

El acceso a la información



NOTA PRÁCTICA

Octubre de 2003

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Siglas y acrónimos | ii |
| Resumen | iii |
| Primera parte: El PNUD y el acceso a la información | |
| 1. Introducción | 1 |
| 2. El marco conceptual | 4 |
| 3. ¿Qué puede aportar el PNUD? | 9 |
| Segunda parte: Guía práctica para la programación | |
| 4. Principales esferas de apoyo para el PNUD | 11 |
| 5. Mejora de la programación para el acceso a la información | 15 |
| 6. Recursos | 22 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|--------|--|
| AMARC | - The World Association of Community Broadcasters |
| APP | - Asociación público-privada |
| BBC | - British Broadcasting Corporation |
| CP | - Programas por países / Programa del país |
| DELP | - Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza |
| DGG | - Grupo sobre la Gobernabilidad Democrática |
| DGPN | - Red de Prácticas para la Gobernabilidad Democrática |
| DGTF | - Fondo Fiduciario Temático para la Gobernabilidad Democrática |
| DPD | - Dirección de Políticas de Desarrollo |
| ECP | - Evaluación común para los países |
| IDHN | - Informe sobre el Desarrollo Humano Nacional |
| MANUD | - Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| MISA | - Media Institute of Southern Africa |
| MKSS | - Mazdoor Kisan Shakti Sangathan |
| MRE | - Marco de resultados estratégicos |
| OBC | - Organización de base comunitaria |
| ODM | - Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OGC | - Centro de Oslo para la Gobernabilidad |
| ONG | - Organización no gubernamental |
| OSC | - Organización de la sociedad civil |
| OSI | - Open Society Institute |
| PIDCP | - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| PNUD | - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SBAA | - Acuerdo básico modelo de asistencia |
| SURF | - Servicio Subregional de Recursos |
| TIC | - Tecnología de la Información y las Comunicaciones |
| UNESCO | - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| WSIS | - Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información |

RESUMEN

El mandato del PNUD es la reducción de la pobreza. Sus prioridades son el reflejo de un compromiso específico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco de la Declaración del Milenio, los cuales se integran en un programa mundial para la erradicación de la pobreza, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos. La organización sostiene que la gobernabilidad democrática es un pilar para alcanzar los ODM, y el acceso a la información, en tanto que instrumento clave para potenciar la capacidad de acción, constituye la base de las intervenciones en esta esfera.

En la presente nota práctica, se define un marco estratégico para el apoyo que presta el PNUD al acceso a la información para la gobernabilidad democrática. El objetivo primordial de este marco consiste en aumentar dicho apoyo de manera que se potencie al máximo la participación de la población —especialmente la de los pobres— en los procesos democráticos y de adopción de políticas. Para alcanzar este objetivo, el PNUD adopta la siguiente postura con respecto al acceso a la información:

- La aplicación de los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información son requisitos previos para garantizar la *voz* y la *participación* que necesita una sociedad democrática.
- El acceso a la información y a la *comunicación* se sustentan en estos derechos reconocidos internacionalmente y, juntos, encarnan los principios fundamentales de la gobernabilidad democrática: la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Idéntica importancia revisten el fomento y la protección tanto del propio acceso a la información como de los *flujos de información* existentes entre los elementos constituyentes, el gobierno, el parlamento, los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- Resulta esencial crear y reforzar *mecanismos* de comunicación que permitan que los pobres puedan influir en la política y la práctica de los gobiernos locales y nacionales.

El PNUD cuenta con una ventaja comparativa para acceder a la información gracias a la posibilidad de incrementar la demanda y la oferta de información a todos los interesados; usando sus conocimientos especializados y su experiencia en gobernabilidad democrática; y promoviendo mecanismos que garanticen el acceso de los pobres a la recepción y transmisión de información. Por ejemplo, los pobres suelen saber antes que los gobiernos que se acerca una época de hambruna, pero necesitan mecanismos para compartir y transmitir información.

La nota práctica introduce un modelo conceptual para el acceso a la información. De la combinación del modelo conceptual con la ventaja comparativa del PNUD en esta materia, surgen cuatro esferas de apoyo principales que sirven para delimitar el trabajo sobre el acceso a la información:

1. Reforzar el marco legal y regulador para la libertad y el pluralismo en la información.
2. Apoyar, a escala local y nacional, el fortalecimiento de las capacidades, la formación de redes y un mayor nivel de los medios de comunicación para fomentar el intercambio de información independiente y pluralista.
3. Aumentar la concienciación sobre los derechos a información oficial y reforzar los mecanismos de suministro de información y de acceso a ella.
4. Reforzar los mecanismos de comunicación en el caso de grupos vulnerables.

La nota práctica incluye una matriz de programación que incorpora estas esferas de apoyo al marco conceptual. Al final de la parte principal de esta nota, se añade una guía para la programación del acceso a la información. En ese apartado se subraya la importancia de establecer puntos de referencia y de estrechar la colaboración con el gobierno y la sociedad civil. Se indican asimismo enlaces a diferentes recursos.

PRIMERA PARTE: EL PNUD Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. Introducción

El mandato del PNUD es la reducción de la pobreza. Sus prioridades son el reflejo de un compromiso específico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco de la Declaración del Milenio, los cuales se integran en un programa mundial para la erradicación de la pobreza, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos. La organización sostiene que la gobernabilidad democrática es un puntal para alcanzar los ODM, y el acceso a la información, en tanto que instrumento clave para potenciar la capacidad de acción, constituye la base de las intervenciones en esta esfera.

En la presente nota práctica, se define un marco estratégico para el apoyo que presta el PNUD al acceso a la información para la gobernabilidad democrática. El objetivo primordial de este marco consiste en aumentar dicho apoyo de manera que se potencie al máximo la participación de la población —especialmente la de los pobres— en la reducción sostenible de la pobreza.

Esta nota práctica pretende ser útil principalmente a quienes desarrollan su actividad en el ámbito de la gobernabilidad. En ella se sintetizan las últimas corrientes de pensamiento sobre el acceso a la información y se ofrecen indicaciones sobre algunas herramientas para actuar en este ámbito. Está basada en la experiencia del PNUD en diferentes países y las consultas a reconocidos especialistas de donantes europeos/nórdicos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) internacionales y otras organizaciones multilaterales. Dichas consultas fueron de gran trascendencia para identificar las nuevas tendencias de la política mundial así como para que el PNUD se hiciera un hueco en el campo del acceso a la información.

La nota práctica está dividida en dos partes. En la primera parte se explica qué se entiende por acceso a la información, se presenta un marco conceptual para la información y la comunicación, y se expone la posición del PNUD al respecto. La segunda parte consiste en una guía para la programación del acceso a la información.

1.1 Antecedentes y contexto

Las tensiones políticas, la inseguridad, las amenazas de violencia y crisis que se viven en un país tienen una incidencia nada desdeñable en el acceso a la información. El acceso a la información y el flujo libre de información (comunicación) en países en crisis son determinantes para poder prestar ayuda humanitaria de manera efectiva así como para prevenir conflictos y crisis a largo plazo.

A nivel mundial, el aumento de la inseguridad ha tenido como consecuencia que, en algunos casos, los gobiernos hayan intensificado el control y la censura, y se haya acentuado su tendencia a ocultar información apelando a la "seguridad nacional". En concreto, ese es el caso del acceso a Internet y de su uso. Encontrar el punto de equilibrio entre las consideraciones sobre la seguridad nacional y los intereses privados, de un lado, y el acceso a la información y a la comunicación, de otro, es una cuestión clave de la que

se está ocupando la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS, por su sigla en inglés).

El PNUD apoya diversos proyectos y programas de acceso a la información; unos son específicos y otros forman parte de diferentes actividades programadas. A las numerosas actividades relacionadas con el acceso a la información incluidas en los programas de gobernabilidad y otros programas de desarrollo, se suma un plan puesto en marcha en 2002 y actualizado en 2003 recogió todo el abanico de proyectos de acceso a la información que el PNUD está poniendo en marcha en todo el mundo. Véase el documento *Access to Information for Democratic Governance: An Overview of UNDP Support to Access to Information Globally* (El acceso a la información para la gobernabilidad democrática: Una panorámica del apoyo mundial del PNUD al acceso a la información), en <http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm>.

Los principios de gobernabilidad en los que se basa un enfoque del acceso a la información son transparencia, participación activa, responsabilidad y rendición de cuentas. Esa base convierte al acceso a la información en una cuestión compleja y con una repercusión directa en todas las actividades previstas en los programas de gobernabilidad del PNUD.

El acceso a la información también resulta fundamental para otras esferas prioritarias en la programación, como el VIH/SIDA, el medio ambiente (sobre la Convención de Aarhus sobre el acceso a información medioambiental <http://www.unece.org/env/pp/>), la prevención de crisis y la recuperación, la equidad de género o el recurso a las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo, entre otras.

1.2 La posición del PNUD sobre el acceso a la información

La aplicación de los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información son requisitos previos para garantizar *la voz y la participación* que necesita una sociedad democrática.

El acceso a la información y a la *comunicación* se sustentan en estos derechos reconocidos internacionalmente y, juntos, encarnan los principios fundamentales de la gobernabilidad democrática: la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Idéntica importancia revisten el fomento y la protección tanto del propio acceso a la información como de los *flujos de información* existentes entre los elementos constituyentes, el gobierno, el parlamento, los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Resulta esencial crear y reforzar mecanismos de comunicación que permitan que los pobres puedan influir en la política y la práctica de los gobiernos locales y nacionales.

Alcanzar las metas de la gobernabilidad democrática pasa por un mayor acceso a la información. Sin embargo, en el marco concreto de los ODM, hay que prestar una atención especial a las necesidades de aquellos que son pobres, vulnerables y suelen quedar excluidos de los principales procesos de gobernabilidad y de las instituciones como consecuencia de un apoyo insuficiente a la comunicación y al acceso a la información.

Los grupos vulnerables y pobres con frecuencia carecen de información crucial para sus vidas; información sobre derechos y fundamentales, servicios públicos, salud, educación, oportunidades de trabajo, presupuestos de gasto público, etc. Carecen incluso de una presencia y una voz que les permitan definir las prioridades políticas y los recursos de acceso e influir en ellos. El género es otro aspecto crítico del acceso a la información. Las distintas necesidades informativas de hombres y mujeres junto con la falta de datos diferenciados en función del género plantea desafíos nada fáciles para alcanzar los ODM.

2. El marco conceptual

En esta sección se define un marco conceptual para el acceso a la información.

2.1 ¿Qué es el acceso a la información?

El acceso a la información y la libertad de expresión constituyen preceptos de los derechos del individuo reconocidos internacionalmente. En el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), se afirma que el derecho a la libertad de expresión no sólo incluye la libertad para difundir informaciones y opiniones sino también la de "investigar" y "recibir" éstas "sin limitación de fronteras" y "por cualquier medio de expresión".

El artículo 19 cubre tanto el concepto de información como el de comunicación. De esta forma, las personas se convierten en *generadores, usuarios y conductores* de información. El artículo 22 del PIDCP alude también al derecho a la libertad de asociación, que permite el análisis colectivo de información y puede desembocar la acción colectiva.

La libertad de expresión y el derecho a la información de que disponen las autoridades públicas son conceptos relacionados pero distintos. La libertad de expresión y el flujo libre de información e ideas incluye el derecho a la información pero el derecho a la información oficial es un concepto más restringido, que requiere legislación específica.

El acceso a la información no se refiere sólo a la promoción y protección de los derechos a la información sino que incluye también la promoción y protección de la comunicación (el uso de la información) para que cada cual exprese su punto de vista, participe en los procesos democráticos a todos los niveles (comunidad, nacional, regional y mundial) y establezca prioridades de acción.

2.1.1 *Información*

La información puede presentarse bajo formas muy distintas, que varían en relevancia, accesibilidad y calidad. Pueden poseerla los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), comunidades o el sector privado. La información oficial es de extraordinaria importancia y es uno de los muchos tipos de información que la gente corriente necesita para tomar decisiones fundadas sobre cuestiones que afectan a su propia vida.

La pugna entre información "pública" y "privada" está presente en muchos países en los que actúa el PNUD. La reestructuración del sector público y la comercialización/privatización de empresas públicas pueden llegar a tener un efecto negativo sobre las leyes en materia de derecho a la información que otorgan un derecho cualificado al acceso a la información por parte de las instituciones públicas. Existe un escaso consenso sobre

"El debate informado es el alma de las democracias"

(Informe Anual sobre Desarrollo Humano 2002:
"Profundizar la democracia en un mundo fragmentado")

cómo abordar este problema, si bien algunas organizaciones e instituciones de política pública están profundizando en el verdadero objetivo de los requisitos necesarios para el derecho a la información.

Hay diversos *interesados* en las distintas intervenciones en materia de acceso a la información, entre los que se encuentran creadores, usuarios e intermediarios de la información. Los "intermediarios de la información" (o "infomediadores") sintetizan, traducen, simplifican y dirigen la información en nombre de otros. Los medios de comunicación pueden asumir esta función pero también otros pueden desempeñar este importante papel de intermediación, como portavoces de la comunidad, funcionarios del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil.

Entre los *interesados en la información* se cuentan los siguientes: individuos y colectivos (sobre todo, pobres, mujeres y niños); funcionarios y políticos de los gobiernos nacionales (administración), funcionarios de los gobiernos locales; partidos políticos y parlamentarios; medios de comunicación (estatales y no estatales) y periodistas; un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil locales y nacionales, incluidos grupos y portavoces comunitarios, y formadores de opinión; sindicatos y organizaciones religiosas nacionales; donantes multilaterales y bilaterales; agencias humanitarias y de desarrollo; y el sector privado. El gobierno es un interesado en la información clave. Los gobiernos generan información pero también necesitan información para (1) evaluar el impacto de sus políticas y reajustarlas si fuera necesario, y (2) garantizar la seguridad y la estabilidad. Los presupuestos, por ejemplo, son una herramienta fundamental del gobierno para mejorar la situación de desarrollo del ser humano. Sin embargo, los grupos vulnerables suelen tener limitado el acceso tanto a los procesos de elaboración de presupuestos como a los propios presupuestos.

Como demuestran algunos estudios recientes sobre las necesidades informativas de los pobres, los hombres y las mujeres pobres se enfrentan a numerosos problemas relacionados con la localización y el uso del conocimiento y de la información en beneficio propio. Los pobres se encuentran con dificultades para acceder al tipo "adecuado" de información. Con frecuencia la información no se ajusta a sus necesidades, ni por el fondo (por ejemplo, no refleja su realidad) ni por la forma (no está en su lengua).

La información puede llegar incluso a difundirse sin haber comprendido previamente las necesidades de sus usuarios o los contextos en los que estos pueden acceder a la información y hacer uso de ella. Muchos sistemas de información

"Quienes participan en la prestación de servicios de información cuyo objetivo es la reducción de la pobreza ponen de relieve que la comunicación 'cara a cara' es el medio más eficaz para la transferencia de información. Esta idea encaja con los resultados aportados por la investigación: la mayoría de las personas consideran que la principal fuente de información la constituyen las redes sociales.

Por lo tanto, el desafío consiste en averiguar cómo cualquier sistema o red de información —y, en especial, si están diseñados para hacérsela llegar a quienes viven en la pobreza— pueden ser compatibles con este modo de comunicación."

Making Knowledge Networks Work for the Poor
(Cómo poner las redes de conocimiento al servicio de los pobres), documento de investigación de ITDG (marzo de 2003)
<http://www.itcltd.com/docs/mknwp%20project%20final%20report.pdf>

suministran a los pobres información que no se ajusta a la demanda, ignorando el conocimiento local, malinterpretando el papel de los intermediarios y sin controlar el uso posterior.

2.1.2 Comunicación

La comunicación implica acción e interacción. Comunicar quiere decir que cada cual puede expresar sus opiniones y preferencias, y compartir e intercambiar ideas. Los interesados en la información disponen de toda una serie de canales y mecanismos de comunicación para buscar, recibir, usar y compartir información. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, las instancias oficiales (dependencias de la administración, juzgados, hospitales o escuelas); los procedimientos formales de consulta (reuniones comunitarias y jurados populares, etc.) para la planificación nacional o local (documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, DELP); las estructuras tradicionales (instituciones y sistemas relacionados con la gobernabilidad, o instituciones y sistemas religiosos); los medios de comunicación formales (prensa escrita, Internet, televisión, teléfono, radio de ámbito nacional o comunitario); los medios de comunicación informales (teatro, música, danza, títeres, seriales, sistemas de contacto públicos, tablones de anuncios, etc.); elecciones, referendos, sondeos de opinión, encuestas, protestas públicas, etc.

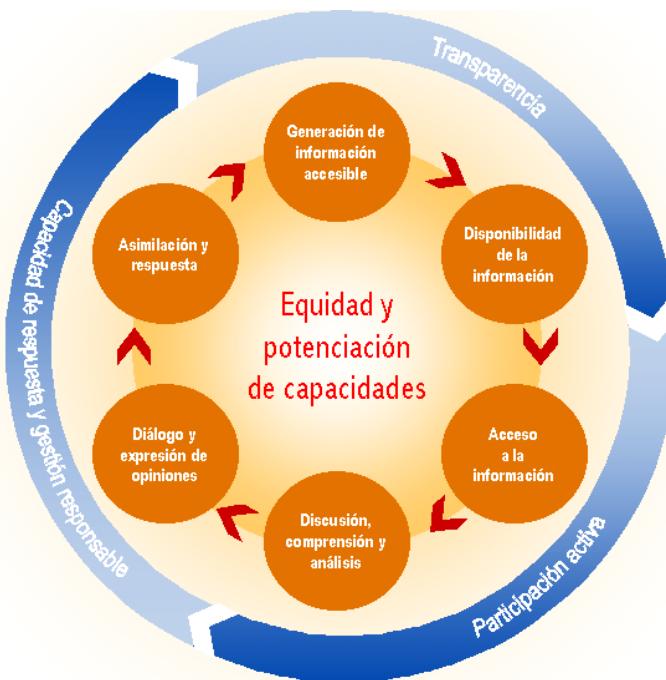
2.2 El círculo de la información y la comunicación

El círculo de la información y la comunicación que aparece más abajo interrelaciona los elementos que constituyen el acceso a la información y la comunicación, y los sitúa en el marco de los principios fundamentales de la gobernabilidad, a saber, transparencia, participación activa y capacidad de respuesta / rendición de cuentas. Esta conceptualización es coherente con el compromiso del PNUD por un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos y que incorpora los valores fundamentales de equidad y potenciación de la capacidad de acción. Véase la nota práctica sobre reducción de la pobreza y derechos Humanos

(<http://www.undp.org/policy/docs/povertyreduction-humanrights0603.pdf>).

La gobernabilidad democrática es impulsada por el desarrollo de instituciones, procesos y mecanismos democráticos. Este círculo demuestra cómo el acceso a la información puede incrementar la demanda de mejoras en la gobernabilidad y de esa manera asegura su propia demanda. Cada etiqueta del círculo exige el desarrollo de capacidades específicas para generar información, acceder a ella o analizarla así como para comunicar puntos de vista. La matriz de la comunicación y la información que aparece en la segunda parte del documento presenta una serie de intervenciones programadas que contribuyen al desarrollo de dichas capacidades.

Figura 1: El círculo de la información y la comunicación



Los principios de transparencia, responsabilidad/rendición de cuentas y participación activa están presentes en todas las esferas del círculo. En ese sentido, son dinámicas y giran alrededor del círculo.

Transparencia: hacer que la información esté disponible es un ejemplo claro de transparencia. Pero esto significa muy poco si las personas no son conscientes de que la información existe ni de cómo puede acceder a ella. La disponibilidad de la información tampoco significa mucho si los costes de acceso no son razonables (en términos de tiempo y de dinero) o si la información no es fácil de manejar. Las necesidades informativas de los pobres (y de otros grupos vulnerables) y el modo en que éstos acceden a la información (relevancia grado de adecuación de los mecanismos) son los factores que hacen que la transparencia adquiera realmente significado. Los encuentros cara a cara entre grupos organizados de pobres y funcionarios del gobierno local podrían ser un buen ejemplo de transparencia.

Participación activa: el círculo de la información y la comunicación pone de manifiesto que para que la información se convierta en un elemento que *potencie la capacidad de acción* de los pobres, debe pasar a un primer plano la necesidad de mejorar las distintas capacidades de éstos para analizar y entender la información así como para intervenir en esa información comunicando sus puntos de vista. Las audiencias y reuniones públicas, la planificación participativa, los comités, los foros y las mesas redondas, los grupos de discusión y de asesoramiento de ciudadanos, las encuestas, los grupos de presión, la negociación y la mediación son ejemplos de mecanismos para acceder, analizar y comprender la información, y comunicar puntos de vista. No conviene olvidar que estos

mecanismos deben ser relevantes y accesibles para los pobres. Esto puede conseguirse, por ejemplo, reforzando las organizaciones de base comunitaria (OBC) ya que éstas pueden favorecer los enfoques colectivos que propician que los grupos vulnerables se organicen y definan intereses comunes. Estos procesos les permiten desarrollar una voz y solicitar información relevante para ellos, como información acerca de la salud, la educación o el empleo.

Capacidad de respuesta y gestión responsable: la capacidad de respuesta implica escuchar los puntos de vista y las inquietudes de las personas, y considerarlos de manera imparcial a la hora de definir y aplicar las políticas y prácticas. La gestión responsable implica que los individuos y el gobierno pueden pedir explicaciones sobre políticas y prácticas. Las iniciativas de gobernabilidad electrónica pueden contribuir notablemente a reforzar la responsabilidad del gobierno y su obligación de rendir cuentas.

3. ¿Qué puede aportar el PNUD?

En el último decenio, se han visto incrementadas significativamente tanto la cantidad de programas y proyectos de acceso a la información como su financiación en países en desarrollo y en transición. Son muchos los actores presentes en algunos de estos países que están trabajando en diferentes esferas de apoyo relacionadas con el acceso a la información. Para una panorámica de cómo algunos de los principales actores prestan su apoyo a actividades relacionadas con el acceso a la información en el mundo, véase <http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm>.

Como uno de los actores principales, el PNUD puede marcar la diferencia con su aportación a la esfera del acceso a la información actuando de la siguiente manera:

1. Usando su relación privilegiada con el gobierno.
2. Incrementando el suministro y facilitando la demanda de información no sólo por parte del gobierno ofreciendo información sobre sus propias actividades operacionales a otros interesados.
3. Asumiendo su papel de coordinador y facilitador.
4. Recurriendo a sus conocimientos especializados y su experiencia en gobernabilidad democrática.

Por su condición de agencia de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una relación privilegiada con los gobiernos de los países anfitriones. Gracias a esta relación, basada en la confianza, la legitimidad y la neutralidad, el PNUD puede establecer un diálogo profundo con socios del gobierno sobre temas delicados, como el acceso a la información. La organización también puede actuar como puente entre los socios del gobierno y organizaciones de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con el acceso a la información y a la comunicación.

Además, el PNUD ocupa una excelente posición para contribuir al desarrollo de la capacidad y al incremento tanto de la "oferta" como de la "demanda" de información.

DEMANDA: desarrollar y reforzar las capacidades y mecanismos que incrementan la demanda de información, y mejoran la comunicación y la participación en los procesos de diálogo

Por ejemplo, reforzando las organizaciones de la sociedad civil y sus redes, las actividades de educación cívica sobre el derecho a la información, construyendo capacidades en las comunidades para organizar y analizar información, y para comunicar puntos de vista a quienes formulan las políticas.

OFERTA: desarrollar y reforzar las capacidades y los mecanismos que estimulen la oferta (generación, disponibilidad, accesibilidad) de información relevante

Por ejemplo, contribuyendo a que el funcionariado tome conciencia de la importancia del derecho a la información, desarrollando la capacidad del gobierno para suministrar información oficial cuando le sea solicitada, reforzando la capacidad del personal de los medios de comunicación.

En consonancia con los compromisos contenidos en su política para la difusión de información y documentación (http://www.undp.org/cso/pdf/pubinf_dispol.pdf), el PNUD desempeña un importante papel como *suministrador de información*. Con esta política progresiva se pretende garantizar que la información relativa a las actividades operacionales del PNUD pueda ponerse a disposición pública, siempre que no exista un motivo que obligue a la confidencialidad.

Dentro de cada país, el PNUD ha venido desempeñado un papel clave como *coordinador y facilitador*, actuando como enlace entre socios de proyecto, funcionarios y donantes. En particular, esta labor es importante para crear un espacio de diálogo constructivo entre los socios y estrechar así la colaboración entre todos los actores. El papel de coordinador es importante para evitar que el trabajo se duplique y prevenir la excesiva concentración en una esfera del acceso a la información en detrimento de otras.

Los *conocimientos especializados y la experiencia* en materia de acceso a la información también merecen una atención especial. La convicción de que el acceso a la información sirve de base a la gobernabilidad democrática para la reducción de la pobreza no sólo obliga al PNUD a trabajar en estrecha colaboración con los colegas del gobierno nacional sino también a crear lazos fuertes con el gobierno local y con la sociedad civil, que son quienes tienen acceso a la perspectiva de los pobres y vulnerables.

El PNUD cuenta con una dilatada experiencia en gobernabilidad democrática a través de sus esferas prioritarias de desarrollo parlamentario, procesos y sistemas electorales, justicia y derechos humanos, descentralización y gobernabilidad local, y reforma de la administración pública y anticorrupción. (Véase <http://www.undp.org/governance/index.htm> para ampliar información sobre los programas de gobernabilidad del PNUD.) Dispone asimismo de sus propios conocimientos técnicos especializados y experiencia en dichas esferas al tiempo que se ha asociado con instituciones de gobernabilidad democrática por todo el mundo. La organización tiene acceso, además, a conocimiento externo y a aprendizaje gracias a su participación en redes mundiales, regionales y nacionales.

SEGUNDA PARTE: GUÍA PRÁCTICA DE PROGRAMACIÓN

4. Principales esferas de apoyo para el PNUD

Las principales esferas de apoyo en el acceso a la información se basan en el marco conceptual y en las esferas presentadas en el epígrafe sobre la aportación particular del PNUD.

4.1 Las cuatro esferas de apoyo principales

Las cuatro esferas principales en las que el PNUD se encuentra en mejor disposición de prestar su apoyo son:

1. Reforzar el marco legal y regulador para la libertad y el pluralismo en la información.
2. Apoyar, a escala local y nacional, el fortalecimiento de las capacidades, la formación de redes y un mayor nivel de los medios de comunicación para promover el intercambio de información independiente y pluralista.
3. Aumentar la concienciación sobre los derechos a información oficial y reforzar los mecanismos de suministro de información y de acceso a ella.
4. Reforzar los mecanismos de comunicación en el caso de grupos vulnerables.

Estas cuatro esferas están íntimamente relacionadas de tal forma que un logro en una de ellas repercute positivamente en las demás, con el consiguiente efecto también positivo en la reducción de la pobreza. Un enfoque en pro de los pobres en las cuatro esferas se potenciará aún más estableciendo vínculos efectivos con organizaciones de la sociedad civil relevantes. Véase la nota sobre la política del PNUD y su participación en las organizaciones de la sociedad civil (*UNDP's Policy Note on UNDP and Civil Society Organizations: A Policy Note on Engagement*), en <http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/UNDP%20CSO%20Policy.pdf>

Son muchos los donantes que, bien directamente bien a través de intermediarios como las OSC, están colaborando en una o a varias de estas cuatro esferas. Todos ellos coinciden en que unos medios de comunicación independientes y vivos constituyen un instrumento muy valioso para potenciar la capacidad de los pobres, y son fundamentales en la lucha contra la corrupción y en la construcción de sociedades democráticas fuertes. Algunos donantes, además, han venido financiando la investigación y trabajando para que el enfoque hacia la pobreza cobre importancia en el gobierno electrónico y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

La gobernabilidad electrónica junto con las iniciativas de aplicación de la TIC a su ámbito pueden brindar nuevas e innovadoras oportunidades para potenciar la repercusión de la labor del PNUD en las cuatro esferas de apoyo. En concreto, pueden convertirse en eficaces canales de acceso para mejorar la transparencia del sector público, la responsabilidad y la rendición de cuentas, sobre todo, estimulando una gobernabilidad participativa, fomentando los procesos de descentralización y ampliando el radio de acción de los elementos constituyentes. Para conseguirlo, resulta de vital importancia

trabajar con los gobiernos con objeto de fortalecer su competencia en materia de TIC para la difusión y la gestión de la información (gestión de sistemas), así como la publicación de información oficial.

4.1.1 *Marco legal y regulador*

Una legislación efectiva es clave en cualquier estrategia para promover la libertad de expresión. El PNUD goza de una posición privilegiada para ofrecer el asesoramiento de expertos sobre el derecho a la información oficial, la libertad de expresión o la legislación en materia de medios de comunicación (tanto nuevos como tradicionales). Los marcos legales y reguladores que protegen y contribuyen a mejorar los medios de comunicación de la comunidad son de capital importancia para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información a los grupos vulnerables.

También realizan una labor innovadora en esta esfera distintas organizaciones, como la World Association of Community Radio Broadcasters, AMARC (www.amarc.org), Article 19 (www.article19.org) y el Media Institute of Southern Africa, MISA (www.misa.org) y el BBC World Service Trust (www.bbc.co.uk/worldservice)

Resultados previstos: Aumento mensurable del número de países que están poniendo en marcha medios de comunicación abiertos y pluralistas, y promulgando leyes en materia de derecho a información oficial; mejora en las capacidades de órganos gubernamentales para aplicar dicha legislación.

4.1.2 *Medios de comunicación independientes y pluralistas a nivel local y nacional*

Unos medios de comunicación independientes y pluralistas son una “institución” fundamental de gobernabilidad y un pilar para la reducción de la pobreza. El PNUD apoya el desarrollo de un entorno que dé cabida a formas de medios de comunicación más amplias y sensibles, como los medios de base comunitaria. El PNUD apoya asimismo que se aumente el nivel de exigencia profesional en los medios de comunicación potenciando la autorregulación (códigos de conducta) y la formación de periodistas (periodismo de investigación). Allá donde está presente, el PNUD siempre ha fomentado entre los periodistas que se sensibilicen y se ocupen de temas que afectan a los pobres. Los Informes sobre el Desarrollo Humano Nacional (IDHN), los informes sobre los ODM y los DELP constituyen un excelente catalizador de esta labor.

Entre las mejores prácticas, son dignas de mención las fuertes redes de medios de comunicación regionales desarrolladas en el Sudeste asiático, Sudáfrica y América Latina. Esta labor ha contado con el apoyo de organizaciones como PANOS (www.panos.org.uk), la UNESCO (<http://www.unesco.org/webworld/ipdc>) AMARC y MISA.

Como ejemplos de las mejores prácticas para el desarrollo de las capacidades de los profesionales de los medios de comunicación, cabe citar los trabajos de organizaciones como INTERNEWS (www.internews.org), el World Bank Institute (www.worldbank.org/wbi), el Open Society Institute (www.soros.org) y la Commonwealth Press Union (www.cpu.org).

Para cubrir las necesidades informativas de los pobres y que ganen protagonismo en el debate político, se hace imprescindible aumentar el flujo de información y la oferta de canales de comunicación. Pero para eso hay que crear y/o reforzar las redes entre medios de comunicación y OSC tanto a nivel local como nacional.

El sector de los medios de comunicación desempeña un papel decisivo en situaciones de preconflicto, conflicto y posconflicto. Varias organizaciones están estudiando cómo convertir a los medios de comunicación en un socio clave en la prevención, control y reducción de conflictos. En situaciones de preconflicto, conflicto y posconflicto, es fundamental que se definan estrategias efectivas para involucrar a los medios de comunicación locales en el fomento del reportero profesional. De esta forma, los medios de comunicación opondrán mayor resistencia a presiones para que emitan/difundan propaganda tendenciosa en zonas de tensión.

Resultados previstos: Mejora mensurable de la calidad de la cobertura periodística, sobre todo en términos de independencia y profesionalidad, (mayor competencia del personal de los medios de comunicación); aumento mensurable de la cobertura de asuntos e intereses de grupos vulnerables.

4.1.3 Aumentar la concienciación sobre los derechos a información oficial

El PNUD puede desempeñar un papel importante en un aumento de la concienciación sobre los derechos a información oficial. Lo hace de la siguiente forma: (1) apoyando y fomentando iniciativas que sensibilicen a los funcionarios del gobierno sobre la importancia de que la información oficial esté disponible (2) colaborando con OSC en la promoción de educación cívica sobre los derechos que otorga una legislación en materia de información oficial. Cada vez son más las OSC de todas las regiones que usan el derecho a información oficial, especialmente a la información relacionada con presupuestos y gasto público, para controlar la reducción de la pobreza y el progreso en la inclusión de la perspectiva de género.

Article 19 y Transparency International (www.transparency.org) son dos organizaciones que promueven con sus trabajos el derecho a la información oficial en todo el mundo. Por su parte, el Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) es un movimiento popular de la India que ha catalizado las demandas populares para aumentar la difusión de información pública integrando en la abstracción de la legislación necesidades concretas de información local.

Resultados previstos: Mejora mensurable del abanico de mecanismos para promover la concienciación sobre los derechos a información oficial.

4.1.4 *Mecanismos de comunicación para grupos vulnerables*

El PNUD desempeña un papel importante en el refuerzo de los mecanismos de comunicación, que hacen posible que los grupos vulnerables participen realmente en los procesos de formulación de políticas. Por ejemplo, prestando su apoyo a OBC y medios de comunicación para la promoción de educación cívica sobre cuestiones relacionadas con gobernabilidad y desarrollo, o a OSC que se dedican a mejorar la participación activa de los grupos vulnerables en los procesos de formulación de políticas, como los DELP y los IDHN. A veces el apoyo es directo, como en el caso de las iniciativas de diálogo con la comunidad para fomentar el cambio/desarrollo social. En todas las regiones, el PNUD participa en programas de educación cívica que cubren un amplio espectro de temas relacionados con el desarrollo que van desde la paz y el conflicto hasta las elecciones y la gobernabilidad, pasando por el VIH/SIDA.

Algunas organizaciones, como la Rockefeller Foundation (www.rockfound.org) y el BBC World Service Trust, están acudiendo a formas de comunicación creativas para promover el desarrollo y aliviar los problemas a los que se enfrentan los pobres. El recurso a la comunicación para contribuir al cambio social a través de serials radiofónicos, teatro o títeres, por ejemplo, se ha revelado útil a la hora de proponer discusiones y debates sobre temas que van desde el VIH/SIDA a la violencia doméstica pasando por la corrupción.

Resultados previstos: Incremento mensurable del número de asociaciones con OSC y el gobierno local para reforzar los mecanismos de comunicación que hacen posible que los grupos vulnerables organicen procesos de formulación de políticas y debates públicos, y participen en ellos.

5. Mejora de la programación para el acceso a la información

En este apartado se presentan tres esferas fundamentales para una programación efectiva en materia de acceso a la información: (1) marcar un punto de referencia, (2) examinar las propuestas de acceso a la información y (3) asociaciones. En la presente nota no se incluye información acerca de las modalidades de aplicación de todas las actividades contenidas en los programas, incluido el acceso a la información. Consultese a este respecto el manual de programación del PNUD <http://www.undp.org/bdp/pm/>.

5.1 Establecer un punto de referencia

Establecer un punto de referencia claro es esencial para definir los objetivos de un proyecto y que luego se contrastará con los indicadores relevantes para controlar el progreso y medir el impacto. Dos son los pasos para marcar un punto de referencia: (1) comprender el contexto nacional y (2) realizar un análisis de la situación más detallado.

5.1.1 Comprender el contexto nacional

En todos los proyectos y programas apoyados por el PNUD, los responsables de programa empiezan por la comprensión colectiva del contexto, incluidos los contextos político, socioeconómico y técnico. También es importante identificar el perfil de los principales participantes externos activos en el sector. A partir del análisis de estos factores contextuales genéricos se podrá esbozar un primer “escenario” en el que tiene lugar la intervención en materia de acceso a la información. A menudo, tales puntos de referencia pueden servirse de estudios previos realizados por otros.

En la siguiente tabla se formula una serie de preguntas básicas necesarias para una comprensión mínima del “escenario” del acceso a la información.

Tabla 1: “Estudio del escenario”

| | |
|-------------------------|---|
| Político | ¿Cuál es la situación de los derechos humanos? ¿La burocracia es transparente/abierta? ¿La sociedad civil es viva? ¿En qué medida el marco legal y político es propicio al flujo libre de información? ¿Existen la legislación en materia de libertad de información y expresión, y un compromiso político concreto al respecto? ¿En qué relaciones de poder de índole política y/o económica se basa? |
| Socioeconómico | ¿Qué factores societarios podrían afectar al acceso a la información y a la comunicación? ¿Cuáles son las relevantes (género, religión, clase, edad...)? ¿Cuál es la tasa de alfabetización? ¿Qué lenguas se usan? |
| Técnico | ¿En qué estado se encuentra la infraestructura? ¿De qué tecnologías (tradicional y moderna) se puede disponer y cuáles se usan en las distintas capas de la sociedad y en las distintas zonas del país (rural/urbana)? |
| Actores externos | ¿Quiénes son los donantes multilaterales y bilaterales destacables activos en el sector? ¿Con quién están trabajando y en qué esferas? ¿Quiénes son los proveedores de servicios destacables mundiales, locales y nacionales? ¿Quiénes son los principales actores de la sociedad civil? ¿Cuál es el grado de implicación del sector privado y/o de la clase empresarial? ¿A qué se dedican los actores en este sector? |

5.1.2 Análisis de la situación

El análisis de la situación se basa en esta comprensión del "escenario" y profundiza en factores relevantes de cada una de las esferas de apoyo. Puede que parte de la información necesaria para comprender la situación completa no esté recogida en documentos de planificación elaborados con anterioridad.

En tal caso, sería conveniente buscar la estrecha cooperación, especialmente con los respectivos homólogos en el gobierno y con la sociedad civil. Esta colaboración podría materializarse recurriendo a investigaciones y estudios realizados por actores externos, convocando reuniones consultivas o participando en ellas, usando encuestas previas, realizando sondeos y evaluaciones rápidas participativas, etc. En ciertos casos, puede llegar a ser aconsejable contratar a consultores para recabar juntos la información necesaria para elaborar un análisis de la situación riguroso y sólido. En el siguiente cuadro, se plantean algunas preguntas relevantes para cada esfera de apoyo.

Tabla 2: *Preguntas clave en las esferas de apoyo*

| Esferas de apoyo | Preguntas clave |
|---|--|
| Marco legal y regulador para la libertad y el pluralismo en la información | ¿Cuál es el marco legal actual para la libertad de expresión y el derecho a la información? ¿La legislación cuenta con regulación y otros mecanismos de aplicación? ¿Son demasiado restrictivas la legislación o la regulación? ¿Cómo se desarrolló el marco legal? ¿Cuál es el marco legal actual para los medios de comunicación en materias como las estructuras de propiedad, el control de la radiodifusión y la prensa escrita, la situación de la libertad de expresión o la protección de los periodistas? |
| Fortalecimiento de los medios de comunicación independientes y pluralistas de ámbito nacional y local | ¿Qué formatos tienen los medios de comunicación? ¿Qué tipo de medio es el más usado en los diferentes sectores de la población (ricos, pobres, mujeres, grupos étnicos) y en las distintas regiones? ¿Con qué recursos técnicos y competencias cuentan ya los medios de comunicación? ¿Cuáles son los contenidos de los medios de comunicación (de orientación nacional)? ¿Cuáles son los datos que hay que conocer sobre los periodistas (número, nivel de formación, seguridad)? ¿Existen múltiples fuentes de información? ¿El generador de información recibe alguna influencia que pueda afectar al rigor o a la neutralidad de la información? ¿Los destinatarios potenciales de la información determinan la producción de información? Para compartir información, ¿se usan mecanismos formales, como en el caso de los medios de comunicación, o mecanismos informales? |
| Promover el derecho a información oficial y aumentar la concienciación sobre el derecho a información oficial | ¿Se presenta la información bajo forma relevante? ¿La información es fácil de entender por parte del grupo al que se dirige? ¿Coinciden realmente el grupo potencial al que se dirige y el grupo que recibe la información? ¿Los medios para acceder a la información son relevantes y apropiados? ¿Los grupos rurales están en desventaja a la hora de acceder a esta información? ¿Es mayor la desventaja en el caso de las mujeres? ¿Cuánto cuesta la información? ¿El precio es razonable? ¿Los medios para acceder a la información son relevantes y apropiados para los pobres? ¿La información está disponible en las lenguas locales? |
| Mecanismos de comunicación y diálogo democrático | ¿Con qué tipo de mecanismos se cuenta para comunicar puntos de vista y opiniones? ¿Qué tipo de mecanismos se están usando para comunicar puntos de vista y opiniones? ¿Existen canales a disposición de los grupos vulnerables para que puedan expresar sus puntos de vista y hacerlo en su propia lengua? ¿Quién escucha? ¿Quién contesta? ¿En qué medida contribuyen los medios de comunicación a este propósito? ¿Usan realmente la información aquellos a los que va supuestamente dirigida? ¿El grupo al que va dirigida puede usar la información? |
| Iniciativas en materia de gobernabilidad electrónica y TIC | |
| ¿Qué tipos de TIC se usan para impulsar las cuatro esferas de apoyo mencionadas? ¿Hasta qué punto los grupos pobres y rurales pueden permitirse acceder a las nuevas TIC (Internet, telecomunicaciones móviles, quioscos de información, etc.)? ¿Los grupos vulnerables y los intermediarios relevantes tienen oportunidad de adquirir competencia técnica para utilizar las nuevas tecnologías? ¿Existe un marco legal que favorezca un uso libre y a un precio ajustado de Internet o la política existente pretende controlar el acceso y el uso? ¿Hasta qué punto el contenido público relevante está disponible en las lenguas locales y en un formato fácil de manejar? ¿Qué tipo de iniciativas en materia de gobernabilidad electrónica y de gobierno electrónico se están promoviendo? ¿En qué medida las OSC nacionales e internacionales incorporan la TIC a su tarea de relaciones públicas y promoción de políticas? | |

5.2 Examinar las propuestas de acceso a la información

Una vez comprendidos el contexto y la situación, el siguiente paso importante consiste en examinar las propuestas potenciales. Prescindiendo de si guarda alguna relación con un programa de gobernabilidad u otros programas de desarrollo o si, por el contrario, parte de cero, suele haber tres motivos principales para que se plantee una propuesta de acceso a la información:

1. La recepción de la propuesta o una solicitud de apoyo por parte de un colega del gobierno
2. La identificación de una necesidad concreta
3. La recepción de una solicitud por parte de una OSC

Se supone que, como en todas las propuestas de proyecto, los objetivos de cada propuesta reúnen los siguientes requisitos: son concretos, mensurables, factibles, relevantes y factibles en el tiempo); e incluyen, además, una estrategia diseñada para controlar el progreso y medir el impacto. En cualquiera de las tres situaciones de partida descritas, los responsables de programa deberán examinar los objetivos de la propuesta teniendo muy en cuenta:

- Otros *programas de gobernabilidad* del PNUD y la agenda de gobernabilidad del gobierno. Los impactos en el acceso a la información y la compatibilidad con las esferas prioritarias de gobernabilidad. Cabría plantearse preguntas como éstas: ¿De qué manera encaja la propuesta con otras actividades de gobernabilidad o cómo podría la propuesta contribuir a mejorar el trabajo en estas esferas?
- El programa del país y otros *documentos estratégicos nacionales*. Cabría plantearse preguntas como éstas: ¿Está integrado en las prioridades de desarrollo nacionales fijadas en el caso en cuestión? De no ser así, ¿es complementaria o la propuesta viene a cubrir una necesidad señalada en los análisis de la situación y del punto de partida?
- El compromiso del PNUD con un enfoque de *programación basada en los derechos*. Cabría plantearse preguntas como éstas: ¿Están claramente identificados los grupos vulnerables? ¿De qué manera pueden plantear sus demandas sociales, políticas y económicas? ¿Existen mecanismos y procedimientos para promover reuniones democráticas entre funcionarios del gobierno y grupos comunitarios? ¿Cómo se les puede dotar de la capacidad necesaria para que los principales actores del desarrollo matengán sus respectivas parcelas de responsabilidad?
- Las *cuatro esferas de apoyo principales y el círculo de programación de la información y la comunicación*. Las cuatro esferas reflejan la ventaja comparativa del PNUD mientras que el círculo facilita el acercamiento a los pobres. La matriz de programación de la información y la comunicación (que se detalla a continuación) los conecta para resaltar las esferas de intervención potenciales. Cabría plantearse preguntas como éstas: ¿En qué punto de la matriz encaja la propuesta? ¿Los objetivos de la propuesta favorecen los resultados previstos para la esfera de apoyo en cuestión? Aun no encajando en la matriz, ¿la propuesta cubre una necesidad o un espacio sin cubrir ni por parte del gobierno ni de actores externos, incluidos los donantes?

A tenor de las respuestas, se decidirá si la propuesta merece ser sometida a examen. De ser así, el siguiente paso consistiría en fijar un punto de referencia definiendo indicadores y metas para controlar tanto el progreso respecto de los objetivos de la propia propuesta

como el resultado relevante esperado para la esfera de apoyo. Los indicadores y las metas definidos habrán de ser específicos para el programa y el país. (Véase la guía del PNUD para la selección de indicadores en <http://www.undp.org/eo/documents/methodology/rbm/Indicators-Paper1.doc>.)

Tabla 3: La matriz de programación de la información y la comunicación

| | Marco legal y regulatorio | Medios de comunicación | Derecho a información oficial | Mecanismos de comunicación |
|---|--|--|--|--|
| El CÍRCULO | Apoyo a: | Apoyo a: | Apoyo a: | Apoyo a: |
| Generación de la información | Protección de la libertad de expresión, libre ejercicio de los medios de comunicación y desarrollo de la radiodifusión como servicio público | Refuerzo de las redes de organizaciones de medios de comunicación que persigan cubrir las necesidades informativas de los grupos pobres y vulnerables | | Garantía de que se produce información accesible y comprensible como base para la comunicación y el compromiso |
| Disponibilidad de la información (y conocimiento de su existencia) | Desarrollo de leyes y medidas de regulación que promuevan y apliquen el derecho a la información | Desarrollo en los medios de comunicación nacionales y locales de la capacidad para (1) poner la información a disposición de los pobres y (2) usar el conocimiento local para poner información sobre los problemas de los pobres a disposición de los interesados clave | Refuerzo de las capacidades del gobierno y de distintas organizaciones para desarrollar estrategias que garanticen que la población se conciencia de sus derechos en materia de información | Actividades de educación cívica para mejorar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre las prioridades de desarrollo nacionales |
| Acceso a la información | Legislación que consagre y aplique el derecho de acceso a información oficial | Desarrollo de la competencia de los periodistas para usar la legislación en materia de derecho a la información de manera efectiva, sobre todo información útil para los grupos vulnerables | Apoyar formas alternativas de producción de información que beneficie a los grupos vulnerables: programas de alfabetización basados en la información, radio comunitaria, iniciativas de gobernabilidad electrónica | Organizaciones de medios de comunicación no formales que usen medios de comunicación alternativos para comunicar de manera efectiva con los grupos vulnerables |
| Discusión, comprensión y análisis | Legislación que proteja la libertad de asociación y los derechos de las organizaciones a producir y difundir información | Aumentar el nivel profesional de los medios de comunicación y fomentar la interacción con organizaciones de pobres. Fomentar y fortalecer las redes de medios de comunicación locales y nacionales | Desarrollar la competencia de las OBC/OSC mediante la formación en el análisis de políticas públicas, la comprensión de los procesos de toma de decisiones, los métodos más eficaces para usar la legislación en materia de derecho a la información | Fomentar y reforzar las redes de OSC para desarrollar la capacidad de movilización de los grupos locales |

| | Marco legal y regulatorio | Medios de comunicación | Derecho a información oficial | Mecanismos de comunicación |
|--|--|---|---|---|
| Apoyo a: | Apoyo a: | Apoyo a: | Apoyo a: | Apoyo a: |
| El Círculo | | | | |
| Diálogo y expresión de puntos de vista | Políticas y legislación enfocadas a la creación de mecanismos e instituciones de formulación de políticas participativas | Protección del derecho de los medios de comunicación a la libertad de expresión (protección de periodistas) | Desarrollo de la capacidad del gobierno para responder, controlar y recoger solicitudes de información oficial, y para colaborar con OSC, especialmente con las representativas de los pobres | Desarrollo de la capacidad de las comunidades para analizar información y comunicarles sus puntos de vista a los encargados de formular políticas. Asistencia técnica para el análisis de la información y la preparación de posiciones organizativas |
| Asimilación y respuesta | Concienciación entre el funcionariado de la importancia del derecho a la información y a la libertad de expresión. Políticas para promover la rendición de cuentas | Desarrollo de la comprensión de la situación de los pobres por parte de los medios de comunicación y garantía de que sus puntos de vista quedan recogidos en los medios de comunicación. Mecanismos de reparación para casos de violaciones de la libertad de expresión | Mayor toma de conciencia por parte de los funcionarios del gobierno de la importancia de la libertad de expresión. Crear instituciones para supervisar el acceso a la información | Fomentar el diálogo entre los funcionarios del gobierno y la sociedad civil sobre las prioridades de desarrollo nacional y un reparto de los recursos públicos que beneficie a los pobres |
| Iniciativas en materia de gobernabilidad electrónica y TIC | | | | |
| Apoyo a: garantizar que las nuevas políticas en materia de información y medios de comunicación fomenten el pluralismo y el acceso público, y favorezcan un uso generalizado de la TIC para el desarrollo; aumentar la capacidad de los gobiernos para suministrar información y servicios públicos de fácil manejo a un precio ajustado, desarrollar soluciones de TIC que favorezcan un acceso a la información asequible y de fácil manejo, iniciativas que aumenten la capacidad para utilizar la TIC en el establecimiento de redes entre los ciudadanos y las OSC y el intercambio de información; aumentar la participación en procesos de consulta y de toma de decisiones mediante el uso de la TIC y potenciar el empleo de ésta por parte de las OCS para comunicarse, realizar un seguimiento de la información recibida y los resultados obtenidos (auditorías públicas), y mejorar el diálogo entre las partes interesadas. | | | | |

5.3 Asociaciones

El PNUD puede aumentar sus relativamente limitados recursos para potenciar el impacto de su labor en el acceso a la información colaborando con otros actores de desarrollo. Estrechar y consolidar asociaciones previas constituye una prioridad de la organización, puesto que huelga decir que estas colaboraciones propician que se comparta información y conocimiento, y brindan la posibilidad de acceder a conocimientos especializados y experiencia. Pueden llegar incluso a reducir la multiplicación de esfuerzos.

“Nuestras asociaciones con organizaciones de la sociedad civil llegarán a ser tan importantes como nuestras colaboraciones con gobiernos en la tarea de perfilar el futuro del desarrollo”

Administrador del PNUD
Mark Malloch Brown (2003)

No existe una fórmula para definir las asociaciones pero sí ciertos factores decisivos que pueden ayudar a calibrar el éxito de una asociación. Entre estos factores se cuentan los siguientes:

- Criterios claros para seleccionar a socios relevantes dentro de la sociedad civil
- Confianza mutua y compromiso
- Un plan de proyecto bien diseñado y con objetivos claros
- Responsabilidades y papeles de cada socio perfectamente definidos
- Transparencia sobre las expectativas que cada socio se crea alrededor de la asociación
- Control permanente de las relaciones dentro de la asociación

Los principales socios del PNUD en la programación del acceso a la información son el gobierno (nacional y local) y las OSC, incluidas las organizaciones de medios de comunicación. En ocasiones, se cuentan entre sus socios otras organizaciones o agencias bilaterales/multilaterales de las Naciones Unidas y el sector privado (incluidas las asociaciones público-privadas, APP). En <http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm> se ofrece una panorámica de algunas OSC que trabajan en el ámbito del acceso a la información.

Los gobiernos

Los gobiernos nacionales son el principal socio del PNUD. Las relaciones entre éste y los gobiernos son muy especiales y se basan en el respeto, la rendición de cuentas mutua y el reconocimiento de la importancia de que las riendas de los procesos de desarrollo deben estar en manos nacionales. La organización desempeña un papel clave en concienciar a los funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos locales de la trascendencia del acceso a la información para las estrategias y políticas de desarrollo nacional. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), la evaluación común para los países (ECP), los programas por países (CP) y el Acuerdo básico modelo de asistencia (SBAA) son el fruto de esta asociación, y reflejan la importancia de la colaboración entre el PNUD y los gobiernos anfitriones.

La idea de mantener un diálogo con las OSC (o incluso prestarles apoyo económico), en particular con organizaciones de medios de comunicación que siguen ejerciendo su derecho a criticar la actuación política, no deja de resultarle incómoda a más de un gobierno. El PNUD desempeña un papel importante de mediador en este diálogo entre gobierno y OSC.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC): la selección de socios dentro de la sociedad civil

Muchas OSC, a través de sus socios locales, pueden aportar a una asociación conocimientos especializados y experiencia preciosos y fiables gracias a la colaboración en asuntos relacionados con el acceso a la información y a la comunicación con comunidades desfavorecidas a nivel local. Además, pueden ofrecer una importante incursión alternativa en la situación de diferentes sectores de la sociedad. Sin embargo, no todas las OSC trabajan necesariamente en pro de los intereses de los pobres. Si las

intervenciones en materia de acceso a la información deben reflejar las necesidades y circunstancias de los pobres, el PNUD necesita buscar socios relevantes entre las OSC a nivel nacional y local.

Un análisis de lo que en cada contexto nacional constituye la sociedad civil es un requisito previo para poder seleccionar socios adecuados. Ese análisis incluiría respuestas a preguntas como las siguientes: ¿Qué clase de organizaciones comprende la sociedad civil (sindicatos, organizaciones de medios de comunicación, ONG, asociaciones profesionales...)? ¿Son fuertes los vínculos de organización y conexión entre las distintas capas de la sociedad civil a nivel nacional y local? ¿Qué organizaciones están trabajando con los pobres y los grupos vulnerables? ¿Qué imagen tienen de ellos el gobierno y los grupos de la comunidad? ¿Dónde están trabajando? ¿Cómo es su relación con el gobierno y los partidos de la oposición?

En uno de los documentos de la serie "Essentials" (Fundamentos) del PNUD sobre la colaboración con la sociedad civil, se recoge una síntesis de las principales lecciones aprendidas y las recomendaciones del PNUD y de otras agencias de desarrollo en materia de participación en la sociedad civil (<http://www.undp.org/eo/documents/essentials/CivicEngagement-Final31October2002.pdf>).

Las asociaciones público-privadas (APP)

En algunos países, las asociaciones público-privadas (APP) pueden ofrecer un conjunto de recursos financieros y aportar la capacidad técnica y los conocimientos necesarios para mejorar el acceso a la información dentro de sus fronteras. Cada vez resulta más frecuente que las APP acudan a la TIC para facilitar el *suministro* de información que está en manos del estado y para gestionar sistemas de archivo público. Este tipo de asociación puede suponer una alternativa a la privatización completa y combina las ventajas del sector público y las del privado. Además, puede brindarles a aquellas organizaciones del sector privado que asumen un compromiso social y con el progreso la oportunidad de contribuir al desarrollo.

6. Recursos

6.1 Documentos

- *Access to Information for Democratic Governance: An Overview of UNDP Support to Access to Information Globally* [El acceso a la información para la gobernabilidad democrática: Una panorámica del apoyo mundial del PNUD al acceso a la información]:
<http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm>
- Selección de organizaciones activas en materia de acceso a la información:
<http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm>
- Enlaces a investigaciones, libros y otras fuentes de referencia sobre el acceso a la información:
<http://www.undp.org/oslocentre/civilsoc.htm>
- *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*:
http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1
- *Essentials – Civic Engagement: Synthesis of Lessons Learned* [Serie *Essentials* (Fundamentos): La participación en la sociedad civil: síntesis de las lecciones aprendidas (octubre de 2002)]:
<http://www.undp.org/eo/documents/essentials/CivicEngagement-Final31October2002.pdf>
- Archivo de noticias y base de datos con buscador del PNUD sobre gobierno electrónico/gobernabilidad electrónica:
<http://www.sdn.pn.org/perl/news/articles.pl?do=browse&categories=8>

6.1.1 Notas prácticas y notas sobre políticas del PNUD relevantes

- Nota práctica del PNUD sobre la lucha contra la pobreza y los derechos humanos
<http://www.undp.org/policy/docs/povertyreduction-humanrights0603.pdf>
- Nota práctica del PNUD sobre la igualdad entre los géneros:
<http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/gender-9dec02.doc>
- El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: nota sobre política en materia de participación en la sociedad civil:
<http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/UNDPCSOPolicy.pdf>
- La política del PNUD acerca de la publicación de información y documentación:
http://www.undp.org/cso/pdf/pubinf_dispol.pdf
- Nota sobre la política del PNUD en materia de desarrollo parlamentario:
<http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/parliamentarydevelopmentpdf>
- Nota sobre la política del PNUD y su participación en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza:
<http://www.undp.org/policy/docs/prsp.pdf>

6.2 Otros recursos

Servicios Subregionales de Recursos (SURF)

Los Servicios Subregionales de Recursos están integrados en la Dirección de Políticas de Desarrollo y prestan apoyo sobre políticas a las representaciones del PNUD en diversos

países agrupadas por zonas. Ya existen nueve centros de Servicios Subregionales de Recursos (en Addis Abeba, Bangkok, Beirut, Bratislava, Dakar, Harare, Katmandú, Panamá y Puerto España), a través de los cuales se ofrecen servicios de: intercambio de contactos e información entre el personal y los asociados para el desarrollo; información orientativa de expertos y acceso a información técnica y sobre programas; apoyo técnico para la identificación, el diseño, la formulación y la revisión de programas; documentación y difusión de experiencias comparativas y las mejores prácticas. Los datos básicos de estos servicios, pueden consultarse en:

http://www.surf-as.org/about/SURFfactsheet_Nov02.doc.

Red de Prácticas para la Gobernabilidad Democrática (DGPN)

La Red de Prácticas para la Gobernabilidad Democrática interconecta electrónicamente a los profesionales del PNUD que trabajan o están interesados en la gobernabilidad democrática, de manera que puedan compartir a través de ella conocimiento y asesoramiento relacionados con la labor que desarrollan. En la actualidad, integran esta red más de 600 personas de todos los continentes. Para suscribirse, basta con enviar a la dirección de correo electrónico surf-gov@groups.undp.org un mensaje en blanco cuyo asunto sea la palabra "subscribe".

Programa de Becas para la Gobernabilidad Democrática del Centro del PNUD en Oslo para la Gobernabilidad

El Centro de Oslo para la Gobernabilidad (OGC) está integrado en los servicios de apoyo de la Dirección de Políticas de Desarrollo sobre gobernabilidad democrática. Su programa de becas le brinda al personal la oportunidad de pasar entre dos y tres meses residiendo en Oslo de manera que puedan realizar trabajos en los que plasmar su experiencia en materia de gobernabilidad. Se puede obtener más información sobre este programa de becas escribiendo a la dirección oslogovcentre@undp.org del OGC.

Fondo Fiduciario Temático sobre la Gobernabilidad Democrática (DGTF)

Una de las líneas de servicios del Fondo Fiduciario Temático sobre Gobernabilidad Democrática es la de "acceso a la información". Este fondo tiene como misión prestar apoyo a actividades innovadoras y catalizadoras, y su dirección está a cargo de Gita Welch, máxima responsable del Grupo sobre Gobernabilidad Democrática. A través de este fondo, se financian proyectos cuyo plazo de ejecución no sea superior a un año con ayudas de hasta 350.000 dólares. El proceso de presentación de propuestas suele comenzar en septiembre del año precedente al de ejecución del proyecto. Se puede consultar información detallada sobre el Fondo Fiduciario Temático sobre Gobernabilidad Democrática en el sitio web de la Dirección de Políticas de Desarrollo (<http://intra.undp.org/bdp/index.html>).

Asesora de Política sobre Sociedad Civil / Acceso a la Información

El asesoramiento del PNUD a aquellos países en los que se esté ejecutando algún programa relacionado con el acceso a la información se canaliza a través de Elizabeth

McCall (Elizabeth.mccall@undp.org), Asesora de Política sobre la Sociedad Civil del Grupo sobre Gobernabilidad Democrática, con sede en el Centro de Oslo para la Gobernabilidad. Puede obtenerse más información en www.undp.org/oslocentre/.