



TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN N° 2 · Diciembre 2014

ALDO CASINELLI

Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad

GLORIA DE LA FUENTE

El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política

PATRICIA REYES - ROCÍO NORIEGA

Datos gubernamentales abiertos: Tendencias y desafíos

JORGE CORTÉS

Infografía, una innovación necesaria en la tarea comunicacional del Estado

ANA MARÍA MUÑOZ

Los criterios del Consejo para la Transparencia sobre el privilegio deliberativo



consejo para la
Transparencia

TS
&

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN N° 2 · Diciembre 2014

La Revista Transparencia y Sociedad (T&S), comienza el año 2014. Es una publicación semestral del Consejo para la Transparencia, Chile. No obstante, goza de independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales. El objetivo de la revista, es contribuir a la difusión, la reflexión y el debate sobre los principios de la Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en la sociedad, así como sobre temas relacionados con el mundo público y privado, como son la ética, la probidad, y la rendición de cuentas a los stakeholders y la comunidad. El texto completo de la Revista T&S y la información sobre sus convocatorias se encuentra disponible en el sitio www.transparenciaysociedad.cl de forma gratuita.



Publicaciones Consejo para la Transparencia
ISSN 0719-4595
Esta obra está licenciada bajo Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



Diseño y composición: Natalia Royer

Contenido

- 7 **EDITORIAL**

- 11 **ALDO CASINELLI**
Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad

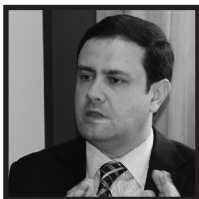
- 27 **GLORIA DE LA FUENTE**
El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política

- 53 **PATRICIA REYES - ROCÍO NORIEGA**
Datos gubernamentales abiertos: Tendencias y desafíos

- 67 **JORGE CORTÉS**
Infografía, una innovación necesaria en la tarea comunicacional del Estado

- 81 **ANA MARÍA MUÑOZ**
Los criterios del Consejo para la Transparencia sobre el privilegio deliberativo

COMITÉ CIENTÍFICO NACIONAL



Rafael Blanco Suárez

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. Postulado en Derecho Penal Universidad de Salamanca España.
Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.
Consultor Internacional en materia de Reforma a la Justicia.
Santiago, Chile.



Claudio Nash Rojas

Centro de Derechos Humanos.
Universidad de Chile.
Santiago, Chile.



Juan Cristóbal Peña Fletcher

Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad Alberto Hurtado.
Periodista Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.



Alfredo Rehren Bargetto

Universidad Católica de Chile.
Profesor Titular.
Santiago, Chile.



Sebastián Soto Velasco

Abogado de la Universidad Católica y Master en Derecho en la Universidad de Columbia y candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Chile.
Profesor Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Visiting Scholar de la Universidad de Harvard (2014-2015).
Santiago, Chile.



Marcela Ríos Tobar

Phd en Ciencia Política, Universidad de Wisconsin-Madison.
Oficial de Programa Gobernabilidad PNUD.
Santiago, Chile.



Tomás Vial Solar

Profesor de Derecho Constitucional.
Investigador Centro Derechos Humanos UDP.
Santiago, Chile.

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL



Guilherme Canela de Souza

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UNB).
Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (USP).
Coordinador de Comunicaciones e Información de la Oficina de la UNESCO en
Montevideo. Brasil.



Guillermo Cejudo Semblanza

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Boston.
Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
Director de la División de Administración Pública, 2011-2013.
Profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE, desde
2006. México.



Paloma Baena Olabe

Licenciado en Derecho, Universidad Complutense.
Maestría en Administración Pública de 2006, Escuela de Gobierno, Harvard.
Máster en Derecho Internacional, Université D'Aix-Marseille III.
Jefe de División Adjunto, Sector de Integridad Pública, Dirección Gestión del Sector
Público OECD. España.



Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan
Carlos de Madrid.
Director del Departamento de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas
del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
Madrid, España.

Editorial

La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública han sido reconocidos a nivel internacional, con un amplio consenso -tanto de sectores políticos como sociales- como aliados de los principios democráticos que facilitan la participación y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, facilitan el control social de las acciones de las autoridades públicas, contribuyen a la modificación de los estándares de funcionamiento del Estado –favoreciendo su proceso de modernización- y como facilitadores para la construcción de confianza y credibilidad en las instituciones públicas.

Sin embargo, a lo menos en Chile, también se ha observado con preocupación, que el conocimiento y ejercicio de este Derecho está aún concentrado en pequeños grupos de elite, que pudieren caracterizarse como gestores e implementadores de políticas públicas y algunos sectores de la sociedad civil más organizada y atenta al escrutinio de lo público. Así, por ejemplo, a casi 6 años de su implementación en el país, hemos observado un crecimiento paulatino del conocimiento ciudadano de la Ley de Transparencia, el que ha pasado de un 20% en 2009 a un 28,9% en el último Estudio Nacional de Transparencia elaborado por el Consejo para la Transparencia el 2014, siendo sólo un 19,6% el nivel de conocimiento del organismo garante en esta última medición. Esta positiva evolución, sin embargo, pierde su atractivo cuando se observa que el 65% de los entrevistados que declaran conocer la normativa, pertenecen a un nivel socioeconómico alto, mientras que sólo el 17% de los mismos, pertenece al nivel bajo.

Dicho en otras palabras: la ciudadanía, en general, al no conocer su Derecho de Acceso a la Información Pública, no ha podido llegar a comprender y menos a aprehender, las oportunidades que el ejercicio del mismo pudiere ofrecerle para apropiarse de los beneficios de la democracia, del desarrollo económico y social del país, en sus propias y concretas vidas, en lo que se ha denominado “un Derecho llave”, pues el acceso a la Información Pública no sólo reviste el carácter de Derecho Humano fundamental derivado del Derecho a la Libre Expresión, sino que por sus características particulares, puede también ser entendido como una herramienta que permite a la ciudadanía acceder al ejercicio de otros Derechos que inciden más concretamente en sus desarrollos biográficos, como el acceso a prestaciones y servicios de salud, educación y vivienda, por nombrar algunos de los que revisten mayor interés general.

Dicha realidad no hace sino plantearnos importantes desafíos, máxime si los mismos estudios del Consejo para la Transparencia han evidenciado que a mayor percepción de Transparencia, mayores niveles de confianza en las instituciones públicas. Adicionalmente, existe alguna evidencia en el ámbito internacional, de que mayores niveles de transparencia pública están asociados a procesos de modernización, en los cuales se evidencia una mayor receptividad a las necesidades

de los usuarios y, por ende, mayor sentido de colaboración, lo que sin duda, permite caracterizarla como un bien generador de valor público.

Por lo anterior, en este segundo número de la **Revista Transparencia y Sociedad**, hemos puesto el foco en visibilizar el valor social de la información pública, es decir, hemos intentado destacar que el acceso y uso de la información pública en términos masivos, pero también particulares, efectivamente impacta y mejora la calidad de vida de la ciudadanía en los más distintos ámbitos: desde una sociedad más democrática, a personas más empoderadas gracias al acceso a información que antes les era ajena. Así, la socialización de este Derecho a la comunidad, nos mueve a motivar a nuestros lectores a avanzar más allá de los preceptos legales que establece la Ley 20.285, para asumir con convicción las positivas implicancias que los principios de apertura gubernamental, incorporación de la colaboración ciudadana y de Gobierno Abierto tienen en la gestión de lo público, reforzando el esfuerzo de las democracias actuales por recuperar y validar su legitimidad y conexión con la sociedad en su conjunto.

El presente número de la Revista se compone de 5 artículos, organizados desde lo general a lo particular en el sentido de las implicancias del valor social de la información pública; para luego finalizar con un artículo relativo a la Jurisprudencia del Consejo para la Transparencia, escrito por la autora Ana María Muñoz, -quien se avoca a explorar una de las dinámicas básicas que le entregan a este derecho un valor social: la posibilidad del reclamo- a través de un examen de las decisiones de este órgano garante en los casos en que los organismos de la Administración del Estado han denegado información pública invocando el privilegio deliberativo como causal.

En el primero de los artículos, Aldo Casinelli presenta una reflexión sobre el rol de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en la gobernabilidad del Estado, enfrentando las formas tradicionales de resolución de conflictos y toma de decisiones de la democracia representativa con los nuevos desafíos de la sociedad contemporánea, estableciendo que a mayor información de actores sociales, menor discrecionalidad de las autoridades y, por tanto, mayor capacidad de control social y político respecto de las acciones y decisiones del sector público. En este contexto, el autor visualiza la transparencia de la acción pública y la publicidad de la información del Estado, como elementos que son al mismo tiempo gatillantes y resultados de los cambios de la sociedad, ya que al mismo tiempo que abren espacios de observación del quehacer público, generan nuevas demandas por mayor apertura y acceso a más información.

Luego, Gloria de la Fuente elabora una síntesis sobre los procesos normativos y jurídicos a nivel latinoamericano que han permitido configurar una mirada

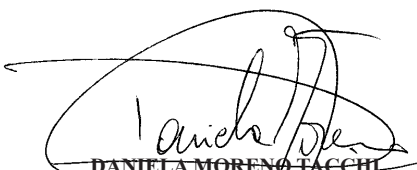
compartida sobre el valor y alcance del Derecho de Acceso a la Información en la región. En su trabajo, destacan reflexiones sobre el valor de la información pública en el marco de una contribución concreta y significativa a mejorar la calidad de la Democracia, tanto por la apertura de canales de información y participación ciudadana, como en la forma de modernización del Estado.

Continúa nuestro número con dos artículos centrados en fenómenos y experiencias más concretas de uso y accesibilidad a la información pública. El trabajo de las autoras Reyes y Noriega da cuenta de la relevancia del desarrollo de los datos abiertos como una manera efectiva y real de publicidad y difusión de la información pública en formatos que permitan su reutilización por parte de la ciudadanía, la academia, las organizaciones sociales y cualquiera que pueda encontrar en ellos una fuente de recursos valiosos, sin dejar de lado el análisis de los pendientes para alcanzar mayores niveles de penetración y uso de esta información por parte de la ciudadanía en general.

Por su parte, el trabajo de Jorge Cortés, revisa la historia y desarrollo de las infografías como herramienta para la socialización masiva de información pública desde el Estado, destacando el enorme potencial de este medio comunicacional basado en la universalidad de su lenguaje visual y su efectividad para sintetizar y transmitir mensajes claros en base a un atractivo sensorial. Como contrapartida, se refiere también a los desafíos para su implementación.

Entendemos que las reflexiones y experiencias que se presentan en esta edición de Transparencia & Sociedad aportan de manera reveladora a la discusión sobre la necesidad de avanzar en la masificación de la instalación de una cultura de Transparencia y de reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública en las sociedades actuales, planteando algunos desafíos para alcanzar su efectiva universalización, pero al mismo tiempo, ofreciendo algunas herramientas que pudieran colaborar en la consecución de tan noble y necesario objetivo.

Realizamos esta segunda entrega con gran entusiasmo, reiterando la invitación a todos aquellos interesados e interesadas en debatir temáticas propias de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información –en su sentido más amplio– a apropiarse de este medio de comunicación.



DANIELA MORENO TACCHI
Editora General
Directora de Estudios - CPLT

TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD

PARA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD

ALDO CASSINELLI

Subdirector y Encargado de Estudios del Instituto Libertad. Administrador Público, Magíster en Ciencias Políticas U. de Chile. Ex Decano Facultad de Ciencia Política Universidad Central.

acassinelli@institutolibertad.cl

Resumen

La sociedad tiene diversas maneras de organizarse, la democracia se ha establecido como un mecanismo que permite la distribución del poder en su interior, la cual habilita al gobierno de turno para desarrollar un programa político que debe dar respuestas a las demandas de la población. La gobernabilidad contribuye a que dichas respuestas sean percibidas como pertinentes por la gente, quienes cada día más poseen mecanismos para hacer valer sus derechos, la transparencia es uno de dichos mecanismos. En tal sentido, consideramos que existe una relación virtuosa entre la existencia y prácticas de transparencia efectivas, una gobernabilidad real y una democracia de calidad, lo cual permite establecer un escenario de legitimidad del sistema político en general.

Palabras claves: Democracia, democracia de calidad, transparencia, gobernabilidad.

Abstract

Society can be organized in different ways and democracy has been established as a method to distribute power in its interior. In this context, habilitates to the government to work on its political program based on social demands. Appropriate governance, contributes to increase the pertinence of this decisions among citizens, as well as, citizens have increased their tools and capacity to protect and enforce their rights. Transparency is one of this tools, so this article explore a positive connection between effective regulation and transparency practices, real governance and the quality of democracy, based on the idea that these elements contribute to increase the legitimacy of the political system.

Key words: Democracy, quality of democracy, transparency, governance.

INTRODUCCIÓN

Entendemos la democracia contemporánea como un modelo político administrativo basado en valores culturales, políticos y morales los cuales actúan conforme a principios de ética pública con miras a la configuración del buen gobierno, pensando en las virtudes cívicas que le exigimos a las instituciones políticas que se diseñan para su funcionamiento. Estas ideas implican una clara orientación a la responsabilidad en el actuar, sumado a la creciente demanda que surge desde la sociedad civil para el cumplimiento de lo planteado por los actores políticos, a tal efecto la transparencia demandada al gobierno es uno de los cambios sustanciales que vemos en las últimas décadas, la cual es coherente con un sistema de controles que surgen desde su interior y se refuerzan desde el exterior mediante una mayor participación de personas y organizaciones que interpelan a la administración pública en general y al sistema político como un todo.

La exigencia permanente por mayores niveles de transparencia ha ido generando una cultura de trabajo público que debe incorporar estos criterios frente a una ciudadanía interesada en la manera en que se hacen las cosas al igual que en los resultados obtenidos.

Destacar a la democracia como la manera más extendida y aceptada para organizar la vida en sociedad no es un argumento nuevo, así lo establece su generalización como único sistema legítimo y forma normal de gobierno, al menos para buena parte del planeta. Es un hecho cierto que la práctica totalidad de los Estados contemporáneos se califican a sí mismos de democráticos y que afirman que el poder que ejercen deriva del pueblo (de Cabo de la Vega, 2012).

Se puede entender la democracia desde una perspectiva jurídico-formal, en la que funciona como un "sistema político que convierte la expresión de la voluntad popular en normas vinculantes para todos los sujetos políticos y para todos los poderes estatales" (Velasco, 2006). Desde dicha

visión, la participación y, fundamentalmente, la comprensión de la discusión política por parte de la ciudadanía se hacen evidentes. Esto tiene que ver con la capacidad inclusiva de la institucionalización política, la cual debe ser capaz de generar los espacios para el debate deliberativo de ideas entre las distintas organizaciones y ciudadanos que componen la sociedad.

En diversos grados de aceptación, la región muestra procesos de democratización de los regímenes políticos que han logrado resolver la legalidad en su investidura como poder ejecutivo y la legitimidad en su actuar como gobierno. Esto se constata al señalar que salvo Cuba, todos los países de la región cuentan con sistemas democráticos. Podemos discutir sobre la profundidad de la democracia en cada país, pero al menos el ejercicio electoral está incorporado en la práctica habitual.

Sin embargo, esta misma certeza nos motiva a indagar sobre otros elementos que en la actualidad son ineludibles para la democracia, como es su calidad y es desde esta perspectiva que nos adentramos a su estudio. Es así que intentaremos integrar otro concepto de relevancia politológica que se vincula con la democracia cual es la gobernabilidad, que unida al concepto de Estado y su importancia como institución que debe poner en práctica las distintas visiones políticas que se encuentran en disputa para llegar a las personas, forman un cuadro complejo, cuyo estudio bajo la mirada transversal de la transparencia pretendemos iniciar en este artículo.

Parece que resulta de lógica estudiar si la expansión y uso de la democracia que consideramos como algo natural, está dando los resultados por los cuales nos interesa que dicho sistema se instale en una sociedad. Es decir, si pensamos que el sistema democrático es el que mejor permite la distribución del poder en una sociedad, asegurando una competencia por su acceso y la utilización de los recursos institucionales para gobernar con la mayoría y respetando a las minorías, debiéramos poner atención, también a "qué calidad democrática

se ha conseguido o sea posible conseguir en esos países" (Morlino, 2007).

Nuestro interés es la de calidad democrática, para ello indagamos respecto de la gobernabilidad y transparencia, conceptos que según nuestra hipótesis contribuyen a mejorar su funcionamiento.

DEMOCRACIA DE CALIDAD: UN ASUNTO DE CONFIANZA

Hace ya un tiempo se viene investigando respecto de los atributos y condiciones que deben estar presentes en una democracia de calidad. En muchos casos, estos atributos y condiciones son definidos en función de la relación que se establece con las características buscadas o ideales del sistema democrático. Respecto de aquellos que se encuentran en el plano institucional, es decir, los que muestran relación directa con la existencia de derechos vinculados a su práctica, se pueden identificar los referidos a ámbitos electorales, formación de las leyes, y aplicación de las normas (judiciales). Además se pueden identificar otros de carácter administrativo, que son los que sostienen el concepto de gobernabilidad que incluiremos en este documento.

Las instituciones son claves para el fortalecimiento de la democracia, de eso no hay cuestionamiento, lo que hace necesario un apoyo mayoritario a su funcionamiento. Para conseguir dicho apoyo, debemos potenciar la transparencia para evitar el poder que en ocasiones puede llegar a ser avasallador respecto de las personas. Es una lógica de asimetría, la cual se debe combatir con un sistema de rendición de cuentas o accountability aplicable a todas las autoridades públicas.

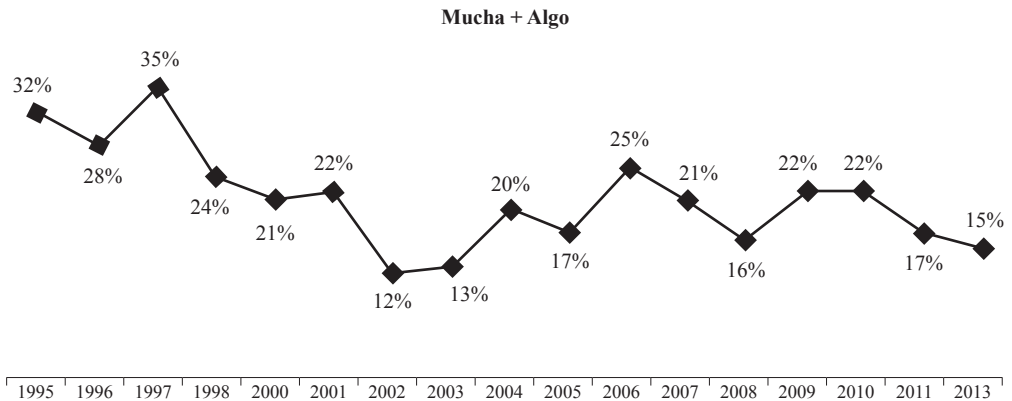
Esta transparencia, abre la puerta a una mayor participación de la ciudadanía, aplicando un control social que permita restituir en los casos que se requiera la confianza en las instituciones. Aquí los partidos políticos son claves para el éxito de la democracia, sin partidos no hay democracia

efectiva, es una condición no única, pero necesaria para contar con una institucionalidad democrática que no estime necesaria la presencia de líderes populistas o mecanismos que pasen por alto el Estado de Derecho y la plena legalidad, intentando saltarse los mecanismos procedimentales requeridos, siempre con el gentil argumento de sus promotores de establecer una mejor conexión entre los líderes y la masa.

La satisfacción con la democracia está asociada a su posibilidad de dar respuesta a las demandas de la gente, ello implica una evaluación por parte de la población de la actuación de los líderes políticos que están al mando de las instituciones públicas. En este punto, se puede hacer una distinción entre la satisfacción respecto del régimen democrático frente a la respuesta asociada a las políticas públicas que implementa un gobierno. En el primero, nos haremos cargo de la estabilidad del sistema, lo cual es menos incierto en el tiempo, sin embargo, el segundo aspecto implica el concepto de gobernabilidad, que está mucho más vinculado con la satisfacción que percibe la gente y es mucho más volátil. La legitimidad del sistema político, se percibe frente a la satisfacción como capacidad de responder mediante el diseño acertado y la implementación satisfactoria de políticas públicas.

Podemos asumir la existencia de una relación directa entre gobernabilidad y democracia, ya que esta conexión supone el traslado del mandato electoral a políticas públicas concretas, es decir supone una relación entre las soluciones -respuestas- de los representantes a las demandas planteadas por los representados -ciudadanos-, lo cual es esencial en una democracia, pero prescindible en un sistema no democrático.

GRÁFICO 1. CONFIANZA EN PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: (Chile 1995-2013, Latinobarómetro)

Por cierto, si entendemos la confianza como aquella fiabilidad mutua que se genera entre individuos u organizaciones mediante la existencia de contenidos cognitivos que se vinculan, por una parte, a las estrategias de acción y por otra, a las expectativas que cada cual tiene del otro, podríamos asumir un abanico de posibilidades respecto de los resultados de dichas interacciones en el plano social. Dicho resultado, serían las certezas que posibilitan a los individuos tomar decisiones de determinada manera basado en una realidad existente y validada socialmente. Esto es fundamental cuando lo que nos interesa es asegurar niveles de probidad en el actuar público, pero también la confianza que debe ser percibida por cada uno de los miembros de la sociedad.

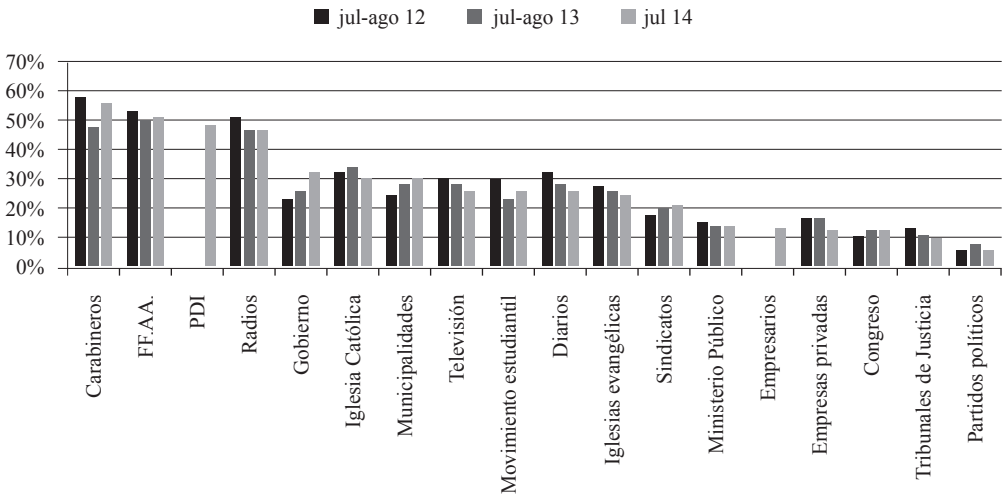
Lo mostrado en el Gráfico N°1, es preocupante debido a la baja sostenida en el nivel de confianza con una de las organizaciones más relevantes de la vida política de una democracia como son los partidos políticos. Sin duda, esto nos debe llevar a reflexionar respecto de qué estamos haciendo mal en cuanto a la mirada que la gente tiene de este tipo de organizaciones. Para ser justos, y lo veremos más adelante, los partidos políticos

no son las únicas instituciones en las cuales las personas han ido perdiendo la confianza, pero como señalamos, son relevantes para trasladar las demandas de la población a la agenda pública por una parte y por otra, en la formación de los cuadros que han de llevar adelante las mismas políticas públicas diseñadas por las autoridades.

Siguiendo con los niveles de confianza hemos decidido mostrar los antecedentes entregados por el estudio de opinión realizado por el Centro de Estudios Públicos (2012), y tal como puede observarse en el Gráfico N°2, en este orden de cosas, se podría afirmar que refuerzan la tendencia y marcan con más nitidez la caída en las instituciones eminentemente políticas. Especial atención se debe poner a los partidos políticos y el Congreso, ya que por su carácter, su impacto en la valoración que se hace de la democracia es relevante.

Estos datos son sobresalientes -ya que puestos en perspectiva- permiten vincularlos con el concepto, de satisfacción con la democracia, y en este orden de cosas, es muy interesante apreciar el efecto que se tiene al ver los niveles de apoyo con que cuentan.

GRÁFICO 2. ¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE UD. EN CADA UNA DE ELAS?



Fuente: Centro de Estudios Públicos. 2012-2014

DISEÑO INSTITUCIONAL Y RENDICIÓN DE CUENTA

En la actualidad y a partir de los diversos arreglos institucionales se pone atención en las consecuencias que estos tienen en la capacidad de los ciudadanos de premiar o sancionar a sus gobernantes, este puede ser uno de los mayores cambios en esta lógica de aumento en el poder de las personas frente a sus representantes. La manera como esta relación se formaliza es particular a cada nación y es un espacio de discusión que no tiene un esquema único de funcionamiento.

A tal efecto, resulta relevante que los mecanismos formales de rendición de cuenta sean una práctica común en las autoridades públicas, pero a eso debemos agregar que dicha rendición sea sustantiva en términos de aportar antecedentes, confiabilidad y guía de acción para la sociedad en su conjunto, lo cual va aparejado con un alto grado de responsabilidad de la propia autoridad respecto de lo que establece en dicho plano.

Los estudios contemporáneos respecto de la calidad de la democracia establecen la relevancia del diseño institucional y sus efectos más relevantes sobre el sistema en su conjunto. Es así que nos importa destacar “la capacidad de responsabilizar a los gobernantes por parte de sus electores o, de forma más amplia, el potencial de accountability que tienen los distintos arreglos institucionales” (André Melo, 2011).

Este no es un debate menor, ya que se sitúa en la vanguardia de la discusión politológica actual, en cuanto se ha desplazado desde la constitución, aceptación y permanencia del gobierno, al proceso de gobernar, lo que incluye a la administración pública y le exige niveles de resultado concretos en su actuar bajo criterios de transparencia que son recogidos por las personas para interpelar a las instituciones públicas. Es por ello, la significancia primero del trabajo de contar con información relevante; segundo que dicha información esté disponible para los usuarios; y por último, que la información posea un formato que le permita

a quien la requiera utilizar de manera eficiente, sin trabas o restricciones.

En este sentido, consideramos que un factor crucial al analizar la calidad de la democracia es por una parte el acceso a la información y por otra la usabilidad de la misma, la idea detrás de esto es transformar datos en conocimiento mediante su procesamiento por parte de quien lo pretenda hacer.

La información que emana de las distintas reparaciones públicas debe ser posible de sistematizar de diversas maneras para generar valor y poder de esta manera contribuir a mejorar las prácticas del Estado. Esto se enmarca en la iniciativa de gobierno abierto, el cual permitiendo a los ciudadanos u organizaciones civiles utilizar o re utilizar la información pública disponible para verificar o fiscalizar las actividades del gobierno. Esta actividad de la ciudadanía a decir de Jaraquemada (2014) "contribuye a fortalecer las instituciones democráticas, facilitar el control social; combate la corrupción, promueve la transparencia pro-activa en la administración pública y la fiscalización".

En su último libro, Moisés Naim (2013), realiza una descripción de cómo el poder se ha ido fragmentando, si bien sigue existiendo una alta cuota de concentración, en la actualidad se puede hacer menos con dicho poder que hace unas décadas. Lo que importa destacar de esta idea, es una pregunta que surge de su reflexión y que parece pertinente al tratar el tema de la probidad y transparencia vinculada a la democracia de calidad, cual es entender ¿Y si el poder estuviera dispersándose, depositándose, de nuevas maneras y mediante nuevos mecanismos, en una variedad de actores pequeños, antes marginales, mientras disminuye la ventaja de la que disfrutaban los poderosos tradicionales, grandes, establecidos y más burocráticos? (Naim, 2013). Esta situación, de ser real su tesis, fomenta a su vez un mayor control de la ciudadanía a los actos de quienes poseen las capacidades de tomar decisiones. Esta es una cuestión no menor a la hora de definir los diversos diseños institucionales que como

sociedad nos entregamos para alcanzar las metas individuales y colectivas.

Es la lógica de los pesos y contrapesos que todo sistema debe poseer para evitar la concentración de poder en uno de sus componentes. Esta idea de contrapesos debe ser continua en el tiempo y para ello debemos institucionalizar a alguno de sus agentes básicos para su funcionamiento, los cuales se estructuran desde la oposición política que se ejerce contra un gobierno, considerando la existencia de una democracia representativa con libertades para ejercer dicho derecho, lo cual resulta básico para este punto. Lo mismo se puede decir de otras instancias formales, como son los tribunales de justicia o en caso de existir el tribunal constitucional, la existencia de una contraloría gubernamental no capturada por el poder del gobierno e independiente de éste.

Lo que se propone en este punto, es la necesaria existencia de responsabilidad política de quienes detentan en algún momento el poder, que desde su origen en la población obtienen para ejercerlo en forma momentánea. Deben existir mecanismos que permitan "la imputabilidad del gobierno -y de todo agente que asuma roles de representación de intereses- ante la gente común" (Menendez-Carrión, 1991)

Siguiendo en dicha línea argumental el accountability tiene tres aspectos centrales que son relevantes para nuestros propósitos, según nos señala Leonardo Morlino: el primero de ellos es la información, el segundo es la justificación de las acciones; y por último la existencia de penalidad o recompensa. El primer aspecto, la información sobre el acto o bien sobre el conjunto de la actividad de un político o incluso de todo un organismo político (el gobierno, el parlamento, etc.), es la premisa indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el segundo se refiere a las razones otorgadas por el gobernante por su comportamiento y por lo tanto por sus decisiones; el tercero es la consecuencia que saca el elector o quien esté designado para hacer esa evaluación, cuando reflexiona sobre las informaciones que

tiene, en las justificaciones y en sus expectativas e intereses. En estos tres aspectos es esencial la existencia de una dimensión pública con características de pluralismo e independencia y con la concreta participación de diferentes actores individuales y colectivos (Morlino, 2007).

Entre los diferentes indicadores existentes nos parece interesante analizar el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, el cual asigna una puntuación y clasifica a países/territorios según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones de prestigio. La dificultad para este tipo de estudios radica en lo oscuro de las prácticas de corrupción, ya que en general, comprende actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y solamente se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. No existe un modo genuino de evaluar los niveles absolutos de corrupción en países o territorios sobre la base de datos puramente empíricos. Esto es lo que responde la principal organización mundial en materia de estudio, análisis y registro de este magro fenómeno que pone en cuestionamiento el funcionamiento de instituciones y a nivel agregado a los países.

Según la encuesta de percepción de Transparencia Internacional del año 2013, el 76% de los encuestados en Chile sintió que los partidos políticos eran corruptos/extremadamente corruptos, un 58% considera que los funcionarios públicos estaban en esta misma situación y un 65% opinaba lo mismo del sistema judicial (Transparencia Internacional, 2013).

DEMOCRACIA: CRÍTICAS Y AVANCES

Los estudios politológicos de la región en las décadas finales del siglo veinte, hacían grandes esfuerzos por analizar en muchos países los procesos transicionales que se habían iniciado desde

regímenes autoritarios y que estaban dando paso a nuevas democracias. En ellos la consolidación era un punto crucial y el no retorno a la situación anterior resultaba ser el objetivo básico. Esta especie de dicotomía entre gobernabilidad / ingobernabilidad o estabilidad / inestabilidad se dio bajo la necesidad de fortalecer la democracia, muchas veces prescindiendo de su calidad, una demanda social que resulta difícil de soslayar, y que tiene en el bajo nivel de participación electoral una de sus manifestaciones más evidentes, pero no la única.

La negativa evaluación que la ciudadanía tiene sobre la actividad política y sus representantes debe llevar a trabajar el tema con una mirada crítica, ese resulta ser un desafío concreto cuando nos referimos a la calidad de la democracia.

La democracia, como mecanismo de representación, participación y control basado en un conjunto de reglas y normas que le dan sentido, coexiste con una latente insatisfacción respecto de su funcionamiento. Esto se puede constatar en las distintas críticas que se le formulan en el debate político, tales como "la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales..." (Joan & Subirats, 2001). Todos estos aspectos tienen directa relación con la marcha del sistema democrático.

Es por ello, que en las complejas sociedades actuales, donde se inserta la democracia contemporánea "puede afirmarse que existe una relación entre las instituciones democráticas de una sociedad y la eficacia política de sus gobiernos: así como entre ese diseño institucional y la consolidación, estabilidad o gobernabilidad de las democracias" (Villarroel, 2000).

Siendo el marco democrático el que permite establecer a una sociedad propósitos comunes, ante los cuales trabajar de manera coligada movilizandolos recursos de diversa índole, así como valores y principios compartidos que dan sustento a la

construcción de capital social, basados en una red de confianza colectiva que se traduzcan en procesos que promueven el desarrollo.

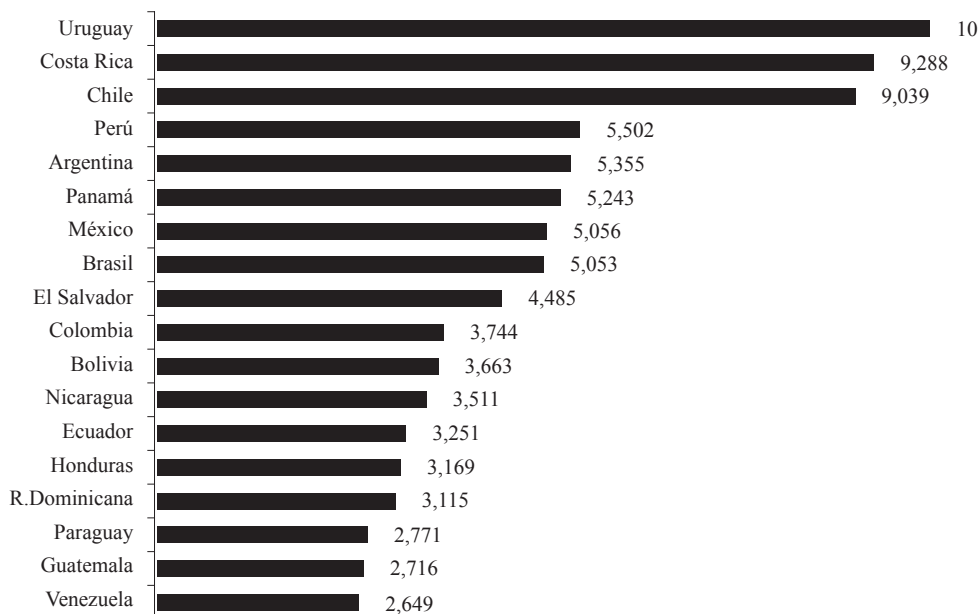
Por otro lado, fomentar el crecimiento económico sin mirar el fortalecimiento de las instituciones también coloca presión a la democracia, especialmente en momentos de crisis, donde el cuestionamiento a su utilidad puede llegar a poner en riesgo su vigencia. El incremento de la economía es un factor esencial, pero a la par con la distribución de los beneficios que promueve la sociedad, "si la democracia ofrece beneficios económicos particulares, estos debieran medirse en términos de las oportunidades que se vuelven disponibles más que en relación únicamente con la tasa media de crecimiento" (Kapstein and Converse 2009, 160-173), debemos observar lo que ocurre con aquellos individuos que quedan en el camino de las transformaciones y cómo actúan frente a la democracia, muchas veces ocurre que pierden la confianza en ella, hay desafección, apatía y rechazo, lo que a la larga se transforma en un riesgo para su estabilidad.

Para muchos el crecimiento económico es un objetivo en sí mismo, para nosotros es un medio para alcanzar objetivos sociales superiores, lo cual debe ser conjugado con gobiernos que actúan de manera efectiva en un marco predefinido con antelación

y conocido por los ciudadanos. Cuando pretendemos avanzar en la superación de la pobreza, pero también en evitar que aquellos que han superado ese estadio de desarrollo vuelvan a condiciones de vulnerabilidad, el ejercicio de las facultades gubernamentales se tornan relevantes y el principio de probidad y transparencia básico. Por ello "una solución posible es producir un crecimiento económico dinámico junto con la integración de las economías nacionales en la economía global" (Fukuyama, 2008), sin embargo para competir en dicho mundo global, las exigencias son aún mayores y Chile hasta el momento ha logrado avanzar en la institucionalización de mecanismos que permiten alcanzar dicho objetivo.

Es materia de análisis verificar si existe y cómo se da la relación entre la vigencia de una democracia de calidad, la gobernabilidad, la presencia de instituciones que son capaces de cumplir con sus cometidos, -dando respuestas a las demandas generadas por la población- y el hecho de que el Estado se conduzca bajo principios de transparencia en su actuar, lo que se está transformando en un imperativo para entender el sistema en su conjunto. Recordemos que el sistema político utiliza los conocimientos, competencias, tecnologías y recursos, es decir, el gerenciamiento, para lograr los objetivos que políticamente se ha propuesto mediante el arreglo o consenso institucional.

GRÁFICO 3. IDD-LAT 2013 LATINOAMÉRICA



Fuente: Elaboración propia <http://www.idd-lat.org/2013/>

En el transcurso de las últimas décadas los países de la región han logrado, junto con reinstalar el modelo democrático, consolidar una serie de derechos sociales, civiles y políticos que le dan profundidad a este cambio y proyección en el tiempo. Sin embargo, también debemos reconocer desafíos pendientes que pueden, eventualmente, poner en riesgo lo avanzado hasta el momento, nos referimos específicamente a los niveles de transparencia, disponibilidad y acceso a la información pública. Esto importa mayores exigencia para su funcionamiento, lo cual se ve reflejado en la responsabilidad que deben asumir quienes desempeñan la función pública, no solo en su actuar, sino también en responder a las demandas de la población en esta materia. Por tanto los sistemas deben ser diseñados de tal manera para incorporar el acceso, disponibilidad y usabilidad de la información en sus procedimientos y que el precepto de transparencia no sea una acción excepcional dentro de las instituciones.

Para entender mejor este punto, recurriremos a Morlino (2007), para quien *accountability inter-institucional* o bien responsabilidad inter-institucional, es la responsabilidad que hacen valer frente a los gobernantes otras instituciones o actores colectivos que tienen conocimientos y poder para evaluar el comportamiento de dichas autoridades.

Tanto la gobernabilidad y consecuentemente la calidad de la democracia se ponen en entredicho cada vez que la corrupción hace su aparición en un país, ya que va socavando la confianza de la ciudadanía en ellas y pone en tela de juicio el imperio de la ley y la fe públicas.

En cuanto al ámbito económico, la situación se torna complicada cuando el Estado tiene un tamaño desproporcionado respecto de la sociedad o su influencia mediante intervenciones en las diversas actividades que los ciudadanos realizan

pasa por su control o decisiones, así Revel (1992), nos advertía que "La excesiva estatización de la economía es una de las principales fuentes de corrupción a través del mundo. Cuanto mayor es la supremacía del poder político sobre el poder económico, más fácil y tentador es utilizar el poder político para enriquecerse" (Revel, 1992).

A su vez, las instituciones económicas inclusivas, se forjan sobre las bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas que reparten ampliamente el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario (Acemoglu & Robinson, 2013). Diversos estudios han señalado que una condición para el desarrollo de las sociedades es el nivel de inclusividad de sus instituciones, partiendo por la educación, las cuales permiten mejorar a su vez la distribución de los recursos existentes, evitando así la concentración.

Consideremos otro elemento que nos parece relevante para la correcta lectura de este trabajo, cual es la democracia transita entre su realidad y su ideal. En términos de Sartori "ello porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser" (Sartori, 2003), ella sigue en constante evolución, siempre ampliando sus límites y tiende a ser tan dinámica como la sociedad lo requiera o permita. Esto puede ser el motivo de contar con una democracia que nunca llega, siempre esta en deuda, siempre falta algo que hacer para su concreción, pero el camino por el cual se transita es relevante y ese es el camino democrático.

La democracia puede ser vista como el cumplimiento procedimental de una serie de instancias que dan como resultado un producto de calidad. Otra manera de analizar el concepto es poner énfasis en sus características estructurales. Utilizando el estudio de Levine y Molina para definir la calidad de la democracia, esta sería "la medida en que los ciudadanos participan informadamente en los procesos de votación libres, imparciales y frecuentes" (Levine & Molina, 2007; pág 16-47). En esta definición se identifican "cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el

propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (accountability), la respuesta a la voluntad popular (responsiveness) y la soberanía" (Levine & Molina, 2007; pág. 16-47)

Atendiendo lo anterior, Alcántara (2008), realiza la aplicación de dicho índice a las distintas democracias de Latinoamérica, considerando los mecanismos institucionales del proceso y nos fuerza a discutir otro elemento complementario al anterior, el cual se funda en el carácter representativo de la democracia, estos son "la operatividad electoral, el funcionamiento de los partidos políticos, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los procesos de descentralización" (Alcántara, 2008). Esta idea no estaría completa si no mencionamos un factor que el autor denomina metainstitucional, como es la calidad de los políticos para completar el análisis de la calidad de la democracia, nos atrevemos a ir más allá aún y señalar la calidad de los partidos políticos como elemento relevante a la hora de verificar en la práctica la validez del concepto en estudio.

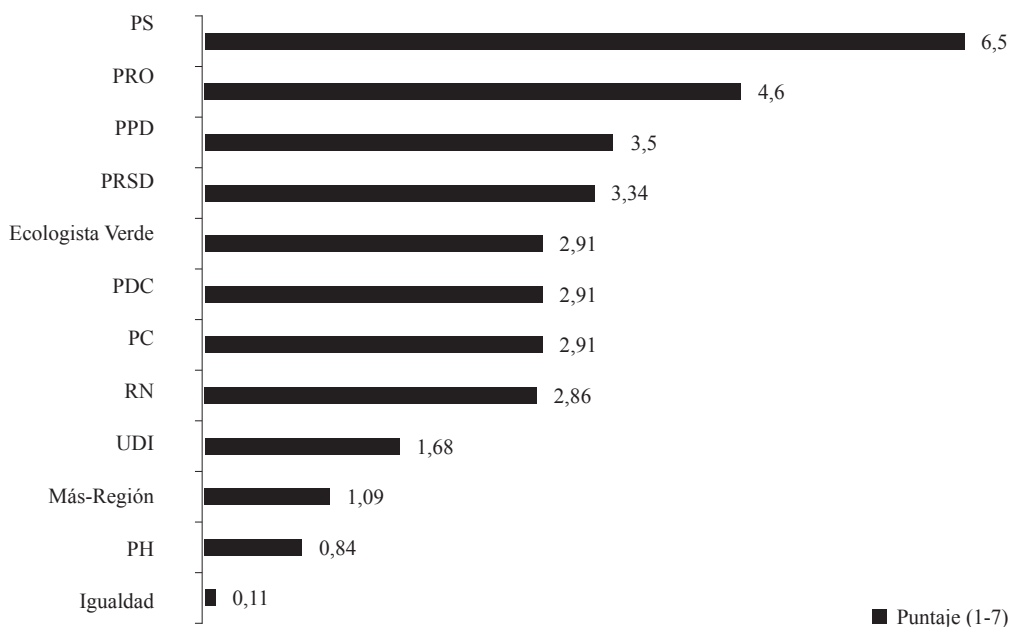
Reforzando la necesidad de mejora que tienen las instituciones políticas debido al descrédito de hoy, lo que repercute en la dudosa capacidad de representación y en fenómenos como la democracia electoral, se tiende a pensar cómo "articular otras formas de participación ciudadana que no pase necesariamente por el tamiz de los partidos" (Velasco, 2006). Esto no es ajeno a la región ya que muchos movimientos sociales se han transformado en válidos agentes de transmisión de las ideas de la población, incorporando sus visiones y temáticas en la agenda política, lo que valida su accionar. En este sentido, Casquete, citado por Velasco, señala que "el papel de los movimientos sociales en una democracia no es el de suplantar a los partidos políticos, sino más bien el de enriquecer los canales de deliberación y ejercer influencia en los aparatos de toma de decisiones" (Velasco, 2006).

Al respecto debemos aclarar que por el momento y bajo nuestra premisa, estos movimientos sociales, son en complemento y nunca en reemplazo de

los partidos políticos, el problema es que ante el descrédito de estos últimos las agrupaciones civiles han copado un espacio que antes sólo correspondía a los partidos, sumemos además, la creciente y

efectiva utilización de las tecnologías de la información y comunicación que los movimientos han sido capaces de articular en desmedro de las agrupaciones tradicionales.

GRÁFICO 4. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



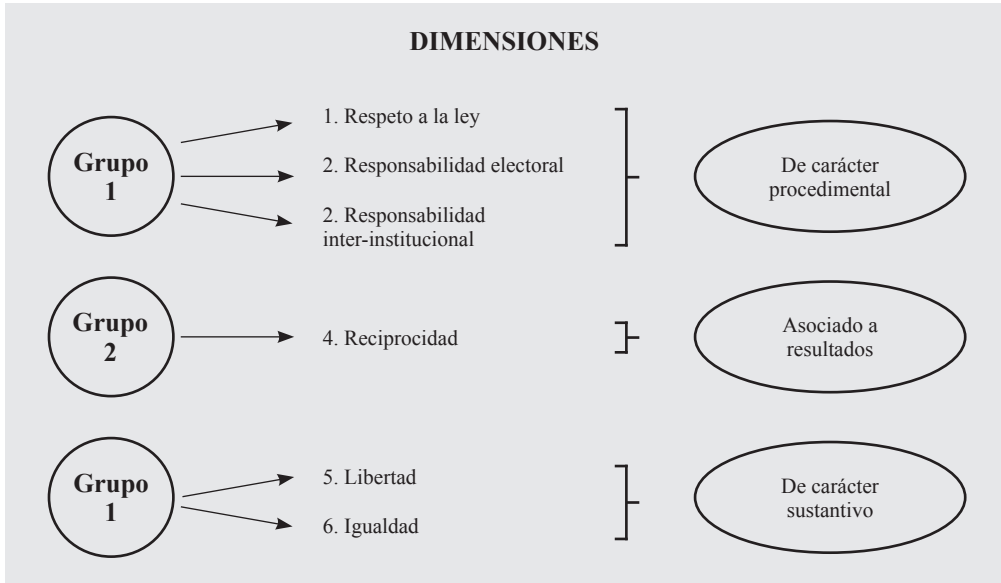
Fuente: Elaboración propia en base Chile Transparente 2014

En síntesis, lo que nos importa en este caso, es cómo los partidos políticos tienen la capacidad de darse cuenta e incorporar nuevas temáticas que le preocupan a la sociedad, lo cual los lleva a plantear en su estrategia esta complementariedad. Teniendo elementos claves a considerar tales como la organización interna del partido, el rol que sus líderes cumplen en su interior, las posibles acciones de clientelaje que pudieran existir o una noción actualizada de corporativismo mediante la captura de otras organizaciones que representan intereses más específicos en términos sociales.

Es importante que esta democracia sea respaldada por los ciudadanos y que éstos perciban algún grado de satisfacción respecto de su existencia, lo que puede ser mediante la vigencia de un orden institucional básico que asegure el ejercicio de las libertades de los ciudadanos y el logro de justicia social promovida desde instancias superiores.

Siguiendo con nuestro análisis sobre la calidad de la democracia la podemos separar en tres dimensiones, señalando en primer lugar que la calidad esta referida a sus resultados, una segunda calidad esta asociada a su contenido y la tercera respecto de los procedimientos.

GRÁFICO 5. DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA



Fuente: Diseño propio, basado en (Morlino, 2007)

Entendiendo que las acciones del gobierno, su grado de eficiencia, efectividad y oportunidad no son indiferentes para las personas y en ese sentido no da lo mismo quien gobierna. Uno puede entender en dicha frase un mensaje referido a que no da lo mismo como el gobierno de turno gestiona los recursos del Estado, dónde están puestos los énfasis de las políticas públicas, cuál es el trasfondo ideológico o desde dónde se mira a la sociedad y se construyen los acuerdos societales.

La gobernabilidad aparece vinculada a la democracia, se reconoce cuando un gobierno está en condiciones de tomar decisiones, llevarlas a cabo de manera coherente y coordinada con los objetivos propuestos en su momento y son capaces de cumplir con las demandas que la ciudadanía tenía cuando estas se gestaron. En la medida que este proceso se desarrolla y consolida se transforma en un factor de legitimación del sistema político.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA

Reconociendo que no todo los sistemas sociales gobernables son democracia, si podemos asumir que "es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias" (Prats i Catalá, 2001), relaciones y decisiones que podemos definir como democrático y que se producen basado en dicho concepto, con el cual nos alejamos del estado Leviatán al cual alude Hobbes.

En el sentido señalado, Ángel Flisfish, hace ya unos años describía que la gobernabilidad era la capacidad del desempeño gubernamental a

través del tiempo. "Es decir debemos considerar al menos tres condiciones para evaluar si posee o no un gobierno esta condición: 1) La Capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que exigen una respuesta gubernamental; 2) La aceptación social de esas decisiones, no porque esta tengan o no un alto nivel de apoyo, porque estas pueden ser impopulares, pero se pueden reconocer como necesarias; 3) y la coherencia que esas decisiones alcanzan a través del tiempo, de manera que no se observen efectos contradictorios entre el discurso de quienes ejercen el poder y las decisiones que se toman, en definitiva que el gobierno posea un relato que nos indique por medio de los hechos hacia donde quiere dirigir al país" (Flisfisch, 1995).

Es aquí donde la conducción del gobierno, considerado como gestión del Estado o administración pública toma relevancia y salvo situaciones puntuales en los países de la región sigue siendo un tema pendiente. Este ya no es un tema de recursos solamente, no es sólo el aumento del gasto público el problema, "sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de la debilidad institucional. Esta se traduce en el mantenimiento de fórmulas de clientelismo y de patronazgo..." (Alcántara, 2008).

En función de un principio básico de la economía, el cual nos señala que los recursos siempre resultan escasos para solucionar toda las demandas que se plantean, es que hoy día muchas personas se han dado cuenta de que también el Estado esta enfrentado a este dilema, es decir ya no es el Estado una fuente inagotable de recursos, y por lo tanto debe ser muy cuidadoso en qué actividades realiza y cómo las lleva a efecto, lo cual a dado pie para que se plantee una redefinición de su rol, su estructura, funcionamiento y los servicios que presta, dando paso así a nuevas tendencias y corrientes innovadoras. El propósito es lograr un Estado que combine elementos de visión y perspectivas futuras, sea flexible en su estructura para mejorar su adaptación a un mundo cambiante, sea responsable de sus actos (accountability), además de eficiente y efectivo.

Esta determinación de gobernar con responsabilidad implica situarse en ámbitos de acción complementarios, puesto que tenemos dos dimensiones en las cuales es aplicable este concepto, el primero es vertical, es decir emana o tiene su origen en la autoridad y es ella la que siendo elegida por los ciudadanos se transforman en sus representante para servir a los primeros, en ningún caso para servirse a sí mismos de la posibilidad que se les entregó. Se puede poner como ejemplo de este primer tipo un control que es tradicional y que viene siendo utilizado en forma recurrente, al menos en los regímenes democráticos: las elecciones. Pero además, se agrega a esta práctica la responsabilidad y el deber que tiene todo funcionario que desempeña cargos públicos, sea o no de elección popular, de dar cuenta de sus acciones tanto a sus superiores como a los habitantes de ese país y también hacerse responsable de las consecuencias que sus acciones o inacciones provocan.

En segundo lugar, existe una responsabilidad o accountability horizontal, la cual está presente entre los pares, instituciones que se sitúan en un mismo nivel jerárquico los cuales tienen entre sí responsabilidades compartidas y de este modo se controlan y refuerzan. Demás esta decir que esta responsabilidad de gobernar tiene una bidireccionalidad, lo que implica contar con un control que es ejercido en ambos sentidos.

Al respecto resulta fundamental contar con instituciones de control dentro del propio Estado, sean Contraloría, Fiscalías, Unidades de Auditoría Interna o como en el caso chileno, la creación de una institución especializada para velar por la transparencia y el cumplimiento de la normativa en la materia ha sido clave para visibilizar el tema y crear conciencia y prácticas que contribuyan a su mejoramiento en el tiempo. En tal sentido, puede ser útil entender que hay ciertas acciones que son permanentes para conseguir dicho objetivo, a saber mencionaremos en primer lugar el uso del derecho de acceso a la información; profundizar el modo de publicar y reutilizar los datos del Estado con un mayor sentido ciudadano o si se quiere, permitir que los ciudadanos procesen la

información con el fin de verificar ellos la relevancia, utilidad y cumplimiento existente de los compromisos, establecer un equilibrio entre el acceso a la información y el resguardo prudente de los datos personas, por último, se ha de asegurar la disponibilidad de la documentación pública (Jaraquemada, 2014).

También es necesario contar con un sistema de partidos políticos responsables de su función de servidores sociales, donde lo principal sea el bienestar de la población, reconocemos que no existe democracia sin partidos, pero estos han de ser un aporte a la calidad de la institucionalidad y no transformarse en un lastre para todo el diseño institucional.

Obviamente, la sociedad civil tiene en este aspecto responsabilidades ineludibles también, reconociendo, como ya se dijo, que existen en la democracia formas de hacer cumplir los compromisos adquiridos por aquellos que se comprometen a gobernar, mediante la institución del sufragio. A la vez, cada ciudadano debe ser un agente fiscalizador de las labores públicas de aquellos a quienes se les encomendó la misión de conducir una organización pública o estar a cargo de ella, este es un elemento central de la democracia y es en ella donde debemos poner nuestros esfuerzos para lograr el desarrollo no sólo material, sino humano de todos los habitantes de la región, este es un compromiso societal que se asume de manera individual.

Para Moisés Naim, hay una serie de situaciones que muestran como aquello que ayer considerábamos intocable hoy se torna voluble, el poder es uno de esos factores que en la actualidad está en entredicho, no porque deje de ser relevante, sino más bien por su disminución de influencia y utilidad para quien lo posee, para él la explicación sería la siguiente, "El poder se está dispersando cada vez más y los grandes actores tradicionales (gobiernos, ejércitos, empresas, sindicatos, etcétera) se ven enfrentados a nuevos y sorprendentes rivales, alguno mucho más pequeños en tamaño y recursos. Además, quienes controlan el poder

ven más restringido lo que pueden hacer con él" (Naim, 2013), esta es una demostración de los efectos que los cambios políticos y en especial sociales han generado.

Bajo esta perspectiva, la relación entre los conceptos de gobernabilidad y transparencia que estamos analizando desde la perspectiva democrática, y la gobernanza podría ser entendida como un reforzamiento, tal como lo indica Joan Prats al señalar que "si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas" (Prats i Catalá, 2001) lo que nos mueve a analizar la permanente relación con la implementación de políticas públicas por parte del Estado. Por ello, el sistema de autorreforzamiento tiene lugar cuando las reglas del juego, aquellas que han logrado ser institucionalizadas por el sistema y que son generadas endógenamente a largo plazo se auto - refuerzan mediante las interacciones estratégicas de los distintos representantes, permitiendo que un sistema finalmente sea considerado como gobernable ante la existencia de relaciones entre varios actores.

REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Estamos ante una ciudadanía más demandante, crítica y exigente frente a las instituciones y las elites. La gente no sólo se enfoca en los resultados, sino en el proceso mismo y en la forma o modo de hacer las cosas. Este debate –resultado/proceso- se ha estado concentrando entre los conceptos de legitimidad versus la legalidad de las acciones y aquí deriva gran parte de la problemática a la que nos enfrentamos como sociedad.

Cuando señalamos a la democracia como un mecanismo participativo que permite la distribución del

poder desde una perspectiva político-administrativa, estamos señalando un aspecto formal del proceso, estamos hablando de una democracia electoral. Lo relevante para las personas en la actualidad, es que dicha democracia tenga contenidos y esos se ven asociados a la gobernabilidad del sistema en términos generales y en ello intervienen también los partidos políticos en general, como actores significativos de la incorporación de las demandas de la gente en la agenda pública, pero además y tan importante como lo anterior, en políticas públicas que tiendan a resolver dichos problemas. Todo esto debe ir acompañado de niveles de transparencia que no eran habituales en el sistema político, lo cual está poniendo presión a los actores más relevantes, ya que han de tener que operar de manera distinta a la llevada a cabo hasta ahora. En la actualidad y basado en la ley de transparencia vigente en el país cualquier ciudadano puede solicitar antecedentes respecto de temas que afectan el desarrollo de políticas públicas, acceder a información básicas del uso de recursos y en definitiva, que las decisiones de las autoridades políticas y técnicas dentro del Estado puedan ser escrutadas por la población. Al respecto, un cambio significativo es la exigencia de contar con información relevante de todos los servicios públicos de manera obligatoria, sin que alguien deba ejercer alguna acción para obtenerla.

Esta noción de transparencia activa y pasiva hacen un buen complemento por una parte de contar con los datos relevantes para que las personas puedan ejercer la debida fiscalización ciudadana que tanto se requiere y en caso que la información buscada no se encuentre disponible recurrir al servicio respectivo para solicitarlo, lo cual está reglado para evitar discrecionalidad o evasivas. Todo esto se perfecciona con un Consejo para la Transparencia que verifica el cumplimiento de ambos criterios y actúa como garante.

A ello se suma la ley del Lobby que recientemente ha entrado en vigencia y que también ayuda a transparentar lo que las autoridades realizan en el ejercicio de sus cargos.

Esta conjunción de factores, en la medida que se ajusten de buena manera puede dar como resultado una democracia de calidad, en la cual tenemos un accountability horizontal y vertical, así como interinstitucional. Lo cual debe ir acompañado de un estado de derecho o un respeto a la ley que asegure su vigencia en todo momento, evitando la arbitrariedad de la autoridad. Como estamos hablando de democracia, la responsabilidad electoral es básica al considerar los mecanismos procedimentales y si bien puede que en ciertos casos no se considere suficiente, la ausencia de dicho requisito impide que podamos hablar de democracia de calidad en cualquier forma.

El valor relevante de la difusión de la información respecto de las actividades de los órganos del Estado contribuye a mejorar los niveles de transparencia de la función pública, a la vez que se constituye un aspecto fundamental del derecho al acceso a la información pública. No es banal que se adopten prácticas de gobierno abierto para poner a disposición de quien lo estime pertinente dicha información, asumiendo un rol de ejercicio ciudadano en esta materia, la cual se verifica no solo con el acceso, sino con el procesamiento de dicha información y los derivados que de ella se puedan lograr.

Para finalizar, sólo diremos que la reunión de los distintos factores aquí explicados –democracia de calidad, gobernabilidad y transparencia- deben contribuir al objetivo del buen gobierno, compuesto por un incremento permanente en los espacio de libertad de las personas, el cual debe siempre ir acompañado de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ariel.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América latina. *Revista de derecho electoral n°6, segundo semestre*.
- André Melo, M. (2011). Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 125-154.
- de Cabo de la Vega, A. (2012). La democracia y su calidad. *Revista Derecho del Estado* 28, 37-53.
- Flisfisch, A. (1995). Gobernabilidad, crisis, y cambio. En M. Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis, y cambio* (p.1995). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (2008). La experiencia latinoamericana. *Journal of Democracy*, 4(19), 69-79.
- Transparency International. (2013). *www.Transparency.org*. Recuperado el 24 de octubre de 2014, de *www.Transparency.org*: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=chile>
- Jaraquemada, J. (2014). Desafíos permanentes en materia de Transparencia en Chile: la visión del Consejo para la Transparencia. En J. E. Cheyre, & N. Cobos, *Transparencia en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Joan, F., & Subirats, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- Kapstein, E., & Converse, N. (2009). Por qué fallan las democracias. *Journal or Democracy en español*, 160-173.
- Levine, D., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en américa latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 17-46.
- Menendez-Carrión, A. (1991). Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 2° Época.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 27(2).
- Morlino, L. (03 de 10 de 2013). *www.calidaddelademocraciaenamericalatina.org*. Obtenido de *www.calidaddelademocraciaenamericalatina.org*.
- Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Buenos Aires: Debate.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Revista Instituciones y Desarrollo* 10, 103-148.
- Revel, J. F. (1992). *El Renacimiento Democrático*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus.
- Velasco, J. C. (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Revista critica de razón pura*.
- Villarroel, G. (2000). Tema con variaciones: el presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos. *Revista Espacio Abierto*, 9(1).

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

EN AMÉRICA LATINA Y LOS PAÍSES DE LA RTA:
AVANCES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA

GLORIA DE LA FUENTE

Cientista política y doctoranda en Ciencias sociales. Directora del programa calidad de la política de la Fundación Chile 21 y consultora proyecto Eurosocial- Ceddet/ RTA “Modelo de medición de transparencia para los países de la RTA”.

gdfuenteg@gmail.com

Resumen

Considerando que la mayor parte de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información en América Latina tiene apenas dos décadas, se buscará actualizar los avances en la región, enfatizando en cuatro puntos que se consideran relevantes para el funcionamiento de la política, a saber: el rango jurídico del reconocimiento del derecho, la naturaleza del órgano garante, el alcance de la norma (sujetos obligados) y la distinción entre transparencia activa (información oficiosa) y transparencia pasiva (o derecho a acceso). Se considera que la combinación de estos cuatro aspectos, más otros elementos que se desprende de ellos, son centrales para asentar adecuadamente la cultura de la transparencia. El artículo termina identificando algunos desafíos para la instalación de la política en la región, con énfasis en los países que conforman la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA).

Palabras clave: Transparencia, América Latina, derecho de acceso a la información.

Abstract

Since Transparency legislation in Latin America has been developed only in the last two decades, this article seeks to update the progress made at regional level around four key aspects of this public policy: the nature of the institution in charge of oversee and implement this policy, the regulation's scope and the differentiation between passive and active transparency. The combination of these four elements is considered the key to effectively implement a culture of transparency. The article concludes presenting the main challenges for the implementation of transparency in the region, especially in the countries affiliated to Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA).

Key words: Transparency, Latin America, right to access information.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca actualizar los avances en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en América Latina, dando cuenta de las particularidades de la instalación de la política en la región y la diversidad de las fórmulas institucionales a las que ha dado lugar. Si bien el artículo pretende abordar al conjunto de los países del latinoamericanos, el énfasis estará dado por los desafíos en la política que enfrentan los países participantes de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), instancia creada el 2010 para el intercambio y colaboración entre los organismos que tienen a cargo la supervisión en materia de transparencia y acceso a la información¹.

Para ello se revisará la realidad de cada país, rescatando sus principales características en relación a cuatro puntos fundamentales: rango jurídico de la norma, naturaleza del órgano (o función) garante, alcance de la legislación (sujetos obligados) y reconocimiento de obligaciones en materia de transparencia activa (información oficiosa) como transparencia pasiva (o derecho de acceso). Se sostiene que estos cuatro aspectos de la norma son fundamentales para comprender las reglas del juego sobre los que opera la política, pero más aún, su capacidad de generar efectos relevantes en la sociedad.

Justamente, el rango jurídico de la norma, es decir, su espacio en la jerarquía dentro del marco normativo de un país, es relevante porque, tal como señala Mendel (2009:p25) "la inclusión del derecho de acceso a la información entre los derechos y libertades constitucionalmente garantizados es una indicación clara de su condición como derecho humano fundamental". En tal sentido, la experiencia en la región es diversa, existen países que han

avanzado de manera relevante en la promulgación específica de normas para garantizar el derecho de acceso, pero no siempre ello se ha traducido en un reconocimiento constitucional explícito y en algunos casos incluso, ello en la carta fundamental tiene lugar pero a partir del reconocimiento de la libertad de expresión o el de habeas data.

Por su parte, comprender la naturaleza del órgano es relevante para dar cuenta de la independencia y/o la posibilidad de "captura" o el sometimiento a presiones que puede afectar a la institución encargada de estas materias por parte de alguno de los poderes del Estado. De acuerdo a la ley modelo de la OEA (29) es necesario que la legislación en materia de acceso a la información contemple la creación de la función u órgano garante, que "vele por el acceso a la información y pueda atender más efectivamente las quejas directas de los ciudadanos ante la negativa de la administración pública de impedir el acceso a ciertos datos e informaciones". Si bien el texto no se pronuncia específicamente respecto a la autonomía o la dependencia, lo cierto es que reconoce que esta función podría ser ejecutada por órganos ya existentes en cada país al momento de la promulgación de la legislación, como las defensorías, o por nuevas entidades que tengan competencias específicas en la materia.

Respecto al alcance de la legislación, es decir, quienes son los sujetos obligados, es importante fundamentalmente porque permite observar en qué medida es posible que la cultura de la transparencia penetre en distintas esferas del Estado y de la vida social. Aquí vale la pena hacer dos salvedades. La primera dice relación con el tipo de organización administrativa del país, porque el alcance de las normas de los Estados federales (México, Brasil y Argentina) es distinta de los Estados unitarios. Así, en el primer caso la legislación sólo cubre la federación o provincias específicas

¹ Para más información acerca de la red, revisar <http://redrta.org/quienes-somos/>. Son miembros plenos de la red: Bolivia (Ministerio de la Transparencia y lucha contra la corrupción), Brasil (Contraloría general de la Unión), Chile (Consejo para la Transparencia), Ecuador (Defensoría del Pueblo), El Salvador (Instituto de Acceso a la Información), México (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de datos), Perú (Defensoría del Pueblo), Uruguay (Unidad de Acceso a la Información Pública) [consulta realizada el 20/11/2014]

y, aunque involucre a distintos poderes, no tiene repercusión en la totalidad del territorio de un país. Por ejemplo, México que tiene una de las legislaciones más antiguas, ha sido testigo tanto de la diferencia temporal como de contenido que ha tenido su legislación en los distintos Estados, mientras que Argentina aunque no tiene ley nacional, tiene algunas provincias que han avanzado más decididamente en la materia que otras donde no hay norma. La segunda salvedad tiene que ver con el número de sujetos obligados. Hay normativa muy específica para identificar sujetos obligados, mientras que otra es mucho más laxa.

Por último, el cuarto punto que se considera relevante observar es la existencia de la distinción entre mecanismos de transparencia activa (información oficiosa) y transparencia pasiva (derecho de acceso). En el primer caso, se refiere a la obligación que tienen los sujetos obligados a tener a disposición de los ciudadanos, de manera actualizada y permanente, cierta información que está explícitamente considerada en la norma. En algunos países esta obligación se asocia con la política de gobierno abierto (derecho a saber). Del mismo modo, se considera también relevante el reconocimiento de la transparencia pasiva o derecho de acceso a la información pública, es decir, el reconocimiento del derecho que tiene cualquier ciudadano de solicitar información que esté en poder de los órganos del Estado. Dos condiciones son aquí adicionalmente relevantes: la primera, que las causales de reserva estén acotadas, es decir, que las razones por las cuales se niega la entrega de información sean precisas y escasas, así como que existan instancia de reclamación tanto para el ejercicio tanto en transparencia activa como pasiva, con las consecuentes sanciones en caso de que se incumpla con la norma.

El artículo intentará sostener que el buen funcionamiento de estas cuatro variables, a saber, la jerarquía legal, la naturaleza del órgano o función, el alcance y la distinción entre transparencia activa y pasiva, está directamente relacionada con el buen funcionamiento de la política de transparencia y derecho de acceso en cada país. Ello se cree puede

contribuir a la larga en una mayor valoración del derecho por parte de la ciudadanía, así como una buena y sostenible instalación de la política de transparencia en el país.

El texto se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, se abordará toda la tradición proveniente del derecho internacional que da cuenta del reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental, derivado de una interpretación de la libertad de expresión. Ello es importante especialmente porque la relevancia creciente que ha tenido el reconocimiento constitucional del derecho de acceso tiene origen justamente en la relevancia nacional que han adquirido estos instrumentos a nivel internacional. A continuación se dará cuenta de la existencia de la legislación y la realidad en cada país en los cuatro aspectos considerados relevantes para la instalación de la política de transparencia y derecho de acceso. Para finalizar, se buscará tener un panorama claro sobre los avances de la política, los desafíos que enfrenta y, particularmente como un espacio de intercambio y colaboración como la RTA puede contribuir en la consecución de estos objetivos.

2. ORIGEN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA: FUENTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL E IMPORTANCIA PARA LA DEMOCRACIA

2.1. Fuentes en el derecho internacional

El reconocimiento de la transparencia y el acceso a la información descansa en dos cuerpos de ideas vinculadas a la noción de derechos. El primero dice relación con el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a la información pública, que en el derecho internacional se ampara en una ampliación del reconocimiento del derecho a la libertad de expresión. Una segunda mirada, que no excluye la anterior, sostiene que el derecho de acceso deriva de un reconocimiento de los

derechos de participación política (Celhay, 2009; Mlynarz, de la Fuente, Estévez, et.al, 2011). Así también, las políticas de transparencia y acceso a la información han sido reconocidas como un pilar fundamental de la lucha contra la corrupción. En este apartado abordaremos estas tres miradas.

La libertad de expresión y el acceso información, han sido reconocidos y garantizados en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2009). El principio que lo ampara es el reconocimiento que los órganos de la administración del Estado mantienen información en tanto custodios del bien público y, en tal sentido, las normativas de libertad y acceso a la información reflejan la idea fundamental de que el ciudadano constituye un agente, y cómo tal es un sujeto jurídico portador de derechos que le son inalienables (O'Donnell, 2010). Se reconoce así el derecho de acceso a la información pública como propio de las sociedades democráticas, reconociendo como fuente en el derecho internacional la libertad de expresión, el debate público informado, la rendición de cuentas y la transparencia dentro de los órganos del Estado (Fundación Proceso, 2008; 12)².

En efecto, tal como señala Juan Pablo Olmedo (Proceso, 2008) "se reconoce el derecho de acceso a la información como esencialmente instrumental a la política de transparencia" y en virtud de ello, es reconocido por múltiples instrumentos a nivel internacional, a saber (Mendel, 2009; 7-13):

1) La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948 (artículo 19), que garantiza el derecho de libertad de expresión.

2) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de

la ONU en 1966, que garantiza el derecho a la libertad de opinión y de expresión en términos similares (art. 19).

3) El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos que garantiza la libertad de expresión ³

4) Un hito relevante que vincula la libertad de expresión con el derecho de acceso es la Opinión Consultiva 5-85, la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, interpretando el artículo 13, reconoció la libertad de información como un derecho humano fundamental⁴:

"El Artículo 13 (...) establece que a aquellos a quienes se aplica la Convención no sólo tienen el derecho y la libertad de expresar sus propios pensamientos sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo (...) La libertad de expresión requiere, de una parte, que nadie sea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En tal sentido, es un derecho que corresponde a cada individuo. Su segundo aspecto, por otra parte, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y a tener acceso a los pensamientos expresados por otros."

Del mismo modo, la corte señaló que "para el ciudadano promedio es tan importante conocer las opiniones de otros o el tener acceso a la información en general tanto como lo es su propio derecho a impartir su propia opinión", concluyendo que "una sociedad que no está bien informada es una sociedad que no es verdaderamente libre".

5) Asimismo, la Corte, en la sentencia condenatoria del caso "Claude Reyes y otros" contra el Estado de Chile (2006), refiriéndose al artículo 13 de la Convención señaló que "...dicho artículo ampara

² En este apartado, se recoge específicamente el texto de Juan Pablo Olmedo "Comentarios acerca del derecho de acceso a la información pública" publicado en Fundación Proceso. (2008). *Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile*.

³ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2> [consulta realizada el 20/11/2014]

⁴ Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf [consulta realizada el 20/11/2014]

el derecho de las personas de recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se acredite una legítima restricción. Su entrega puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla”⁵

En ambos documentos el acceso a la información, queda configurado como un ámbito de la libertad de expresión.

6) Del mismo modo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, ha reconocido que la libertad de información es un derecho fundamental, el que incluye el derecho de acceder a información en poder de órganos públicos. En octubre de 2000, la Comisión aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión:

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

• *El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.*

7) En el año 2004, la Asamblea General de la OEA, en su 34º período de sesiones, adoptó una resolución en que reafirma “*que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia*” y reitera “*que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas*”.

La consecuencia de todo este marco internacional de reconocimiento del derecho de acceso, se ha traducido en que varios países no sólo hayan generado leyes específicas al respecto, sino que también, lo hayan reconocido en sus respectivas cartas fundamentales.

2.2. Importancia del reconocimiento de la transparencia y el derecho de acceso para la democracia

Siguiendo un clásico texto sobre la “poliarquía”, como prefiere llamar Robert Dahl (1989) a las democracias realmente existentes, diremos que estas se caracterizan por ser regímenes donde existen grados importantes de liberalización o debate público y de representación o participación. Estas características son posibles, si se cumplen ocho condiciones: 1) derecho a voto; 2) derecho a ser elegido; 3) derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libres y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de información; 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia (Lijphart, 2000; 59).

En mayor o menor medida, para cumplir con estas ocho condiciones es fundamental la existencia y transparencia de la información, de manera de romper la asimetría que existe entre gobernantes y gobernados y, más aun, entre las instituciones del Estado y los ciudadanos. Es por esta razón,

⁵Referencia extraída de Juan Pablo Olmedo “Comentarios acerca del derecho de acceso a la información pública” publicado en Fundación Proceso. (2008). *Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile*.

que el acceso a la información es también y principalmente un derecho que establece una puerta de entrada al ejercicio ciudadano de otros derechos.

En efecto, la existencia de información disponible para la ciudadanía por parte de los órganos del Estado plantea "que la ciudadanía tiene derecho a demandar información sobre las resoluciones específicas adoptadas por la autoridad, y también sobre el procedimiento que llevó a adoptar dichas decisiones. En definitiva, la ley abre una ventana de observación hacia el proceso decisional de las políticas públicas" (Díaz-Tendero, 2012)⁶, pero no sólo eso, lo cierto es que "cuanto más actualizada y accesible sea la información, a toda la sociedad, se minimizan los costos de transacción y se facilitan los procesos de crecimiento y desarrollo" (Velásquez, Oliveros y Méndez, 2009), en otras palabras, se abre para la ciudadanía una ventana de oportunidad para el ejercicio de otros derechos y servicios que provienen del Estado.

Este debate es importante en el contexto latinoamericano, donde los problemas de credibilidad del Estado y sus instituciones están asociados a los problemas de eficiencia y eficacia de sus políticas públicas. Así, en el centro de la discusión está el desarrollo de la democracia y el ejercicio de ciudadanía en sus dimensiones política, civil y social (PNUD, 2004). El derecho de acceso a la información, en este cuadro, permite a países con déficit importantes en derechos sociales, especialmente en materia de pobreza y desigualdad, entregar al ciudadano herramientas de control social sobre el ejercicio de ciertas políticas, muchas veces garantizadas pero limitadamente implementadas, generando al mismo tiempo, un espacio de fortalecimiento y mejora de la capacidad del Estado de responder a estas necesidades. De este modo, el acceso a la información genera un espacio de fortalecimiento de la capacidad del ciudadano de satisfacer sus

necesidades y de demandar la acción del Estado, permitiendo no solo controlar su acción, sino que también habilitarse con información que fortalezca su libertad y autonomía para la satisfacción de sus propias necesidades.

La mayoría de las democracias del mundo ha avanzado en reconocer el derecho de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos, ello implica, por un lado, la elección de representantes, pero también el involucramiento directo en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas. En este cuadro, hay quienes que incluso sostienen que existe una relación directamente proporcional entre "los niveles de calidad y flujos de información con los niveles de participación e incidencia ciudadana en las políticas públicas de cada una de las sociedades" (Velásquez, Oliveros y Méndez, 2009).

Desde la perspectiva de la participación política, Mendel (2009) señala que el Artículo 25 de la ICCPR garantiza el derecho ciudadano de "participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o mediante sus representantes libremente elegidos" así como, específicamente, de votar en las elecciones periódicas que garantizan "la libre expresión de la voluntad de los electores".

En este cuadro, la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, viene a constituir una suerte de síntesis en el ejercicio de ambos derechos: por un lado, el de participación y por otro, el de transparencia y acceso a la información. Dicho instrumento fue suscrito el año 2009 por los Jefes de Estado de los países de la región y reconoce a los ciudadanos el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho exigible ante los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía. (Mlynarz, de la Fuente, Estévez, et.al, 2011). El capítulo quinto de esta

⁶ Cita extraída de Díaz-Tendero, Eolo "Acceso a la Información y Participación Ciudadana: efectos (potenciales) sobre la democratización de proceso de políticas públicas" en De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae. 2012. *El pueblo unido: mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado

carta está referido específicamente al derecho de acceso a la información pública en los términos que siguen: "El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente. Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales".

La suscripción de este instrumento por parte de los países Iberoamericanos es de todo relevante, porque alinea dos derechos (el de participación y acceso) en la consecución de un mismo fin: el desarrollo de ciudadanía y la construcción de Estados más democráticos, donde el derecho a participar y el derecho a acceder a la información se transforman en medios y fines al mismo tiempo.

Por último, desde la perspectiva de una política concebida para luchar contra la corrupción, es posible también identificar algunos instrumentos.

En efecto, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996), en su art. III N° 11 establece el rol del acceso a la información pública como una herramienta de la sociedad civil destinada a colaborar en los esfuerzos sociales para prevenir la corrupción. Del mismo modo, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003) señala, en su artículo 10, la obligación de los Estados parte de establecer procedimientos que permiten el acceso a la información. Se entiende para estos efectos que la corrupción es definida como el "abuso de confianza, que generalmente involucra al poder público, por beneficios privados que, a menudo, pero no significa que siempre, involucra dinero" (Morris and Blake, 2010)⁷. De esta manera, las políticas de transparencia y acceso a la información han sido concebidas de manera importante como una forma de generar mecanismos de rendición de cuentas (accountability) para que la ciudadanía pueda realizar un escrutinio público de la actividad del Estado y de su aparato administrativo, logrando con ello "restringir el ámbito de la corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo" (Aninat y del Solar, 2009).

⁷La definición corresponde a Michael Johnson, del año 2005 citada en Morris, Stephen and Blake, Charles. 2010. *Corruption & politics in Latin America: national & regional dynamics*. Lynne Rienner publishers: London

CUADRO 1. AVANCES DE LA NORMATIVA ESPECÍFICA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA⁸

PAÍS	NORMATIVA	AÑO DE PROMULGACIÓN
Argentina	Decreto 1172/2003. En particular ver el anexo 7 que trata el tema de Acceso a la Información Pública con alcance sólo al poder ejecutivo federal	2003
Bolivia	No tiene ley específica, pero si reconocimiento en distintos artículos del derecho de acceso a la información, a la comunicación y libertad de expresión.	--
Brasil	Ley de acceso a la información (12.527)	2011
Chile	Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública (20.285)	2008
Colombia	Ley de Acceso a la Información Pública y del derecho de Acceso a la Información Pública (1712)	2014
Costa Rica	No tiene ley específica, pero si reconocimiento en la Constitución (art. 27 y 30)	---
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2004
El Salvador	Ley de Acceso a la Información (12.527)	2011
Guatemala	Decreto N°57-2008 que crea la Ley de Acceso a la Información Pública	2008
Honduras	Ley de transparencia y acceso a la información (decreto 170-2006)	2006
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002
Nicaragua	Ley de Acceso a la Información Pública (No. 621)	2007
Panamá	Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ley 33) para cumplir las disposiciones constitucionales en la materia	2013
Paraguay	Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia Gubernamental (5282)	2014
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (27.806)	2002
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (200-04)	2004
Uruguay	Ley de Acceso a la Información Pública (18.381)	2008
Venezuela	Ley Orgánica de la Administración Pública (Art. 9 garantía del derecho a petición y art. 13 principio de publicidad normativa)	2001

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

⁸ La revisión no considera Haití ni Cuba

3. ALCANCE O JERARQUÍA DE LA NORMA

Como se observa en el cuadro N°1, el 50% (10) de la normativa de Acceso a la información pública en la región tiene menos de una década de funcionamiento y de esta, la mitad se ha promulgado con posterioridad a 2010, es decir, tiene menos de cinco años de vigencia. Esto es un dato importante, porque da cuenta de lo reciente que es el reconocimiento del derecho en los países de la región y por lo tanto, la dificultad que existe aún de dar cuenta de sus reales efectos en la democratización de los países. Esto ha tenido consecuencias también en el reconocimiento constitucional del derecho (ver anexo con textos constitucionales específicos).

En efecto, dado que el reconocimiento del derecho en el marco internacional es relativamente nuevo, es que la mayoría de los países con constituciones más antiguas han impulsado reformas a la carta

fundamental para hacer efectivo este reconocimiento, mientras que aquellas que registran cambios constitucionales más recientes, han incorporado el reconocimiento del derecho en su nueva redacción. Excepciones a esta regla son Argentina, que no tiene ni reconocimiento Constitucional ni ley a nivel nacional, aunque sí políticas específicas a nivel de las provincias; Guatemala, que no registra un reconocimiento específico, aunque sí una norma sobre acceso; y Costa Rica, primer país de la región en reconocer la "libertad de petición" en su Constitución de 1949, pero que a la fecha no tiene una ley en la materia. En el resto de los países es posible encontrar el reconocimiento del derecho en tres modalidades: a) países que reconocen específicamente el derecho de acceso a la información pública; b) países que reconocen el derecho como un derivado de la libertad de expresión; c) países que reconocen el derecho como un derivado del habeas data.

CUADRO 2. RANGO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

País	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	AÑO CONSTITUCIÓN
Argentina	No	2004
Bolivia	Si	2007
Brasil	Si	1988
Chile	Si	1980 ⁹
Colombia	Si	1991
Costa Rica	Si	1949
Ecuador	Si	2008
El Salvador	Si	1982
Guatemala	No	--
Honduras	Si	1982 ¹⁰
México	Si	1917 ¹¹
Nicaragua	Si	1987
Panamá	Si	1972 ¹²
Paraguay	Si	1992
Perú	Si	1993
República Dominicana	Si	2010
Uruguay	Si	1967
Venezuela	Si	1999

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

CUADRO 2. RANGO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

PAÍS	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	AÑO CONSTITUCIÓN
Argentina	No	2004
Bolivia	Si	2007
Brasil	Si	1988
Chile	Si	1980 ⁹
Colombia	Si	1991
Costa Rica	Si	1949
Ecuador	Si	2008
El Salvador	Si	1982
Guatemala	No	--
Honduras	Si	1982 ¹⁰
México	Si	1917 ¹¹
Nicaragua	Si	1987
Panamá	Si	1972 ¹²
Paraguay	Si	1992
Perú	Si	1993
República Dominicana	Si	2010
Uruguay	Si	1967
Venezuela	Si	1999

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

En cualquier caso, una correcta combinación entre la existencia de una legislación eficiente y el reconocimiento constitucional del acceso, plantean la posibilidad de hacer que el derecho sea exigible. No obstante, esto está sujeto, por cierto, al respeto al Estado de derecho en cada país y a las condiciones específicas de aplicabilidad de la norma. De ahí la importancia que adquieren aspectos como la institucionalidad garante y las instancias que existan para el cumplimiento de la

ley. En efecto, un ejemplo de esto que se señala es precisamente el caso chileno, cuya legislación se produce con posterioridad a una resolución de la Corte Interamericana que sanciona al Estado de chileno por un caso interpuesto el año 2006, donde se señaló no se cumplía con las disposiciones del artículo 8 de la constitución. Este litigio fue la puerta de entrada para que en Chile se discutiera la ley y finalmente se aprobara en el año 2008.

⁹Incorporado en el artículo 1 N°3 de la reforma constitucional 20.050 de agosto de 2005.

¹⁰Título IV, capítulo 1. que fue modificado por el decreto 243 de 2003

¹¹El reconocimiento del derecho de acceso proviene de una serie de modificaciones constitucionales realizadas el 2007 y 2013.

¹²Actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

4. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN U ÓRGANO GARANTE

Como se vio en los acápite anteriores, muchos países han avanzado tanto en legislación como en reconocimiento constitucional, no obstante, requisito indispensable para hacer efectiva la norma es también que exista institucionalidad específica que se haga cargo de hacer efectivo el reconocimiento del derecho.

En tal sentido, la realidad de la región también es diversa, pero se observan dos patrones: países que tienen órgano garante (aunque no necesariamente autónomo), países que no tienen garante específico ni entidad encargada de velar por el funcionamiento de la política de transparencia y acceso (siendo en algunos casos el poder judicial el que cumple la función); mientras que existen países que tienen sólo órgano encargado de dictar políticas, que están en general al nivel del poder ejecutivo, como en Bolivia. Existen también casos donde existe órgano garante y además un organismo encargado de dictar políticas, como el caso de Chile y El Salvador, realidad que se explica porque la instalación de la política se produjo con anterioridad a la existencia del órgano garante. En tales casos, el tema fundamental ha sido el traspaso de competencias y funciones, cuestión que ha encontrado dificultad en el camino.¹³

Un elemento que generalmente está en discusión respecto al órgano garante es su nivel de autonomía. Si bien la independencia del órgano garante

es un objetivo deseable, mirando la experiencia de la región, esta autonomía no sólo está ligada a la posición en la administración del Estado, es decir, si se vincula directamente o no a un órgano del ejecutivo, sino que también a la disponibilidad tanto de recursos humanos como financieros que les permita realizar adecuadamente su función sin estar sometidos a presiones de ningún tipo. En efecto, es posible observar órganos autónomos que han recibido fuertes presiones desde el poder legislativo para cambiar la norma y/o en la amenaza de la restricción presupuestaria (El Salvador y México, por ejemplo). Otros organismos como la Ouvidoria de Brasil, pese a su dependencia directa del Ejecutivo, ha logrado implementar la política sin mayores contratiempos en relación a su posibilidad autónoma de tomar decisiones.

Una alternativa a la posibilidad de captura ha sido la existencia de órganos colegiados a la cabeza de varios de estos órganos garantes (México, Chile, El Salvador), que permite la existencia de ciertos equilibrios internos y, en algunos casos, un control social más exhaustivo, al ser estos órganos compuestos por representantes de distintas ramas de la sociedad civil o por personas de alto reconocimiento y prestigio social.

Sin perjuicio de todo lo anterior, una cuestión fundamental es sin duda la capacidad de investigar y aplicar sanciones, sean estas pecuniarias o administrativas, de lo contrario la exigibilidad pasa a ser letra muerta.

¹³ En el caso de Chile, el órgano del Ejecutivo ha sido el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en el caso del El Salvador, la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (SPCTA)

CUADRO 3. ÓRGANO GARANTE Y AUTONOMÍA

País	ÓRGANO GARANTE	NATURALEZA DEL ÓRGANO GARANTE
Argentina	No a nivel nacional	--
Bolivia	Ministerio de Transparencia institucional y lucha contra la corrupción	No es órgano garante
Brasil	Ouvidoria de la Controladoria Geral da União	La Contraloría General de la Unión depende de la presidencia de la república
Chile	Consejo para la Transparencia (CPLT)	Corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio
Colombia	Ministerio Público	órgano autónomo frente a las demás ramas del Estado
Costa Rica	--	--
Ecuador	Defensoría del Pueblo	Órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior
El Salvador	Instituto de Acceso a la Información Pública	Institución de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera
Guatemala	Comisión Presidencial de Transparencia (COPRET)	No es órgano garante
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública	Órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria,
México	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Protección de datos personales (IFAI)	El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la ciudad de México
Nicaragua	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	No es órgano garante
Panamá	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información	Órgano público, independiente y autónomo
Paraguay	No	--
Perú	Defensor del Pueblo	--
República Dominicana	No	--
Uruguay	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)	No
Venezuela	No	--

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

5. ALCANCE DE LA NORMA

En todos los países donde existe una norma específica en materia de transparencia y acceso a la información se identifica a las instituciones que tienen el deber de cumplir la ley (sujetos obligados). En algunos casos, dicha norma sólo alcanza al poder ejecutivo, mientras que en otros casos involucra también a otros órganos del Estado e incluso, a instituciones que siendo de naturaleza privada, reciben aportes del aparato público, ya sea por contrataciones o concesiones. Del mismo modo, es posible observar que mientras en algunos países el listado de instituciones obligadas es muy restringido, en otros casos, como Colombia y Guatemala el listado resulta extenso, por lo que se hace más difícil identificar con exactitud cuál es el volumen de los sujetos obligados.

Existe también una diferencia entre Estados federales y unitarios. En el primer caso, donde se encuentra México, Brasil y Argentina, la norma tiene un alcance limitado y en general se aplica

sólo a la federación (como en el caso de México y Brasil), mientras que países como Argentina si bien no tienen una ley específica a nivel nacional, tienen una normativa que rige para la ciudad de Buenos Aires. Sin perjuicio de lo anterior, en la reforma constitucional de febrero de 2014 en México se ha establecido la necesidad de uniformar los criterios y las normas de aplicación del derecho de acceso a la información en cada una de las entidades federativas, de manera de evitar la disparidad que se observa en su aplicación en todo el país.

El siguiente cuadro muestra el alcance de la normativa en relación a los sujetos obligados. Se considera acotado, cuando sólo obliga a entidades del ejecutivo o a un número reducido de sujetos; se considera amplio cuando considera a más de un poder del Estado y algunos otros sujetos; se considera muy amplio cuando además de todo lo anterior considera sujetos incluso del mundo privado, siendo en muchos casos difícil determinar con exactitud el volumen de entidades contempladas en la legislación.

CUADRO 4. CLASIFICACIÓN DE ALCANCE DE LA NORMA SEGÚN SUJETOS OBLIGADOS POR LA NORMA

PAÍS	ALCANCE DE LA NORMA
Argentina	--
Bolivia	--
Brasil	Amplio
Chile	Acotado
Colombia	Muy Amplio
Costa Rica	--
Ecuador	Amplio
El Salvador	Acotado
Guatemala	Muy Amplio
Honduras	Amplio
México	Amplio
Nicaragua	Amplio
Panamá	Amplio
Paraguay	Acotado
Perú	Amplio
República Dominicana	Amplio
Uruguay	Muy amplio
Venezuela	--

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

Sin perjuicio del número de sujetos obligados por la norma, sin lugar a dudas vuelve a cobrar relevancia la existencia de un órgano garante que pueda vigilar la aplicación de la norma y tenga posibilidad de sancionar el incumplimiento. El ejemplo más evidente de ello son Guatemala y Uruguay, que teniendo normativas amplias en materia de sujetos obligados, no tienen un órgano garante específico capaz de investigar y aplicar sanciones, aunque por ejemplo en el caso de Uruguay, el poder judicial debiera cumplir esta función mientras en el caso de Guatemala, no es claro donde radica esta tarea.

En este punto, nuevamente es importante no sólo el alcance de los sujetos obligados y la capacidad de sancionar los incumplimientos, sino que también la posibilidad de distinguir claramente aquella información que es sujeta de transparencia activa (o información oficiosa), como transparencia pasiva (o derecho de acceso).

6. DISTINCIÓN ENTRE TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA

Todos los países que tienen norma específica en la región distinguen claramente en la norma entre transparencia activa y pasiva, menos en el caso de Paraguay, que siendo la ley más nueva en Latinoamérica, no realiza esa distinción. Esta es una política importante, porque, en materia de transparencia activa, establece claramente qué información debe estar permanentemente a disposición del ciudadano, generalmente en soporte electrónico a través de sitios web y la periodicidad de actualización. Por su parte, en materia de transparencia pasiva o derecho a acceso, se establece también con claridad los procedimientos para que cualquier ciudadano pueda solicitar información pública.

Vale la pena en este punto, recoger algunos de los nueve principios establecidos por ARTICULO19 que recoge las mejores prácticas en derecho de acceso y que ayudan a comprender de mejor manera la forma en que se hace efectiva la transparencia activa y pasiva¹⁴. Entre ellas:

- **Principio 1:** transparencia máxima. Que supone que "el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar este derecho".

- **Principio 2:** Obligación de publicar. Implica que los organismos deben tener la obligación de "publicar la información clave". La ampliación de este principio no sólo habilita las obligaciones en materia de transparencia activa, sino que también promueve la transparencia proactiva, es decir, atender en específico la necesidad de las personas de contar con cierta información, minimizando las solicitudes de acceso.

- **Principio 3:** Promoción del gobierno abierto. Considera que las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental.

- **Principio 4:** Limitación de las excepciones. Que en otras palabras es la delimitación clara de las causales de reserva de la información.

- **Principio 5:** Procesos para facilitar acceso, que supone que estos estén claramente establecidos, aun cuando se trata de solicitudes de acceso.

- **Principio 6:** Costos no deben ser impedimento para acceder a información

¹⁴ Citado por Mendel (2009). Principios de Artículo19 disponible en <http://www.articulo19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf> [visitado el 20 de noviembre de 2014]

CUADRO 4. CLASIFICACIÓN DE ALCANCE DE LA NORMA SEGÚN SUJETOS OBLIGADOS POR LA NORMA

PAÍS	DISTINGUE ENTRE TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA
Argentina	---
Bolivia	---
Brasil	Si
Chile	Si
Colombia	Si
Costa Rica	---
Ecuador	Si
El Salvador	Si
Guatemala	Si
Honduras	Si
México	Si
Nicaragua	Si
Panamá	Si
Paraguay	No
Perú	Si
República Dominicana	Si
Uruguay	Si
Venezuela	--

Fuente: Elaboración propia en base a recopilación de información relevante por país

Mirando la realidad de la región y en relación a estos principios, vale la pena comentar algunas cosas. Primero, efectivamente la obligación de publicar y la promoción del gobierno abierto son dos principios que están muy vinculados en las disposiciones en materia de transparencia activa. En tal sentido, es posible encontrar que algunos países, entre ellos El Salvador, desarrollan un esfuerzo que va más allá de la norma y ponen a disposición de los ciudadanos más información de la que les obliga la ley en sus portales web, no obstante esta estimulante iniciativa choca con la baja penetración de internet que tiene aún el país (una de las más bajas de América Latina de acuerdo a Latinobarómetro). Destaca en varios países de la región también, avances importantes en transparencia proactiva, es decir, la publicación de información que va más allá simplemente de la obligación de publicar ciertos datos. Por cierto, la

posibilidad de que estas iniciativas logren romper con la lógica del secretismo en el estado será sólo posible de observar en el largo plazo.

Dentro de las obligaciones en materia de derecho de acceso (transparencia pasiva) es particularmente importante atender dos principios que son fundamentales: la limitación de excepciones, los procesos para facilitar el acceso y los costos.

Respecto al primero, es posible observar en general que la mayoría de los países contempla un conjunto de materias que no están sujetas a las normas de acceso por razones acotadas porque constituyen información sensible ya sea porque están sujetas a la protección de datos o porque son temas de interés y seguridad nacional. No obstante, la acumulación de reclamaciones sobre casos particulares en cada país, da cuenta que la interpretación de

estas causales de reserva puede, en muchos casos, tener más de una interpretación y dependerá de las decisiones del garante y/o del poder judicial los precedentes que se vaya marcando.

Sobre los procesos, hay aquí una cuestión clave que tiene que ver con las condiciones de operación de la ley y los recursos disponibles para cumplirla desde los sujetos obligados. Así, por ejemplo, la existencia de "unidades de enlace" u oficinas de acceso para el ejercicio del derecho, así como la existencia de recurso humano disponible para la tarea, es una cuestión clave. Del mismo modo, es muy importante que para hacer solicitudes de acceso exista un procedimiento claro y accesible, sea este presencial o electrónico, del mismo modo que sean conocidos los mecanismos de reclamación en caso de no cumplimiento (con plazos acotados). De acuerdo a lo observado en cada país, muchas veces las dificultades para instalar el recurso humano en el sujeto obligado, termina limitando el ejercicio del derecho más allá incluso que las normas establezcan los procedimientos.

Por su parte, respecto a los costos, se observa que varios reglamentos y normativas de la región asumen que es posible que el sujeto obligado asuma la responsabilidad hasta cierto costos y que el resto debe ser asumido por el solicitante. Si bien no se tiene registros disponibles, es importante considerar que ante solicitudes poco precisas, una causal de denegación de información puede ir justamente por esta vía.

Por último, tan importante como la existencia de procedimientos claros en materia de solicitud y reclamo (o amparo), es la existencia de adecuados mecanismos de fiscalización, que permita identificar nudos críticos en el funcionamiento de la política.

7. CONCLUSIONES: AVANCES Y DESAFÍOS

Lo observado en los puntos propuestos en relación a la realidad latinoamericana permite señalar que una buena combinación de los cuatro aspectos señalados, más la existencia real de mecanismos de control y sanción propician una cultura de la transparencia donde el derecho de acceso sea respetado como un derecho humano fundamental. No obstante, es menester reconocer que esto no es suficiente.

En efecto, es preciso considerar que este tipo de políticas operan en contexto institucionales que muchas veces son complejos desde el punto de vista, por ejemplo, de la capacidad estatal o de la instalación de la cultura democrática en todos los niveles. La consecuencia de ello puede ser, por ejemplo, la inestabilidad de las reglas del juego, la falta de respeto al estado de derecho o la ausencia de mecanismos que aseguren efectivamente la libertad de expresión con el consecuente riesgo para la política de transparencia y acceso, más allá de las bondades de su diseño.

Lo anterior es relevante y plantea un desafío importante para los países que componen la RTA, porque es evidente que no se trata de exportar modelos únicos de organización institucional, de legislación, ni de aplicación de la política, simplemente a través del levantamiento de buenas prácticas. El aprendizaje de la región en materia de acceso a la información, sobre todo considerando la juventud de la política, es que los entornos institucionales son determinantes a la hora de marcar avances y retrocesos en el derecho. Esto implica no sólo las materias específicas referidas a la legislación en derecho de acceso, sino que las condiciones específicas del sistema político y democrático del país. De este modo, la existencia de controles interinstitucionales, así el fortalecimiento de la sociedad civil para el ejercicio de accountability "social" como diría Guillermo O'Donnell, son claves a la hora de darle solidez a la política. En tal sentido, debiera ser rol de una instancia de colaboración como la RTA atender también estas condiciones a la hora de levantar agendas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aninat, Cristóbal; del Solar, Felipe (2009). "Políticas de probidad y Transparencia para el Estado de Chile" en de la Fuente (et.al) Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Serie Estudios, volumen 1. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Celhay, Pablo. Gil, Daniel. (2009). "Experiencia comparada en acceso a la información pública" en de la Fuente (et.al) Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas. Serie Estudios, volumen 1. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Dahl, Robert. (1989). *La Poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De la Fuente, Gloria y Mlynarz, Danae. (2012). *El pueblo unido: mitos y realidades de la participación ciudadana en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Florini, A. M. (1998). «*The End of Secrecy*». Foreign Policy.
- Fung, Archon; Mary Graham y David Weil (2003). «*The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?*». John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series RWP03-039.
- Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Mendel, Toby. (2009). *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Unesco, 2009. Disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>
- Mlynarz, Danae; de la Fuente, Gloria; Estévez, Francisco y Rammsy, Claudio. (2011). *Acceso a la información pública y participación ciudadana*. Fundación Pracceso: Santiago
- Morris, Stephen and Blake, Charles. 2010. *Corruption & politics in Latin America: national & regional dynamics*. Lynne Rienner publishers: London
- O'Donnell, Guillermo. (2010). *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Paidós
- Organización de Estados Americanos- OEA. (). *Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Serie Legislación Modelo Secretaría de Asuntos Jurídicos Departamento de Cooperación Jurídica OEA*. Washington DC.
- Programa para el desarrollo de Naciones Unidas (2004). *La democracia en América Latina*. PNUD.
- Fundación Proacceso. (2008). *Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile*.
- Velásquez, Luis; Oliveros, Adela y Méndez, Diana. (2009). *Mejor Información más desarrollo: análisis comparativo del índice de presupuesto Abierto 2006 y 2008*. Corporación Acción Ciudadana Colombia.

ANEXOS

1. Reconocimiento constitucional al Acceso a la Información (libertad de expresión, habeas data y libertad de petición)

País	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	AÑO CONSTITUCIÓN	CONTENIDO
Argentina	No	2004	--
Bolivia	Si		Artículo 21, inciso 6. "Las bolivianas y bolivianos tienen los siguientes derechos...6. A acceder a la información, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual y colectiva"
Brasil	Si	1988	Artículo 5 N° 14 "Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional"
Chile	Si	1980 ¹⁵	Artículo 8 "Son públicos los actos y resoluciones del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quorum calificado podrá establecer reserva o secreto de aquello o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional"
Colombia	Si	1991	Artículo 20 "Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación".
Costa Rica	Si	1949	Artículo 27 "Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución"
Ecuador	Sí	2008	Artículo 91 "La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo a la ley"

¹⁵Incorporado en el artículo 1 N°3 de la reforma constitucional 20.050 de agosto de 2005.

El Salvador	Si	1982	Se reconoce pero como un derivado del reconocimiento a la libertad de expresión.
Guatemala	No	--	--
Honduras	Si	1982 ¹⁶	Como un derivado del reconocimiento constitucional del "habeas data".
México	Si	1917 ¹⁷	Artículo 6 "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.
Nicaragua	Si	1987	Artículo 66 "Los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección"
Panamá	Si	1972 ¹⁸	Artículo 43 "Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que este acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación"
Paraguay	Si	1992	Artículo 28 "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuaníme.
Perú	Si	1993	Artículo 2, numeral 5 "Toda persona tiene derecho... A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional"
República Dominicana	Si	2010	Artículos 49 "Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, de acuerdo a la Constitución y la ley"

¹⁶ Título IV, capítulo 1. que fue modificado por el decreto 243 de 2003

¹⁷ El reconocimiento del derecho de acceso proviene de una serie de modificaciones constitucionales realizadas el 2007 y 2013.

¹⁸ Actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

Uruguay	Sí	1967	El derecho de acceso no tiene consagración expresa en el texto constitucional, no obstante, el artículo 72 es una cláusula abierta por dónde ingresan los derechos inherentes a la personalidad humana y a la forma republicana de gobierno, dónde la doctrina ha entendido que ingresan los tratados de derechos humanos ratificados por el país. Si hay consagración expresa del derecho de libertad de expresión en el artículo 29 de la Constitución.
Venezuela	Sí	1999	Artículo 28 "Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley." Artículo 143 "Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad."

2. Sujetos obligados por país de acuerdo a la norma específica de Acceso a la Información

País	SUJETOS OBLIGADOS
Argentina	---
Bolivia	---
Brasil	<p>Organos públicos integrantes de la administración directa de los poderes ejecutivo, legislativo, incluyendo las cortes de cuentas, poder judicial y el Ministerio Público. Las autarquías, las fundaciones públicas, las empresas públicas, las sociedades de economía mixta y demás entidades controladas directa o indirectamente por la Unión. Estado, distrito federal y municipios.</p>
Chile	<p>Ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. La Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones de esta ley que expresamente ésta señale, y a las de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1° precedente. También se aplicarán las disposiciones que esta ley expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. Los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1° precedente</p>
Colombia	<p>Toda entidad pública, incluyendo pertenecientes a todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos de control Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto a la información directamente relacionada con la prestación del servicio público Cualquier persona natural o jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos ciudadanos Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza y origen público.</p>
Costa Rica	--

Ecuador	<p>Los organismos y entidades que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política</p> <p>Los entes señalados en el artículo 1 de la ley, a saber, Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.</p> <p>Las personas jurídicas cuyas acciones o participaciones pertenezcan en todo o en parte al Estado, exclusivamente sobre el destino y manejo de recursos del Estado;</p> <p>El derecho de acceso a la información de los diputados de la República se rige conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento Interno;</p> <p>Las corporaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales (ONG's) aunque tengan el carácter de privadas y sean encargadas de la provisión o administración de bienes o servicios públicos, que mantengan convenios, contratos o cualquier forma contractual con instituciones públicas y/u organismos internacionales, siempre y cuando la finalidad de su función sea pública;</p> <p>Las personas jurídicas de derecho privado, que sean delegatarias o concesionarias o cualquier otra forma contractual de servicios públicos del Estado, en los términos del respectivo contrato;</p> <p>Las personas jurídicas de derecho privado, que realicen gestiones públicas o se financien parcial o totalmente con recursos públicos y únicamente en lo relacionada con dichas gestiones o con las acciones o actividades a las que se destinen tales recursos; y,</p> <p>Las personas jurídicas de derecho privado que posean información pública en los términos de esta Ley.</p>
El Salvador	<p>Organos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquiera otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general.</p> <p>Están obligadas también las sociedades de economía mixta, las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos referidos sólo a la función pública conferida.</p> <p>A ley obliga a todos los servidores públicos dentro y fuera del país.</p>

Guatemala

Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite, dentro de los que se incluye el siguiente listado, que es enunciativo y no limitativo:

Organismo Ejecutivo, todas sus dependencias, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;

Organismo Legislativo y todas las dependencias que lo integran;

Organismo Judicial y todas las dependencias que lo integran;

Todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;

Corte de Constitucionalidad;

Tribunal Supremo Electoral;

Contraloría General de Cuentas;

Ministerio Público;

Procuraduría General de la Nación;

Procurador de los Derechos Humanos;

Instituto de la Defensa Pública Penal;

Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala;

Registro Nacional de las Personas;

Instituto de Fomento Municipal;

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;

Instituto de Previsión Militar;

Gobernaciones Departamentales;

Municipalidades;

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;

Banco de Guatemala;

Junta Monetaria;

Superintendencia de Bancos;

Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, federaciones y asociaciones deportivas nacionales y departamentales que la integran;

Comité Olímpico Guatemalteco;

Universidad de San Carlos de Guatemala;

Superintendencia de Administración Tributaria;

Superintendencia de Telecomunicaciones;

Empresas del Estado y las entidades privadas que ejerzan funciones públicas;

Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y asociaciones que reciban, administren o ejecuten fondos públicos;

Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado;

Las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado;

Organismos y entidades públicas o privadas internacionales que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos;

Los fideicomisarios y fideicomitentes de los fideicomisos que se constituyan o administren con fondos públicos o provenientes de préstamos, convenios o tratados internacionales suscritos por la República Guatemala;

Las personas individuales o jurídicas de cualquier naturaleza que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos por cualquier concepto, incluyendo los denominados fondos privativos o similares;

Comités, patronatos, asociaciones autorizadas por la ley para la recaudación y manejo de fondos para fines públicos y de beneficio social, que perciban aportes o donaciones del Estado.

Honduras	<p>a) El Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, las instituciones autónomas, las municipalidades y los demás órganos e instituciones del Estado; b) Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD'S) y en general todas aquellas personas naturales o jurídicas que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen, sea nacional o extranjero o sea por sí misma o a nombre del Estado o donde éste haya sido garante, y todas aquellas organizaciones gremiales que reciban ingresos por la emisión de timbres, por la retención de bienes o que estén exentos del pago de impuestos;</p>
México	<p>El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y Cualquier otro órgano federal. La reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución de febrero de 2014 amplió el número de sujetos obligados, incorporando los siguientes: Toda autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.</p>
Nicaragua	<p>Entidades o Institución Pública: Los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) con sus dependencias, organismos adscritos o independientes, Entes Autónomos y Gubernamentales, incluidas sus empresas; los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica con sus correspondientes dependencias y empresas y las entidades autónomas establecidas en la Constitución Política de Nicaragua. Otras Entidades o Instituciones sometidas a la Ley de Acceso a la Información Pública: Toda entidad mixta o privada que sea concesionaria de servicios públicos; y las personas de derecho público o privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en apoyo de las entidades antes citadas o reciban recursos provenientes del Presupuesto General de la República sujetos a la rendición de cuentas.</p>
Panamá	<p>Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.</p>
Paraguay	<p>Organos pertenecientes a la administración central, los descentralizados, entes autónomos, autárquicos, empresas y sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, entidades binacionales, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, gobiernos departamentales, municipalidades y la contraloría general de la república. Las empresas públicas que suministren servicios públicos están también obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio en relación a este.</p>

Perú	<p>De acuerdo a la ley 27444 (de El poder ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos descentralizados El poder legislativo El poder judicial Los gobiernos regionales Los gobiernos locales Los organismos a los que la constitución política del peru y leyes confieren autonomía Las demás entidaes y organismos, proyectos y programas de estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, or tanto, se considern sujetas a las normas comunes de derceho publico, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presta servicios públicos o ejercen función administrativa en virtud de concesión, delegación o autorización del estado</p>
República Dominicana	<p>Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal, incluyendo: Organismos y entidades de la administración pública centralizada; Organismos y entidades autónomas y/o descentralizadas del Estado, incluyendo el Distrito Nacional y los organismos municipales; Organismos y entidades autárquicos y/o descentralizados del Estado; Empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado; Sociedades anónimas, compañías anónimas y compañías por acciones con participación estatal; Organismos e instituciones de derecho privado que reciban recursos provenientes del Presupuesto Nacional para la consecución de sus fines; El Poder Legislativo, en cuanto a sus actividades administrativas; El Poder Judicial, en cuanto a sus actividades administrativas.</p>
Uruguay	Organismos públicos, sean o no estatales
Venezuela	---

DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS: TENDENCIAS Y DESAFÍOS

PATRICIA REYES

Profesora de Derecho y Tecnologías y de Derecho Parlamentario, Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Abogada, Universidad de Chile. Magíster en Gestión Organizaciones (MBA), Universidad de Valparaíso. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

patricia.reyes@uv.cl

ROCÍO NORIEGA¹

Asesora gobernabilidad, ética y transparencia en el PNUD. Profesora en Diplomados de Probidad e Instrumentos Internacionales contra la Corrupción en la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad del Desarrollo. Abogada, LL.M (University of Texas at Austin), Diplomada de Especialización en Economía (Universidad de Chile).

rocio.noriega@undp.org

Resumen

El artículo sostiene que la apertura de datos gubernamentales fomenta el control y la participación social y garantiza un efectivo derecho de acceso a la información pública.

Para estos efectos, las autoras, revisan los orígenes, conceptos y principios orientadores de la doctrina o filosofía del open gov data, para luego presentar las últimas tendencias e iniciativas en la materia. En este ámbito describen la normativa, alianzas internacionales, políticas públicas y plataformas desarrolladas por diversos países y organizaciones con el fin de fomentar la reutilización y redistribución de la información pública.

Palabras clave: Datos abiertos, control social, participación ciudadana, transparencia.

Abstract:

The article argues that opening government data promotes control and citizen participation, ensuring an effective right of access to public information. To this end, the authors, reviewed the origins, concepts and guiding principles of the doctrine or philosophy of open gov data, and then present the latest trends and initiatives in the field. In this area, the authors describe the regulations, international partnerships, public policies and platforms developed by various countries and organizations to promote, reuse, and redistribute public information.

Key words: Open data, social control, citizen participation, transparency.

¹ Al momento de escribir este artículo se desempeñaba como Investigadora en Chile Transparente.

INTRODUCCIÓN

En la sociedad red¹ y bajo un gobierno de la información centrado en los ciudadanos (Reyes Olmedo et al., 2011), el derecho a acceder a la información pública se erige como un derecho humano fundamental², en virtud del cual se garantiza que las personas accedan a la información que elaboran o poseen los órganos del Estado.

Sin embargo, la práctica ha denotado que no basta con que la información esté disponible, sino que ella debe cumplir con ciertos requisitos para satisfacer las expectativas ciudadanas de transparencia y apertura. Con este objetivo, el movimiento que postula la apertura de datos gubernamentales (*open gov data*) invita a las autoridades a implementar un acceso a la información pública que cumpla con ciertos estándares que permitan que los datos gubernamentales puedan además ser reusados y redistribuidos por cualquiera que acceda a ellos.

Bajo esa conceptualización surge posteriormente la iniciativa de lo que se ha denominado "Gobierno Abierto", el que propicia una amplia explotación de la información a través de la **transparencia** en la acción, procesos y datos del gobierno; la **colaboración** interna y externa; la **participación** ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas de transparencia y control social; y la **innovación** para la creación de productos y servicios con alto valor público.

Se debe considerar también que detrás de estas aproximaciones hay una filosofía económica que entiende que la entrega gratuita de datos gubernamentales es la forma más eficiente para incrementar el bienestar social si se le compara con otros modelos de distribución de información estatal³. En otras palabras, las iniciativas de "*open gov data*" y de gobierno abierto son motores de crecimiento económico, cuestión que se encuentra sustentada en alguna evidencia empírica⁴. En Europa por ejemplo, un estudio de 2011⁵, estableció que el mercado total de la información del sector público en 2008 ascendía a 35 mil millones de dólares. El mismo estudio indica que las ganancias económicas globales derivadas de una apertura mayor de la información del sector público serían de unos 50 mil millones de dólares anuales y las ganancias económicas totales, directas e indirectas, derivadas de las aplicaciones y el uso de esta información pública en la economía de la Unión Europea se situarían en torno a los 173 mil millones de dólares anuales.

Es también claro que la implementación de estas iniciativas ha requerido de importantes transformaciones, por un parte un cambio de paradigma acerca de la forma en que el Estado "administra" la información y se relaciona con el ciudadano, pues debe asumir un nuevo rol de gestor y no de propietario de la misma como se consideraba hasta ahora, y por otro en los propios ciudadanos que deben transitar de un rol pasivo de consumidores a

¹ El término "sociedad red" fue acuñado en 1991 por el holandés Jan van Dijk, para definir a una forma de sociedad que se organiza en redes, posteriormente Manuel Castells referirá a aquella sociedad en que las principales estructuras y actividades se organizan en torno a redes de información procesadas electrónicamente.

² Así es reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales, así como en numerosas legislaciones nacionales.

³ Newbery, David; Bently, Lionel y Pollok, Rufus. (2008) Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds. Cambridge University, commissioned jointly by the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) and HM Treasury in July 2007. Disponible en: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file45136.pdf> [visitado: noviembre 2014]

⁴ Fornefeld, Boele-Keimer, Recher y Fanning. (2009). 'Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors'. Estudio elaborado por MICUS Management Consulting para la Comisión Europea. Disponible en http://epsiplatform.eu/sites/default/files/ezpublish_media/MICUS-Studie_PSI_EU_long.pdf [visitado: noviembre 2014]

⁵ Vickery, Graham (2011) "Review of recent studies on PSI re-use and related market developments" Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1093 [visitado: noviembre 2014]

un rol de productores, proveedores y distribuidores de información.

Si se observa el desarrollo de estas iniciativas, en un comienzo los gobiernos comenzaron a hacer disponible la información mediante la publicación de sets de datos abiertos que cumplieran con los estándares y principios de la apertura gubernamental, pero ello no fue suficiente para involucrar a los ciudadanos de forma activa. Los desarrolladores tecnológicos debieron entonces trabajar para mejorar la transparencia de los datos a través de la creación de aplicaciones tecnológicas, servicios y negocios que potenciarán el uso de la información por los ciudadanos.

Para lograr este objetivo, se utiliza la modalidad de realización de concursos y/o *hackathones*, que son instancias, convocadas por los gobiernos o entidades estatales, para reunir desarrolladores tecnológicos con autoridades públicas, en las que estos últimos presentan sus datos y las problemática asociadas a su uso y aquéllos proponen y/o desarrollan aplicaciones en que se utilizan esos datos disponibilizados por el Estado⁶.

Una dificultad de este mecanismo es que las aplicaciones son del "gusto" del desarrollador y no incrementan necesariamente el nivel de servicio que debe otorgar la entidad estatal, y por tanto, no siempre logran el impacto buscado (Lee et al., 2014).

Otra modalidad de desarrollo es mediante el *Crowdsourcing*, actividad en que se invita a un grupo de personas o comunidades de la sociedad civil para que participe con sus ideas sobre servicios o contenidos que se pueden crear con los datos abiertos. Habitualmente se trata de cooperación en línea y lo positivo es que se recibe la retroalimentación de los ciudadanos sobre los retos a los que se enfrenta un organismo o sobre las mismas

necesidades de las personas, logrando además, el efecto de conectar a los ciudadanos con sus autoridades (Almirall et al., 2014).

Como vemos, cualquiera sea el método y/o la tecnología utilizada, lo que se busca por un lado es ofrecer nuevos servicios, a través de diferentes visualizaciones, para que los ciudadanos se beneficien de la información pública, pero también que los datos sean reutilizados para la generación de nuevos negocios.

Lo anterior, ya demostrado, es el resultado positivo de esta interacción entre Estado y ciudadanos, pues hay un mayor compromiso entre éstos y las autoridades; las ONG al analizar los datos relacionados con su misión pueden ofrecer apoyo y soluciones a problemas de interés público como la seguridad, educación, salud, vivienda; se crean nuevos negocios de servicios o productos como aplicaciones para teléfonos inteligentes, y el mismo Estado puede mejorar sus servicios y procesos (Schrier, Bill, 2014).

Sin embargo, y a pesar de los evidentes avances mundiales en la publicación y uso de datos abiertos que revisaremos a continuación, un análisis realizado en EE.UU. sobre la usabilidad de las aplicaciones, mostró que aquellas creadas con datos abiertos públicos no se encontraban ni siquiera en las 100 aplicaciones más descargadas por los usuarios (Lee et al., 2014).

Igualmente, y de acuerdo al Barómetro de Datos Abiertos 2013, menos del siete por ciento de los datos publicados son reutilizables adecuadamente (Open Data Research Network, 2013).

Existe por tanto, un gran desafío para mejorar la usabilidad e impacto de los datos abiertos en la vida diaria de los ciudadanos.

⁶En Chile, esta modalidad la encontramos en abrechile.cl, *hackathon* organizada en noviembre 2014 por el Consejo para la Transparencia, la Secretaría General de la Presidencia y el apoyo de Programa de Naciones Unidas.

DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS (OPEN GOV DATA)

Origen y antecedentes

Este movimiento, se expande con fuerza en el mundo entero a partir del año 2007⁷, fecha en que se desarrollaron los *Principles of Open Government Data*⁸ en Estados Unidos. En general, el movimiento intenta crear conciencia e incentivar la apertura de datos gubernamentales, en términos que éstos puedan ser usados, reusados y redistribuidos por los ciudadanos. Lo anterior, en el entendido que la mejor forma de utilizar tus datos se le ocurrirá a otro, tal como se ha expresado por la Subcomisión Networking and Information Technology Research and Development (NITRD) de la Oficina de Política Científica y Tecnológica de los EE.UU., al describir la importancia de los datos compartidos en materia de ciencia y tecnología: *"El poder de la información digital es limitado solamente por el poder de la mente humana. Los datos no son consumidos por las ideas y las innovaciones ya que esa chispa da origen o son más bien un combustible sin fin para la creatividad. Incluso un pequeño fragmento de información, si se encuentra, puede conducir un gran salto de la creatividad. El poder de un conjunto de datos puede ser amplificado por el ingenio a través de aplicaciones inimaginables por los autores y distar absolutamente del campo u objetivo original"* (Networking and Information Technology Research and Development NITRD, 2009).

Concepto

En términos generales la apertura de datos gubernamentales se define por sus propulsores, como información del sector público que se comparte con el público en forma digital, a través de Internet, de una manera que promueva su análisis y reutilización⁹.

Aparece interesante también consignar que un desarrollo de la apertura de datos avanza hacia la publicación gubernamental de datos abiertos linkeables, lo que supone una mayor y verdadera "democratización de la información", pues propone la construcción de un ciclo de vida y/o flujo de procesamiento de los datos que supone que son recogidos, estructurados, y enlazados por los distintos agentes, para permitir su distribución oportuna e incentivar luego la supervisión y/o corrección por parte del público que los utiliza.

Principios y requisitos

Según postula la doctrina de la apertura de datos gubernamentales, la información debe ser accesible, confiable, consistente, actualizada, fácil de usar y de interpretar. Pero además, como hemos mencionado, debe ser reusable y redistribuible. En este sentido son válidos los Ocho Principios que informan esta apertura de datos gubernamentales, que de acuerdo a lo señalado fueron desarrollados en el año 2007 por el grupo de Sebastopol. Estos principios son los siguientes:

1. Completitud. Toda la data pública debe estar disponible. Data pública es la que se produce por los órganos públicos y/o con recursos públicos y que no está sujeta a condiciones de reserva o secreto.
2. Fuente primaria. Los datos deben ser de la fuente primaria (raw data) con el mayor nivel de granularidad posible.
3. Oportunidad. Debe ponerse a disposición de todos lo más pronto posible.
4. Disponibilidad. A todo tipo de usuarios y para todos los propósitos.

⁷ El hito está marcado por la reunión de Sebastopol, California, coordinada por Tim O'Reilly y Carl Malamud y con el patrocinio de Sunlight Foundation, Google y Yahoo, y en la que participaron más de 30 organizaciones.

⁸ 8 Principles of Open Government Data. Disponible en: <http://www.opengovdata.org/home/8principles> [visitado: octubre 2014]

⁹ Definición disponible en: <http://www.opengovdata.org> [visitado: octubre 2014]

5. Procesable. Datos estructurados que puedan ser procesados automáticamente.

6. Sin discriminación. Disponible a cualquiera sin necesidad de registro.

7. No propietaria. No esté en formatos asociados a alguna entidad o bien que requieran de algún tipo de herramienta propietaria para su uso.

8. Licenciamiento libre. No sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho.

A estos ocho principios, se han añadido posteriormente los siguientes¹⁰:

9. Permanencia: Los datos deben estar disponibles en un sitio de Internet estable por tiempo indefinido.

10. Procedencia y confianza: El contenido publicado debe ser firmado digitalmente o incluir la certificación de la fecha de publicación o creación, con el objeto de asegurar su autenticidad e integridad.

TENDENCIAS E INICIATIVAS EN APERTURA DE DATOS GUBERNAMENTALES

En 2013 la organización estadounidense sin fines de lucro Open Data Institute, fundada por el creador de World Wide Web, Sir Tim Berners-Lee, realizó el primer ranking en esta materia, y lo denominó "Barómetro de Open Data 2013"¹¹. Esta clasificación evalúa tres dimensiones, la preparación,

implementación y el impacto emergente, midiendo este último aspecto el grado en que la utilización de los datos apoya cambios con valor social.

La primera dimensión corresponde a "**Readiness**" o **preparación** que identifica hasta qué punto un país ha incorporado en las bases políticas, sociales y económicas los beneficios potenciales de los datos abiertos, tomando en cuenta la disposición no solamente de los gobiernos, sino también de las empresas, los ciudadanos y la sociedad civil. La segunda dimensión que se analiza es la **Implementación**, que identifica el grado en que el gobierno ha publicado una serie de conjuntos de datos clave para apoyar la innovación, la rendición de cuentas y la mejora de su política social. La última dimensión es sobre **Impactos Emergentes**, que tiene por objetivo identificar el grado en que la utilización de los datos abiertos ha apoyado el cambio positivo de la política, lo social, el medio ambiente y la economía (Open Data Institute, 2013).

En este primer ranking del resaltaron en los primeros cinco lugares los siguientes países: Reino Unido, Estados Unidos, Suecia, Nueva Zelanda, Noruega y Dinamarca (ambos en quinto lugar). Chile quedó en el lugar 25 junto con México.

A continuación se analiza algunas de las últimas tendencias e iniciativas de utilización de datos gubernamentales abiertos.

Unión Europea

Dentro del marco del acceso a la información pública, Europa en el año 2003 aprobó la Directiva 2003/98/CE¹², a partir de la cual estableció

¹⁰ Algunos autores como Joshua Tauberer reconocen la existencia de 17 principios. Disponible en: <http://opengovdata.io/2012-02/page/5/principles-open-government-data> [visitado: octubre 2014]

¹¹ Barómetro de Open Data 2013. Disponible en: <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf> [visitado: octubre 2014]

¹² Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa del 17 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público. Texto disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ES:HTML> [visitado: noviembre 2014]

lineamientos mínimos para la reutilización de la información del sector público en la Comunidad. Posteriormente con la Declaración Ministerial de Malmö 2009¹³, la Declaración de Granada 2010¹⁴, la Agenda Digital para Europa¹⁵ y, finalmente el Plan de acción de administración electrónica 2011-2015¹⁶, se complementó ese marco jurídico, convirtiendo la promoción de la apertura de datos y su re-uso en un objetivo de la Unión Europea. En junio de 2013, la Directiva 2003/98/CE es modificada por la Directiva 2013/37/UE¹⁷ con el objetivo de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público en la Unión Europea, garantizar la eficacia del uso transfronterizo de documentos del sector público por las empresas privadas de todos los países para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido y por los ciudadanos para facilitar la libre circulación de la información y la comunicación.

Alianza para el Gobierno Abierto

Una iniciativa interesante de carácter global es esta Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* - OGP), que se formó en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas. Ocho países¹⁸ suscribieron, en ceremonia realizada en Nueva York, la Declaración sobre Gobierno Abierto¹⁹. OGP tiene por objetivo proporcionar una plataforma internacional para que "los reformadores nacionales

comprometidos a hacer que sus gobiernos sean más abiertos, responsables y sensible a los ciudadanos". En 2014, OGP aumentó de ocho países firmantes a 65. (OGP, 2014). En todos estos países, el gobierno y la sociedad civil están trabajando juntos para desarrollar y poner en práctica ambiciosas reformas del gobierno abierto por medio de planes de acción. En octubre de 2012 durante la reunión mundial en Londres, se crearon cinco grupos de trabajo que son los siguientes: acceso a la información, transparencia fiscal, *open data*, transparencia de recursos naturales, y transparencia legislativa. El Grupo de Trabajo de Datos Abiertos tiene por objetivo apoyar a los gobiernos, proveer un foro para intercambiar información y buenas prácticas, entre otras²⁰.

Los gobiernos, especialmente aquellos que son parte de la Alianza de Gobierno Abierto, están promoviendo activamente el uso de los datos abiertos, el primer portal se publicó en 2008 y se ha avanzado rápidamente, aunque de acuerdo al Barómetro de Datos Abiertos, pero se vuelve a acentuar, que menos del siete por ciento de los datos publicados son reutilizables adecuadamente. (Open Data Research Network, 2013).

En junio de 2013, los líderes del G8 firmaron la "Carta de Datos Abiertos", reconociendo su importancia para lograr progreso gubernamental y desarrollo socioeconómico. La Carta se basa en cinco principios: Datos Abiertos por Defecto,

¹³ Texto disponible en https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Tecnimap/pae_TECNIMAP-2010/BIBLIOTECA_PUBLICACIONES_PE_2010_Traduccion_castellano_Declaracion_Ministerial_de_Malmo.pdf [visitado: noviembre 2014]

¹⁴ Texto disponible en www.minetur.gob.es/es-es/.../declaracioncastellano.pdf [visitado: noviembre 2014]

¹⁵ Texto disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:REV1:ES:HTML>. [visitado: noviembre 2014]

¹⁶ Texto disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/docs/action_plan_en_act_part1_v2.pdf. [visitado: noviembre 2014]

¹⁷ Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público disponible en <http://secretariageneral.ugr.es/pages/normativa/fichaseuropeas/directiva201337ue> [visitado: 20.11.2014]

¹⁸ Estados Unidos, México, Brasil, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas.

¹⁹ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaracion-de-gobierno-abierto> [visitado: noviembre 2014]

²⁰ El plan de trabajo de este grupo está disponible en inglés en el siguiente link: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/ODWG%20Draft%20Workplan.pdf> [visitado: 20.11.2014].

Calidad y Cantidad, Reutilizables por todos, Mejor Gobernanza e Impulso a la Innovación. Estos principios se utilizarán en varias áreas de interés para los ciudadanos como son educación, salud, transporte, criminalidad, justicia, etcétera ("G8 Open Data Charter and Technical Annex - GOV. UK," 2013).

Reino Unido

En el ámbito de iniciativas públicas de cada país, Reino Unido es sin duda un líder indiscutido en materia de apertura de datos gubernamentales, de hecho tal como dijimos, el Barómetro de Datos Abiertos 2013 lo destaca en la posición número uno del ranking. Su portal data.gov.uk es uno de los repositorios de datos de origen público más importantes en la materia²¹. Además, en el marco de los desafíos jurídicos de la apertura gubernamental, desarrolló un plan de transparencia y datos abiertos que sometió al escrutinio público en una consulta ciudadana²² y en septiembre de 2010 liberó una licencia gubernamental de reutilización de los datos generados por el sector público denominada *Open Government Licence for Public Sector Information*²³. El Reino Unido sigue innovando en la materia de datos abiertos y apoyando su utilización, así en noviembre de 2014, el *British Standards Institute* (BSI) publicó normativa con el objeto de orientar a las autoridades públicas del Reino Unido a planificar mejor los proyectos "ciudad inteligente", siendo pionero en esta materia. El documento denominado BSI (PAS 182) tiene como objetivo abordar los obstáculos creados por la falta de conocimientos técnicos entre los tomadores de decisiones y el público, otorgándoles apoyo a través de la provisión de un modelo general para describir de manera uniforme

la información obtenida de los diferentes sectores. El otro documento BSI (EP 8101) tiene como meta influir en la gestión de grandes proyectos de infraestructura pública, la renovación de obras, entre otros, estableciendo que en el proceso de planificación y desarrollo se combinen de mejor forma los datos y la infraestructura en cada etapa (BIS, 2014).

Reino Unido cuenta con 324 aplicaciones en su sitio <http://data.gov.uk/apps>, por ejemplo: *Scoop Nights*, da a conocer el clima para poder llevar a cabo observaciones astronómicas; *Walkanomics*, informa sobre calles amigables para caminar y se apoya en *crowdsourcing*; *Flood Alerts API*, entrega información de la Agencia Ambiental de Inundaciones; *Neighbourhood Checker*, informa sobre criminalidad, educación, población de las comunas; y *Compare A-level schools* permite comparar los estándares de las escuelas. Aunque estas son las aplicaciones más votadas en el sitio, su uso es mínimo, el promedio es de 8 votos, aunque no se visualiza el número de descargas.

Estados Unidos

En Estados Unidos, la directiva *Open Government Directive*²⁴ de 2009 marcó las pautas que tienen que seguir las agencias gubernamentales estadounidenses para conseguir más transparencia, participación y colaboración. Entre otros objetivos, están los de controlar la calidad de los datos públicos y publicarlos en el formato adecuado en el portal data.gov²⁵. Sin embargo, la Administración Obama reconoció que la simple publicación de datos abiertos no era suficiente para hacer que fueran valiosos, por lo que en mayo de 2013 emitió una

²¹ Disponible en <http://data.gov.uk/data>. Mantiene más de 15.793 datasets [visitado: noviembre 2014].

²² Disponible en <https://www.gov.uk/government/consultations/business-plan-2011-15-transparency-consultation> [visitado: noviembre 2014].

²³ Texto completo disponible en inglés en: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence> [visitado: noviembre 2014].

²⁴ Texto completo en inglés disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf [visitado: noviembre 2014].

²⁵ Disponible en: <http://www.data.gov>. Mantiene más de 3.800 datasets registrados. [visitado: noviembre 2014].

²⁶ Texto disponible en inglés en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government> [visitado: noviembre 2014].

orden ejecutiva denominada *Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information*²⁶. Esta orden requiere que los datos del gobierno se publiquen en un formato legible para computadores, con licencia abierta y de forma predeterminada, permitiendo que exista mayor facilidad para que los datos sean buscados y analizados por la ciudadanía.

En Estados Unidos hay muchos ejemplos de organismos gubernamentales que publican sus *datasets*, de los cuales cabe destacar a la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) que ha sido una agencia pionera en la publicación de datos abiertos que van desde proyectos de naves, misiones, datos de observaciones, entre otros. Como parte de la Alianza de Gobierno Abierto, la agencia está trabajando para mejorar la accesibilidad a estos datos e incentivar el uso de los a través de un directorio que incluye información y enlaces directos a los más de 500 conjuntos de datos (Data NASA, 2014). A través de su concurso *International Space Apps Challenge* busca resolver de forma colaborativa necesidades globales aplicables tanto a la vida en la tierra y la vida en el espacio. En 2014, se presentaron 40 desafíos y 25 proyectos de Aplicaciones Espaciales²⁷.

Asimismo los estados y los municipios de Estados Unidos han desarrollado sus propios sitios web de datos abiertos. Recientemente Hawái recibió un reconocimiento del centro de pensamiento *Center for Data Innovation* de Washington, D.C. Lo destacable del sitio web de Hawái, <https://data.hawaii.gov/>, es la forma en la que presenta el conjunto de datos, por comunidad, seguridad, economía, medio ambiente, educación, etcétera, logrando que la navegación y búsqueda de información sean muy fáciles. Entre los datos que publica está la

información de gastos de campaña de candidatos, un directorio de empleadores "verdes", mapa de estacionamientos públicos entre otra información que realmente parece útil para el ciudadano.

Dentro de las aplicaciones que se han creado en Estados Unidos, se puede destacar *DontEatat*²⁸, que con información del de la agencia de salud de Nueva York, advierte a sus usuarios si el restaurante en el que se encuentran ha sido multado por violaciones a la legislación sanitaria. Un ejemplo sobre cómo utilizar los datos abiertos y la información bidireccional es *CycleAtlanta*²⁹ permite que los planificadores de transporte de Atlanta conozcan qué rutas prefieren los ciclistas con el objetivo de mejorar las estrategias de infraestructura de las ciclovías y además, se pueden reportar problemas en la ruta, baches, obstrucciones, etcétera. *StreetBump*³⁰ de Boston funciona para que los automovilistas reporten los baches en las calles, así la ciudad captura información en tiempo real y puede planear su presupuesto de repavimentación.

Suecia

En 2009 Suecia lanza su sitio *Opengov.se* donde publica conjuntos de datos públicos del gobierno, en formato y con licencia abierta. Su objetivo es poner de relieve los beneficios del acceso abierto a los datos del gobierno y explicar cómo se hace esto en la práctica. Una división del este sitio es *GovTrack*³¹ que permite el acceso del público a los documentos que constituyen el proceso de toma de decisiones del gobierno, vincula todo el proceso y actos jurídicos, incluso los de la Unión Europea, lo que permite a los ciudadanos monitorear las áreas de su interés particular. Asimismo, incluye una API que permite a los

²⁷ La información este concurso está disponible en <https://2014.spaceappschallenge.org/> [visitado: noviembre 2014].

²⁸ Disponible en <http://www.donteatat/about> [visitado: noviembre 2014].

²⁹ Disponible en <http://cycleanatlanta.org/> En Google Play se clasifica entre las apps descargadas entre 1000 y 5000 veces [visitado: noviembre 2014].

³⁰ Disponible en <http://www.streetbump.org/> [visitado: noviembre 2014].

³¹ Disponible en <http://www.opengov.se/govtrack/> [visitado: noviembre 2014].

ciudadanos crear *feeds* personalizados. En 2011, se publicó el sitio Openaid.se con datos sobre los montos de ayuda que desembolsa Suecia, esto en consonancia con la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. El Congreso Sueco también publica en datos abiertos información sobre su trabajo, lista de parlamentarios, documentos, reportes de comités, proyectos de ley, votos, entre otros³².

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda firmó la Declaración sobre Gobierno Abierto y Transparente en 2011³³, por medio de este documento, el gobierno se comprometió a liberar de forma proactiva datos abiertos con el objetivo de permitir que el sector privado y la comunidad los utilizaran para hacer crecer la economía, fortalecer el tejido social y cultural, y mantener el medio ambiente. El objetivo era por un lado fomentar negocios, y por otro, fomentar la participación comunitaria en la toma de decisiones del gobierno, construyendo de forma colaborativa nuevos conocimientos con los datos existentes. Anualmente se revisa la implementación de la Declaración, este año concluyeron que los datos abiertos publicados están siendo reutilizados por la ciudadanía, que el 72% de las agencias gubernamentales reutilizan los datos de otros departamentos aumentando su eficacia, que han disminuido las solicitudes de información pública al tener más datos disponibles, que las agencias que tienen datos sensibles han podido entregarlos a usuarios registrados, entre otros avances (ICT Govt Nz, 2014).

Dinamarca

Dinamarca anunció su iniciativa de Open Data en 2009 y publicó su catálogo de datos en el sitio digitaliser.dk, en el cuál los organismos públicos registran sus propias bases de datos. En 2010 se publicaron las directrices técnicas y legales sobre datos abiertos, se introdujo la licencia de datos abiertos, y el DataCamp (*hackathon*). En 2013 lanzó geodatos con el mapa catastral, modelo de elevación danés y mapas de los cursos de agua.³⁴ También publicó el registro de empresas del país de forma completa.³⁵

Australia

Australia publicó en 2010, la Declaración de Gobierno Abierto,³⁶ y siguiendo los pasos de Estados Unidos lanzó a comienzos de 2012 su portal de datos abiertos data.gov.au³⁷. Este sitio web brinda un mecanismo para que los ciudadanos puedan realizar sugerencias o propongan datos o información que es de su interés, o bien, pueden solicitar que liberen datos para su consulta y utilización. Por medio de su *hackathon*, denominada *GovHack*, reúne anualmente desarrolladores con el objetivo de crear herramientas y aplicaciones innovadoras utilizando los datos gubernamentales abiertos a nivel nacional y local y en distintas categorías, (ciencia, medios de comunicación, inclusión social, tributario, etcétera).³⁸

Entre las aplicaciones ganadoras que apoyan a que todos los grupos de interés se percaten de la importancia de los datos abiertos está *Environment*

³² Información disponible en el siguiente link: <http://data.riksdagen.se/In-English/> [visitado: noviembre 2014].

³³ Disponible en: <https://ict.govt.nz/guidance-and-resources/open-government/declaration-open-and-transparent-government/> [visitado: noviembre 2014].

³⁴ Disponible en el siguiente link: <http://download.kortforsyningen.dk/> [visitado: noviembre 2014].

³⁵ Disponible en: <http://www.cvr.dk/Site/Forms/CMS/DisplayPage.aspx?pageid=123> [visitado: noviembre 2014].

³⁶ El texto completo de la declaración se puede consultar en <http://www.finance.gov.au/e-government/strategy-and-governance/gov2/declaration-of-open-government.html> [visitado: noviembre 2014].

³⁷ Disponible en: <http://www.data.gov.au>. Mantiene más de 5.200 datasets registrados [visitado: noviembre 2014].

³⁸ Se pueden visitar los distintos proyectos en: <http://hackerspace.govhack.org/projects> [visitado: noviembre 2014].

³⁹ Disponible en: <http://hackerspace.govhack.org/content/environment-metropolitan-melbourne> [visitado: noviembre 2014].

*Metropolitan Melbourne*³⁹ que investiga los posibles efectos de la actividad de la construcción en la calidad del agua. La aplicación pone de relieve las relaciones entre la actividad de construcción y los cambios en el medio ambiente que pueden no haber sido previamente identificados (GovHack, 2014). Otro proyecto ganador se llama *What Is Gov (Baby Don't Hurt Me)* que es un juego colaborativo que ayuda a aumentar el conocimiento de la amplitud de funciones en el Gobierno australiano⁴⁰. *GovTroll* tiene por objetivo que los ciudadanos tengan interacción con los congresistas, el usuario se registra con su red social y selecciona las materias de su interés, *GovTroll* revisa los debates parlamentarios y envía un mensaje al usuario de que su tema se está discutiendo. El usuario puede enviarle su opinión o sugerencia al congresista directamente a través de las redes sociales⁴¹.

Bilbao (España)

Existe una corriente de "ciudades inteligentes", entre estas, el Ayuntamiento de Bilbao que lanzó en noviembre 2014 su sitio de datos abiertos⁴². El objetivo es que la ciudadanía pueda evaluar la gestión municipal y que se promueva la eficiencia en la documentación y clasificación de datos dentro de la Administración municipal. El Ayuntamiento extendió una invitación al sector privado para que colabore en la reutilización de datos públicos, generando negocios y fomente la competitividad (Bilbao.net, 2014).

Chile⁴³

El año 2011, el Gobierno de Chile publicó Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2011-2014⁴⁴

el que establece su visión estratégica en cuanto al propósito que debe servir el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones al interior del Estado con miras a incrementar su eficiencia y para fortalecer la democracia.

Dentro de las iniciativas más interesantes que contiene dicho plan es la promoción de una política de "Datos Abiertos". De acuerdo al propio gobierno esta iniciativa implica: "[...] la publicación de conjuntos de datos, que las instituciones y en particular los Estados tienen en su poder, con el fin de que éstos sean divulgados y potencialmente utilizados por la sociedad en general, y en particular, por entidades que puedan agregar valor a dichos datos con el fin de elaborar productos de beneficio para los ciudadanos. Existe una gran variedad de datos que califican para estos fines: geográficos, meteorológicos, de tráfico, de la gestión del gobierno, el uso de los recursos fiscales, entre otros (Gobierno de Chile, 2012)."

En el contexto de la visión estratégica antes citada, el Gobierno de Chile se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto y, hacia finales de 2011, lanzó la marcha blanca de la iniciativa "Datos.gob.cl"⁴⁵. Dicha iniciativa está "... dirigida a proveer al público de un acceso expedito, abierto, y sin restricciones de uso, a conjuntos de datos gubernamentales, en formatos estructurados, que permitan su reutilización tanto por terceros como de manera automatizada, en el entendimiento que esto puede significar un importante estímulo a entidades que pueden agregar valor a dicha información y también eventualmente potenciar actividades de emprendimiento asociadas a la divulgación y agregación de información con relevancia para

⁴⁰ El video explicativo de este juego está en: <https://www.dropbox.com/s/7cv9l83qxf6pbya/GovHack2014.m4v> [visitado: noviembre 2014].

⁴¹ El video explicativo de esta app está en: https://www.youtube.com/watch?v=JS4e8ezce_k [visitado: noviembre 2014].

⁴² Disponible en: <http://www.bilbao.net/opedata/es/inicio> [visitado: noviembre 2014].

⁴³ Las opiniones emitidas son de estricta responsabilidad de sus autores. Estas no representan la opinión del Gobierno de Chile.

⁴⁴ Disponible en línea en http://www.modernizacion.gob.cl/assets/doc/Brochure_estrategia_MeGob.pdf [visitado: noviembre 2014].

⁴⁵ www.datos.gob.cl

⁴⁶ Por cada 100 habitantes fue 55,9 accesos por cada 100 habitantes en junio 2014.

el ciudadano." (MINSEGPRES, 2013). En otras palabras, el Estado quiere promover una apertura y entrega de sus datos a la ciudadanía para que esta pueda hacer lo que estime con ella.

En Chile, gracias a que el 66 por ciento (12 millones) de los chilenos cuenta con una conexión permanente, el uso de Internet móvil se ha masificado, por lo que el aumento del uso de Internet fijo⁴⁶ y móvil⁴⁷ (Subtel, 2014) ha estimulado la creación de nuevos servicios y compromiso sociales basado en los datos públicos del Estado. Actualmente, hay 35 aplicaciones tecnológicas creadas por entidades públicas y que se encuentran publicadas en apps. gob.cl, como búsqueda de farmacias, calidad de servicio de telefonía móvil, fichas de centros educativos, etcétera.

Por su lado, el Congreso Chileno proactivamente solicitó la incorporación de los poderes legislativos en la Alianza de Gobierno Abierto, y desde octubre 2013, Chile lidera el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto o Transparencia Parlamentaria. Este Grupo de Trabajo tiene por objetivo apoyar a los parlamentos a intercambiar buenas prácticas, promover herramientas que faciliten la transparencia y colaboración con la ciudadanía, entre otros⁴⁸.

Consecuente con esta acción, el Congreso chileno lanzó en julio de 2014 un sitio web de datos abiertos, denominado "Datos Abiertos Legislativos"⁴⁹, que busca avanzar en materia de transparencia y reutilización de datos para que la ciudadanía pueda utilizar los mismos y crear distintos servicios. En

este sitio hay datos abiertos de proyectos de ley, congresistas (asistencia, votaciones), sesiones, entre otros.

Asimismo, el Consejo para la Transparencia tiene publicado un catálogo de datos abiertos sobre los reclamos, sanciones y organismos reclamados a disposición del público⁵⁰.

Chile también cuenta con su *hackathon*, en 2014, por segundo año se abrió la convocatoria para desarrollar aplicaciones móviles y web y/o construir infografías con los datos abiertos. Este concurso es organizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Unidad de Modernización del Estado y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se crearon aproximadamente 20 aplicaciones tecnológicas y en diciembre 2014 un jurado seleccionará a los ganadores.

Finalmente, también en Chile, cabe destacar el trabajo realizado por la Fundación Ciudadano Inteligente con la creación de herramientas para disminuir la asimetría de la información a través de plataformas como "Congreso Abierto", "Vota Inteligente", "El Inspector de Intereses", entre otras⁵¹ con las que han logrado atraer la atención y participación ciudadana, por ejemplo, con la plataforma de "Quién te Financia" se logró que más de 6.000 personas firmaran un petitorio para modificar y transparentar la regulación de financiamiento político (Fundación Ciudadano Inteligente, 2014).

⁴⁷ Por cada 100 habitantes hubo 42.4 accesos en internet móvil 3G en junio 2014, un 36,5 por ciento de aumento respecto a junio de 2013.

⁴⁸ Los objetivos y alcances del Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto están en: https://docs.google.com/document/d/1D8Cwh0_QB-NEJlL9HYMWx3jPSrHqfDN2pcEwCC0eTF3s/edit [visitado: noviembre 2014].

⁴⁹ Disponible en el siguiente sitio web: <http://opendata.congreso.cl/> [visitado: noviembre 2014].

⁵⁰ Disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/pcatalogo.html> [visitado: noviembre 2014].

⁵¹ Las distintas herramientas se pueden visitar en: <http://ciudadanointeligente.org/> [visitado: noviembre 2014].

CONCLUSIÓN

Es evidente que la apertura de datos gubernamentales contribuye a garantizar un efectivo acceso a la información pública.

Del mismo modo, es reconocido que esta apertura puede generar una mejor y más efectiva interacción y colaboración entre Estado y ciudadanos, mayor control y participación social, que pudiera resultar en apoyo y solución a problemas de interés público y/o en la innovación de servicios o productos con valor público.

Desde 2007 a la fecha se han producido importantes avances en la publicación y uso de datos abiertos gubernamentales. Así lo demuestran los desarrollos en materia de alianzas y colaboraciones internacionales, normativa, políticas públicas y plataformas tecnológicas cada día más extendidas.

Sin embargo, y a pesar de estos avances, el uso y reutilización de esta información adolece de

deficiencias, las aplicaciones generadas con los datos públicos no son utilizadas y/o descargadas por los ciudadanos, por lo que su impacto emergente es bajo.

Para superar esta deficiencia y lograr una mayor efectividad, se propone:

1. Mejorar la forma en que dichas aplicaciones se generan, a través de la promoción de espacios y métodos más colaborativos, como por ejemplo, el crowdsourcing y el de financiamiento permanente a los desarrolladores para que la actividad se convierta en un proceso continuo y no un hecho aislado.
2. Promover e incentivar por parte del Estado el uso de estas aplicaciones, a través de la publicidad en distintos medios, por ejemplo su localización en GooglePlay o iTunes y el incentivo al sector privado a participar de los nuevos negocios y/o servicios generados.

BIBLIOGRAFÍA

- Almirall, E., Lee, M., Majchrzak, A., 2014. *Open innovation requires integrated competition-community ecosystems: Lessons learned from civic open innovation*. Business Horizons 57, 391–400. doi:10.1016/j.bushor.2013.12.009
- BIS, 2014. *UK "smart city" public sector guidance published - Government Computing Network* [WWW Document]. URL <http://central-government.governmentcomputing.com/news/uk-smart-city-public-sector-guidance-published-4440012> [visitado: noviembre 2014]
- Bilbao.net, InfoBilbao, Noticias, *EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO LANZA "BILBAO OPEN DATA"* [WWW Document], 2014. URL http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279138995603&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia [visitado: noviembre 2014]
- Data NASA* [WWW Document], 2014. URL <http://data.nasa.gov/about/> [visitado: noviembre 2014]
- Government of Canada., 2014. *Canada's Draft Action Plan on Open Government 2.0* [WWW Document]. URL http://open.canada.ca/en/canadas-draft-action-plan-open-government-20?utm_source=referral&utm_medium=email&utm_term=OGnetwork&utm_content=draftAP&utm_campaign=OGAP2 [visitado: noviembre 2014]
- Fornefeld, Boele-Keimer, Recher y Fanning, (2009). 'Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors'. Estudio elaborado por MICUS Management Consulting para la Comisión Europea. Disponible en http://epsiplatform.eu/sites/default/files/ezpublish_media/MICUS-Studie_PSI_EU_long.pdf [visitado: noviembre 2014]
- Fundación Ciudadano Inteligente* [WWW Document], 2014. URL <http://ciudadanointeligente.org> [visitado: noviembre 2014]
- G8 Open Data Charter and Technical Annex - GOV.UK* [WWW Document], 2013. URL <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> [visitado: noviembre 2014]
- Gobierno de Chile, 2012. *Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2011-2014* [WWW Document]. URL http://www.modernizacion.gob.cl/assets/doc/Brochure_estrategia_MeGov.pdf [visitado: noviembre 2014]
- GovHack, 2014. *GovHack winners announced* [WWW Document]. URL <http://www.ga.gov.au/news-events/news/latest-news/govhack-winners-announced> [visitado: noviembre 2014]
- ICT Govt Nz, 2014. *2014 Report on Agency Adoption of the Declaration on Open Government Data | ICT.govt.nz* [WWW Document]. URL <https://ict.govt.nz/guidance-and-resources/open-government/declaration-open-and-transparent-government/2014-report-on-adoption-of-the-declaration/> [visitado: noviembre 2014]
- Interagency Working Group on Digital Data NITRD, 2009. *Harnessing Power Web.pdf* [WWW Document]. URL https://www.nitrd.gov/About/Harnessing_Power_Web.pdf [visitado: noviembre 2014]
- Lee, M.J., Almirall, E., Wareham, J.D., 2014. *Open Data & Civic Apps: 1st Generation Failures – 2nd Generation Improvements* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2508358). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Open Data Institute, 2013. *Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf* [WWW Document]. URL <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf> [visitado: noviembre 2014]

Merrett, R., 2014, 2014. *How open data is driving efficiencies across government and industry* [WWW Document]. CIO. URL http://www.cio.com.au/article/550004/how_open_data_driving_efficiencies_across_government_industry/ [visitado: noviembre 2014]

MINSEGPRES, 2013. *NormaTecnicaPublicacionDatosChile_v2-1.pdf* [WWW Document]. URL http://instituciones.gobiernoabierto.cl/NormaTecnicaPublicacionDatosChile_v2-1.pdf [visitado: noviembre 2014]

Newbery, David; Bently, Lionel y Pollok, Rufus, (2008) *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*. Cambridge University, commissioned jointly by the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) and HM Treasury in July 2007. Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file45136.pdf> [visitado: noviembre 2014]

OGP, 2014. *Participating Countries* [WWW Document]. Open Government Partnership. URL <http://www.opengovpartnership.org/countries> [visitado: noviembre 2014]

Reyes Olmedo, P., 2011. *Ciudadanas 2020: El Gobierno de la información*. Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías ; FIADI, Santiago, Chile.

Schrier, Bill, 2014. *2014-Government-Open-Data.pdf* [WWW Document]. URL <https://depts.washington.edu/esreview/wordpress/wp-content/uploads/2014/07/2014-Government-Open-Data.pdf> [visitado: noviembre 2014]

Subtel, 2014. *Posicionamiento de Chile en Desarrollo Digital Avances - ppt_series_junio_2014.pdf* [WWW Document]. URL http://www.subtel.gob.cl/attachments/article/5382/ppt_series_junio_2014.pdf [visitado: noviembre 2014]

Vickery, Graham (2011) "Review of recent studies on PSI re-use and related market developments" Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1093 [visitado: noviembre 2014]

INFOGRAFÍA,

UNA INNOVACIÓN NECESARIA EN LA TAREA COMUNICACIONAL DEL ESTADO

JORGE CORTÉS

Jefe del Departamento de Infografía del diario La Tercera, Consultor y profesor de la Universidad de Los Andes y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Comunicación Social en la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Ha sido reconocido en los Premios Malofiej (Pamplona, España).
jorge.cortes@graficainteractiva.com

Resumen

El artículo busca dar cuenta de las potencialidades y ventajas del uso de la infografía periodística, sus propiedades centrales, los ámbitos en los cuales se ha desarrollado, y las ventajas que tendría su incorporación en las comunicaciones del sector público. Crecientemente la administración pública se ve enfrentada a mayores desafíos en términos de la demanda por mayor apertura, transparencia y legitimidad, pero estos principios no pueden limitarse a la publicación de documentos y datos extensos y complejos que sólo pueden utilizarse por el público especializado. En este contexto, las infografías son piezas de gran impacto visual, didáctico y universal, cuyo uso permite alcanzar a una amplia gama de audiencias, pero aún no se han incorporado como parte estructural de la estrategia comunicacional del Estado. Por esta razón, se presentan los elementos y fundamentos que deberían considerarse para su desarrollo en el ámbito público.

Palabras clave: infografía, información pública, pensamiento visual, diseño de información.

Abstract

The article seeks to introduce the advantages of journalism infographics, its properties, fields and potentialities for the public sector: Increasingly, the public administration faces challenges base on the social demand for more openness, transparency and legitimacy. But these challenges cannot be faced solely on the publicity of extensive and complex documentation, in which case the information will be used exclusively for a specialized audience. In this context, infographics are pieces of great visual impact, they also are didactic and universal, and so they can reach a broader spectrum of audiences. Even though its clear benefits, this instrument has not been incorporated as part of the communicational strategy of governments.

Key words: infographics, public information, visual thinking, information design.

INTRODUCCIÓN

Haga usted el intento de explicar el accidente que observó hace un rato camino a la oficina a sus compañeros de trabajo; seguramente tomará una servilleta o una hoja de un cuaderno y comenzará a bosquejar los detalles del accidente según usted lo concibe: la dirección del camión que traspasó la barrera al lado contrario e impactó de frente contra un vehículo menor que venía por tal carril de la vía; hacia dónde salió despedido el auto por el impacto, cuantas vías tenía la calle, si había o no gente, etc. Ese simple ejercicio termina siendo un bosquejo donde es lo visual el eje central de su relato y lo complementa con la narración oral o con textos. Eso es infografía, poniéndolo en un ejemplo cercano a todos.

Pero si este relato será para un público masivo, entonces ya no es el grupo de amigos o cercanos, hay mucha más responsabilidad en ello. Entonces es necesario investigar y buscar todos los antecedentes necesarios para hacer de su relato algo documentado, no solo la opinión o versión propia, sino información sustentada en evidencia, con fuentes fidedignas y verificables. Ya no será una servilleta o papel suelto, sino hará uso preferente a las herramientas disponibles en materia de trabajo gráfico para lograr el objetivo y cubrir la narración visual de manera correcta y completa.

Infografía es comunicar visualmente; nada más y nada menos. No se trata de embellecer el mensaje, que el color de fondo sea atractivo o que los títulos se destaquen con una tipografía más atractiva de colores llamativos. Infografía, se trata de utilizar lo visual como lenguaje. Este género periodístico – que está siendo impartido sólo en los últimos años en algunas universidades-, existe entre nosotros desde antes que el hombre implementara el lenguaje escrito.

En una breve revisión de la historia de la comunicación, es posible identificar que ya en la prehistoria, los humanos descubrieron el trazo -en un acto tan simple como la constatación de que un material dejaba parte de sí al ser frotado en una superficie

más dura y quieta-. Junto al trazo, se descubrió el soporte. Ambos fueron grandes descubrimientos para la humanidad, ya que iniciaron una forma de cultura que hoy llamamos artes gráficas. Luego vino una segunda etapa, la cual fue originar sombras y usar colores que vieron nacer las pinturas rupestres. Estas primeras expresiones alcanzaron un valor comunicativo enorme ya que se transformaron en el primer vehículo de comunicación humana que podía superar la barrera de lo inmediato y presencial. Así este proceso continuó desarrollándose durante muchos siglos, llegando a un punto cúlmine cuando Gutenberg inició la revolución de la imprenta (de Pablos, 1998).

De acuerdo a Holmes (2005), las pinturas rupestres de Chauvet, se pueden reivindicar como las primeras representaciones infográficas, vale decir, informativas, más que como representaciones artísticas, ya que en la lógica de sus realizadores probablemente se buscaba transmitir el mensaje: *"Estos son los animales que tenemos que matar; - más que - Creo que pasaré un rato dibujando animales, simplemente por amor al arte"* (p.7).

De esta manera, es importante destacar que la infografía no sólo pertenece o sobrevive en medios informativos, la conocemos desde antes, habitualmente en medios o ediciones formativas, libros infantiles, enciclopedias ilustradas, en la cartografía, etc. Por lo tanto, no es una rama nueva en la comunicación, pero ha alcanzado mayor notoriedad, desarrollo, expansión y crecimiento en el marco del proceso de renovación de los medios a nivel mundial.

¿Qué es la infografía periodística?

Entre muchos conceptos acuñados por diversos autores, infografistas de profesión, investigadores o académicos, destaco la descripción hecha por Javier Errea (2002), *"Se denomina infografía (acrónimo de información + grafía) a un género periodístico que no es nuevo estrictamente hablando, pero cuyo desarrollo en los últimos años, ha provocado que diarios y revistas de todo el mundo sufran una renovación espectacular"* (p. 5). En

este sentido, puede ser calificado como un género periodístico, ya que su misión es informar, pero tiene como particularidad que lo hace a través del lenguaje gráfico, su especificidad viene dada por el dibujo, por lo visual: allí donde no llegan las palabras, - o bien, donde las palabras no resultan eficaces para transmitir el mensaje -, puede llegar la infografía para explicar –mediante gráficos, esquemas, estadísticas o representaciones- hechos complejos de la realidad.

Es posible que se cuestione la Infografía como trabajo periodístico, por ello es preciso esgrimir las razones de esta definición. En primer lugar ya establecimos su carácter informativo, pero adicionalmente, para hacer una buena infografía es necesario investigar, consultar fuentes especializadas, entrevistar testigos, y contrastar las versiones de distintos actores, por enumerar algunos ejemplos de su equivalencia con el trabajo periodístico. Pero además, obliga al infografista a ubicarse en el lugar de los protagonistas, no sólo desde la perspectiva de sus opiniones o ideas, sino también físicamente. Se trata de analizar la información, editarla, desarrollar el trabajo y darle forma, en el estricto sentido de la palabra, porque no se trata solamente de contar la historia, hay que mostrarla.

Errea (2002i), destaca cómo esta disciplina ha sido parte de una renovación importante de los medios escritos - diarios y revistas - de todo el mundo. Varios autores coinciden en que la infografía comenzó su auge a mediados de la década de los ochenta con la implementación de ordenadores de forma masiva en las redacciones de diarios en todo el mundo. Aunque la prueba de fuego para la infografía fue en 1991 durante la primera Guerra del Golfo, intensamente marcada por su cobertura mediática al ser la primera guerra con cobertura "en directo". El problema para los medios gráficos de la época, era que había control de la información desde el frente, y por tanto, falta

de material visual en una época donde lo visual ya había cobrado relevancia. Con este proceso, editores y directores lograron darse cuenta de la utilidad de la infografía como recurso informativo.

Raymond Colle (2004), genero una tipología de clasificación del material infográfico (IG's), indicando que pueden ser agrupados en tres grandes categorías, las cuales se generan de acuerdo a sus objetivos. El primer grupo corresponde a (IG's) **científicos o técnicos**, los que encontramos en los textos científicos o manuales técnicos. Tienen siglos de tradición, y están basados en la simple asociación e integración de dibujo y texto; en segundo lugar, encontramos **IG's de divulgación**, que buscan la transmisión del conocimiento científico y técnico hacia el público masivo para lo cual se ha de recurrir frecuentemente a la imagen para facilitar su aprehensión. Es así como las enciclopedias y los manuales escolares han incluido progresivamente representaciones verbo-icónicas para complementar el texto. En la segunda mitad del Siglo XX, gracias al avance en las técnicas de impresión, las revistas de divulgación científica tanto de alto nivel como *Scientific American*¹, así como en las más populares, tales como *Muy Interesante* y *Conozca Más* (habitualmente disponibles en kioscos en toda América Latina), que han hecho un uso intensivo de la infografía, lo que ha derivado en un importante mejoramiento de las técnicas de diseño gráfico y el desarrollo de la cultura visual de los lectores; finalmente, encontramos **IG's noticiosos o periodísticos**, que aunque han estado presentes ocasionalmente en la prensa desde 1806, pero como se indicó anteriormente se ha expandido masivamente desde los ochenta. En la prensa, el principal aporte de los IG's viene a ser la posibilidad de ayudar a visualizar lo ocurrido incluyendo información secuencial, representando en un medio fijo acontecimientos que se han desarrollado en el tiempo (tal como lo hacen -pero en un número mucho mayor de cuadros ('viñetas')- las historietas).

¹ Mayor información de esta publicación en <http://www.scientificamerican.com/>

¿En qué tipo de información se pueden utilizar infografías?

La respuesta es simple: en todo. Hagamos un breve análisis en un diario. El departamento de infografía trabaja para todas las secciones de contenido. Esta sección, produce piezas de comunicación para explicar ciertos temas que, al ser descritos visualmente, quedan más claros que si se describieran en interminables textos. Así, se ahorra más espacio y tiempo de lectura, aunque este no es su objetivo primordial. Como departamento al servicio de toda la diversidad de secciones de contenido de un diario (Nacional, Política, Negocios, Ciencia, Sociedad, etc.), su función se ha centrado en especializarse como género comunicacional para contar la historia de una forma visual, no textual. Cumple además, una función de gancho visual, ya que la información se presenta de manera más atractiva, dinámica y clara.

Al margen de las razones por las cuales esta rama del periodismo se ha expandido, el uso de las infografías, ha sido cada vez más frecuente gracias a su versatilidad, -ya que puede aplicarse a cualquier tipo de contenido - y también a su eficiencia, ya que permite transmitir información compleja que de manera textual o numérica requeriría de un análisis profundo, en un nivel de complejidad más cercano al lector promedio. No por ello se trata de un género que embellece o simplifica la información, simplemente se vale de comprender cómo nuestro cerebro procesa la información, lo que llaman cognición. De esta manera, la síntesis de la información que se presenta, así como la simplificación de su lectura, no es sinónimo de superficialidad en el desarrollo, sino lo contrario, es el reflejo de un trabajo profundo de investigación que busca identificar los elementos más relevantes de la información para presentarlos de tal manera, que se aumente su valor informativo.

Tradicionalmente, los medios escritos han situado las labores de infografía en departamentos de arte, lo cual, conduce a malos entendidos. *"Este error, común no sólo en el periodismo, es fruto de los muchos siglos de vigencia de una tradición que*

dicta que la comunicación visual es secundaria, complementaria, inferior, con respecto al lenguaje textual" (Cairo, 2001, p.19). Como se mencionó anteriormente, el objetivo de los infográficos no es sólo embellecer las páginas del medio, sino ayudar a que la información se transmita de manera clara frente al lector. Si además, en este proceso el resultado es atractivo, esa es una ventaja adicional, que no representa en absoluto el objetivo principal. En este sentido, el trabajo más profundo del diseñador/periodista visual, se encuentra sustentado en la ciencia cognitiva, ya que busca adelantarse a la manera en la cual el sistema ojos-cerebro se enfrenta a la realidad, para ahorrar al lector tiempo de procesamiento de la información (Cairo, 2008).

Concluyendo este apartado, en todo intento de comunicación, sea de un medio masivo, una empresa y sus comunicaciones corporativas, o bien de un ente público a través de sus canales de comunicación, debe reconocerse el poder característico de cada herramienta de comunicación y esto debe incluir el conocimiento pleno de la infografía como piezas de comunicación informativa y no como un simple intento por embellecer la presentación de la información. Su aplicación debe desarrollarse idealmente por profesionales con experiencia o algún tipo de formación en lo que se refiere a comunicación visual o diseño de información, para así lograr que los productos no se enfoquen en fines estéticos - de forma -, sino que se concentren en fines informativos o formativos - de contenidos -. Holmes (2005, p.7), destaca *"Mientras los diseñadores de la información recuerden cuál es la auténtica razón por la que se les ha contratado -facilitar la comprensión de los hechos, procesos y cifras- el futuro de este campo está asegurado."*

El uso de la infografía en el marco de la información pública

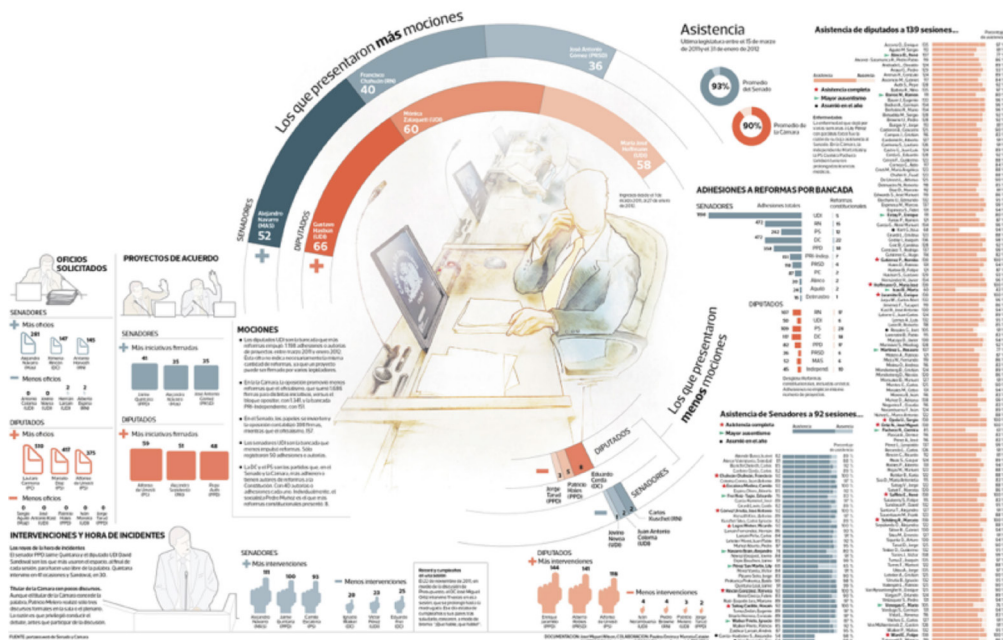
Hoy en día, los desafíos de la comunicación alcanzan a múltiples actores sociales, uno de ellos es el Estado, que tiene tanto la obligación como la voluntad de informar sobre su accionar a los

ciudadanos, hecho que se ratifica en las crecientes normativas que establecen obligaciones al Estado en materia de apertura y participación ciudadana (Ley de Transparencia, Ley de Participación Ciudadana, etc). En este contexto, partiendo de la base de que se ha comprobado que lo visual precede al lenguaje escrito, se hace importante analizar la potencialidad del lenguaje visual en las comunicaciones del Estado hacia los ciudadanos, ya que en términos conceptuales y empíricos, resultaría más idónea gracias a su característica de universalidad y eficiencia en términos de transmisión del mensaje.

Los actos de las instituciones públicas, a veces son difíciles de comprender por parte de los ciudadanos que no forman parte del sistema público. En muchas oportunidades, los informes y documentos de las instituciones públicas, están cargados de datos, referencia a normativas espe-

cíficas, y a veces usan un lenguaje muy técnico y especializado, ya sea en el ámbito legal, o de la especialidad del tema que se está discutiendo. En este sentido, la infografía puede cumplir un rol relevante, por ejemplo: ¿Es posible imaginar todo el trabajo que produce el Parlamento en un año? Esta información está disponible en las páginas del Senado y el Congreso, pero se presenta en tablas de datos extensas y detalladas sobre cantidad de proyectos de ley, leyes aprobadas, asistencias, etc. Para tomar conocimiento sobre esta información en su fuente original, el tiempo de revisión sería muy alto, considerando un usuario avanzado, tomaría al menos unas horas, lo que puede compararse con el tiempo que le tomaría revisar la información de esta infografía que contiene una síntesis gráfica de la actividad legislativa incluyendo la asistencia de los parlamentarios, la presentación de mociones, los proyectos de acuerdo, las intervenciones, etc.

IMAGEN N° 1



Link: http://infografias.files.wordpress.com/2012/02/balance_legislativo.jpg

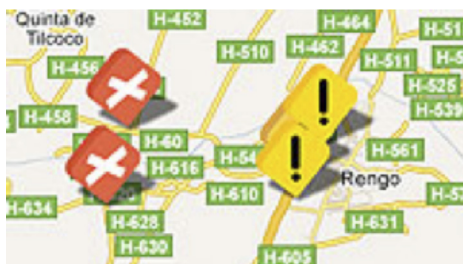
De esta manera, es posible evidenciar el poder de síntesis de la infografía a la hora de informar sobre la gestión y la acción del Estado, lo cual resulta una oportunidad relevante para abordar parte de los desafíos que enfrenta la institucionalidad pública como la falta de credibilidad y la percepción de que el acceso a la información pública es difícil y lento (CPLT, 2013).

Otra función importante de la infografía, puede ubicarse en el plano de la entrega de servicios de orientación y ayuda a la ciudadanía, especialmente en momentos de crisis. Por ejemplo, luego del terremoto y tsunami que golpeó las costas de Chile el año 2010, se hizo necesario informar a la comunidad sobre diversos aspectos de la situación del país en materias como el estado de las carreteras, la magnitud del daño producido por la tragedia, la ubicación de los puntos de mayor riesgo de derrumbe, etc. El objetivo en ese momento, era tratar de acercar a la gente información que le permitiera comprender lo sucedido; información útil para tomar decisiones o simplemente para entender los procesos de la naturaleza y bajar los niveles de ansiedad a través de mensajes claros, simples y aprehensibles, ya que el nivel de shock y estrés colectivo era muy alto.

Para alcanzar estos objetivos, se desarrollaron una serie de trabajos infográficos, uno de ellos fue un mapa interactivo que detallaba los problemas y bloqueos viales, con la idea de orientar a quienes debían desplazarse en vehículo entre ciudades ya fuera para ayudar a sus familias, retornar a sus casas o bien acudir en ayuda de los damnificados. Otro trabajo en esta línea, fue un mapa que mostraba la ubicación de los edificios con daños estructurales en Santiago. Ambos trabajos de infografía, ya no pertenecen al formato impreso, sino que se desarrollaron en y para la plataforma web, así podrían ser visitados y consultados por cualquier persona con conexión a internet, ya fuera a través de un computador, o bien, un dispositivo móvil. Esto da cuenta de un aspecto muy importante de la versatilidad de la infografía: es aplicable a cualquier plataforma que permita transmitir información y se desarrolla aún con mayor fuerza en

los soportes digitales que permiten la creación de herramientas interactivas, la ubicación de links para la profundización de la información presentada, el uso de herramientas de georreferenciación, etc.

IMAGEN N° 2



http://www.latercera.com/contenido/687_19759_4.shtml

IMAGEN N° 3



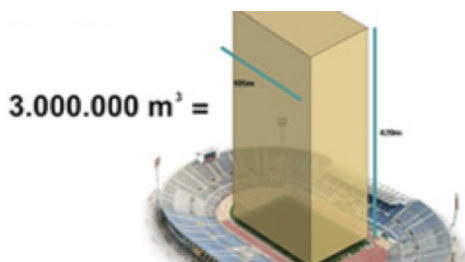
http://www.latercera.com/contenido/687_19793_4.shtml

Ya hemos discutido sobre el aporte de la infografía en áreas de interés público como evidenciar la acción de las instituciones, o la difusión de información de servicio público, ahora, pareciera adecuado detenerse en las bondades de esta herramienta en términos de la cuantificación visual de las cifras que se informan por parte de las autoridades.

En el marco de la tragedia del año 2010, la Intendencia Metropolitana entregó la cantidad de escombros a ser retirados: 3 millones de metros cúbicos, pero ¿quién logra entender esa cifra y luego imaginarla? Aquí, nuevamente se puede apreciar el aporte de la infografía, vinculando el volumen descrito a la proporción de un espacio que está instalado en el imaginario colectivo: el

Estadio Nacional. De esta manera, al colocar sobre el espacio del estadio, la magnitud de la cantidad de escombros, cualquier persona puede alcanzar una buena aproximación de las cifras descritas (imagen n° 3).

IMAGEN N° 4



http://www.latercera.com/contenido/687_20187_4.shtml

Citando otro caso vinculado al mismo período, Chile estaba recibiendo donaciones de diversas partes del mundo, instituciones internacionales y países que se presentaron en ayuda del país para abordar las tareas de la reconstrucción y prestar servicios de apoyo en el marco de contingencia (hospitales de campaña, operativos médicos, etc). Los números estaban a la vista, los medios los consignaban todos los días, estábamos frente a una avalancha de información. ¿Pero era posible detenerse y dimensionar realmente la ayuda?, ¿podíamos determinar si esa ayuda era suficiente para todo lo que había que hacer? La imagen n° 4 a continuación, formó parte de una pieza interactiva online en la cual se intentaba mostrar la información disponible de manera dinámica y flexible, darle forma, tamaño y dimensión a los números, incorporando elementos del ideario nacional, como por ejemplo, las donaciones que recibe Teletón, y así poder compararlos todos en un mismo lugar:

IMAGEN N° 5



<http://especiales.latercera.cl/especiales/2010/donaciones/>

Hoy en día, existe un tipo especial de piezas de infografía denominado: visualización de Datos. Estas piezas van desde un simple gráfico de línea o evolución para ver cómo fluctúa el precio del dólar o cómo varía de la gasolina en el tiempo, hasta usos más sofisticados que mezclan los gráficos simples con herramientas más complejas del diseño gráfico. Este tipo de información ya es algo relativamente frecuente en los medios periodísticos: gráficos de barra, de torta, gráficos de línea o evolución. La imagen n° 5, sintetiza múltiples estadísticas públicas del Registro Civil que se convierten, desde tablas, en gráficos que permiten “ver” los datos, lo cual se complementa con los elementos visuales que contextualizan los números con un limitado uso de textos. De hecho, esta infografía es particularmente efectiva en ubicar al lector en el tema de referencia, de hecho, al poner atención, se puede notar que el titular no incluye la palabra matrimonio, pero los elementos visuales ya han contextualizado al lector en el tema incluso antes de llegar a esa lectura.

IMAGEN N° 6



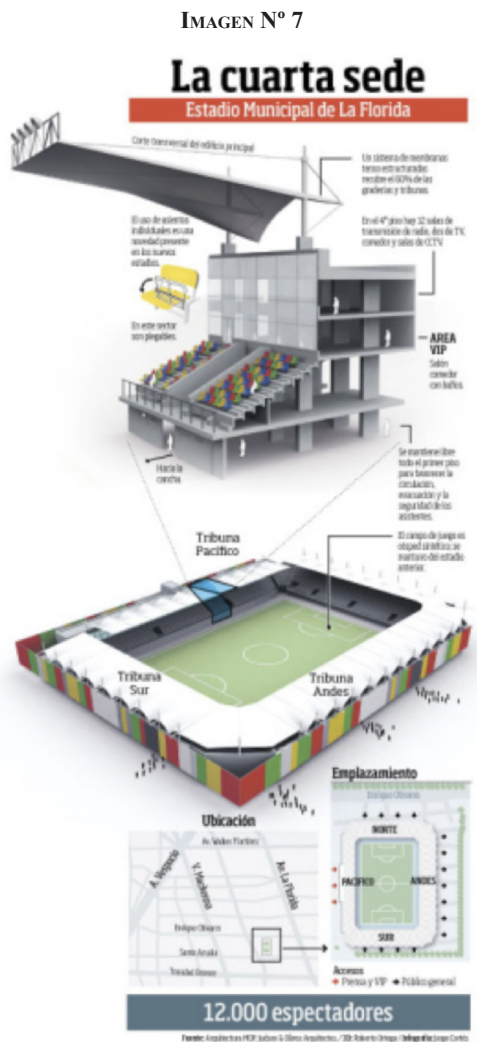
http://infografias.files.wordpress.com/2009/02/matrimonios_baja.jpg

Entonces, estos ejemplos evidencian que cuando la información está compuesta por bases de datos extensas, donde se miden múltiples variables o se hacen mediciones en largos periodos de tiempo, nuestro cerebro necesita ayuda para procesar la información, es en ese momento cuando el infografista preparado, utiliza sus herramientas visuales y se adelanta al cerebro humano para tratar de ahorrarle tiempo y trabajo de procesamiento. En este sentido, el trabajo infográfico distingue entre gráficos figurativos y no figurativos, y es en esta segunda categoría donde se ubican los gráficos con información estadística o numérica.

En este sentido, no se trata de piezas visuales que representan un fenómeno tal cual como lo podemos observar, como es el caso de describir un edificio nuevo, el funcionamiento de una máquina o los detalles de una especie animal a través de una ilustración que la represente con sus detalles. Los gráficos no figurativos, son aquellos donde el comunicador visual debe dar forma a los datos que no tienen representación en la naturaleza, son números que al ordenarse de determinada manera, adoptan formas que, con una guía eficaz, pueden ser comprendidos y procesados de mejor forma que si los viéramos en una tabla. El infografista le

ahorra al lector, la tarea de abstraer estos datos en su mente y la de buscar patrones que le permitan entenderlos. La infografía constituye un trabajo cuyo objetivo a cumplir es hacer visible información que de otra forma es difícil entender, facilitando así elementos relevantes que se encuentran en los principios que deberían regir la difusión de la información pública como son la usabilidad y la transparencia.

Además del poder de síntesis de la infografía en términos de presentar, ordenar y sistematizar grandes cúmulos de información compleja y cifras, también constituye una herramienta fundamental a la hora de mostrar a la comunidad el alcance, dimensión, forma y diseño de proyectos de obras públicas y mejoras a la infraestructura existente. Un ejemplo de esto, fueron las inauguraciones de 4 estadios con motivo del Mundial Femenino Sub20 el año 2008. En ese momento, el Ministerio de Obras Públicas, tenía toda la información sobre las características de los estadios a inaugurar, pero esta se encontraba plasmada en documentos técnicos y planos arquitectónicos, que no son fácilmente comprensibles por cualquier persona. Luego de iniciada la recopilación de antecedentes que se encontraban dispersos -en las diversas oficinas de los ejecutores de las obras-, fue necesario traducir los documentos técnicos, que ciertamente eran formales y correctos, pero poco comprensibles, con lo cual fue necesario complementar la documentación con investigación y entrevistas con expertos, que permitieran crear las piezas visuales que traducen todo este lenguaje técnico y complejo en un lenguaje universal. Así se logró crear un trabajo visual que proyectaba las principales características de las obras de manera didáctica, sintética y comprensible para cualquier lector.



http://infografias.files.wordpress.com/2008/11/info_estadio_coquimbo.jpg
 Versión interactiva: http://www.latercera.com/contenido/687_7888_4.shtml

Imagine la eficacia que tendría informar a los usuarios de la red, el origen de alguna falla que está experimentando en el sistema de transporte público a través de medios móviles, incluidas las redes sociales (como Twitter), y que esta información se sustente en un esquema visual sencillo, ya que los usuarios necesitan comprender rápidamente la situación para tomar decisiones y buscar otras alternativas.

La infografía como aporte a la difusión de la información pública

Si bien ya hemos evidenciado el poder de la infografía como medio de comunicación, ésta es una herramienta que se utiliza principalmente por la prensa escrita, pero cumple una función pública, ayudando a difundir cifras, datos, acciones y proyectos de las autoridades. Una de las principales limitaciones de esta manera de difundir información pública, es que está mediada, y por ende condicionada, a los intereses, líneas editoriales y temáticas relevantes para los medios, con esto, existe un amplio ámbito de información pública relevante para la población, que no se difunde con estas herramientas, quedando plasmada solamente en formatos más limitados, complejos, y especializados.

Otra limitación relevante, es que los medios de prensa escrita, si bien son masivos, no llegan a toda la población, es decir, su alcance es limitado. Por eso, dejar este tipo de difusión sólo en manos de pocos medios (los que tienen mayor capacidad económica y de recursos humanos), representa un acotado poder de difusión. En este sentido, si el Estado contara con profesionales en materia de infografía, podría entregar a los ciudadanos información en diversos formatos generando una oferta informativa que cubra a toda la ciudadanía y que además, podría servir como recurso relevante a los mismos medios de comunicación, tanto los grandes, como los más pequeños. A aquellos medios que ya tienen infografistas en sus filas, les aportaría materia prima para trabajar; y a los

medios que no cuentan con profesionales formados en esta materia, la entrega de la información ya procesada y diagramada, favorecería la publicación directa de la información y así, permitiría a los organismos públicos, multiplicar la difusión de los contenidos relevantes para la población.

Todo lo expuesto anteriormente, permite afirmar que el primer beneficiado al utilizar esta herramienta comunicacional por parte del sector público, es el ciudadano, que verá en el gobierno que la aplique, un esfuerzo por comunicar de manera más clara y universal, lo que debería redundar en una mayor percepción de transparencia y accountability. Estos elementos son relevantes por cuanto la transparencia, está cobrando cada día más relevancia, tanto en las prácticas del Estado, como en el discurso público. Pero la transparencia, no debería limitarse solamente a poner información a disposición de la ciudadanía, sino también, debería preocuparse de entregarla de forma clara y aprehensible por la mayor diversidad de actores posible.

Cairo, referencia en su libro *Infografía 2.0* (2008) a Philip Meyer, el precursor del periodismo de precisión, cuando dijo que *"el mundo se ha vuelto tan complicado, el crecimiento de la información tan explosivo, que el periodista necesita ser un filtro, además de un transmisor; un organizador y un intérprete, además de quien reúne y comunica hechos"*. La infografía representa una de las herramientas actuales disponibles para hacer más fácil la tarea de comunicar a la ciudadanía.

En Chile, hay nuevas generaciones de comunicadores que están integrando conceptos de diseño de información y de infografía en su formación académica, lo cual representa la oportunidad de cubrir la necesidad informativa que puede requerir el Estado e incluir en sus filas a profesionales de la comunicación con el pensamiento visual ya integrado en sus habilidades. En este sentido Kircher y Fitchel (2010)², indican que *"hay un vasto abanico de aplicaciones esperando a que la*

²Los autores citados son fundadores de la agencia alemana Kircherburkhardt, pionera en el uso de las infografías fuera de las redacciones de los medios, que han trasladado su uso a aplicaciones corporativas y públicas.

infografía salga del entorno editorial tradicional; a medida que la sociedad gana en transparencia, las diferencias entre los productos se hacen más difíciles de comunicar y disminuye el grado de atención de los atareados lectores" (p.36). Asimismo destacan la rapidez con la que este formato comunicacional se ha extendido a áreas como las relaciones públicas, la comunicación corporativa y el marketing, donde están en auge y son mucho más populares que el diseño editorial tradicional.

Desafíos de campo profesional para el desarrollo de la infografía en el Estado.

El Estado podría abarcar mayor cantidad de público en sus comunicaciones, si diversificara sus canales implementando este lenguaje visual universal. Aunque la infografía no sustituye la información que el Estado ya provee a los ciudadanos, sí viene a reforzar la posibilidad de comprensión por parte de públicos no especializados. De esta manera, la infografía debería estar presente en las comunicaciones de Estado de forma estructural, como apoyo a las comunicaciones tradicionales y con profesionales dedicados a ello. Hacerlo de forma esporádica no generaría ninguna novedad ni para el Estado, ni para el ciudadano. Esta última idea, se sustenta en la importancia de la adecuada preparación y dedicación del infografista para alcanzar la combinación precisa de habilidades gráficas y de narrativa visual para enfrentar estos desafíos.

Los medios de prensa escrita, tuvieron la visión hace más de 20 años de crear departamentos de infografías. En palabras de Errea (2002), *"la infografía ha logrado muchísimas cosas en este tiempo, seguramente más de las que hubiéramos imaginado. Bastaría con apuntar que ha revolucionado la presentación de diarios y revistas, que han introducido otra forma de contar lo que pasa y que es parte del paisaje habitual de una redacción. Cualquier organigrama de un diario contempla hoy por hoy, más grande o más pequeña, una sección de infografía."* Este desarrollo, ha ido acompañado de la instalación de profesionales dedicados a esta labor. Muchos de ellos formados en los mismos medios, sea de

la academia que provenga: diseño, ilustración o periodismo. Considero interesante ver cómo los medios, apostaron por la infografía como herramienta narrativa, los pioneros en ello hoy en día lideran las tendencias y están continuamente dictando las pautas. De los medios españoles, que fueron pioneros en Europa, migraron destacados infografistas a liderar los principales equipos de infografía en los medios más importantes del mundo como es el New York Times, National Geographic o Boston Globe.

Con esta experiencia conocida en los pocos años que lleva la infografía en los medios y su consolidación, cabe preguntarse ¿porqué el Estado no da el paso e incorpora profesionales de la infografía a sus filas para diversificar su oferta informativa frente a la ciudadanía a la que busca llegar? Me atrevo a apuntar que un esfuerzo de este tipo, sería pionero en esta materia. Hoy en día, hay tímidos intentos de tener infografías en comunicaciones gubernamentales y dar el salto, colocaría el gobierno, como pionero en fomentar su uso, pudiendo convertirse en un futuro referente frente a otras administraciones.

Llama la atención el hecho de que esta disciplina, -a pesar de todas las virtudes ya expuestas en este artículo-, no haya permeado en las labores de comunicación de la administración pública. Hoy en día se habla de modernización del Estado, -con un enfoque centrado en el usuario/ciudadano-, donde el uso de infografías y su rol didáctico es sin duda un aporte que le haría muy bien a la labor de comunicación.

Hay una gama amplia de posibilidades de desarrollo de infografías explicativas, en diversas áreas de la gestión del Estado, y no existe ningún equipo de infografía formal que supla esas necesidades. Desde el punto de vista administrativo esta necesidad podría suplirse a través del sistema Mercado Público, pero quien la solicita, normalmente no lo conoce como trabajo de infografía, sino como un trabajo de diseño gráfico, área que no necesariamente domina las técnicas de infografía – en su sentido informativo -, con lo cual, los productos no

necesariamente alcanzan los objetivos deseados. Esta realidad, hace necesario, educar y difundir la especificidad de esta disciplina en el sector público, para su adecuado reconocimiento.

Todo lo expuesto, deja instalados dos importantes desafíos: 1) la necesidad de formar profesionales dedicados al pensamiento y la comunicación visual, campo que se está desarrollando tímidamente en el país con la incorporación de cursos y cátedras de infografía en algunas Universidades; 2) incentivar las oportunidades de ejercer esta profesión fuera de los medios de comunicación tradicionales, especialmente en el sector público, bajo la lógica de la difusión de la información pública, y la promoción y expansión de los principios de transparencia.

CONCLUSIONES

La infografía periodística es una rama de la comunicación que aún no ha sido implementada de forma sistemática como un medio de comunicación regular por parte del Estado. En este sentido, aquella administración estatal que lo haga, daría el puntapié inicial a una gestión que será agradecida por la sociedad en su conjunto, permitiendo una difusión más clara, simple y comprensible de la información que genera el Estado.

Estas virtudes de la infografía, además contribuirían a la democratización de su uso, ya que en la actualidad sólo los dos medios más importantes del país están en condiciones de utilizar esta herramienta de gran impacto visual y riqueza informativa en beneficio de sus lectores.

Desde este punto de vista, en la medida en que el Estado genere más comunicación vía infografías, esto podría reforzar y potenciar su relación con los medios de comunicación de menor envergadura, -que estarían más dispuestos a publicar y difundir información sobre la gestión pública-, si ésta se les presentara en formatos claros y atractivos, con lo cual, se estaría aportando a la visibilidad a la gestión informativa del Estado.

Retomando la tesis inicial de este artículo, existe una necesidad creciente por parte de la administración pública: hacer más efectiva la comunicación hacia la ciudadanía. Documentos interminables de información técnica muy bien manejada por los expertos en cada cartera ministerial, pero tan dura para la ciudadanía que forma una barrera infranqueable. Los comunicadores de medios masivos, nos hemos enfrentado de manera recurrente a esta realidad y los años, nos permiten desarrollar la habilidad de servir de traductores de esta información diversa y a veces caótica, para convertirla en mensajes claros y que aportan al conocimiento de la audiencia o al menos les permite guiar sus acciones y toma de decisiones. Es decir, estamos contribuyendo a dar valor a esa información pública.

BIBLIOGRAFÍA

Cairo, A. (2008). *Infografía 2.0*. Madrid: Alamut.

Cairo, A. (2010). *El Arte Funcional*. Madrid: Alamut.

Colle, R. (2004). *Infografía: Tipologías*. Revista Latina de Comunicación Social, 58. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 desde: http://www.ull.es/publicaciones/latina/latina_art660.pdf

CPLT (2013). *Estudio Nacional de Transparencia*. Publicado en www.cplt.cl

De Pablos, JM. (1998). *Siempre ha habido infografía*. Revista Latina de Comunicación Social Año 1, Mayo 1998. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 desde: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a/88depablos.htm>

Errea, J. (2002). *Discurso en Malofej 9*.

Errea, J. (2002). *10 premios Internacionales de Infografía Malofej*". Barcelona: Editorial Index Book.

Holmes N. (2005). *Wordless Diagrams*. Bloomsbury.

Society for New Design, (2002) *Infografía*. I Exposición de Gráficos Periodísticos

LOS CRITERIOS DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

SOBRE EL PRIVILEGIO DELIBERATIVO

ANA MARÍA MUÑOZ MASSOUH

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra realizando estudios de Magister en Derecho Alemán y Derecho Europeo en la Humboldt Universität zu Berlin, Alemania.
anamunozmassouh@gmail.com

Resumen

En el presente artículo se identifican los criterios que el Consejo para la Transparencia ha ido definiendo en las resoluciones de los amparos por denegación de las solicitudes sobre acceso a la información pública, cuando la causal de reserva invocada ha sido el Privilegio Deliberativo de las autoridades públicas. Para ello, se efectuó una revisión de la jurisprudencia del Consejo desde la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia a la fecha.

Palabras clave: Transparencia, Causales de Reserva, Privilegio Deliberativo.

Abstract

This article aims at knowing the views the Council for Transparency has expressed on its resolutions on the internal deliberations within public authorities prior to decision making. With this purpose, we will review the jurisprudence of the Council for Transparency on this matter.

Key words: Transparency, Exemptions from Disclosures, Deliberative Process Privilege.

I. ANTECEDENTES PRELIMINARES

La transparencia constituye un elemento esencial en el desarrollo de un sistema democrático, ya que permite a la ciudadanía conocer el modo en que actúa la Administración Pública y los fundamentos de sus actos, pudiéndose evaluar y fiscalizar el cumplimiento por parte de ésta del principio de probidad y disminuir las posibilidades de actuaciones corruptas o deshonestas por parte de los administradores.

En relación con lo anterior, el artículo 8° de la Constitución Política consagró a nivel constitucional el denominado "principio de transparencia en la función pública", señalando en su inciso segundo que *"Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional"*.

En cumplimiento de dicho mandato constitucional, la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública del año 2009 (en adelante, "Ley de Transparencia"), constituye un aporte fundamental en el proceso de empoderamiento de la sociedad para su participación en los procesos públicos. El artículo primero de la referida ley vino a regular el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública que obra en poder del Estado y sus organismos, estableciendo determinados principios que rigen su aplicación y que determinan la actuación de los órganos obligados. En este sentido, la Ley de Transparencia resulta determinante en materia de transparencia de la función pública y de acceso a la información de carácter público que se encuentra en poder de los órganos del Estado, facilitando el conocimiento y acercamiento de la población a los procesos de toma de decisiones públicas y a la fiscalización de sus actuaciones.

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y existen algunas causales establecidas en la Constitución y desarrolladas normativamente en la Ley de Transparencia que lo limitan. En este artículo nos abocaremos al análisis de la causal contenida en el artículo 21 N° 1 literal b) de la Ley de Transparencia, que la doctrina ha denominado "Privilegio Deliberativo" y que la Ley de Transparencia configura de la siguiente forma: los órganos públicos podrán rechazar la entrega de una determinada información, cuando afecte el debido funcionamiento del servicio requerido, si se trata de *"antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas"*.

Cabe hacer presente que en el desempeño de su función pública, *"la Administración debe observar una serie de principios. Entre estos están la publicidad, la participación, pero también la eficiencia y la eficacia de su actuación. La transparencia es un bien de primera importancia para la Constitución. Sin embargo, no es el único, pues la Administración debe "crear las condiciones sociales" que permitan que las personas puedan realizarse espiritual y materialmente (artículo 1° de la Constitución). Esa inmensa labor se debe facilitar. Eso explica la causal de afectar "el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos" que el artículo 8° establece como una excepción a la publicidad."* (Sentencia Tribunal Constitucional (STC), 2013).

En esa lógica, el privilegio deliberativo limita legítimamente el acceso a la información pública que se encuentra en poder de los órganos de la administración del Estado, en cuanto deriva precisamente del deber del Estado de actuar con eficacia y eficiencia, por lo que no dejar espacio a la deliberación de las autoridades puede afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano.

Así también, se debe tener presente que las leyes de transparencia *"se insertan en un modelo de delimitación de qué es lo que realmente es públi-*

co. El Estado y, en particular la administración, al gestionar intereses de los ciudadanos, toman decisiones de interés público que deben de alguna manera ser consideradas en su mérito. En consecuencia, saber a qué se tiene acceso y cómo es ese acceso, es tan importante para delimitar el espacio de la rendición de cuentas (a los ciudadanos), y el que corresponde a la deliberación de la Administración para adoptar sus decisiones.” (Cordero, 2010, p. 20).

Estimamos que el debido resguardo del contenido de esta causal de excepción a la publicidad de las actuaciones de los órganos del Estado, promueve la participación de la ciudadanía en las instancias adecuadas y previstas para ello, y a la vez, fortalece el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas.

En el presente artículo se expondrán los criterios que el Consejo para la Transparencia ha utilizado para resolver los amparos en que se ha discutido la aplicación de la causal denominada Privilegio Deliberativo. Con dicho objeto, revisaremos la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia dictada en aplicación de esta causal de reserva, identificando según la información solicitada, los criterios que el Consejo ha ido entregando en sus pronunciamientos¹.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PRIVILEGIO DELIBERATIVO

1. Importancia de un espacio reservado de deliberación en la toma de decisiones públicas.

En primer término, resulta relevante señalar que al interior del aparato estatal existen numerosos entes cuya función es principalmente deliberativa – en

particular el caso de los órganos colegiados –, por lo que se requiere que dichas deliberaciones sean protegidas de alguna forma puesto que consisten generalmente en opiniones y como tales, son esencialmente provisorias.

El privilegio deliberativo consiste en la prerrogativa de las autoridades públicas de contar con un espacio reservado del acceso de terceros para discutir, debatir y formarse una opinión sobre una determinada materia de interés público. Además, este ámbito privado de discusión permite que el proceso de toma de decisiones se enmarque dentro de un contexto de libertad de las autoridades, eliminando las eventuales presiones de los interesados.

Se ha entendido también como “*aquella potestad de la autoridad pública para resolver un asunto, eximiéndose temporalmente de su deber de publicidad respecto del acto y sus fundamentos, con el objeto de propiciar la libre búsqueda de una solución de política pública*” (STC, 2013).

El privilegio deliberativo comprende entonces las opiniones de carácter meramente personal o pareceres y sugerencias para la aprobación de una resolución (STC, 2012).

A saber, el privilegio deliberativo tiene por objeto: (i) fomentar las discusiones abiertas entre autoridades y entre éstas y sus subordinados o superiores sobre asuntos administrativos y elaboración de políticas; (ii) proteger la información frente a una divulgación prematura previa a la decisión, para evitar así la confusión del ciudadano que podría resultar de la divulgación de razonamientos y opiniones que no se hayan utilizado como fundamento para la decisión final, y; (iii) proteger de una prematura revelación las políticas de actuación, hasta su definitiva adopción (Rams, 2008, pp. 55-56).

¹Hacemos presente que, para efectos de este artículo, sólo se considerarán las decisiones que digan relación con la resolución de los amparos presentados por los particulares cuando la Administración le ha denegado la información solicitada o no se le ha otorgado completa u oportunamente dicha información, debido a que éstas son las decisiones que nos podrán ilustrar sobre las deliberaciones del Consejo y la determinación de sus criterios de acceso a la información pública y participación de la ciudadanía. No serán consideradas, por tanto, aquellas decisiones derivadas de las reclamaciones sobre Transparencia Activa.

Por otra parte, se ha considerado también que este privilegio cumple un rol instrumental, así el privilegio deliberativo constituye una limitación al principio de publicidad que se concretiza en el artículo 21 numeral 1) literal b) de la Ley de Transparencia, *“pero esta dimensión (limitación) es transitoria puesto que transcurrido el lapso a partir del cual se adopta la decisión, vuelve a pesar el deber de publicidad (...) la legitimidad del privilegio deliberativo se sostiene en la decisión pública posterior de la decisión”* (STC, 2013).

2. El privilegio deliberativo como causal de reserva de la Ley de Transparencia.

En virtud del mandato constitucional, la Ley de Transparencia desarrolla las circunstancias que se podrán invocar como únicas causales de secreto o reserva frente a una solicitud de acceso de información para denegar total o parcialmente su entrega, descartándose de plano la posibilidad de regular por vía reglamentaria esta materia. A consecuencia de ello, toda reserva establecida a nivel reglamentario se entiende hoy tácitamente derogada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución que exige que las razones que justifiquen la denegación de la entrega de la información requerida se establezcan mediante una ley de quórum calificado.

Adicionalmente, el hecho que el Derecho de Acceso a la Información sea un derecho fundamental,² implica afirmar que las causales establecidas en la ley deben interpretarse en forma estricta puesto que con ellas se está limitando el ejercicio de un derecho de tal carácter.

Finalmente, en caso que esta información sea solicitada, la carga de la prueba recaerá en el órgano que invoca la causal de reserva. De este modo, será el órgano requerido el que en el caso particular deberá acreditar que la entrega de información relativa a un debate previo a la adopción de una resolución, entorpece o perturba la toma de decisiones³.

Ahora bien, sobre la cuestión de nuestro análisis, el artículo 21 de la Ley de Transparencia desarrolla normativamente las causales de secreto o reserva establecidas en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, señalando en su numeral 1) que podrá denegarse total o parcialmente la información requerida cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de ésta afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano de que se trate, especificando en su literal b) que esta situación se configura⁴:

“Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

b) “Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.”

² Así lo reconoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya en el año 2006 en la sentencia dictada en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Dicho criterio ha sido también recogido por nuestro Tribunal Constitucional y por el mismo Consejo para la Transparencia.

³ Así lo estableció el Consejo para la Transparencia en el considerando 3° letra a) de la decisión recaída en el amparo Rol A48-09, donde señaló que: “no basta con la simple alegación de configurarse una causal de reserva, sino que ésta debe probarse por quien la alega debido a que de esta circunstancia dependerá la extinción del deber de entregar la información”.

⁴ Una norma similar encontramos en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. El artículo 5°A, incisos séptimo y octavo, protegen también la deliberación que se lleva a cabo al interior de las comisiones legislativas de cada Cámara, al establecer que las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y que los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos.

Así las cosas, la Ley de Transparencia reconoce la existencia de un espacio de deliberación previo a la toma de decisiones finales o de adopción de políticas que debe dejarse a las autoridades y funcionarios públicos libre de intervenciones y presiones, sin perjuicio de que los fundamentos de dichas decisiones puedan ser conocidos una vez adoptada la decisión. Lo anterior, en cuanto el privilegio deliberativo protege la calidad de las decisiones gubernamentales, permitiendo que los funcionarios puedan efectuar un intercambio libre de ideas y comentarios y plasmarlos en documentos preliminares, y que puedan explorar en debates internos las distintas alternativas de actuación sin miedo al escrutinio público. Además, se trata de evitar el riesgo de confusión entre los ciudadanos, que pudiera producirse luego de la divulgación de fundamentos que no resultaron ser finalmente la razón que motivó la adopción de una determinada decisión de gobierno.

Como antecedente, cabe acá señalar brevemente que durante la discusión parlamentaria del proyecto de la Ley de Transparencia tuvo lugar un extenso debate sobre cuáles instrumentos que estuvieran en poder de la Administración serían públicos. Así, el entonces Senador José Antonio Viera – Gallo señalaba que *“No es un acto de la Administración del Estado que el Presidente de la República llame por teléfono o que el Presidente del Senado haga sonar los timbres. No es un acto el que se convoque a una sesión, o el que se hable y delibere. El acto tiene lugar cuando un procedimiento queda afinado de tal manera que produce efectos jurídicos. Ese es el tipo de actos que deseamos que sean públicos”*.

Asimismo, el ex senador solicitó se considerara expresamente en la historia de la ley lo siguiente: *“Pero cosa muy distinta [al acceso a la información] es que el ciudadano tenga derecho a presenciar la toma de decisiones que lleva al acto. Porque, si por esto se entiende público, creo que estamos haciendo una interpretación demasiado abusiva o extensiva de la reforma constitucional. [...] Se dice, entonces, que son públicos los procedimientos mediante los cuales esos organismos adoptan*

sus decisiones. Yo tengo derecho a saber cómo se decide, pero no -como sucedió en la época de la Revolución Francesa o en la de la Comuna de París- a hacer desaparecer la diferencia entre gobernante y gobernado. Si la nuestra es una democracia representativa, es porque partimos de la idea básica de que la ciudadanía no se autogobierna, sino que delega el ejercicio de la soberanía. Y si uno delega, puede controlar; pero no sustituir al órgano en el que delega. O sea, la base del sistema político de la democracia representativa es que existe una diferencia entre gobernante y gobernado.”

Dicho esto, cabe entonces preguntarse, ¿dónde constan los antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política? Al respecto, el artículo 7° del Reglamento de la Ley de Transparencia contenido en el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, precisa las causales de secreto o reserva establecidas en dicha ley. Así, en su literal b) indica qué se entiende con la referencia que efectúa la ley en su artículo 21 número 1) letra b) al término “antecedentes o deliberaciones” (previas), señalando que *“se entiende por antecedentes, todos aquellos que informan la adopción de una resolución, medida o política, y por deliberaciones, las consideraciones formuladas para la adopción de las mismas, que consten, entre otros, en discusiones, informes, minutas u oficios.”*

En razón de lo anterior, las minutas, informes, anteproyectos de ley o documentos en general que contengan propuestas de política pública, opiniones o deliberaciones, constituyen un antecedente previo a la adopción de una decisión, y en razón de ello, están sometidos a causales de reserva establecidas en la ley. Lo mismo sucede en el caso de los correos electrónicos de las autoridades y funcionarios públicos, cuando además de su función propia de comunicación, el contenido de ellos tenga una naturaleza deliberativa.

Así por ejemplo, para que una iniciativa sea eficaz y tenga posibilidades de éxito en una eventual

tramitación legislativa, deberá someterse a un proceso previo de diagnóstico y evaluación que permita fundamentar su necesidad. Dicha etapa previa será determinante para el éxito del proyecto. Lo anterior no es posible de lograr si se debe incorporar a algunos interesados – aquellos que se acogen a la Ley de Transparencia – ya que se impedirá una evaluación previa acabada y una participación en igualdad de condiciones, considerando que luego la iniciativa tendrá un amplio debate público.

También así lo entendió la Cuarta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago en su sentencia Rol N° 2496-2012⁵ al concluir, en el caso de los correos electrónicos de las autoridades públicas, que *“(...) El uso de correos electrónicos reemplaza las llamadas telefónicas o comunicaciones informales que, como se sabe, están también cubiertas por el privilegio deliberativo de las autoridades y funcionarios, no siendo accesibles por la vía de la Ley de Transparencia.”*

Adicionalmente, la Constitución y la ley permiten el acceso no sólo a los actos y resoluciones, sino también a los fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación. De este modo, será fundamental distinguir entre los fundamentos del acto y los otros antecedentes que se señalan y el *intercambio de opiniones*, pues estos últimos quedarán amparados por el privilegio deliberativo, mientras que los primeros serán públicos una vez adoptada la decisión de que se trate (Cordero, 2012, p. 12). Entendemos que ello no se contradice con la afirmación de los que entienden que la legitimidad del privilegio deliberativo se sostiene en la difusión pública posterior de la decisión, difusión de buena fe, con la completa identificación de los fundamentos y, por cierto de la decisión (STC,

2013), dado que siempre existirán antecedentes que quedarán cubiertos permanentemente por el privilegio deliberativo.

En síntesis, hay antecedentes que siempre quedarán amparados por el privilegio deliberativo en el entendido que constituyen intercambios previos u opiniones provisionales y sirven para definir lo que posteriormente será una decisión pública. Lo anterior, no obsta a que una vez adoptada la decisión en cuestión los fundamentos directos de ésta puedan ser revelados a la ciudadanía.

La cuestión radica en equilibrar o ponderar el derecho del ciudadano a la información, por una parte, y la transparencia en los procedimientos del Estado, por la otra, dónde ha encontrado ese equilibrio el Consejo para la Transparencia, es lo que expondremos a continuación.

III. REVISIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Para efectuar nuestro análisis nos hemos planteado diversos cuestionamientos, entre ellos: ¿Cuándo se considera que un documento es previo a la decisión o deliberativo?, ¿quién debe probar que se trata de un antecedente para la adopción de la decisión? o bien, si ¿la excepción abarca también la información sobre hechos, o sólo deben considerarse protegidas por la reserva las opiniones, evaluaciones y análisis de hechos realizados por las autoridades o funcionarios públicos?, entre otras.

Para dar respuesta a dichas interrogantes, será preciso determinar cuáles han sido los límites que el Consejo para la Transparencia ha ido definiendo sobre la participación ciudadana – sus momentos

⁵ Mediante dicha sentencia se acoge el reclamo de ilegalidad presentado por el Subsecretario General de la Presidencia ante el Tribunal Constitucional en contra de la Decisión de Amparo Rol C-1101-11 del Consejo para la Transparencia, que ordenaba la entrega de correos electrónicos que el Ministro Secretario General de la Presidencia envió y recibió en su casilla institucional entre los días 18 y 21 de julio de 2011 (rol N° 2496-2012)

y oportunidades –, y el privilegio deliberativo de las autoridades públicas.

Como adelantáramos, con el objeto de estructurar este acápite, distinguiremos según la información que se haya solicitado, para así ir identificando los criterios que el Consejo para la Transparencia ha ido entregando en sus pronunciamientos.

a) Información sobre estudios o informes preliminares

El primer organismo público en invocar la causal de reserva del privilegio deliberativo fue la Subsecretaría de Transportes rechazando una solicitud de información (de abril del año 2009) que tenía por objeto requerir la entrega de todas las versiones del estudio sobre Tarificación Vial 2008-2009, encargado a la consultora Steer, Davies & Gleaves. La denegación en cuestión se fundó en que el estudio que se estaba solicitando se encontraba aún en desarrollo, estando aún pendiente la entrega de uno de los informes preliminares que éste contemplaba, además del pre informe y el informe final del mismo. Sobre ello, se señaló que dicho estudio constituye un antecedente previo a la adopción de una resolución, medida o política en materia de tarificación vial por congestión, por lo que su publicidad, comunicación o conocimiento afectaría el debido cumplimiento de las funciones de la Subsecretaría de Transportes, sin perjuicio que los fundamentos de la resolución, política o medida serán públicos una vez que sean adoptadas aquéllas.

El rechazo de la entrega de la información dio lugar a la presentación de un amparo por parte del solicitante, Rol A79-09. El Consejo resolvió el amparo indicando que *“la causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 1 letra b) invocada, exige dos requisitos copulativos para que ésta pueda aplicarse y aceptarse como tal: (a) Que la información requerida sea un antecedente o deliberación previa a la adopción de una reso-*

lución, medida o política; (b) Que la publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano.”

Sobre el primer punto, el Consejo estimó que *“debe existir un vínculo preciso de causalidad entre el antecedente o deliberación previa, en este caso el estudio de tarificación vial, y la resolución, medida o política a adoptar por la Subsecretaría de Transportes, de manera que sea claro que la primera originará la segunda, lo que en este caso se ha hecho al señalar que el estudio de tarificación vial es un antecedente previo a la adopción de una política pública sobre tarificación vial para descongestionar la ciudad de Santiago. Lo anterior no es suficiente, sin embargo, para aplicar esta causal, pues ésta también supone que exista certidumbre de la adopción de la resolución, medida o política dentro de un plazo prudencial, incluso si la decisión consistiese, al final, en no hacer nada. No entenderlo así llevaría a que los fundamentos de la decisión fuesen indefinidamente reservados, lo que pugna con el sentido de la Ley de Transparencia y los principios de su artículo 11. En otras palabras, la causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 1 letra b) no puede quedar sometida a una condición meramente potestativa, esto es, no puede depender de la mera voluntad o discrecionalidad del órgano requerido. De allí que si no existe la evidencia de un plazo prudencial en que deba adoptarse la medida o política, como ocurre en este caso, este Consejo debe rechazar su invocación.”*⁶

Adicionalmente, el Consejo señaló que la Subsecretaría debe manifestar qué daño le causaría al debido cumplimiento de sus funciones la difusión de esta información.

Recientemente, en la Decisión Amparo rol C1464-13 del 15 de enero de 2014, el Consejo ordenó a la Subsecretaría de Evaluación Social la entrega de la información solicitada sobre los resultados de

⁶El subrayado es nuestro.

las 476 evaluaciones y sus correspondientes fichas de monitoreo, considerando entre otras cosas, no resultar posible *“tener por acreditada la existencia de un nexo causal entre los antecedentes que se pretenden reservar y la obstaculización en la toma de decisiones concretas por parte del órgano, a lo que se suma que se desconoce el tipo de medida o política que podría verse afectada con la entrega de lo requerido.”*

Finalmente, en la Decisión Amparo rol C1128-2014 de septiembre del 2014, el Consejo reitera su criterio contenido en las decisiones Roles A12-09, A47-09 y A79-09.

b) Conocimiento público de anteproyectos de ley

En la revisión de la jurisprudencia del Consejo se registran varias decisiones sobre amparos presentados por denegación de información relativa a comentarios, opiniones, críticas, etc. realizadas durante el proceso de consulta pública del texto de un anteproyecto de ley; o, que solicitan el texto del anteproyecto; o bien, piden tener conocimiento sobre estudios o negociaciones efectuadas de forma previa, por ejemplo, de tratados internacionales (C543-12, C549-12, C666-12; entre otras).

Sobre la materia, el Consejo para la Transparencia ha determinado que, en conformidad a lo dispuesto

en el artículo 5° de la Ley de Transparencia, los fundamentos de un acto o resolución “son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado”, en razón de ello señala que las opiniones vertidas por ejemplo durante el proceso de consulta pública, dado que constituyen fundamentos de un proyecto de ley, tienen dicho carácter, salvo que concurra alguna causal de reserva.⁷

Ahora bien, en lo que respecta al proceso mismo de la consulta pública, el Consejo indicó que si se comienza un proceso de consulta pública sobre un anteproyecto de ley garantizándose el anonimato de los intervinientes, resulta contradictorio con la naturaleza del proceso y con la transparencia que requieren los debates pre – legislativos. Afirma que, *“la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la que nuestro país pertenece, ha señalado que “Los poderes públicos tienen la obligación de rendir cuentas sobre el empleo que hacen de las contribuciones de los ciudadanos recibidas mediante petición de reacciones, consulta pública y participación activa. Las medidas tendientes a garantizar que el proceso de elaboración de políticas sea abierto, transparente y susceptible de ser sometido al control y a la supervisión externos son decisivas para incrementar la responsabilidad pública general.”* (OCDE, 2003, 13).

⁷Sobre ello, y haciendo mención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, éste efectúa un acabado análisis sobre la publicidad de estos anteproyectos en los considerandos octogésimo tercero al octogésimo octavo de su sentencia Rol N° 2246-2012. La Magistratura Constitucional razona en el sentido de señalar que los anteproyectos de ley no pueden identificarse con la expresión fundamentos utilizada en el artículo 8° de la Constitución, puesto que según señalan “Fundamento de un acto es aquello en que se basa; la razón principal o el motivo para decidir en un sentido determinado. Pero para ello es esencial que, por una parte, exista algún procedimiento reglado; y por otra, un expediente en que se anexen los eventuales documentos, informes y observaciones. Nada de esto existe en un anteproyecto de ley.” Continúa la sentencia señalando que, “los anteproyectos de ley se distinguen, desde luego, porque son un borrador de una iniciativa de ley. Como tal, es un escrito que se puede cambiar infinitas veces, porque por definición es provisional.” Adicionalmente, afirma que “el conocimiento singular, por una persona determinada, de los antecedentes vinculados a un anteproyecto de ley, constituye un privilegio, pues se trata de una información aún no divulgada, cuyo conocimiento puede influir de diversa manera, por lo decisivo del dato. Acceder a esa información sería una ventaja estratégica (...).”

Finalmente, señala que “todo lo que tenga que ver con la publicidad, vía derecho de acceso, durante la etapa de preparación de los proyectos de ley o fase prelegislativa, afecta negativamente el ejercicio de la potestad legislativa del Presidente de la República. Una vez que el proyecto ingrese al Congreso, la publicidad será máxima. Y ahí las personas podrán formular todos sus pareceres ante los que tienen que decidir. Es decir, ante los parlamentarios. Se trata en consecuencia, de una restricción a la publicidad transitoria. No se genera un espacio inescrutable o excluido del escrutinio ciudadano”.

Así las cosas, concluyen que los anteproyectos no se encuentran comprendidos en el artículo 8° de la Carta Fundamental.

c) Legitimación para invocar la causal de reserva

Con fecha 8 de noviembre de 2010 un particular solicitó al Director General de Aguas que le permitiera acceder al expediente VC-1302-6, relativo al Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo. Ante dicha solicitud, el organismo notificó a la empresa AES Gener S.A. (“la empresa”), titular del proyecto, la que se opuso a la solicitud indicando que entre otras causales, concurría la establecida en el artículo 21 N° 1, letra b) de la Ley de Transparencia, puesto que “el expediente requerido se encuentra en actual trámite, sin que haya sido pronunciada y totalmente tramitada la Resolución de la Dirección General de Aguas que apruebe el proyecto de obras hidráulicas sometido a conocimiento del servicio”, de tal suerte que “el expediente solicitado, junto con las resoluciones y documentos que lo integran, constituyen antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política.”

Conociendo del amparo presentado por el requirente (C851-10), el Consejo resolvió sobre este punto que, *“también debe rechazarse la aplicación a este caso del artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia, dado que la DGA Metropolitana no lo ha invocado y, según ya ha señalado este Consejo, la invocación de la causal de secreto o reserva prevista en el citado artículo 21 N° 1 resulta privativa del órgano requerido de información, pues ha sido establecida en beneficio del ejercicio de sus potestades, no pudiendo un particular sustituir esa valoración o estar en mejor posición que el propio órgano para apreciarla. En efecto, estos supuestos, dada su naturaleza, sólo pueden ser ponderados por el servicio público de que se trate, desprendiéndose del tenor literal de dicha norma que sólo éstos poseen legitimación para invocarlos como causal de secreto. Así, resulta improcedente que AES Gener S.A. invoque el literal b) de dicho precepto.”*

d) Documentos que contengan opiniones personales de los funcionarios públicos

El Consejo se pronunció sobre la materia al conocer de un amparo presentado en contra de la

Policía de Investigaciones de Chile. En esta oportunidad, la información requerida efectivamente se entrega pero parte de ella tarjada. Se expone que, *“en aplicación del principio de divisibilidad, establecido en la letra e), del artículo 11, de la Ley de Transparencia, contiene censurado un párrafo, por reunir éste una opinión personal emitida por el Jefe de la Brigada de Investigación Criminal de San Fernando, quien en ejercicio de su función pública y en el denominado “privilegio deliberativo”, puede intercambiar opiniones, contrastar datos y sopesar alternativas, sin que las mismas afecten o influyan en las decisiones finales adoptadas por el servicio, las cuales no reúnen el carácter de públicas.”* (C980-12).

Sobre el particular, el Consejo precisa que la Ley de Transparencia permite denegar el acceso a la información cuando *“(…) su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: (...) b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas, sin embargo, al haberse adoptado la decisión de traslado, de aplicarse esta norma la información sería pública y debiese entregarse, por lo que no cabe aceptar la concurrencia de la causal descrita en el literal b).”*

En lo que nos interesa, resulta relevante reproducir lo señalado a continuación por el Consejo, el que razona en el siguiente sentido:

“6) Que, no obstante lo anterior, la opinión emitida es un juicio de valor que viene a reforzar la solicitud de destinación pero que no es el fundamento central de lo decidido y resulta, en tanto juicio u opinión, difícilmente objetivable.

7) Que contar con opiniones claras y asertivas que estén documentadas resulta de gran importancia para una adecuada gestión pública. Declarar la publicidad de todas las opiniones emitidas por las autoridades de un determinado servicio, durante el curso de la adopción de una decisión, podría

afectar la fluidez de las comunicaciones internas y mermar la asertividad de opiniones como la que en este caso se tarjó, lo que atentaría contra el registro escrito que debe quedar de éstas.

8) *Que, con todo, este es un juicio que debe realizarse caso a caso y que variaría si se estimara la concurrencia de un claro interés público que justificase optar por la publicidad de dichos comentarios. Así ocurriría, por ejemplo, si éstos revelaran prejuicios, animadversión o indicios de discriminación arbitraria, cuestión que no ocurre en este caso respecto de la información tarjada.*

9) *Que, en definitiva, este Consejo estima que revelar dicha opinión afectaría de modo cierto, probable y específico el debido cumplimiento de las funciones de la PDI en los términos descritos en el encabezado del artículo 21 N° 1 de la Ley de Transparencia, de manera que aplicando un test de daño ocurre que el beneficio público resultante de conocer esta información es inferior al daño que podría causar su revelación, lo que llevará a que, en definitiva, deba rechazarse este amparo."*

e) Comunicaciones internas entre funcionarios

Con ocasión de un amparo deducido en contra del Servicio de Impuestos Internos ("SII"), fundado en el rechazo a una solicitud de información en la que se requería copia de todos los oficios, correos electrónicos y comunicaciones internas originadas producto de una serie de presentaciones efectuadas por el solicitante al jefe de gabinete del referido servicio, el Consejo señaló que:

"5) Que, tal como lo ha señalado el SII, se encuentra actualmente en un proceso de "acopio, revisión y análisis de información, que terminará con la adopción de decisiones que se pueden manifestar, en definitiva, en una o más resoluciones adminis-

trativas, o en una denuncia o querrela". En este sentido, existe un vínculo preciso de causalidad entre los correos electrónicos y las comunicaciones internas solicitadas, con la resolución, medida o política a adoptar por el SII. En efecto, y atendido el carácter fiscalizador que ejerce el órgano reclamado, que en la especie se traduce en la revisión del cumplimiento de la legislación tributaria por parte de la empresa denunciada, se reconoce un espacio mínimo de reserva para que los funcionarios del órgano sopesen razones, lo que es conocido también como privilegio deliberativo, y que queda plasmado precisamente en los documentos requeridos.

6) *Que, asimismo, si bien el SII no ha señalado un período de tiempo preciso en el cual adoptará una decisión, de todas formas ha precisado que ésta se encuentra limitada por el plazo de prescripción de la acción fiscal prevista en el Código Tributario, razón por la cual se estima que existe un cierto grado de certidumbre respecto de la adopción de la medida en un plazo prudencial, en los términos señalados por este Consejo en la decisión de amparo Rol C248-12. En consecuencia, a juicio de este Consejo, respecto de la información solicitada y que obra en poder del SII, concurre la causal de secreto o reserva prevista en el artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia, lo que llevará a rechazar el presente amparo."* (Decisión Amparo Rol C1537-12).

f) Publicidad de los correos electrónicos de las autoridades y funcionarios públicos

Desde la fecha de entrada en vigencia de la Ley de Transparencia son numerosas las solicitudes efectuadas a los servicios públicos con el objeto de obtener copia de correos electrónicos enviados y/o recibidos por autoridades o funcionarios públicos desde o en sus casillas institucionales⁸. El asunto

⁸ Al respecto, cabe precisar que la materia ha sido sometida frecuentemente a discusión, ocupando instancias administrativas como el Consejo para la Transparencia (al conocer de los amparos presentados ante la denegación de los correos por parte de los servicios requeridos); judiciales, como las Cortes de Apelaciones (al conocer de los reclamos de ilegalidad interpuestos en la materia); y la justicia constitucional, puesto que el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la materia al conocer de los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad que se han presentado.

resulta interesante dado que, además de vincularse con el privilegio deliberativo en la función pública, se relaciona estrechamente con cuestiones derivadas del derecho a la vida privada de todas las personas y la inviolabilidad de las comunicaciones. Por ello, sobre el particular, se deben tener presentes las siguientes premisas o consideraciones:

1. El derecho a la información no se restringe a los actos o resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirvan de sustento o complemento directo o esencial y los procedimientos que se utilicen para su dictación, sino que también se extiende “... a la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento”, salvo las excepciones legales.

2. Por otra parte, una autoridad o funcionario público, en cuanto persona natural dotada de facultades racionales normales, no puede cumplir adecuadamente su función si no cuenta con un espacio mínimo de reserva, dentro del cual se lo faculte para sopesar razones, aventurar ideas o descartarlas, emitir juicios de valor e identificar sus propias opiniones personales para distinguirlas, con mayor o menor claridad, de la posición o resolución oficial que el órgano estatal adoptará en definitiva. Este proceso deliberativo no debe confundirse con los actos administrativos, los que sí son públicos (C1482-11).

3. De este modo, en lo que respecta a los juicios de valor contenidos en correos electrónicos de funcionarios públicos, “*aunque estén relacio-*

nados con el ejercicio de una función pública (...) difundir todas y cada una de las opiniones personales contenidas en los correos electrónicos que intercambian los funcionarios representa una grave amenaza a espacios de deliberación y privacidad a que ellos tienen derecho sin intervención de terceros en cuanto no prevalezca un claro interés público que justifique optar por la publicidad de dichos juicios o comentarios como sería por ejemplo, el caso en que tales comentarios revelaran prejuicios, animadversión o indicios de discriminación arbitraria. Por lo mismo, no todas las opiniones vertidas por un funcionario, y menos aquellas expresadas bajo evidente expectativa de reserva del destinatario, pueden considerarse como información pública, puesto que ello afectaría un espacio de privacidad e intimidad constitucionalmente protegido”⁹ (C939-12, C819-12).

El estado actual de la cuestión se resume en la decisión recaída en el Amparo C2219-13¹⁰, la cual sistematiza los criterios adoptados últimamente por el Consejo. En términos generales, el Consejo indicó:

- 1) Los correos electrónicos se encuentran protegidos por las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 N° 4 y 5 de la Constitución.
- 2) Los correos electrónicos de funcionarios públicos son públicos, cuando quien los solicita es parte de dichas comunicaciones. (Decisión Amparo rol C873-12 y C1293-12).
- 3) Los correos electrónicos son públicos cuando el titular de los mismos consiente expresa-

⁹Lo subrayado es nuestro.

¹⁰En las primeras decisiones sobre la materia, los consejeros Jaraquemada y Santa María señalaron que la Ley de Transparencia carecía de la especificidad y determinación que exige el artículo 19 N° 5 de la Constitución para que una ley pueda levantar la confidencialidad de estas comunicaciones. Contrariamente a ello, el voto de la mayoría señalaba que (C1101-11) la Ley de Transparencia sí gozaría de dichas cualidades ya que “*contempla un procedimiento específico y de carácter especial para acceder a la información que obra en poder de los órganos de la Administración del Estado, conforme al cual, frente a la denegación de información por parte del órgano o a la falta de pronunciamiento respecto de los requerimientos formulados, corresponde a este Consejo resolver si determinados antecedentes poseen o no la calidad de información pública, para lo cual los intervinientes del procedimiento respectivo deben aportar los medios de prueba que estimen pertinentes en sustento de sus respectivos planteamientos...*”. Actualmente, los criterios han sido adoptados con el voto del consejero Santa María y el voto dirimente de su Presidente, y con la disidencia de los Consejeros Blanlot y Ferreiro.

mente en su entrega (Decisión Amparo Rol C1525-11).

4) Finalmente, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 8°, inciso segundo, de la Constitución y 5° de la Ley de Transparencia, los correos electrónicos de los funcionarios públicos son públicos cuando éstos constituyen el o los fundamentos de un acto administrativo, es decir, cuando constituyen su sustento o complemento directo y esencial (Decisión Amparo Rol C864-12, C1320-12 y C1328-12, entre otras).¹¹

IV. CRITERIOS DEFINIDOS POR EL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA SOBRE PRIVILEGIO DELIBERATIVO

El Consejo para la Transparencia ha debido resolver las controversias que se han ido presentando en virtud de las solicitudes de acceso denegadas y los amparos presentados a consecuencia de ello. En dichos pronunciamientos, el Consejo ha ido definiendo los ámbitos que, en su concepto, debiesen quedar libre de intervención de terceros, fundándose para ello en la necesidad de respetar un legítimo espacio de deliberación e intercambio de opiniones por parte de las autoridades y aquellos otros ámbitos donde no justifica la denegación de información, puesto que entiende que no se trataría de un espacio de debate de las autoridades.

De la revisión de jurisprudencia efectuada podemos extraer los siguientes presupuestos que, a la fecha, justifican en concepto del Consejo para la Transparencia la denegación de la información solicitada, invocando el privilegio deliberativo:

1) La información requerida debe consistir en un antecedente o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política.

2) La publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información debe afectar efectivamente el cumplimiento de las funciones del órgano. En dicha comprobación, deberá señalarse qué daño le causaría al debido cumplimiento de las funciones del órgano que se trate, la difusión de esta información.

3) En relación con el presupuesto anterior, deberá acreditarse un vínculo preciso de causalidad entre el antecedente o deliberación previa de que se trata y la resolución, medida o política a adoptar por el órgano requerido, de manera que sea claro que la primera originará la segunda.

4) Debe existir certidumbre de la adopción de la resolución, o al menos "cierto grado de certidumbre" (adopción de la medida o política dentro de un plazo determinado o razonable). En este sentido, la causal de secreto o reserva del artículo 21 N° 1 letra b) no puede quedar sometida a una condición meramente potestativa, esto es, no puede depender de la mera voluntad o discrecionalidad del órgano requerido.

5) Se hace presente que, en lo que respecta a los juicios de valor contenidos en la información solicitada, en ocasiones habrán opiniones que refuerzan determinada decisión pero que no serán el fundamento central de lo decidido y resulta difícilmente objetivable. Dicha evaluación deberá realizarse caso a caso, considerándose además la concurrencia de un claro interés público que justifique optar por la publicidad de dichos comentarios. Por ejemplo, en caso que éstos revelaran prejuicios, animadversión o indicios de discriminación arbitraria.

6) Finalmente, la causal relativa al privilegio deliberativo resulta privativa del órgano requerido de información pues ha sido establecida en beneficio del ejercicio de sus potestades, no pudiendo un

¹¹ El Consejo agrega que, "Tal posición ha sido ratificada por la Excm. Corte Suprema en la sentencia recaída en el recurso de queja Rol 4060-3102 caratulada "Subsecretaría de Transportes con CplT", pronunciándose en el mismo sentido el Tribunal Constitucional en las sentencias Roles 2153-2011, 2246-2012 y 2351-2012, en las cuales definió el estatuto de publicidad o reserva aplicable a los correos electrónicos de funcionarios públicos que obran en servidores institucionales y cuya entrega no sea consentida por sus titulares."

particular sustituir esa valoración o estar en mejor posición que el propio órgano para apreciarla.

La debida ponderación que se haga, caso a caso, de los derechos o intereses que colisionan en ciertas ocasiones, permitirá ir definiendo los

ámbitos propios de deliberación de las autoridades y funcionarios públicos, promoviendo la participación de la ciudadanía en las instancias adecuadas o previstas para ello, sin que se afecte el derecho fundamental de acceso a la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

Cordero, L. (2010). *Delimitando la ley de acceso a la información: los dilemas tras la regulación en Letelier, Raúl y Rajevic*, Enrique (EDS.). Transparencia en la Administración Pública. LegalPublishing. Santiago.

Cordero, L. (2012). *Informe en Derecho acompañado al Tribunal Constitucional en la causa Rol N°2246-12*. Santiago.

Fernández, M.A. (2008). *Causales de Secreto o Reserva en Transparencia y Acceso a la información pública en Chile: la modernización que faltaba*, (Hernán Larraín Fernández) Ed. JGE Ltda, Chile.

Letelier, R. y Rajevic, E. (coord.). 2010. *Transparencia en la Administración Pública*. Ed. Abeledo Perrot. 1° ed. Santiago.

MINSEGPRES (2009). *Manual de Transparencia y Probidad en la Administración del Estado*. 2° ed. actualizada. Santiago.

Rams, L. (2008). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Ed. Reus. Madrid.

OCDE, (2003). *Síntesis "Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE"*. Disponible en www.ocde.org

SENTENCIAS REVISADAS

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 2246-12 de 31 de enero de 2013.

Tribunal Constitucional de Chile. Sentencia Rol N° 2153-11 de 11 de septiembre de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Jurisprudencia del Consejo para la Transparencia. Disponible en www.cplt.cl



consejo para la
Transparencia