Evo Morales al poder permitió una mayor influencia de los movimientos sociales en las decisiones, no hay que dejar de lado el hecho de que los movimientos indígenas son complejos y heterogéneos por lo que también se construyeron varios “nosotros” al interior de estos movimientos.

Como vimos, entonces, uno de los grupos sociales más vulnerables, en el Estado Plurinacional de Bolivia, son los pueblos indígenas. En los últimos años se han promulgado un conjunto de leyes de vital relevancia para el desarrollo democrático en tanto se incluye a estos pueblos reconociendo sus usos y costumbres y se amplían las bases de participación. Las nuevas normativas sobre los derechos de los pueblos indígenas evidencian la construcción de un “nuevo” Estado que acepta y reconoce que es pluricultural y pluriétnico. Partiendo de la idea que la participación implica que la sociedad civil organizada influya en la vida jurídica, política y económica del país, puede decirse que, aunque de manera implícita, los movimientos sociales indígenas han reclamado este derecho. Más allá de las demandas puntuales en cada una de las movilizaciones y protestas, también se buscaba - haciendo uso del término propuesto por Robirosa, Cardarelli y Lapalma- tomar parte, esto es, influir a partir de la acción. En este sentido, vale recalcar que entre los distintos logros obtenidos por parte de los movimientos indígenas, se encuentra la ampliación de la base de personas con posibilidades de participar en la definición del rumbo del Estado. Esto se evidencia no sólo en las disposiciones legales de los últimos años en las que se ha reivindicado a los pueblos indígenas, sino también en la participación que han tenido las distintas

organizaciones, representando a los pueblos, en la redacción de la Constitución y en las propuestas de leyes. Ahora bien, las demandas satisfechas, generalmente, generan otras nuevas. En este sentido y teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo, es imprescindible dar cuenta de uno de los requisitos fundamentales para que la participación de los pueblos indígenas y movimientos sociales, así como el de la ciudadanía en general, sea realmente efectiva: el acceso a la información que es administrada por las distintas entidades del Estado.

Importancia del DAIP: el caso Boliviano

Como se viene sosteniendo, para que la participación ciudadana pueda concretarse e ir más allá de la elección de representantes, es fundamental el ejercicio del DAIP y la existencia de un marco jurídico que lo promueva y proteja. En este sentido, es importante conocer qué sucede con este derecho en la sociedad boliviana.

Como se adelantó previamente, en Bolivia no hay una Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, hay un Decreto Supremo a partir del cual se han creado procedimientos que regulan el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo. A continuación se enumera ésta y otras normativas que refieren al acceso a la información pública:

- ♦ Decreto Supremo N° 28.168 de Transparencia en la Gestión Pública del Poder Ejecutivo¹¹. Este Decreto fue sancionado en 2005 por el ex presidente Carlos Mesa Gisbert, consagrando el derecho de acceso a la información pública en manos del Poder Ejecutivo. Es importante destacar el avance que este Decreto Supremo significó para el acceso a la información en Bolivia en tanto mejoró la norma anterior y fue producto del trabajo conjunto entre la Delegación Presidencial Anticorrupción (DPA)¹² y gremios periodísticos. Sin embargo, es importante remarcar la necesidad de contar con una ley. Por un lado, es

¹¹ Disponible en http://www.transparencia.gob.bo/data/marco_legal/ds/ds28168.pdf

¹² La DPA fue creada, en 2003, por el presidente Carlos Mesa Gisbert como la Autoridad Central para continuar con la implementación de Bolivia de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de la OEA. Así, La misión de la DPA era la de promover y coordinar políticas y acciones de prevención y lucha contra la corrupción, en defensa de los intereses de la sociedad y del Estado. En junio de 2005 el Gobierno del presidente Eduardo Rodríguez dictó la Resolución Suprema N° 223.623 por la cual se dispuso el cierre de la Delegación Presidencial Anticorrupción y se creó la Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública.

fundamental garantizar el pleno acceso a los datos que pudiera tener no sólo el Poder Ejecutivo sino también aquel en posesión de los poderes Legislativo, Judicial y Electoral del Estado en Bolivia. Además, una ley exigiría un debate previo que permitiría no sólo darle mayor legitimidad a la norma sino que además haría posible mejorar el contenido de la misma evitando conflictos posteriores como ocurrió con el Decreto Supremo N° 27.329¹³ que regulaba el acceso a la información previo a este decreto.

- ♦ En el artículo 24 de la Carta Magna hay una mención directa al acceso a la información pública. Dicho artículo establece que: *“Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario.”* Además de reconocer este derecho de manera directa, la Constitución Nacional que rige desde el 2009 invoca tratados internacionales de derechos humanos. Vale la pena recalcar la importancia de que el DAIP esté consagrado en la Constitución siendo ésta la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y gozando de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. A su vez, es pertinente señalar que la misma Constitución explicita la relación entre el DAIP y la participación social. Tanto la participación como el control social implican el manejo transparente de información, que las entidades del Estado otorguen información solicitada así como que se conozcan los informes de gestión de los diferentes órganos que conforman el Estado. Entonces, el DAIP tiene un vínculo indisoluble con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es claro que si no se puede acceder a la información en manos del Estado, el derecho a participar no puede ser ejercido de manera plena. La información, de esta manera, es una condición fundamental para que los ciudadanos puedan influir en las decisiones jurídicas, políticas y económicas de Bolivia. En este sentido, puede observarse que la noción de participación no queda reducida a los actos electorales.

¹³ El Decreto Supremo N° 28.168 promulgado el 17 de mayo del 2005 fue criticado, entre otras cuestiones, por considerar que vulneraba disposiciones legales vigentes y contenía inexactitudes.

- ♦ Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁴ Su objetivo no es otro que reglamentar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Estado Plurinacional de Bolivia. El documento, redactado por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, establece los requisitos, condiciones, plazos y procedimiento para que cualquier persona interesada pueda acceder y obtener información pública en tenencia del Estado, en todas sus entidades e instituciones. El Proyecto de Ley considera que tanto la transparencia como el acceso a la información son instrumentos que contribuyen a que los bolivianos participen en la construcción del Estado Plurinacional. Actualmente, el Proyecto es debatido en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Se ha convocado a varios sectores a participar de audiencias públicas para mejorar, modificar o precisar algunos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se analiza en esa instancia Legislativa. En comparación con el Decreto vigente, uno de los avances que plantea el Proyecto es que estipula que el acceso a la información pública no alcanza sólo al Poder Ejecutivo sino también a los otros poderes. Además, el Proyecto de Ley hace mayor hincapié en el carácter público de la información y señala como principio la inclusión. Así, el acceso a la información debe ser para todos los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación. Teniendo en cuenta la diversidad étnica y cultural que caracteriza a Bolivia, esto es fundamental. De esta manera, se contribuye a la construcción un Estado que haga efectivo la igualdad entre los bolivianos. Teniendo en cuenta la actual falta de ley, el hecho de que el Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública esté siendo debatido en la cámara de diputados es un gran avance. Además de su sanción, es importante que las modificaciones que se le hagan al proyecto antes de convertirse en ley sean en pos de una mayor transparencia y para garantizar una apertura informativa máxima así como un proceso de pedido de información que sea realmente sencillo, rápido y efectivo.

En tanto Bolivia adopta para su gobierno, en el Artículo 11 de la Constitución, la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, se evidencia la relevancia de promover y proteger el DAIP. Este derecho posibilita ejercer el poder ciudadano

¹⁴ Disponible en <http://www.diputados.bo/images/Docs/PL/INF13-14/PL%200404.pdf>

dado que son las personas informadas aquellas que pueden conocer y hacer valer sus derechos, opinar con argumentos, debatir sobre problemas comunes, decidir, participar en la definición e implementación de acciones de carácter público, intervenir en el diseño de políticas y medidas públicas que afectan a la población, elegir de manera consciente y responsable a sus representantes y controlar socialmente el accionar de las autoridades. Las sociedades democráticas, justamente, se basan en la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Es a través de estos mecanismos que se eligen representantes, se dirimen problemas específicos y se buscan soluciones consensuadas. En el caso particular de los pueblos indígenas, estos mecanismos son útiles también para garantizar un acuerdo sobre aquellas acciones que impacten sobre sus derechos. Así, el derecho a participar implica el cumplimiento de otros derechos, entre ellos, el de ser consultados. Sin información, el ciudadano no puede entender, evaluar y deliberar sobre su vida cotidiana. Lo mismo ocurre al momento de tomar decisiones y de involucrarse en los asuntos públicos. Más allá de lo que los medios de comunicación, periodistas, dirigentes u otros ciudadanos puedan decir sobre la gestión pública, el ciudadano debería tener la posibilidad de acceder a la información en poder de las instituciones estatales a los fines de poder analizar por sí mismo las acciones del Estado así como poder cotejar con lo que otros le dicen al respecto. Es imposible deliberar y tomar decisiones sobre aquello que se desconoce. Si bien el acceso a la información pública no garantiza que la ciudadanía esté informada, y de ahí la importancia de la promoción de este derecho, sí permite que aquellos que lo deseen puedan obtener esta información sin necesidad de demostrar interés legal alguno. Si la Constitución establece que los ciudadanos pueden participar en la gestión ambiental así como en los procesos de planificación respecto a lo económico, lo educativo y el sistema de salud, se entiende la importancia de que los ciudadanos bolivianos puedan acceder a la información necesaria para que esta participación pueda ser ejercida plenamente. Sin acceso a la información administrada por el Estado, entonces, no se puede ejercer plenamente los mecanismos de democracia que la propia Constitución boliviana consagra. Si se niega la información, se niega la democracia.

A modo de cierre: la relación entre el DAIP, democracia, pueblos indígenas y movimientos sociales en Bolivia

A lo largo de este trabajo, se ha intentado dar cuenta de la importancia del DAIP en el Estado Plurinacional de Bolivia en tanto el ejercicio de este derecho promueve la participación de los pueblos indígenas y movimientos sociales y, con ello, contribuye al desarrollo de una democracia transparente y equitativa.

En los últimos años y como consecuencia de la lucha de los movimientos sociales, se ha generado en Bolivia una base jurídica que otorga las herramientas legales para que los pueblos indígena originario campesino puedan intervenir en los asuntos políticos y participar en la toma de decisiones. La llegada de Evo Morales a la presidencia fue un hito histórico en tanto se convirtió en el primer mandatario de origen indígena en Bolivia. Esto fue un punto de inflexión a partir del cual la reivindicación de las demandas de los pueblos indígenas se transformó en uno de los objetivos principales. En este contexto y a los fines de construir un nuevo Estado, se promulgó una nueva Constitución y Bolivia dejó de llamarse oficialmente República de Bolivia para pasar a ser el Estado Plurinacional de Bolivia, modificación que manifestó que la base esencial del Estado boliviano es la diversidad cultural.

Según la nueva Carta Magna, uno de los valores en el que se sustenta el Estado boliviano es la transparencia. Sin embargo, el reconocimiento normativo no basta por sí solo para superar los problemas prácticos. Si realmente hay un compromiso por parte del Estado con la transparencia, la sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) se vuelve necesaria a los fines de prevenir y detectar actos de corrupción. El acceso a la información en poder del Estado no sólo conlleva al cumplimiento de de los funcionarios públicos a publicar sus acciones sino que también le permite a los ciudadanos ejercer el control social.

La nueva Constitución también amplió los derechos políticos y sociales, individuales y colectivos. Además, abrió nuevos espacios de participación y acción política al consagrar como derechos mecanismos tales como el control social, la revocatoria de mandato y la autonomía y el autogobierno indígena. Ahora bien, para que esto pueda realmente concretarse es necesario que el acceso a la información pública, también consagrado constitucionalmente como derecho fundamental, sea protegido y promocionado. No puede dejar de resaltarse que la sanción de una LAIP incidiría a

favor de la autonomía de los pueblos indígena originario campesino dado que el acceso posibilitaría tomar decisiones y responder a las consultas con la información necesaria. Esto sería una herramienta para que quienes hasta hace unos años eran marginados se consoliden como actores con poder de influencia en las políticas públicas. En los últimos años se ha creado una serie de disposiciones legales a partir de las cuales se promueve la participación de todos los integrantes de las naciones y pueblos indígena. Esto es de suma importancia en tanto su inclusión es vital para el fortalecimiento de la democracia. Lo cierto es que para un real cumplimiento de este y otros derechos, el acceso a la información administrada por el Estado es fundamental. De esta manera, es posible confirmar la hipótesis que guió este trabajo: la protección y promoción del DAIP fortalece la participación de los pueblos indígenas y movimientos sociales y el desarrollo de la democracia.

En las relaciones entre el DAIP y los pueblos indígenas y los movimientos sociales existen aciertos que podrían potenciar el desarrollo democrático boliviano tales como la vinculación de la base jurídica con tratados internacionales en materia de Derechos Humanos y con el derecho a la Comunicación, la protección de la diversidad cultural y la inclusión social, la promoción de la participación junto a la transparencia y el control social, la garantía de los principios de la Suma Qamaña (Vivir bien), la promoción de las autonomías indígena campesina, el reconocimiento de usos y costumbres como sistema de organización social, la consolidación de las diferentes formas de democracia, el fortalecimiento de los instrumentos políticos y económicos para perfeccionar la democracia y la mejora de la igualdad, la justicia social y la administración de recursos públicos. Sin embargo, es menester que se superen algunos obstáculos a los fines de evitar que obturen el desarrollo. Así, para fortalecer las relaciones entre el DAIP y los pueblos indígenas y los movimientos sociales es necesario difundir las políticas públicas por parte de las instituciones del Estado, implementar las normas existentes pasando de formas jurídicas formales a formas jurídicas reales, promocionar el DAIP sin olvidar el rol de los medios de comunicación y destacar la importancia de las relaciones entre este derecho, los pueblos indígenas, el desarrollo y los derechos humanos.

Como se explicó en este trabajo, existe normativa jurídica que refiere al acceso a la información en Bolivia. No obstante, es necesario que las declaraciones formales sobre este derecho se traduzcan en prácticas concretas. El hecho de que el Estado

Plurinacional de Bolivia no cuenta todavía con una ley al respecto dificulta el cumplimiento de un derecho que la propia Constitución les otorga a todos los bolivianos. En este sentido, es necesario que el DAIP se concrete en una LAIP efectiva dado que el Decreto Supremo N° 28.168 es sólo un avance limitado. La sanción del Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que se estima que sucedería a mediados, fines del 2013 o principios del 2014, sería un gran progreso. Claro que, además de su sanción, es menester que las modificaciones que se le hagan al proyecto sean en pos de una mayor transparencia y para garantizar una apertura informativa máxima así como un proceso de pedido de información que sea realmente sencillo, rápido y efectivo. Además de promocionar el DAIP para que los ciudadanos conozcan este derecho, se involucren y puedan ejercerlo, es necesario que los funcionarios públicos sean capacitados a los fines de saber cómo actuar cuando un ciudadano haga uso de su derecho.

En conclusión, la aplicación de una LAIP implicaría grandes beneficios para la sociedad boliviana. Como pudo observarse en el recorrido propuesto en esta investigación, el acceso a la información pública es una condición necesaria para el mejor funcionamiento de una sociedad democrática. Claro está, que esto debe ir acompañado de otros mecanismos que también contribuyan a consolidar la participación, la cual es esencial para que los ciudadanos puedan formular propuestas de políticas sociales así como involucrarse en los procesos de toma de decisiones del gobierno. A su vez, cabe remarcar que el DAIP no sólo se circunscribe a la facultad de solicitar datos, registros u otro tipo de información que se encuentra en manos del Estado, sino que también habilita el ejercicio y la concreción de otros derechos, valores o principios. Este derecho es una herramienta para alcanzar la transparencia de los actos del Estado y erradicar la corrupción, pero también es un medio para el control social y la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad boliviana sin discriminación. Esto posibilitaría una participación activa e informada sobre el diseño e implementación de políticas públicas que afectan a la población. La participación con poder de decisión se sustenta en la información. Una participación eficaz depende del acceso a la información, incluyendo la información que se encuentra en manos del Estado. De esta manera, se evidencia que el DAIP es de suma importancia para que tanto los pueblos indígena originario campesino como el resto de la sociedad puedan ejercer la ciudadanía de manera plena, activa y participativa. Es claro, entonces, que

además de ser un bien directo que se satisface con la obtención de los datos en cuestión, la información es un instrumento para el ejercicio de otros derechos y una condición necesaria para el ejercicio de la ciudadanía. En definitiva, el DAIP es un derecho humano fundamental en tanto es un medio para la realización plena de las personas. De ahí, la relevancia de su protección y promoción tanto en Bolivia como en cualquier otra sociedad democrática.



Bibliografía consultada

- ▶ ACKERMAN, JOHN. Y SANDOVAL, IRMA. (2005): *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*. Cuadernos del IFAI, México.
- ▶ CHAPLIN, ANN (2010): *Movimientos sociales en Bolivia: de la fuerza al poder*; Oxford University Press and Community Development Journal [En línea]. [Consulta: 25de octubre 2012]. Disponible en http://cdj.oxfordjournals.org/content/suppl/2010/06/28/bsq028.DC1/bsq028_supp.pdf
- ▶ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)(2005): *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*; Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas
- ▶ GARCÍA ESCOBAR, JORGE (2008): “Incidencia política, empoderamiento y movimientos de personas con discapacidad” en *Humanismo y Trabajo Social*, Vol. 7, pp. 121-134, Universidad de León, España.
- ▶ LAVALLE COBO, DOLORES; ROVERE, MARTA B. Y SCHMIDT-LIERMANN, CORNELIA (2002): “*Derecho y acceso a la información en Argentina*” Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires. . [En línea]. [Consulta: 23 de septiembre 2012]. Disponible en <http://www.catedraa.com.ar/lecturas-recomendadas/articulos/archivos/derecho-acceso.pdf>
- ▶ LLANCAR ETCHEVERRY, CARLOS. (2008): *Sociedad civil y participación ciudadana – cómo los actores se hacen parte de las decisiones*. Rev. Interações,

Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 181-188, jul./dez. 2008. Recuperado el 28 de enero de 2011.

- ▶ MAKARAN, GAJA (2007): “Bolivia actual – La acción del movimiento” en *Itinerarios. Revista de estudios lingüísticos, literarios, históricos y antropológicos*, N° 6, pp. 297-312.
- ▶ RASCHKE, JOACHIM (1994): “Sobre el concepto de movimiento social” en *Revista Zona Abierta* n° 69. Madrid
- ▶ RECABARREN, JAVIER (2010): “El regreso de la política en Bolivia: movimientos sociales y nuevo protagonismo del Estado en la orientación de la sociedad en los albores del nuevo milenio” en *Revista Encrucijada Americana*. Año 3. N° 2, Santiago de Chile.
- ▶ ROBIROSA, MARIO; CARDARELLI, GRACIELA Y LAPALMA, ANTONIO (1990): *Turbulencia y Planificación Social*. UNICEF, Siglo XXI.
- ▶ ROSSELL ARCE, PABLO (enero-febrero de 2012): “2001, ¿el parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del Tipnis”, en *Nueva Sociedad* N° 237, Buenos Aires.
- ▶ ZEGADA, MARÍA TERESA (Primer Semestre de 2010): “Elementos para pensar la reconfiguración del campo político boliviano”, en *Crítica y Emancipación*, Año II, N° 3, Buenos Aires: CLACSO.