

# El acceso a la información gubernamental: experiencias y expectativas



*Coordinador*  
Egbert John Sánchez Vanderkast



**La presente obra está bajo una licencia de:**

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_MX](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_MX)



**Atribución-No Comercial-Licenciamiento Recíproco 3.0 Unported**

**Eres libre de:**



copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra



hacer obras derivadas

**Bajo las condiciones siguientes:**



**Atribución** — Debes reconocer la autoría de la obra en los términos especificados por el propio autor o licenciante.



**No comercial** — No puedes utilizar esta obra para fines comerciales.



**Licenciamiento Recíproco** — Si alteras, transformas o creas una obra a partir de esta obra, solo podrás distribuir la obra resultante bajo una licencia igual a ésta.

**Esto es un resumen fácilmente legible del:**  
[texto legal \(de la licencia completa\)](#)

**En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.**



---

---

**El acceso a la información gubernamental:  
experiencias y expectativas**

Investigación realizada gracias al Programa  
UNAM-DGAPA-PAPIIT IN 403113

COLECCIÓN  
POLÍTICAS DE INFORMACIÓN  
Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información

---

---

# **El acceso a la información gubernamental: experiencias y expectativas**

Coordinador

**Egbert John Sánchez Vanderkast**



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**2014**

**K3255  
A22**

El acceso a la información gubernamental : experiencias y expectativas / coordinador Egbert John Sánchez Vanderkast. -- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, 2014.

xii, 192 p. -- (Políticas de información)

ISBN: 978-607-02-6123-7

Obra financiada con recursos del Programa

UNAM-DGAPA-PAPIIT IN 403113

1. Acceso a la Información 2. Información Gubernamental 3. Derecho a la Información 4. Políticas de Información I. Sánchez Vanderkast, Egbert John, coordinador II. ser.

Diseño de portada: *SPAFIA*

Primera Edición 2014

DR © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, 04510, México D.F.

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-02-6123-7

Obra financiada con recursos del Programa

UNAM-DGAPA-PAPIIT IN 403113

## Tabla de contenido

<b>Presentación</b> .....	vii
Juan Miguel Castillo Fonseca	
<b>Introducción</b> .....	1
Egbert John Sánchez Vanderkast	
 LA EFECTIVIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA INTEGRAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN GOBIERNOS SUB-NACIONALES. EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, ARGENTINA .....	3
Roxana Laura Goldstein	
 ESQUEMAS DE PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....	27
Luis Fernando Ramos Simón y Rosario Arquero Avilés	
 LA DEMANDA DE INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA .....	39
Silvia Cobo Serrano	
 LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL SOBRE MEDIO AMBIENTE: APROXIMACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LOS PERIODISTAS. ....	53
Egbert John Sánchez Vanderkast y María de los Ángeles Medina Huerta	
 RADIOGRAFÍA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN LOS PRINCIPALES MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO .....	69
Celia Mireles Cárdenas y Antonio Cobos Flores	

LA APLICACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN BRASIL: ASPECTOS POLÍTICOS Y ARCHIVÍSTICOS EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL . . . . .	81
José Maria Jardim	
UN ESCENARIO DEL PRIMER AÑO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BRASIL . . . . .	101
Ana Maria Barcellos Malin; Alessandra Morgado; Angelo Cister, y Vinícius Cunha Ferreira	
EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS DEL ESTADO URUGUAYO PARA EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN GUBERNAMENTAL: LA CONSTRUCCIÓN DE ARCHIVOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS . . .	117
Liliana Gargiulo Silvaríño	
ACCESO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA: DE LA DIVULGACIÓN ARBITRARIA A LA TRANSPARENCIA ÚTIL . . . . .	129
Guillermo Ávila y Melissa Ortiz Massó	
PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE METADATOS WEB PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . . . . .	153
Manuel Blázquez Ochando	
EL PROCESO DE PUBLICACIÓN DE LOS DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS ACERCA DE LA CLASE DE LA SEGURIDAD SOCIAL BRASILEÑA DEL VOCABULARIO CONTROLADO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO (VCGE) . . . . .	179
Cláudio José Silva Ribeiro y Durval Vieira Pereira	



## Presentación

**E**l presente volumen, obra de carácter internacional, enmarca la colaboración de investigadores, especialistas y académicos comprometidos con la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental. Los enfoques abarcan diferentes aristas y escenarios que enriquecen las temáticas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales, las demandas de información medioambiental, la aplicación de legislaciones encaminadas al acceso ciudadano, el uso de metadatos y los vocabularios controlados en el e-gobierno.

El alto calado de los capítulos resalta la injerencia de la región en cuestiones en constante discusión y crecimiento, las cuales abren el debate y los diálogos en relación con las acciones que deben seguir los gobiernos para atender y fortalecer las políticas públicas. A fin de describir en forma general los once capítulos de esta obra, esbozaremos cada uno de ellos.

En el primer capítulo, “La efectivización del derecho de acceso a la información pública: una perspectiva integral para su implementación en gobiernos sub-nacionales. El caso de la provincia de Santa Fe, Argentina”, Roxana Laura Goldstein ofrece la visión de la estrategia emprendida en la administración pública sub-nacional, como base para

alcanzar la efectivización del derecho de acceso. La autora resalta el abordaje multidimensional, complejo y transdisciplinario que favorece el trabajo en equipo y colaborativo, en los niveles nacional y sub-nacional, con los organismos de financiamiento, con la academia y con la sociedad. Además, destaca el cumplimiento del marco regulatorio para conseguir los preceptos en materia de derecho y acceso, considerando a la tecnología, pero señalando que la transparencia de la gestión pública es un problema socio-técnico que invita a la innovación institucional y a la participación de la sociedad.

El capítulo dos, escrito por Luis Fernando Ramos Simón y Rosario Arquero Avilés, “Esquema de publicación de la información pública”, ofrece un vistazo a los esquemas que las administraciones públicas utilizan para cumplir con los requisitos que las leyes de transparencia y acceso a la información exigen. Se señala la estructura de tales esquemas para facilitar el acceso a los contenidos, el tipo de información que se pondrá a disposición, la frecuencia de utilización, el formato y los costos de dicha información. También se presenta un estudio sobre los tipos de documentos que se publican, su ciclo de gestión, titularidad, forma de acceso, legibilidad de los documentos y la necesidad de profesionales dedicados al manejo de la información pública.

En “La demanda de la información medioambiental en las Comunidades Autónomas de España”, Silvia Cobo Serrano hace el análisis y la comparación de la información disponible sobre la demanda de la información medioambiental correspondiente al año 2012 en las 17 Comunidades Autónomas de España y en las dos ciudades autonómicas (Ceuta y Melilla). En ese trabajo, se resalta la metodología de aplicación mediante la localización de sitios web sobre medio ambiente, estadísticas y responsables de los servicios

públicos y criterios de análisis, temáticas de información medioambiental demandadas y perfil de los solicitantes. Con ello, se logra observar el compromiso estatal que garantiza el derecho a la información medioambiental, la necesidad de modificar sitios web, el incumplimiento de autoridades públicas y la escasa uniformidad en la información disponible en las estadísticas.

Egbert John Sánchez Vanderkast y María de los Ángeles Medina Huerta, en “La información gubernamental sobre medio ambiente: aproximaciones desde la óptica de los periodistas”, analizan a los periodistas de México bajo la postura teórica de Michel Foucault, la cual, desde la perspectiva de la biopolítica, estudia el racionalizar de los problemas planteados en la práctica gubernamental por los fenómenos propios de un conjunto de seres vivos constituidos como población: salud, higiene, natalidad, longevidad, razas, entre otros. El trabajo presenta un estudio aplicado a 31 periodistas en el cual se exploran indicadores relativos a las fuentes que estos profesionales usan para conseguir la información y dónde la recuperan, con el fin de construir la opinión pública en materia de medio ambiente. Asimismo, presenta los resultados obtenidos en temas de interés en medio ambiente y cambio climático, denotando que no siempre los profesionales son conscientes de la existencia de fuentes de información oficiales.

La lectura del quinto capítulo, “Radiografía sobre el medio ambiente en los principales medios de comunicación en México”, de Celia Mireles Cárdenas y Antonio Cobos Flores, brinda un acercamiento a los medios de comunicación en relación con la preservación del medio ambiente en la sociedad mexicana. Como metodología, se advierte el uso del análisis de contenido, en el cual se observa el tratamiento que realizan algunos de los principales periódicos del país

en lo referente a la sección y a las temáticas relacionadas. La conclusión apunta a la importancia de la preservación del medio ambiente como parte de la seguridad nacional y a las acciones políticas que deben fomentar el uso sustentable de los recursos.

José María Jardim, a través de “La aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil: aspectos políticos y archivísticos en el Poder Ejecutivo Federal”, investiga los antecedentes de la Ley de Acceso a la información en Brasil, así como las principales características de su aplicación, las relaciones entre la administración pública y la gestión de los registros. El autor considera que existe la necesidad de políticas públicas y de archivo para la viabilidad de dicha Ley.

El capítulo séptimo –cuya coautoría comparten Ana Maria Barcellos Malin, Alessandra Morgado, Angelo Cister y Vinícius Cunha Ferreira– se intitula “Un escenario del primer año de la Ley de Acceso a la Información en Brasil”. En él, se traza un escenario en torno a 2000 noticias publicadas en relación a esa Ley desde su promulgación, en un contexto en el que el 93% de las noticias trataban el tema de la gobernanza pública y la administración de la Ley. Los resultados generales apuntan al mejor uso del manejo de esa norma jurídica por parte de los actores sociales, disminuyendo, en los niveles municipales y provinciales, la tendencia dominante y propiciando el control social, con lo cual se considera una forma de cristalización de la *res publica* brasileña.

La aportación de Liliana Gargiulo Silvariño –con el trabajo denominado “El proceso de transformación en los archivos del Estado uruguayo para el acceso a la documentación gubernamental: la construcción de archivos en materia de derechos humanos”, tema por demás interesante– contribuye a rescatar la importancia de los archivos públicos de su

país, a pesar de estar relegados en la planificación estratégica de la administración, la economía y la gestión integral en los archivos públicos. Sin embargo, con la creación de leyes como la del Sistema Nacional de Archivos, la de Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales y Acción “Habeas Data”, se marca un precedente en la historia archivística de Uruguay que impacta en el Estado y resalta los documentos vinculados a los derechos humanos.

Guillermo Ávila y Melissa Ortiz, en el capítulo noveno, “Acceso a la información legislativa: de la divulgación arbitraria a la transparencia útil”, sondean y definen la idea de los Parlamentos Abiertos, en donde la participación ciudadana encuentra cauce no sólo al permitir la intervención en los procesos deliberativos de las Cámaras, sino también al proveer de información clara, simple, veraz y oportuna. Los autores aclaran que existe un malentendido al juzgar que el derecho de acceso a la información se refiere únicamente al ejercicio de solicitar información a los sujetos obligados, cuando éstos deben, en principio, proveer de la información por todos los medios. El trabajo analiza los portales electrónicos de las Cámaras del Congreso Federal, como base para que el poder legislativo provea información.

Manuel Blázquez Ochando, en “Propuesta para el desarrollo de un sistema de metadatos web para la Administración Pública”, propone la unificación de criterios en el momento de aplicar los metadatos en la administración pública, que determinen la finalidad de los mismos y las aplicaciones técnicas, para la descripción de los contenidos. En el capítulo observamos el análisis de los metadatos en España (e-EMGDE), en Australia (AGLS), y en la Web (DC Qualified), en cuanto a su método de aplicación, claridad, sencillez de uso, exhaustividad descriptiva, extensibilidad e interoperabilidad, con la finalidad de proponer el diseño

de un sistema integral de metadatos que incluya los campos de descripción para la identificación, catalogación contextualización y clasificación de la documentación pública, herramienta por demás necesaria en los portales de las administraciones públicas.

El capítulo onceavo, finalmente –“El proceso de publicación de los datos gubernamentales abiertos acerca de la clase de la seguridad social brasileña del Vocabulario Controlado del Gobierno Electrónico (VCGE)”, de Cláudio José Silva Ribeiro y Durval Vieira Pereira–, propone una revisión de la clase de la seguridad social en el ámbito del Gobierno Electrónico de Brasil, con el objetivo de agrandar y fijar la representación. Los autores utilizan la metodología de selección de la clase sobre el tema, y el análisis de los puntos relacionados con la categorización, presentando una propuesta de revisión de la clase estudiada. Al mostrar en los resultados fallas estructurales e inconsistencias conceptuales encontradas, los autores concluyen que el empleo del VCGE puede ir más allá de un mapa para navegar por páginas web del sector público brasileño, y se convierte en una herramienta dinámica de organización del conocimiento que se puede utilizar para diversos fines.

Dejo al lector incursionar –a través de las páginas de este compendio sobre la transparencia, el acceso, la protección de datos personales, la tecnología, la democracia y la sociedad– en un vaivén de ideas que generan discusión, polémica y reflexión, sobre todo para la construcción de políticas públicas en diferentes esferas internacionales.

*Juan Miguel Castillo Fonseca*

## Introducción

**E**l acceso a la información gubernamental he venido a jugar un papel preponderante en las sociedades latinoamericanas durante las primeras décadas del siglo XXI. La creación de normativas jurídicas y de otra índole que regulen no sólo el acceso a los datos y los contenidos que generan los gobiernos, sino también los mecanismos para legitimar sus acciones y las estrategias que llevan a cabo, han sido eje de discusión en distintos foros. Los formatos han sido variados: desde congresos sobre conocimiento y simposios sobre el acceso a la información hasta jornadas internacionales sobre el acceso a la información (por sólo mencionar algunos de ellos).

En la región, destaca el interés por congregarse a especialistas en la materia y temáticas afines para conocer experiencias, intercambiar opiniones y mejorar prácticas que se están llevando a cabo, con el objetivo de cuantificar el impacto a nivel nacional e internacional.

No obstante, la *transparencia* genera un sinnúmero de discusiones en la cotidianeidad. La teoría al respecto es poco tratada, debido a que la preocupación de muchos de los estudiosos sobre la temática se centra en la visibilidad de los

datos e información gubernamental, en los procedimientos para evidenciar las acciones, en la forma de proceder de las instituciones gubernamentales diversas, o en el saber qué inquietud predomina en los solicitantes sobre un tema en particular.

La organización de la información gubernamental es uno de los elementos fundamentales para la recuperación de la misma, ya que el sector gubernamental, cualquiera que sea su nivel jerárquico en la estructura organizacional, es el primer generador de este tipo de información. Con el transcurrir de la última década, las libertades son abanderadas por los derechos humanos que promueven tanto el acceso a la información en formatos distintos como los instrumentos de acceso que buscan paulatinamente la transparencia.

La sinergia entre los elementos normativos relativos al acceso a la información, la transparencia y los archivos, no ha dejado de alentar las discusiones en busca de un bien común y del acceso a la información gubernamental para la sociedad en general.

El diálogo entre la academia y las instituciones encargadas de promover las libertades y el acceso a la información conducen a un camino en construcción. Así, la *transformación de la diseminación de la información gubernamental* constituye un tema de largo aliento, a partir del cual habrá que generar nuevos conocimientos.

Las experiencias y expectativas de Argentina, Brasil, México, Uruguay y España presentadas en esta obra engloban un estado de la cuestión relativa a las transformaciones mencionadas, las cuales se deben leer, a la luz de las *libertades*, con una nueva mirada.

*Egbert John Sánchez Vanderkast*



# La efectivización del derecho de acceso a la información pública: una perspectiva integral para su implementación en gobiernos sub-nacionales. El caso de la provincia de Santa Fe, Argentina\*

ROXANA LAURA GOLDSTEIN  
*Consultora Internacional, Argentina*

## EL MODELO DE CAMBIO INSTITUCIONAL. UN MARCO LÓGICO PARA TRANSFORMAR LA REALIDAD

**L**a Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de Santa Fe (en adelante, DPAYTSP) es un organismo del Estado Provincial que se encuentra bajo la órbita del Poder Ejecutivo, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJyDH). En este sentido, no es un organismo autónomo/autárquico, sino claramente interrelacionado formalmente, dependiente financieramente y subordinado jerárquicamente dentro de un marco institucional y una estructura organizacional bien definidos. Su presupuesto, sus funciones y atribuciones, su

---

\* Agradecimiento a la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de Santa Fe (DPAYTSP) y al proyecto de “Mejora de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Santa Fe” (con financiamiento del Banco Mundial).

misión específica, están delimitadas por un marco regulatorio formalizado mediante leyes nacionales, provinciales, decretos provinciales, y convenciones internacionales ratificadas en el nivel nacional y las cuales conforman el bloque constitucional; por lo tanto, vigentes para todo el territorio y mandatorias en el nivel provincial. Dicho marco regulatorio encuadra sus posibilidades de acción, dando a la vez un piso y los pilares de sustentación y un techo, así como los alcances de su acción concreta.

Por otro lado, una visión sistémica permite comprender que la DPAYTSP tiene una misión y unas funciones específicas y exclusivas que la convierten en un actor diferenciado dentro de una red de múltiples actores que se interrelacionan y se desenvuelven conformando el entramado institucional de la sociedad. Consciente de esto, la DPAYTSP tiene como práctica hacer un permanente esfuerzo por actuar conformando una red articulada con los otros niveles de gobierno –nacional, provincial, municipal y comunal–; con actores de la sociedad civil, academia, medios de comunicación, partidos políticos, sector privado; con otros organismos similares en la región y en las provincias; con organismos regionales y supranacionales, entre otros posibles.

A su vez, la sociedad en la que la DPAYTSP se desenvuelve, desde una perspectiva compleja, es:

- multidimensional: social, política, económica, cultural;
- dinámica: se transforma a lo largo del tiempo en un devenir histórico (pasado, presente y futuro);
- local, provincial, nacional, regional y global;
- en cada momento, dada la expresión de la articulación de los múltiples intereses de sus miembros.

Finalmente, también puede decirse que la DPAYTSP no es una caja vacía, sino que es un sistema integrado de personas –con sus habilidades, sus saberes, sus trayectorias, sus esquemas mentales, sus razonamientos, sus formas de resolver problemas y encarar situaciones, sus emociones y sentimientos, sus ambiciones y deseos, sus aspiraciones y sueños, sus compromisos y sus necesidades concretas–. Personas que integran un equipo de trabajo que transforma los múltiples recursos institucionales en resultados y logros concretos. Desde esta perspectiva compleja, es:

- multidimensional: social, política, económica, cultural;
- multinivel: macro, meso y micro, y
- dinámica e histórica: que contempla el encadenamiento causal entre pasado, presente y futuro.

Se define un modelo que permite esquematizar la forma en que la DPAYTSP se desenvuelve en su entorno para transformar la realidad y producir los cambios deseados:

- desde una situación inicial concreta y específica en la que se generan demandas, tendencias y necesidades diversas para los distintos grupos poblacionales, y de la cual se reciben insumos y recursos para el cumplimiento de las funciones específicas;
- mediante un Plan Estratégico que permite identificar estrategias y acciones que optimicen el uso de recursos con eficiencia para la producción de productos y servicios para los ciudadanos y la sociedad en general;
- a través de tales productos y servicios, se logran resultados específicos e impactos en el desarrollo, los cuales constituyen una situación nueva, transformada gracias a

- la acción del organismo y sus miembros, que se ajustará en mayor o menor medida a la situación deseada;
- la evaluación correspondiente indicará el grado de éxito de las estrategias encaradas y dará lugar a un nuevo ciclo de planificación–ejecución–evaluación.

A partir de este planteo inicial, la Gestión por Resultados para el Desarrollo y la Calidad de la Gestión Pública se consideran como marcos generales para encuadrar el abordaje de la problemática.

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GPRD) es “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.<sup>1</sup>

Como marco de referencia para la gestión pública, la GPRD se caracteriza, entre otros aspectos, por:

- fundamentarse en la Gestión por Objetivos: identificando resultados esperados y beneficios para la sociedad (valor público), en contraposición con la gestión tradicional basada en procedimientos, normas, actividades, jerarquías y compartimientos estancos;
- enfatizar la gestión pública de calidad.

En cuanto a la calidad de la gestión pública, la *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*<sup>2</sup> enuncia los siguientes conceptos para definir la Calidad en la Gestión Pública (*Tabla 1*).

*Tabla 1*  
Conceptos de Calidad de la Gestión Pública

"constituye una cultura transformadora [...] para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos".
Calidad en tanto práctica del buen gobierno implica la "formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica".
"La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad de bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de prestaciones y servicios públicos de calidad".

Fuente: CIGGP, 2008.

A partir de estos dos marcos conceptuales fundamentales, el enfoque integral para la efectivización del Derecho de Acceso a la Información Pública –con su correlación en la transparencia de la acción pública y su contribución a la rendición de cuentas de la gestión y a la lucha contra la corrupción– abarca todo el recorrido que empieza en la necesidad de los destinatarios finales de la política –los ciudadanos, los habitantes, las organizaciones sociales, en forma individual o colectiva–, pasando por los procesos mediante los cuales el Estado mantiene, conserva, organiza, procesa y accede a la información gubernamental –sus fuentes, sus archivos provisorios y permanentes, sectoriales y generales, en papel, digitales, de datos, de imágenes u otros formatos, entre otros posibles–, y finalmente, provee las respuestas que los requerentes procesan para elaborar soluciones a sus problemas concretos.

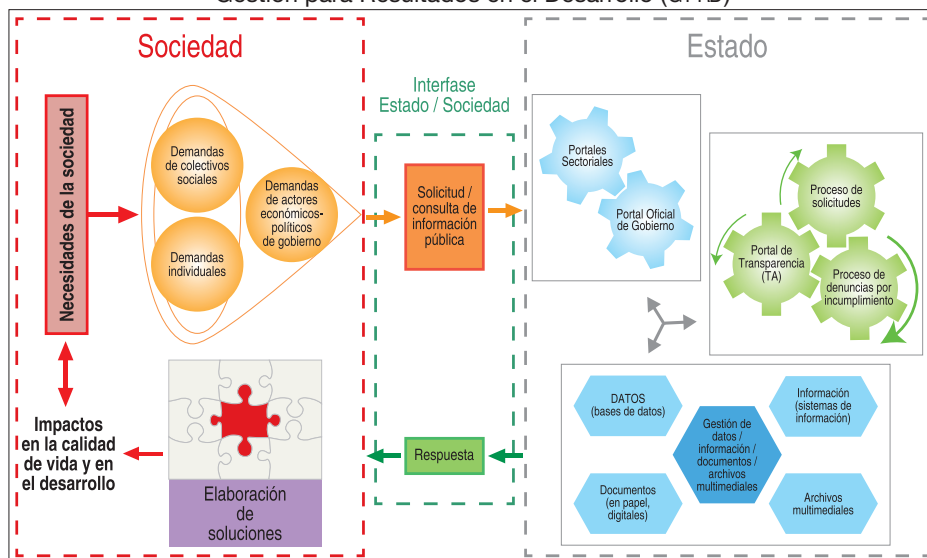
Este recorrido implica analizar los marcos jurídicos específicos relativos al Acceso a la Información Pública –regionales, nacionales y provinciales que rigen sobre el ámbito de acción de la DPAYTSP–, el análisis de las normas específicas y las relativas a obligaciones de transparencia del sector

público, la normativa de archivos y conservación de datos, información, imágenes y sonidos, documentos en formatos de papel, digitales, o en soportes de cualquier medio, archivos temporarios o definitivos, sectoriales o generales, permanentes y de acceso inmediato, la normativa relativa al Derecho de Privacidad y preservación de los datos personales, de *habeas data*, entre otros. Y también incluye la comprensión de las necesidades y demandas de los diferentes grupos sociales, de los ciudadanos y habitantes en tanto ciudadanos/usuarios, y las formas en que se establece el diálogo/interrelación/intercambio entre el Estado y la sociedad.

De manera gráfica, podemos imaginar que la efectivización de Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) desde la perspectiva de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GPRD) implica el siguiente flujo de grandes procesos (Figura 1).

Figura 1

Efectivización del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) para la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GPRD)



El diagrama presentado en la *Figura 1* permite ver que existen necesidades en la sociedad, las cuales, mediante procesos diversos, se convierten en demandas que se instalan en la agenda pública o en la agenda individual de los miembros de la sociedad. Estas demandas implican en muchos casos la búsqueda de información que está en custodia del Estado –por ser pública, o por ser propia de la gestión gubernamental, o por ser inherente a su funcionamiento, entre otras posibilidades–. Los ciudadanos, habitantes u organizaciones de la sociedad solicitan al Estado la información que requieren y consideran que está en custodia o poder del Estado, interactuando mediante las diversas interfases que el Estado ha previsto para la interacción con los ciudadanos –presenciales, tales como mesas de entrada de organismos o centros de atención a los ciudadanos; o virtuales, tales como portales web, centros de atención telefónica o multimediales, entre otras–. El requerimiento de información procesado por estas interfases ingresa a la maquinaria burocrática estatal según procesos y procedimientos que pueden estar directamente diseñados para el tratamiento de información pública estratégica para la toma de decisiones públicas (políticas), o para las decisiones empresariales (privadas), para el control ciudadano y la rendición de cuentas (*accountability*), o pueden estar orientados a la asistencia al ciudadano en su calidad del cliente/usuario para el cumplimiento de trámites o el acceso a servicios públicos y vinculados a la resolución de problemáticas cotidianas individuales.

El Estado puede contar con mecanismos/procesos/procedimientos formalizados para el tratamiento de los requerimientos de información, tanto presenciales y manuales como virtualizados a través de Internet y soportados en TIC.

Estos procedimientos, en todos los casos, cuentan con una “cara visible” (*front-office*) y un conjunto de procesos

y recursos internos (*back-office*) organizados de tal manera que permitan satisfacer en tiempo y forma los requerimientos de información. Ambos, *front-office* y *back-office*, podrán estar más o menos informatizados, más o menos montados sobre infraestructuras informáticas y TIC, y podrán contar con más o menos tecnologías de punta en sus implementaciones (por ejemplo, Web 1.0 o Web 2.0, *call centers* multimediales, bases de datos más o menos complejizadas, web semántica, tecnología para procesamiento de grandes datos, software libre o propietario, personal altamente capacitado, virtualización o grandes *data-centers*, redes de comunicaciones capilares por todo el territorio, capacidad de procesamiento distribuido, servicios de información para telefonía móvil, gestión de documentos/imágenes y sonidos, archivos digitalizados, entre otras muchas variantes). El Estado cuenta con sistemas de gestión de datos/información/documentos/imágenes multimediales que tendrán mayor o menor grado de innovación tecnológica, complejidad y completud que, en la situación deseada, deberían permitir acceder en tiempo y forma, y dar respuesta oportuna y precisa a los requerimientos de información de los ciudadanos.

Los procesos y procedimientos prevén la forma en que la información solicitada se incorpora en una Respuesta oficial que el Estado entrega al solicitante –o con la aclaración correspondiente en caso de no contar con la información–, y esta Respuesta se entrega al solicitante a través de la interfase de interacción en el formato que corresponda –manual, electrónico, entre otros.

El ciudadano/habitante/organización que solicitara la información, recibe la respuesta y elabora con ésta la solución al problema que dio origen al requerimiento; actúa en función de esta solución y, al resolver el problema, se logra



un impacto positivo en su calidad de vida, o una mayor incidencia en las políticas públicas, o el acceso a bienes materiales y simbólicos disponibles en la sociedad, cerrando así un círculo positivo, que recomienza al detectarse nuevas necesidades.

Con base en este modelo integral, podemos identificar diversas fases en el proceso que hace efectivo el DAIP:

- Una fase en la sociedad, donde las necesidades se convierten en demandas y finalmente éstas introducen requerimientos de información pública en la relación con el Estado.
- Una fase de interfase entre Estado y sociedad, mediante la cual se hace posible la comunicación y el intercambio en ambos sentidos para recibir los requerimientos y para devolver las respuestas correspondientes. Generalmente esta interfase cuenta con instrumentos tecnológicos o mecanismos y procedimientos manuales/presenciales o electrónico/virtuales que son implementados y gestionados desde el Estado, y que pueden ser diversos y yuxtapuestos –tales como servicios de atención multimediales (telefónico, Internet), mesas de entrada o centros de atención ciudadana presenciales, portales oficiales del gobierno o de los sectores de gobierno, procedimientos específicos para el procesamiento de requerimientos de información pública o portales específicos de transparencia del sector público–. Estos diversos mecanismos, instrumentos o procedimientos pueden estar a cargo de diferentes agencias/organismos de gobierno, y no siempre están articuladas, armonizadas o interoperables de manera de optimizar recursos del Estado y asegurar la calidad del servicio y la respuesta a los ciudadanos/usuarios/habitantes/organizaciones sociales.

- Una fase interna dentro del aparato estatal para procesar los requerimientos y elaborar las respuestas que favorablemente incluyan la información solicitada.

Desde un punto de vista puramente instrumental y limitado a los resultados operativos, el alcance del servicio de provisión de información pública se limita a considerar la calidad de los procesos internos del Estado, la calidad del servicio y la atención al ciudadano/usuario/habitante/organización requirente, y la calidad de la respuesta provista. Esto se puede conceptualizar mediante indicadores de calidad de servicio y de calidad de procesos, tiempos de respuesta, calidad de la información provista, entre otros posibles. Si estos indicadores al ser evaluados resultan favorables, es decir, si reflejan un desempeño adecuado del Estado, estarían reflejando que existen procesos y procedimientos adecuados, articulados inteligentemente interorganizacionalmente –entre diferentes organismos con diferentes responsabilidades–, adecuados sistemas para el resguardo, organización, recuperación y procesamiento de los datos/información/archivos documentales y de imágenes multimediales, entre otros.

Sin embargo, desde una perspectiva del desarrollo integral de la sociedad –pensando aquí en términos de desarrollo humano, social, político, económico, con inclusión–, el DAIP será realmente efectivizado para el conjunto de la sociedad en la medida en que se pueda ampliar el acceso al servicio que lo facilita, identificando necesidades y demandas no manifiestas, haciendo conocer el servicio disponible, ampliando las vías de acceso, instruyendo a todos los miembros y colectivos sociales –y a cada uno según su singularidad– sobre su uso y utilidad y favoreciendo la apropiación del Derecho y de sus mecanismos de instrumentación.

Por otro lado, en el otro extremo del proceso de efectivización del DAIP, se encuentra la gestión de datos/información/documentos y archivos multimediales del Estado. Gestión que, en la mayoría de los casos, no es responsabilidad directa de los organismos a cargo de la efectivización del DAIP, sino de los organismos sectoriales (ministerios) o de los organismos de servicios dentro del Estado (de tecnologías de información, de gestión de archivos documentales, de comunicación y difusión, entre otros).

#### EJE ESTRATÉGICO PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA

La efectivización del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) para toda la sociedad se realiza a través de un conjunto de mecanismos que se deben implementar articuladamente en los tres poderes del Estado y sus burocracias; a saber:

- Marcos regulatorios adecuados, en el poder Legislativo.
- Mecanismos para el amparo y acceso oportuno y efectivo al derecho, en el poder Judicial.
- Mecanismos de efectivización del acceso a la información pública, en el poder Ejecutivo.

El funcionamiento pleno de estos mecanismos en forma eficiente y efectiva produce resultados operativos, que en el marco de la Sociedad de la Información y el Conocimiento pueden identificar como servicios y productos de información que amplían los recursos y capacidades individuales, colectivos y sociales para acceder a otros derechos, para participar en la toma de decisiones públicas, para promover

la rendición de cuentas de la gestión pública y la responsabilización sobre las decisiones de gobierno.

Los resultados logrados en materia de reconocimiento, garantía y efectivización oportuna y adecuada del derecho de acceso a la información pública (DAIP), produce a su vez impactos positivos en las dimensiones del desarrollo social, político, cultural, humano de la sociedad, en tanto el DAIP actúa como vector habilitador para la efectivización de otros derechos (por ejemplo, a nivel individual: acceso a beneficios sociales, servicios públicos, entre otros; a nivel colectivo: acceso a decisiones, resultados, políticas que afectan a colectivos sociales específicos, facilitando la participación ciudadana, la construcción de demandas colectivas, entre otros; a nivel social: la rendición de cuentas y responsabilización por la gestión de los recursos públicos, y la participación ciudadana plena en la esfera pública y las decisiones de interés público).

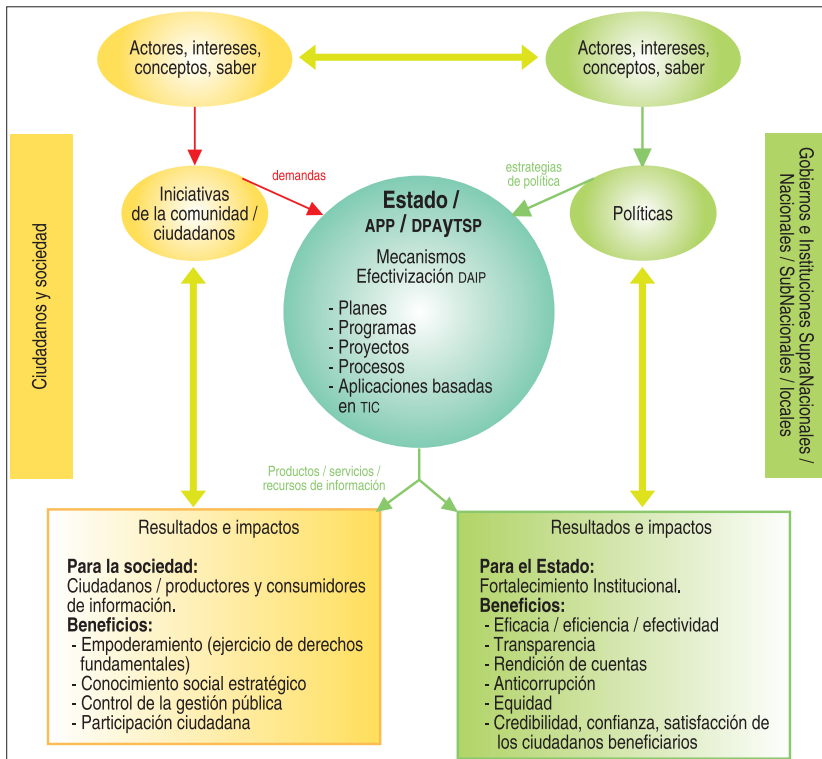
A su vez, en el contexto presente de consolidación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, donde la generalización de capacidades para identificar, producir, procesar, transformar, diseminar y usar información para construir y aplicar conocimiento para el desarrollo humano genera nuevas demandas y aporta nuevas facilidades e instrumentos tecnológicos para la gestión de información, datos y documentos en múltiples formatos y medios, tanto en el Estado como en la sociedad.

A partir de la visión descrita el avance en el análisis en cuanto a los mecanismos de efectivización del DAIP en el poder Ejecutivo –función específica y responsabilidad concreta de la DPAYTSP –, permite identificar un modelo de intervención para la promoción de la transparencia del sector público provincial, donde el DAIP actúa como puente entre el Estado y la sociedad.

El esquema de la *Figura 2* permite imaginar algunos elementos que se hacen presentes a uno y otro lado del puente entre Estado y Sociedad, el cual se establece mediante los mecanismos para la efectivización del Derecho de AIP que se implementan desde la APP a través del mandato asignado a la DPAYTSP en tanto autoridad de aplicación.

*Figura 2*

Modelo de Intervención (III) de la DPAYTSP para el Eje Estratégico de Promoción de la Transparencia (PEI).



Fuente: Goldstein, 2013a.

Del lado de la demanda/la sociedad: requerimientos de información pública por motivos personales, individuales,

institucionales –empresariales, comunitarios, sociales, académicos, de información–; diversidad de capacidades para acceder, usar y apropiarse de la información pública; diversidad de condiciones de acceso a la atención pública –brecha de acceso tanto física/presencial como digital–; brecha para el uso estratégico con adecuadas estrategias de uso (manual, informático, para qué sirve el AIP, qué solicitar, cómo procesar la información solicitada, cómo producir conocimiento útil –que permita elaborar soluciones a los problemas concretos, participación informada en las decisiones públicas, incidencia en la elaboración de políticas públicas–, cómo compartir lo conocido-elaborado-aprendido).

Las demandas de la sociedad son tenidas en cuenta en las formulación, diseño, implementación y ejecución de los planes, programas, proyectos y aplicaciones basadas en TIC, los cuales son instrumentados en el Estado y en la administración pública; por su parte, los productos, servicios, recursos de información que el Estado entrega a la sociedad contribuyen a generar capital social, conocimiento social, crear capacidades, empoderar a los ciudadanos y a los colectivos sociales para la participación ciudadana efectiva.

Del lado de la oferta/el gobierno-Estado: políticas públicas de transparencia y mejora de la gestión (planes, programas, proyectos, aplicaciones TIC); planes y políticas de gobierno electrónico/gobierno abierto; marcos regulatorios; arreglos institucionales; estructura organizacional; recursos humanos; infraestructuras; recursos financieros; cultura organizacional –valores, prácticas formales e informales–; conflictos de intereses, pujas de poder; procesos y dinámicas; historia.

Estos insumos son incorporados por la administración pública para elaborar sus estrategias de gestión y programas operativos que le permitan ajustar el diseño, implemen-

tación y ejecución de los mecanismos eficaces y eficientes para la efectivización del DAIP. Dichos mecanismos proveen a los ciudadanos y a la sociedad en general de productos y servicios de información adecuados, oportunos, de fácil acceso y uso, reutilizables electrónicamente y adecuados a los estándares de calidad, contribuyendo así a enriquecer la esfera info-comunicacional de los individuos y de la sociedad –tanto privada como pública–, y a la formación de ciudadanos empoderados para defender sus derechos, tomar sus mejores decisiones, acceder a los servicios y bienes materiales y simbólicos acordes a sus necesidades, y participar activamente en el control de la gestión pública y en la toma de decisiones en asuntos públicos que afectan su vida.

A su vez, las instituciones se ven fortalecidas al incorporar en su cultura y su hacer cotidiano las pautas de la transparencia, la ética pública, la rendición de cuentas, lo que redundará en control de la corrupción, credibilidad y confianza en su accionar, y satisfacción de los ciudadanos respecto a aquellos en los que han delegado la función de administración de los asuntos públicos.

Con este esquema conceptual en mente, el proceso de planificación estratégica permitió elaborar un plan de trabajo para la Promoción de la Transparencia en la provincia de Santa Fe cuyos objetivos reflejan una visión integral y situada, abocada a la mejora de los servicios y productos de información ofrecidos mediante los sistemas de solicitudes y de transparencia activa bajo las premisas de la calidad del servicio; el trabajo proactivo con actores de la sociedad civil y otras agencias de gobierno para la detección de necesidades específicas de colectivos sociales, tales como los jóvenes; la formación de capacidades en la propia DPAYTSP mediante capacitación, intercambios con pares, la mejora de los procesos administrativos internos; el fortalecimiento institucional

de la Administración Pública Provincial mediante el fortalecimiento de una red de enlaces en cada organismo y la mejora de los procesos interinstitucionales; y el desarrollo e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación de los productos y servicios entregados y del cumplimiento de la normativa vigente.<sup>3</sup>

## PROPUESTA INTEGRAL

El derecho de Acceso a la Información se encuentra en el corazón de la democracia; constituye uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y convenciones internacionales reconocidas en nuestro país, como así también en diversas Constituciones provinciales y sub-nacionales.

Paralelamente, los gobiernos nacionales y sub-nacionales avanzan en la institucionalización del Derecho de AIP mediante la creación de marcos jurídicos específicos y de arreglos institucionales propios en cada nivel de gobierno.

Por su parte, la Sociedad de la Información y la Comunicación (SIC) toma cuerpo y se concretiza en el mundo entero y en nuestro país a través de la propia dinámica de los mercados y los sectores tecnológicos, pero también a través de acciones concretas de agencias internacionales, de gobiernos, de la sociedad civil. Esto se hace visible en las políticas públicas específicas para el desarrollo de la infraestructura de TIC y de Gobierno Electrónico –que toman forma de agendas, programas, proyectos concretos.

A su vez, la mejora de la calidad institucional y de la gestión de las Administraciones Públicas componen planes de gobierno y constituyen componentes específicos generalmente a cargo de organismos abocados a su implemen-



tación –tales como Jefaturas de Gabinete de Ministros o Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, entre otros posibles–, los que a su vez suelen incluir objetivos específicos vinculados al desarrollo territorial para la equidad y la inclusión.

En este contexto, los proyectos específicos orientados a la Mejora de la Transparencia y Rendición de Cuentas resultan instancias de convergencia y articulación de iniciativas provenientes de las diversas vertientes recién mencionadas: la institucionalización del Derecho de AIP para su efectivización concreta, la mejora de la gestión de la administración pública, las estrategias de desarrollo territorial equitativo e inclusivo, que incluyen el avance y desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), la descentralización y la mejora de la prestación de servicios y atención a los ciudadanos en los territorios.

A partir de la experiencia realizada en la Provincia de Santa Fe (Argentina)<sup>4</sup> y con base en los modelos conceptuales y su aplicación concreta, destacamos las siguientes recomendaciones y lecciones aprendidas:

- La importancia del proceso de planificación estratégica como una instancia participativa, abierta, colaborativa y situada, que desde una perspectiva constructivista recoja, valore y rescate todos los saberes y conocimientos tácitos y explícitos existentes en la DPAYTSP y en cada uno de los miembros del equipo.
- El efecto positivo de un proceso de planificación basado en los criterios mencionados es el de contribuir a la adopción por parte del equipo de trabajo de una visión sistémica, situada e integral, del organismo responsable en relación con sus funciones específicas, sus valores organizacionales, sus vínculos con el contexto,

sus objetivos generales y específicos. Recomendamos en este sentido aprovechar el proceso de planificación para enriquecer el acervo de conocimientos y saberes del equipo de la DPAYTSP con un marco conceptual centrado en la perspectiva de la Gestión para Resultados en el Desarrollo y en la calidad de la gestión pública.

- Establecer claros y formalizados procedimientos para el trabajo en equipo interjurisdiccional. La implementación de soluciones transversales para la Administración Pública –en muchos casos basadas en TIC– demandan la conformación de equipos interjurisdiccionales que cuenten con pautas de comunicación, de trabajo colaborativo, de disponibilidad de recursos humanos y de articulación que se ajusten a los requerimientos y a los plazos que demandan las metas planteadas para los diversos objetivos planificados. En este sentido, puede decirse que es un desafío común a todas las Administraciones Públicas la creación de nuevas modalidades de organización del trabajo que desafían las pautas excesivamente compartimentadas y burocratizadas de la Administración weberiana.
- Conformar equipos de trabajo interdisciplinarios que enfoquen el conjunto de actividades que requiere el desarrollo de los componentes y actividades planificadas de manera de encarar en forma simultánea y concomitante de los aspectos jurídicos/normativos, organizacionales, procedimentales, informáticos y tecnológicos, optimizando los tiempos y mejorando los resultados parciales, al favorecer la interacción entre los distintos miembros del equipo y en general entre aquellos quienes contribuyen al logro total. Esta forma de organización puede contribuir a mejorar la calidad, eficacia

y eficiencia, y en definitiva, el resultado e impacto del proyecto encarado.

- Asegurar que los lineamientos estratégicos que orientan el Plan de Acción definido incluyan y sean coherentes con las recomendaciones y estándares reconocidos en materia de AIP, de calidad de servicio, de gobierno electrónico, y de inclusión digital.
- Asegurar que las líneas de acción, la implementación y los productos planificados reflejen los lineamientos estratégicos. Esto implica un proceso y de operacionalización de dichos conceptos, y de operativización concreta de los mismos. El diseño de un adecuado sistema de indicadores y de Monitoreo y Evaluación puede ser fundamental a la hora de concretar la operacionalización y operativización de los lineamientos estratégicos.
- Las actividades concretas a encarar para la concreción del Plan trazado constituyen instancias clave para la integración de diversos sectores que son co-responsables para la efectivización de Derecho de AIP –los organismos de transparencia, los organismos responsables de los planes de tecnologías de gestión, de gobierno electrónico, de infraestructura TIC y de procesos administrativos, entre otros–. Esto representa un desafío ya que implica la necesidad de articular diferentes visiones, estrategias de trabajo, objetivos y perspectivas que, lejos de oponerse y neutralizarse, deben orientarse como vectores que suman sus fuerzas para el logro de un objetivo común. Son las piezas de un mismo rompecabezas que deben articularse, actuar coordinadamente, en equipo.
- La voluntad política en los niveles de Alta Gerencia son fundamentales para lograr el respaldo y apertura para concretar la efectivización de Derecho de AIP. A su vez, la confianza y compromiso en los niveles gerenciales y

operativos de las Administraciones Públicas sub-nacionales son fundamentales para lograr la colaboración en la implementación, puesta en marcha y explotación en régimen de los procesos/procedimientos/sistemas de información/plataformas electrónicas que se implementen para la prestación de los servicios específicos. Esto plantea el desafío para los organismos a cargo de sensibilizar y formar capacidades para difundir, hacer conocer y favorecer su adecuado uso y aprovechamiento de los mecanismos de efectivización del DAIP implementados.

- Para acercar el servicio a la ciudadanía es necesario conocer más profundamente los diferentes grupos poblacionales, sus problemáticas específicas, los obstáculos para el desarrollo, y los obstáculos para el acceso a los servicios de información públicos, entre otros; focalizar acciones, diferenciar estrategias, proveer canales de acceso alternativos, materiales de sensibilización/capacitación diferenciados; regionalizar y articular con los Centros de Atención territoriales y con los programas de regionalización y descentralización pueden ser alternativas útiles para lograr estrategias más efectivas a la hora de alcanzar una cobertura amplia del derecho de AIP y propender a su universalización, dando acceso especialmente a los sectores más desfavorecidos.
- Se recomienda acercar e incorporar en los procesos de diseño e implementación a las organizaciones sociales vinculadas a la temática, pero también a aquellas vinculadas a la acción en materia de desarrollo social y económico. Acercarlos e incluirlos en las instancias de Monitoreo y Evaluación también puede redundar en un mejor conocimiento de sus necesidades y en el acercamiento del servicio a los distintos sectores sociales –individuos y organizaciones de la sociedad civil–, es-

pecialmente a los más desfavorecidos o vinculados con sus demandas.

- Desde el punto de vista tecnológico, las soluciones informáticas que se desarrollen deberían ajustarse a estándares en materia de accesibilidad y usabilidad, y los procesos de gestión de información cumplir los estándares reconocidos en la materia. Es importante considerar la evolución hacia servicios y productos que provean recursos de información reutilizables en formatos electrónicos bajo estándares abiertos. Desde un punto de vista de procesos, se recomienda tomar en cuenta los estándares reconocidos en materia de calidad de servicios y procesos para la Administración Pública, tales como los propuestos en las Cartas de OEA.<sup>5</sup>
- Por su parte, la información pública provista por cada gobierno debería cumplir los requerimientos mínimos (información mínima publicable recomendada o establecida en la normativa específica), pero también ampliarse en la perspectiva de que un Estado transparente es aquel que permite acceder de manera fácil y oportuna a la información estratégica de su gestión, planificación, y a todas aquellas informaciones que nutren la toma de decisiones en políticas. En este sentido, sería recomendable explorar la posible articulación con sistemas de gestión de la administración pública actuales y en desarrollo.
- Implementar el acceso a la información pública constituye crear un proceso hacia adentro de la administración pública cuyo último eslabón es, finalmente, el lugar físico o virtual donde se encuentra la información, y resulta entonces crucial la forma y estado de conservación de dicha información. En este sentido, conocer dónde ubicar la información solicitada, como también contar con

medios de conservación y recuperación adecuados para dar respuesta en tiempo y forma a los requerimientos, constituye en sí mismo un factor clave para la efectivización de Derecho de AIP, sin el cual ningún esfuerzo de perfeccionamiento del proceso resulta efectivo.

- La estructura institucional y operativa creada para cumplir con las acciones y actividades vinculadas a la efectivización del Derecho de AIP no son suficientes si sólo se concentran en el organismo a cargo. En este sentido, se reconoce que es necesario además sumar esfuerzos y voluntades en toda la Administración Pública, para lo cual se recomienda enfatizar la formación de capacidades/sensibilización/preparación en actores internos clave en cada organismo que pueden estar organizados y vinculados mediante redes específicas para crear sinergias y aprendizajes compartidos.
- Se recomienda evitar incluir en los marcos regulatorios –decretos, normas reglamentarias de decretos– aspectos que puedan generar dependencia tecnológica o que limiten mejoras a futuro en relación con nuevas metodologías, tecnologías o modalidades que, si se inhibieran, podrían frenar la ampliación del acceso a los servicios y a la efectivización del Derecho de AIP.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

En síntesis, puede decirse que el plan de acción planteado por la DPAYTSP a través de su Plan Estratégico Institucional expresa un abordaje multidimensional, complejo, situado, multiactoral y transdisciplinario, cuyos pilares son:

- (i) favorecer el trabajo en equipo tanto dentro del organismo como dentro de la Administración Pública de manera transversal e interorganizacional;
- (ii) potenciar la colaboración, cooperación y el aprendizaje compartido con organismos afines en la región y en los niveles nacional y sub-nacional, con los organismos de financiamiento, con la academia y con la sociedad civil;
- (iii) la mejora continua de la calidad del servicio y el cumplimiento del marco regulatorio para la Efectivización del Derecho de Acceso a la Información Pública

Se hace así notorio que la Transparencia de la gestión pública no es un tema que puede encararse sólo desde una perspectiva centrada en la tecnología, sino que es un problema socio-técnico que desafía las tradiciones de la gestión pública burocrática e invita a la innovación institucional y a la introyección de nuevas pautas culturales en la sociedad toda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Roberto García López; Mauricio García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo [en línea], <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>
2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2008), *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*, x Conferencia Interamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008 [en línea], [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file)

***El acceso a la información gubernamental...***

3. Roxana L. Goldstein (2013a), “Informe Plan Estratégico Institucional 2013-2014 de la DPAYTSP de Santa Fe”. Mimeo.
4. *Ibíd.* y Roxana L. Goldstein (2013b), “Informe final actividad 2.1. Proyecto: Mejora de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en la Provincia de Santa Fe”. Mimeo.
5. Roberto García López; Mauricio García Moreno, *Op. cit.*



# Esquemas de publicación de la información pública\*

LUIS FERNANDO RAMOS SIMÓN

ROSARIO ARQUERO ÁVILÉS

*Universidad Complutense de Madrid, España*

## INTRODUCCIÓN

**L**a información elaborada por el sector público es puesta a disposición de los ciudadanos mediante dos procedimientos sencillos: o bien, se accede a esa información mediante solicitud –lo que ha constituido durante siglos el procedimiento tradicional de acceso–, o bien, los organismos del sector público, por iniciativa propia, difunden dicha información (proactiva) para que los ciudadanos cumplan las normas, conozcan y controlen la actividad de los poderes públicos; al respecto, el sistema tradicional es el servicio de publicaciones oficiales, aunque, debido a los altos costes de edición y distribución, esta forma de difusión, históricamente, ha tenido un alcance limitado. Sin embargo, desde la aparición de Internet, no hay obstáculos para que los

---

\* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

poderes públicos ofrezcan la información pública a todos los ciudadanos para que éstos la conozcan y puedan hacer uso de ella.

En el entorno del Gobierno electrónico, debido a la facilidad en el acceso de los ciudadanos a Internet, la petición individual de los documentos pasa a ser un asunto menos relevante, y la verdadera revolución es poner toda esa información pública disponible de modo que cualquier individuo pueda encontrarla de una forma ordenada y sistemática. Ahí es donde surge la conveniencia de elaborar los esquemas de información proactiva o esquemas de información publicada. Estos esquemas, aparte de su interés desde el punto de vista de la transparencia de los asuntos públicos, ofrecen un campo de estudio de gran importancia desde el ámbito de la Documentación, puesto que remiten a cuestiones tradicionales sobre la organización y clasificación de la información, así como a aspectos más novedosos, como los formatos, la interoperabilidad, la recuperación de la información y la forma en que se reutiliza la información en otros procesos informativos o servicios de valor añadido, ya sea con fines políticos, sociales o económicos.

En su origen, estos esquemas parecen responder a una tradición anglosajona, aunque sólo se aplican en algunas jurisdicciones, como el Reino Unido, Australia y algunos gobiernos regionales. La experiencia de su implantación refleja que se necesita un fuerte liderazgo y una eliminación de las barreras de acceso, sobre todo en el acceso a las Web públicas donde, al parecer, los gobiernos han gastado mucho dinero en su diseño, no siempre bien empleado; ante ello, se hace necesaria una mejora en el acceso a la información práctica, así como la incorporación de formatos y metadatos adecuados para que los ciudadanos la encuentren y usen. También es importante tener en cuenta el hecho de

la desigualdad de la calidad de la información –común a todos los países con esquemas o no– ya que, mientras hay algunas unidades públicas muy eficientes y dinámicas en las que el esquema puede funcionar como un molde, otras no son capaces de avanzar en la atención de las demandas de sus usuarios, por lo que estos esquemas puedan cumplir un labor de impulso en la política de apertura de los datos.

Algunos autores<sup>1</sup> sugieren que estos esquemas han tenido poco éxito en el Reino Unido debido a los avances en los buscadores, como Google, que ofrecen unos resultados más eficaces que los esquemas; de ahí que se intente su simplificación. La observación parece bastante acertada; de hecho, tampoco ha continuado el impulso que a mediados de la década pasada se dio en ese país al “Registro de Activos de Información” (IAR), una base de datos que incorporaba toda clase de recursos de información que no eran publicados y de los que ahora (marzo de 2014) resulta difícil encontrar una información actualizada.<sup>2</sup> Este aspecto de la organización de la información es muy crítico, como se pone de relieve en el estudio realizado hace años por la *National Commission on Libraries and Information Science* (NCLIS),<sup>3</sup> en donde se recrean las dificultades de la categorización e indización de información y las dificultades de avanzar en estos temas, a pesar de la evolución de las tecnologías de la información, y donde se constata, además, que los esquemas organizados por índices de materia, resúmenes y palabras clave pueden generar frustración a muchos usuarios en su búsqueda de información. A pesar de ello, las leyes de acceso más modernas han ido recogiendo este principio general de publicidad activa.<sup>4</sup> La idea perseguida siempre es impulsar la divulgación de contenidos pública, más que ser un mero instrumento reactivo a las peticiones de documentos de los ciudadanos.<sup>5</sup>

## OBJETIVOS DE LOS ESQUEMAS DE PUBLICACIÓN

Un esquema es una guía de las clases de información que tiene disponible un organismo público que sirve para facilitar su puesta a disposición del público de forma proactiva y sistemática. Además de facilitar el acceso a los contenidos, a través de los distintos canales y formatos, los esquemas deben facilitar información sobre la forma de encontrar los contenidos, su actualización y las singularidades del organismo, incluidos los casos en que la información está sujeta a algún tipo de pago. Asimismo, el esquema debe proporcionar información sobre la atención a grupos especiales de usuarios, tanto en razón de la materia, como por las exigencias legales de accesibilidad a personas con discapacidad.

Los esquemas, si están bien diseñados y ejecutados, favorecen el acceso de nuevos usuarios de la información pública y garantizan una mejor distribución de dicha información, pues una vez que los ciudadanos entienden los mecanismos, su número aumenta, con las ventajas que eso conlleva para la participación democrática. No hay que olvidar tampoco el potencial de beneficios que este tipo de información electrónica supone para la vida cotidiana y los negocios.

## ARQUITECTURA DE LA INFORMACIÓN

La arquitectura de la información contenida en el esquema obedece al mandato legal para cumplir los requisitos de acceso a la información y transparencia democrática. En general, este diseño responde a varias categorías de tipos de información relacionadas con unos encabezamientos estándar que resulten significativos para el público de los documentos accesibles. Por ejemplo, en la elaboración del

esquema australiano 2009,<sup>6</sup> se recomendaron estas siete categorías:

- Sobre nosotros (Quiénes somos, qué hacemos).
- Nuestros servicios (Qué servicios ofrecemos).
- Nuestras prioridades (Cuáles son nuestras prioridades y cómo las realizamos).
- Nuestras políticas (Nuestras políticas y procedimientos).
- Nuestras decisiones (Cómo tomamos las decisiones).
- Nuestras finanzas (Cuánto gastamos y en qué).
- Nuestras listas (Nuestras listas, registros y conjuntos de datos públicos o *datasets*).

Aunque parezca simple, adoptar un esquema de información pública tan sencillo y lógico se enfrenta a muchas dificultades, procedentes de razones tales como:

- Falta de compromiso en los niveles más altos de decisión. Con mucha frecuencia para los altos cargos ministeriales, la única información importante es la que se publica ese día en los periódicos, y se carece de la información documental, cotidiana y ciudadana del más mínimo interés.
- Falta de asistencia técnica. Ya que los cambios en las tecnologías de la información son muy rápidos, resulta difícil adaptarse a las nuevas formas de comunicación y a las demandas de los ciudadanos por una información pública abundante y transparente; de ahí las necesidades de formación del personal, aspecto que la crisis económica no favorece.
- Falta de cultura organizacional. Debido a que las burocracias tradicionales se asientan sobre el principio del secreto, resulta muy difícil hacer valer en los organis-

mos públicos la idea de que la información que genera su actividad es, por principio, pública y debe estar al servicio de los ciudadanos y, en el contexto actual, que pueda estar disponible a través de Internet para favorecer su reutilización.

- Necesidad de concienciar a los ciudadanos del gran valor de la información pública. En esta línea, en las conclusiones del *Whole of Government Information Publications Scheme* (WOGIPS), se insiste en la necesidad de promover y mejorar el libre acceso a los conjuntos de datos públicos (*datasets*), tanto a nivel de organismo público como en el ámbito nacional.

## **¿Cómo publicar información?**

Un modelo de esquema de información proactiva publicado en el Reino Unido<sup>7</sup> contiene la siguiente estructura:

- Descripción de las obligaciones que asumen las autoridades al aprobar el esquema.
- Las clases de información que incluye (similar a las siete categorías presentadas más arriba).
- Las informaciones excluidas (la información excluida por ley, la información en borrador y la que está archivada o es muy difícil de conseguir).
- El método en el que la información publicada en esquema estará disponible (por defecto a través de la Web y excepcionalmente en persona), la información específica para personas con discapacidad o para la integración social, que también se debe ajustar al esquema.
- Los precios que pueden ser aplicados a la entrega de determinadas informaciones (fotocopias, gastos posta-

les, etcétera), aunque el propósito es hacer la máxima información disponible al mínimo coste.

- Solicitudes de información escritas, a la que se aplicará el régimen previsto en la legislación.

El municipio al que se refiere ese esquema de publicación distribuye su información con el aspecto que se muestra en la *Figura 1*.

*Figura 1*  
Ejemplo de esquema de publicación



Fuente: <http://www.stmaryhoo-pc.gov.uk/news.html>

Por otro lado, desde el punto de vista del acceso, se debe considerar colocar un *link* en la página principal para acceder a cada apartado y debería estar accesible desde la página principal del organismo coordinador de la transpa-

rencia y el acceso a la información. Asimismo, se deberían poner los datos en formatos procesables a efectos de una fácil reutilización y combinación con otras fuentes de datos. A continuación, se presenta un esquema de publicaciones adaptado en el que se muestran las siete categorías aludidas más arriba con los contenidos recomendados que se deben incorporar en cada una de ellas (*Tabla 1*).

*Tabla 1*  
Categorías de esquema de publicación y sus contenidos básicos

Acerca de	Servicios	Prioridades	Políticas	Decisiones	Finanzas	Listados
Funciones	S. al público	Planes estratégicos	En entidades empresariales	Prácticas en la toma de decisiones	Informe de presupuestos	Documentación parlamentaria
Estructura organizativa	S. a las empresas	Planes de negocio	En entrega de servicios	Principales propuestas políticas	Estado de gastos	Registros públicos
Organismos dependientes	S. a otras organizaciones	Información sobre informe anual	En contratación de personal y empleo	Reuniones de los órganos de gobierno	Situación financiera	Otros registros legales
Normativa	Quejas	Resultados revisados	En servicio al cliente	Convenios colectivos	Programas de inversión	Lista ordenada de archivos
Directivos	Guías, folletos	Auditorías generales	En información y archivos	Manuales internos de instrucciones	Gastos y asignaciones de los directivos	Listado de solicitudes de información
Ubicación y contactos	Formularios	Informes, estadísticas	En tarifas	Guías de servicio	Situación de los pagos	Esquema de información proactiva
Informe anual	S. suscripciones			Guías y oportunidades de contratación	Procedimientos de contratación	Registro de regalos
Declaraciones, discursos	Comunicados a los medios				Adjudicación de contratos	Listado de datasets

Fuente: adaptado de WOGIPS, p. 69.

Como es sabido, la introducción de esquemas de publicaciones es una de las novedades que introduce la legislación española sobre transparencia, recientemente aprobada. De manera sintética, nos limitamos a apuntar que el esquema previsto se divide en tres apartados a los que la ley llama “Publicidad activa”:



- a) Información institucional, organizativa y de planificación.
- b) Información de relevancia jurídica.
- c) Información económica presupuestaria y estadística.

El control del cumplimiento de este capítulo de la Ley española<sup>8</sup> es encomendado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Quizás la Ley debería dar más competencias específicas de organización a este Consejo, además de ejercer la función de control. No obstante, ese órgano sí puede adoptar recomendaciones y asesorar en materia de transparencia. Además, sería deseable que en el desarrollo reglamentario de la Ley se tuvieran en cuenta algunos de los criterios que ya se aplican en países donde se emplean estos esquemas de publicación y que hemos expuesto en este breve apunte de investigación.

## BUENAS PRÁCTICAS

En sí misma, la puesta a disposición del público de un esquema en el que el organismo ofrezca toda su información disponible para todos los ciudadanos ya se considera una buena práctica, con independencia de que dicho esquema sea una exigencia legal.

Una buena práctica muy concreta es que, ahí donde sea posible, el esquema disponga de un enlace directo a la información que anuncia. Por otro lado, una encuesta realizada por la oficina de transparencia de Australia pone de relieve algunos datos que invitan a reforzar buenas prácticas en algunas áreas, muy relacionadas con la buena organización de la información. La mencionada encuesta<sup>9</sup> se realizó a 245 agencias y tuvo una respuesta del 78% (191). El 73% de

estas agencias tenía más de 100 empleados públicos. Muy relevante es saber que el número medio de personas dedicadas a cumplir con los requisitos de los esquemas es de 4,9 personas por unidad y el rango oscila entre 0 y 38, lo que nos alumbra en la dirección de dotar a las dependencias administrativas de personal especializado en información. En la encuesta, se destaca el alto nivel de cumplimiento del esquema, un 94%, en todos sus apartados (políticas, procedimientos, información, etcétera). Las dificultades más notorias parecen residir en la gestión y registros de activos de información, así como en crear una estructura organizativa para gestionar los esquemas. Asimismo, la parte más débil en el cumplimiento de contenidos de información está en los listados de información (ver *Tabla 1*) y, por último, la puesta a disposición de información en formatos accesibles sólo es cumplida por el 20% de los organismos, siendo los más pequeños los que mejor cumplen este requisito.

## CONCLUSIONES

Los esquemas de publicación resultan una herramienta sencilla para organizar la información que han de difundir los organismos públicos para cumplir sus obligaciones de transparencia y participación democráticas

Si bien los esquemas quizás planteen demasiada complejidad en organizaciones poco familiarizadas con una cultura informativa, es evidente que favorecen la organización de la información según unas categorías determinadas, lo que facilita el acceso a los usuarios.

Es necesario potenciar el acceso a funciones de organización de la información pública a personas que hayan recibido una formación específica de especialista en información.

Para organismos públicos que dispongan de un servicio de información al público, bien organizado o de una biblioteca, se debería propiciar que fueran estos órganos técnicos los encargados de elaborar estos esquemas de publicación. En este sentido, además de evitar presiones directas de la dirección, podrían orientar bien los distintos paquetes de información de interés del público, por cuanto conocen mejor que nadie a los destinatarios de esa información.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. P. Birkinshaw (2010), "Freedom of Information and its Impact in the United Kingdom", en *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 312-321.
2. Office of Public Sector Information (OPSI), "Information Asset Register" [en línea], <http://tna.europarchive.org/20100402134329/http://www.opsi.gov.uk/iar/index.htm>
3. U.S. National Commission on Libraries and Information Science (2001), *A Comprehensive Assessment of Public Information Dissemination*, Washington, NCLIS.
4. Guichot (2011), "Transparencia versus protección de datos", en A. Blasco Esteve (coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*, Madrid, INAP, p. 359.
5. J. Popple (2011), "Freedom of Information: A Government Perspective", en *Australian Law Librarian*, 19 (4).
6. Australian Government, Government 2.0 Taskforce Project 7 (2009), *Whole of Government Information Publication Scheme (WOGIPS)*, Melbourne, eKnowlwdges Structures.
7. Freedom of Information Act [en línea], [http://www.stmaryhoo-pc.gov.uk/documents/FoI\\_model\\_scheme2009.pdf](http://www.stmaryhoo-pc.gov.uk/documents/FoI_model_scheme2009.pdf)

***El acceso a la información gubernamental...***

8. España. Jefatura del Estado (10 de 12 de 2013), “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en *Boletín Oficial del Estado*.
9. Australian Government (OAIC) (2012), *Information Publication Scheme: Survey of Australian Government Agencies*, Melbourne, Orima Research.

# La demanda de información medioambiental en las Comunidades Autónomas de España\*

SILVIA COBO SERRANO  
*Universidad Complutense de Madrid, España*

## INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y MÉTODO

**E**l acceso de los ciudadanos a la información medioambiental es un derecho regulado en la legislación española desde mediados del año 2006 mediante la promulgación de la Ley 27/2006, relativa a tres derechos fundamentales en materia de medio ambiente: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia.<sup>1</sup> Esta Ley, que ya incorpora la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y de Consejo<sup>2</sup> relativa únicamente al acceso del público a la información medioambiental, destaca la importancia del Convenio de Aarhus<sup>3</sup> (Convenio de la Comisión Económica para Europa en vigor en España desde

---

\* Agradecimientos al proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113), DGAPA-UNAM, al proyecto de investigación titulado “Organización del acceso, uso y reutilización de la información del sector público en España. Hacia la consolidación de una industria de la información” (Plan Nacional de I+D. CSO2010-17451), y a la beca concedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (España), programa “Formación del Profesorado Universitario”.

marzo de 2005) sobre los tres derechos ya mencionados (acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente) al indicar que “el pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa”.

De forma significativa, cabe señalar el Título II de la Ley española 27/2006, en el que se aborda directamente el derecho de los ciudadanos de acceso a la información medioambiental y que recoge aspectos relevantes tales como las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental, la difusión de dicha información, el acceso a la información previa solicitud (forma o formato de la información, entre otro articulado), las excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental, las regulaciones para el suministro parcial de información así como alusiones a los ingresos de derecho público y privado.

A tenor de estas consideraciones y siendo conscientes del impacto social de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Internet se convierte en una de las principales plataformas para la difusión de la información medioambiental por parte de los organismos públicos y en uno de los principales medios para la solicitud de dicha información por parte de los ciudadanos. En consecuencia, se hace necesaria la implementación de buenos sistemas de búsqueda y recuperación de la información en los websites

de los organismos de las diferentes administraciones españolas. Las referencias más recientes a este respecto en materia de medio ambiente son aportadas por Blázquez Ochando *et al.*,<sup>4</sup> cuyo estudio consistió en el análisis webométrico de 30 sitios de la administración central española especializada en medio ambiente a través de la utilización de un programa de análisis y rastreo denominado *Webcrawler*. Entre las conclusiones más relevantes de la investigación, extensibles a todos los websites de los organismos del sector público, se recomienda el uso de metadatos Dublin Core para la meta-descripción de los contenidos, el empleo de un vocabulario exhaustivo en el que se evite la repetición de los mismos términos con objeto de mejorar la precisión de las búsquedas y, además, el diseño de páginas con estructuras horizontales.

Considerando, nuevamente, el derecho de los ciudadanos españoles y europeos de acceso a la información medioambiental, resulta interesante conocer quiénes ejercen esos derechos, cuáles son las temáticas medioambientales más solicitadas por los ciudadanos, los medios de acceso que utilizan y cualquier otra información relativa al proceso de solicitud de dicha temática en España, como por ejemplo el número de solicitudes resueltas o la satisfacción de los ciudadanos ante las respuestas proporcionadas por las unidades o departamentos responsables de las distintas administraciones españolas.

A este respecto y en términos generales, se puede decir que dicha información está recogida y publicada en el apartado relativo a la gestión de la documentación en la sociedad de la información en la memoria anual del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (comúnmente conocido como MAGRAMA), en la que se informa sobre las actuaciones de dicho organismo de la Adminis-

tración General del Estado. No obstante, el análisis cuantitativo de las solicitudes de información medioambiental, de la tipología de demandantes, de los medios de acceso o de cualquier otro parámetro de análisis no es objeto de la presente investigación; por el contrario, la investigación pretende analizar y comparar la información disponible en las 17 Comunidades Autónomas de España y en las dos ciudades autonómicas (Ceuta y Melilla) sobre la demanda de información medioambiental correspondiente al año 2012.<sup>5</sup>

Para la consecución de este objetivo y de acuerdo con uno de los puntos del artículo 6 de la Ley 27/2006, en el que se especifica que “las autoridades públicas organizarán y actualizarán la información ambiental relevante para sus funciones que obre en su poder o en el de otra entidad en su nombre con vistas a su difusión activa y sistemática al público, particularmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas”,<sup>6</sup> el procedimiento metodológico ha supuesto la ejecución de las siguientes etapas de investigación:

- Identificación de los sitios web de medio ambiente disponibles en las 17 administraciones autonómicas y en las dos ciudades autónomas de España.
- Localización de estadísticas sobre la demanda de información medioambiental en 2012 en los websites identificados.
- Contacto con los responsables de las unidades u organismos competentes en información medioambiental en las administraciones indicadas.
- Discusión de resultados y generación de conclusiones.



## LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ESPAÑA: DEMANDA DE DATOS PÚBLICOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De las aproximadamente 350,000 solicitudes de información ambiental realizadas en 2012 ante las oficinas o Unidades de Información y Atención al Ciudadano en España, el 40,77% se presentó ante la Administración Autonómica según los datos proporcionados por la Oficina de Información Ambiental del MAGRAMA. Esta oficina, dependiente de la Vicesecretaría General Técnica de dicho Ministerio,

es la unidad directamente responsable de gestionar la información medioambiental en el ámbito del mismo, y también de prestar asistencia y apoyo a los centros directivos u organismos del Ministerio que los requieran en relación con la aplicación del Convenio de Aarhus y de la Ley 27/2006. Además de estas funciones, tiene a su cargo la tarea de atender a la formación de los funcionarios en el conocimiento e importancia de aplicar buenas prácticas en esta materia.<sup>7</sup>

Asimismo, es la unidad encargada de la redacción del último capítulo de la memoria anual del MAGRAMA en la que se informa, anualmente, sobre las solicitudes de información ambiental recibidas en las Administraciones Públicas de España.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el 40,77% del conjunto de solicitudes de información ambiental en 2012 fueron presentadas ante los organismos autonómicos competentes en la materia (incluyéndose en este grupo las dos ciudades autonómicas) frente al 59,23% de peticiones realizadas ante la Administración General del Estado (AGE); esto es, ante los organismos públicos dependientes del MAGRAMA y otros ministerios de España. Respecto a las materias más demandadas del conjunto total (349,828 solicitudes entre Comunidades Autónomas y AGE), destacan significa-

tivamente las solicitudes de información medioambiental relacionadas con el *Agua* (16,59%), la *Energía* (15,81%) y las *Radiaciones/Residuos* (15,02%). En línea con estos datos generales, los tres medios de acceso más utilizados por el conjunto de la sociedad española en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información medioambiental son, tanto para las Comunidades Autónomas como para la Administración General del Estado (MAGRAMA y otros Ministerios), el teléfono,\*\* el correo electrónico\*\*\* y la presencia de los solicitantes\*\*\*\* ante las oficinas u organismos gubernamentales competentes en la materia.<sup>8</sup>

A partir de esta información preliminar sobre la demanda de información medioambiental en España en el año 2012, se puede investigar la información disponible a este respecto en la administración autonómica con objeto de determinar el cumplimiento de la difusión de la información medioambiental por parte de los organismos del sector público español. Dicha investigación se puede establecer en dos niveles de análisis: por un lado, la disponibilidad y actualización de la información en la web y, por otro lado, las variables o

---

\*\* El teléfono ha sido utilizado en más del 50% de los casos; esto es el 51,87% en las Comunidades Autónomas, el 60,68% en los organismos públicos del MAGRAMA y el 64,85% en las unidades de otros ministerios de España.

\*\*\* Del conjunto de medios disponibles para acceder a la información pública medioambiental, el correo electrónico ocupa la segunda posición, cuya utilización ha sido del 22,96% por parte de los solicitantes en las Comunidades Autónomas frente al 20,68% y al 9,69% en el MAGRAMA y otras unidades ministeriales de España, respectivamente.

\*\*\*\* En tercera posición y con medias porcentuales comprendidas entre el 8-15%, destaca la solicitud de información presencial. En este contexto, fueron más los solicitantes que se dirigieron personalmente hacia las unidades gubernamentales de otros ministerios (tales como el Ministerio de Fomento, Ministerio de Industria o Ministerio del Interior) para la petición de información medioambiental (15,26%) que a las dependencias públicas de las Comunidades Autónomas y a las del MAGRAMA; esto es, 11,60% y 8,18%, respectivamente.

parámetros de información incluidos en la documentación medioambiental; es decir, el análisis de contenido.

### **Disponibilidad y actualización de la información**

De acuerdo con las dos primeras etapas metodológicas indicadas en el epígrafe introductorio, la identificación de los sitios web de medio ambiente disponibles en las administraciones autonómicas se configuró como la primera tarea a desempeñar con la intención de localizar, dadas las obligaciones específicas de difusión por parte de las autoridades públicas en materia de información medioambiental, las estadísticas sobre la demanda de información de dicha temática en 2012. Los resultados de esta búsqueda dieron como resultado la localización, y en consecuencia disponibilidad, de estos datos en siete Comunidades Autónomas: La Rioja, la Xunta de Galicia, Aragón, Junta de Andalucía, Navarra, Generalitat de Cataluña y Castilla-La Mancha. En consecuencia y por exclusión, conocer la información disponible sobre la demanda de información medioambiental en el resto de las administraciones autonómicas requirió contactar con las unidades administrativas competentes en la materia. Dicho contacto fue por teléfono (en el caso de Cantabria), fax (Islas Canarias y Cantabria) y correo electrónico (resto de comunidades y ciudades autonómicas).

No obstante, es significativo señalar el caso de la Comunidad de Madrid. En el website del Área de Información y Documentación de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio disponen de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental del año 2013. La disposición y difusión de las estadísticas más recientes motivó la necesidad de contactar con esta unidad de información con objeto de acceder a los datos de 2012.

Con respecto a la actualización de la información, además de la Comunidad de Madrid se pueden citar otras Comunidades Autónomas, tales como Cataluña y la Xunta de Galicia, en las que las estadísticas de 2013 sobre la demanda de información medioambiental ya están disponibles en los websites correspondientes. Por el contrario, se ha comprobado que el resto de administraciones no tienen actualizada la información (los datos más recientes pueden corresponder a 2011) o, en algunos casos, no se dispone de ningún dato relativo a esta temática,<sup>\*\*\*\*</sup> actuaciones que ponen de manifiesto el incumplimiento de algunas obligaciones generales en materia de información medioambiental a las que están comprometidas las administraciones públicas según la Ley española 27/2006. Concretamente, el punto 1.e y el punto 2 del artículo 5, en los que se indica que las administraciones deberán:

- “Fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información” (punto 1.e. Art. 5).
- “Las autoridades públicas velarán porque, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por ellas o la recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación” (punto 2. Art. 5).<sup>9</sup>

## **Parámetros de análisis de las estadísticas**

Tras las búsquedas y el contacto establecido con las unidades de información medioambiental de las administraciones

---

<sup>\*\*\*\*</sup> A pesar de la falta de disposición pública o difusión de la información medioambiental, el ciudadano puede solicitarla a través de los medios disponibles para tal efecto: correo electrónico, teléfono, presencial o mediante Sede Electrónica.

públicas de nivel autonómico, el análisis de la presente investigación se sustentó en las estadísticas de las siguientes Comunidades Autónomas: Aragón,<sup>10</sup> Castilla-La Mancha,<sup>11</sup> Comunidad de Madrid,<sup>12</sup> Generalitat de Cataluña,<sup>13</sup> Islas Canarias,<sup>14</sup> Junta de Andalucía,<sup>15</sup> La Rioja,<sup>16</sup> Navarra,<sup>17</sup> Principado de Asturias,<sup>18</sup> Región de Murcia<sup>19</sup> y Xunta de Galicia.<sup>20</sup> Respecto a los parámetros de análisis del contenido de las estadísticas, las variables estudiadas fueron:

- *Medios de acceso a la información.* En el 100% de las estadísticas analizadas se indica el medio de acceso utilizado por los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información medioambiental. A pesar de carecer de un conjunto unificado de medios de acceso, las cuatro categorías más utilizadas hacen referencia a:
  - Correo postal: ha sido utilizado por los ciudadanos en el 72% de las estadísticas analizadas. Sin duda alguna, es relevante su mayor utilización frente al correo electrónico, dada la reciente revolución de las tecnologías de la información y comunicación.
  - Correo electrónico: los ciudadanos españoles han solicitado información medioambiental mediante este medio en el 63% del conjunto de peticiones.
  - Presencial y telefónico: paralelamente al correo electrónico, el análisis de los medios de acceso a la información medioambiental revela la utilización del teléfono y la presencia de los solicitantes ante las dependencias o unidades públicas en el 63% de las solicitudes.
  - Fax: es el medio menos utilizado en el siglo XXI cuyo uso representa el 45% de las estadísticas analizadas en las administraciones autonómicas.

- *Temáticas de información medioambiental demandadas.* Este es otro de los parámetros de análisis que se encuentra en la mayoría de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental en 2012 en el conjunto de las 11 Comunidades Autónomas previamente mencionadas. En general, en el 82% de las estadísticas se indica la temática solicitada por los demandantes, ya sea de forma individual o conjuntamente con los medios de acceso utilizados para las materias demandadas. Aunque las unidades públicas medioambientales de las administraciones autonómicas establecen una clasificación temática propia, las cuestiones objeto de solicitud se podrían sintetizar en la clasificación incluida en el cuestionario sobre la aplicación práctica de la Ley 27/2006 que las unidades responsables deben proporcionar al MAGRAMA: atmósfera; agua; suelo; paisajes y espacios naturales; costas; diversidad biológica; organismos modificados genéticamente; sustancias peligrosas; energía; ruido; radiaciones o residuos; medidas, normas, planes; informes sobre la ejecución de la legislación; análisis y supuestos económicos; estado de la salud y bienes del patrimonio.
- *Perfil de los solicitantes.* Este tipo de información también está presente en el 82% de las estadísticas sobre la demanda de información medioambiental a las que se ha tenido acceso para la presente investigación. De forma paralela a las temáticas demandadas, se pone de relieve la necesidad de establecer una tipología uniforme sobre los perfiles de los solicitantes que mayoritariamente suele responder a la siguiente clasificación: administraciones públicas, empresas, ciudadanos, aso-

ciaciones e instituciones culturales (universidades, colegios/institutos, etcétera).

Adicionalmente, se ha observado la presencia de otras variables en los informes sobre la demanda de información medioambiental. Dichos parámetros suelen aparecer en las estadísticas de las administraciones autonómicas que cumplen con la Ley 27/2006 en los términos de difusión y actualización de la información medioambiental. En consecuencia y aportando mayor valor a las estadísticas, algunas de éstas suelen incluir datos relativos a:

- Evolución de las solicitudes de información medioambiental en los últimos años.
- Plazos de respuesta inferiores, iguales o superiores a un mes.
- Medios de difusión de la información medioambiental por parte de las autoridades públicas.
- Causas de denegación de la información.
- Material distribuido con las respuestas (CD, publicaciones, folletos, mapas, etcétera).
- Encuestas de satisfacción de los solicitantes.

## CONCLUSIONES

1. Se observa un compromiso legal a nivel estatal que garantiza el derecho de acceso a la información medioambiental.
2. Se evidencia la necesidad de realizar cambios en la estructura de los websites de los organismos públicos de la administración autonómica competentes en ma-

- teria medioambiental, de tal manera que se facilite la localización y el acceso a los documentos existentes.
3. Se observa el incumplimiento, por parte de algunas autoridades públicas, de las obligaciones de difusión de la información medioambiental.
  4. Se requiere la actualización de la información disponible sobre la demanda de información medioambiental en los websites de los organismos públicos de la administración autonómica competentes en la materia.
  5. Se comprueba la escasa uniformidad en la información disponible en las estadísticas autonómicas sobre la demanda de información medioambiental, lo que dificulta la realización de estudios comparativos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) [en línea], <http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27109-27123.pdf>
2. DIRECTIVA 2003/4/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo [en línea], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:ES:PDF>
3. Acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia [en línea], [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/128056\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128056_es.htm)



4. M. Blázquez Ochando; L. F. Ramos Simón; R. Arquero Avilés; S. Cobo Serrano (2014), “La información medioambiental en España: recursos y acceso a la información pública: análisis webométrico (2ª parte)”, en *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 37, núm. 1, pp. 13-34 [en línea], <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/view/18335/15773>
5. *Ibíd.* y Comunidad de Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, *Información ambiental. Acceso y consultas* [en línea], [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142570786748&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pv=1142570786748&sm=1109266100977)
6. Ley 27/2006, *Op. cit.*
7. Xunta de Galicia. Conselleria de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. Sistema de Información Ambiental de Galicia [en línea], <http://siam.cmati.xunta.es/busqueda-estadisticas-por-ano>
8. *Ibíd.* y Ley 27/2006, *Op. cit.*
9. *Ibíd.*
10. Aragón [en línea], <http://www.aragon.es/>
11. Castilla-La Mancha [en línea], <http://www.castillalamancha.es/>
12. Comunidad de Madrid [en línea], <http://www.madrid.org/>
13. Generalitat de Cataluña [en línea], [http://www.gencat.cat/index\\_cas.htm](http://www.gencat.cat/index_cas.htm)
14. Islas Canarias [en línea], <http://www.gobiernodecanarias.org/>
15. Junta de Andalucía [en línea], <http://www.juntadeandalucia.es/>
16. La Rioja [en línea], <https://www.larioja.org/>

***El acceso a la información gubernamental...***

17. Navarra [en línea], <https://www.navarra.es/>
18. Principado de Asturias [en línea], <http://www.asturias.es/>
19. Región de Murcia [en línea], <https://www.carm.es/>
20. Xunta de Galicia [en línea], <http://www.xunta.es/>

# La información gubernamental sobre medio ambiente: aproximaciones desde la óptica de los periodistas\*

EGBERT JOHN SÁNCHEZ VANDERKAST  
MARÍA DE LOS ÁNGELES MEDINA HUERTA  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

## INTRODUCCIÓN

**E**l binomio vida humana y medio ambiente son indisolubles; por lo tanto, la información sobre ambos temas cobra mayor importancia para mejorar las condiciones que repercuten el uno sobre el otro. De tal forma, la información gubernamental adquiere particular relevancia al constituir el reflejo de las acciones del gobierno, contexto en el cual el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación apunta a tender puentes hacia un mayor acceso a la información.

La difusión de las acciones de gobierno, por lo general, se realiza a través de los medios de comunicación, vía los periodistas. Por lo tanto, surgen las preguntas siguien-

---

\* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

tes: ¿cuáles son las fuentes principales para obtener dicha información?, y ¿de dónde se recupera la información gubernamental que permite concientizar y formar de opinión pública en materia de medio ambiente?

Conceder importancia a ese tema –no sólo como discurso, sino como acciones individuales y colectivas a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano al signar la Declaración sobre la aplicación del Principio 10: “Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>– permitiría contar con un entorno favorable.

## ESTRATEGIAS MUNDIALES

La conciencia ambiental tuvo sus inicios en 1960, con la lucha ecológica, la cual fue seguida por la declaración de Estocolmo (1972),<sup>2</sup> y por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), en particular el Principio 10, que señala

[...] en el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades [...] Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos [...]³

Ahora bien, para el análisis de las acciones de gobierno y para entender el proceso de incidencia en la formación de opinión pública a través de la información gubernamental, se parte del fenómeno de la biopolítica, la cual fue considerada por Michel Foucault como una de las maneras a

través de las cuales se ha procurado, desde el siglo XVIII, la racionalidad gubernamental, “que se plantea en función misma de la práctica gubernamental [y que] va a establecer [...] una división entre lo que es preciso hacer y lo que conviene no hacer.”<sup>4</sup> En otras palabras, plantea los problemas de la práctica gubernamental, como la salud, la natalidad, la longevidad y las cuestiones de razas en una población, como para conservar y asegurar la vida humana que domina la vida de la naturaleza, enfatizando la “consideración de la vida por parte del poder”.<sup>5</sup> Tales ideas continúan vigentes en los discursos de Higuaita Peña<sup>6</sup> y Del Valle Orellana.<sup>7</sup>

Por lo tanto, desde el ámbito de la biopolítica, se percibe que el pensamiento se inclina hacia la protección de la población y la protección de la vida humana, considerando que lo anterior es un proceso que protege a la naturaleza a través de mecanismos jurídicos.

Sin embargo, para lograr un medio ambiente favorable y adecuado que garantice la subsistencia de la vida humana, será necesario evidenciar los problemas derivados de la acción del hombre sobre su entorno, para lo cual se requiere generar conciencia mediante campañas de educación sobre medio ambiente e informar para revertir los efectos adversos.

En junio de 2012, la nueva Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río comprometió a los países firmantes a “elaborar un plan de acción a 2014, que permita implementar los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.”<sup>8</sup> De forma general, se han propiciado acciones reguladoras y ordenadoras –es decir, mecanismos jurídicos– para la actuación del gobierno con el fin de “[...] intervenir positivamente para asegurar y conservar la vida humana de los posibles peligros surgidos por la sociedad [...]”<sup>9</sup> y, a través de estas acciones, establecer las políticas del medio, las cuales, seña-

la Del Valle Orellana, enmarcan a la política de comunicación relativa en materia de medio ambiente.

La comunicación ambiental conlleva un proceso donde se encuentran implicados diferentes actores a fin de alcanzar los objetivos planteados para la salvaguarda del medio ambiente (*Tabla 1*).

*Tabla 1*  
Actores involucrados en la salvaguarda del medio ambiente

EMPRESARIAL	ÁMBITOS PÚBLICOS
Clientes	Votantes
Asociaciones medio ambientales	Políticos
Políticos	Empresas en general
Autoridades económicas	Futuros votantes
Público en general	Autoridades medioambientales
Técnicos medioambientales	Asociaciones medioambientales
Técnicos en comunicación	Técnicos medioambientales
	Técnicos en comunicación

Fuente: Modificado de Seoáñez, p. 168

Este proceso, identificado por Seoáñez como Comunicación Medioambiental Integral (CMAI), implica que la “comunicación, información y transmisión en profundidad”,<sup>10</sup> a todos los sectores involucrados, es una parte fundamental, al igual que la concientización individual para generar acciones a nivel personal para proteger el medio ambiente; acciones que bien pueden convertirse en acciones colectivas, en las cuales el medio ambiente “será uno de los ejes de la actividad humana a nivel político, a nivel empresarial y a nivel técnico-ecológico, debido a la presión de la opinión pública que se traduce en la legislación limitante, en aspectos comerciales de productos, en imagen de las empresas y en votos.”<sup>11</sup>

Los medios de comunicación en tanto actores del ámbito público tienen como finalidad difundir la información pública y formar conciencia a través de las campañas de comunicación medioambiental.

En este sentido, es necesario que estén familiarizados con las fuentes oficiales para su ejercicio profesional y sustentar sus notas, artículos, etcétera. Por lo tanto, es indispensable considerar la importancia de conocer cuál es la estrategia que permite a un comunicador utilizar la información disponible en las fuentes oficiales para la formación de opinión pública.

## METODOLOGÍA

Este estudio se realizó en toda la República Mexicana y forma parte del Proyecto *Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental*, desarrollado entre el Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Grupo PUBLIDOC de la Universidad Complutense de Madrid. Para ello, se diseñó un cuestionario de 27 reactivos –dos de ellos adaptados a la realidad política y social de cada país–, tomando como base el documento de Marsella y Baxter.<sup>12</sup> Para la aplicación de los cuestionarios, se utilizó la plataforma encuesta,<sup>TM</sup> lo cual permitió la captura de las respuestas en formato electrónico. De hecho, cada participante pudo responder el cuestionario en el momento que lo decidiera mientras el cuestionario estuvo activo en la plataforma, y desde cualquier dispositivo electrónico con acceso a Internet.

El cuestionario estuvo dirigido a los periodistas en general, y tuvo como objetivo recopilar datos sobre la información gubernamental federal en materia de medio ambiente y

temas relacionados. Una vez que se validó el cuestionario, se enviaron cartas al Club de Periodistas, a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a la Red de Periodistas Ambientales y a la Escuela de Periodismo Carlos Septién García. En el caso de las tres organizaciones, se consideraron por ser las tres que agrupan a los profesionales de los medios de comunicación; en tanto, la Escuela de Periodismo Carlos Septién García se ha destacado por su trayectoria en la formación de periodistas en el país. El cuestionario estuvo abierto desde el 4 de febrero hasta el 4 de abril de 2014.

## LOS RESULTADOS

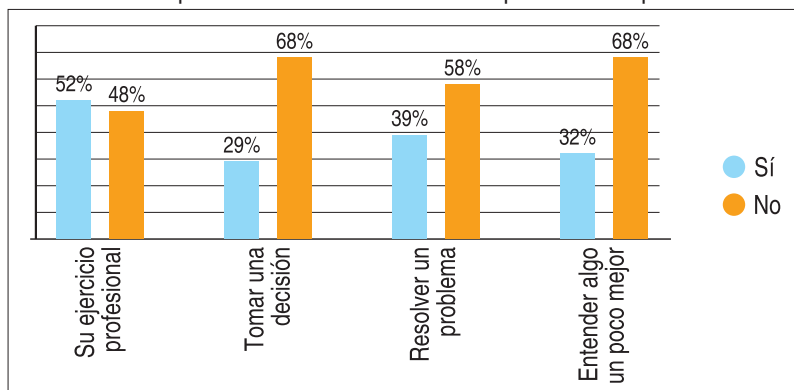
Durante el periodo mencionado, se obtuvieron 31 respuestas que evidencian las prácticas de los periodistas sobre el uso de las fuentes oficiales y la recuperación de la información gubernamental para su ejercicio profesional.

El 65% de los participantes son mujeres y el 35% hombres. Las edades promedio oscilan entre 20 y 29 años, es decir, un 67.7% de los participantes; se infiere que dicho porcentaje concuerda con la amplia participación de estudiantes (64.5%), principalmente de la licenciatura en periodismo. Es importante señalar que en México, en la mayoría de las ocasiones, los estudiantes realizan de forma paralela prácticas profesionales, servicio social, entre otras actividades. En lo que respecta al nivel educativo, la formación académica de la mayoría es en periodismo (79%); llama la atención que hay personas con licenciatura en humanidades, administración, psicología e historia, y que sólo un participante tenía especialidad en “Desastres y cambio climático”.

Al referirnos al acceso a las fuentes de información obtuvimos los resultados que se muestran en la *Gráfica 1*.



Gráfica 1  
Problemas para acceder a la información para usos específicos



Se observa que han enfrentado problemas de acceso a la información en el desarrollo del su ejercicio profesional un 51.60%; en cambio, un 58.10% no ha encontrado dificultades para resolver un problema. A su vez, un 67.70% tampoco tuvo problemas al requerir información para tomar una decisión o entender algo un poco mejor.

Las situaciones problemáticas que han enfrentado los periodistas son las siguientes:

1. La información que se encontraba en materia de transparencia y en materia gubernamental era parcial.
2. Falta de consistencia de información sobre un tema.
3. Información insuficiente sobre métodos anticonceptivos.
4. La respuesta no corresponde a la pregunta.
5. La información no está disponible en línea.
6. Evasivas a las solicitudes de transparencia.
7. Dificultad para encontrar antecedentes periodísticos.
8. Las estadísticas sobre el presupuesto asignado a áreas específicas no está disponible.

9. No saben a dónde recurrir para localizar la información.
10. Perciben que no hay suficiente información debido a un bloqueo gubernamental.

Llama la atención que el 71.4% conoce las fuentes de información electrónicas y sitios de organizaciones no gubernamentales, y que sólo un 57.10% manifiesta conocer fuentes documentales, como informes oficiales, y no se remiten a sitios oficiales electrónicos; por lo tanto, se infiere que estos sitios no son utilizados para recuperar la información sobre medio ambiente en primera instancia.

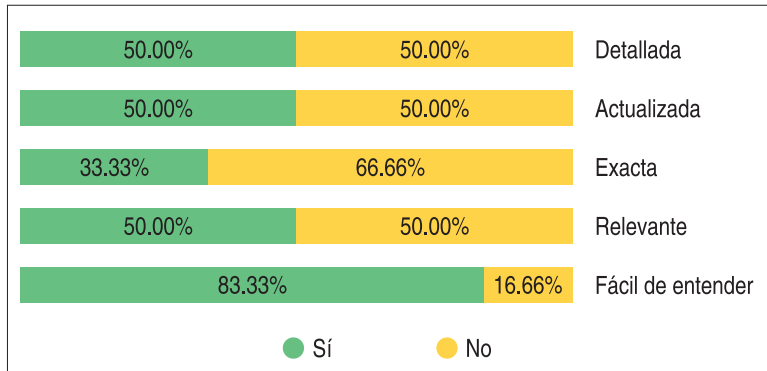
En otro punto, 60% de los participantes señaló que ha utilizado las páginas oficiales electrónicas de instituciones públicas federales e internacionales, así como de organizaciones no gubernamentales y académicas para buscar información sobre medioambiente y recursos naturales, tales como el Servicio Meteorológico Nacional, el Sismológico Nacional, Greenpeace, e informes de las Secretarías de Medio Ambiente del Gobierno Federal y del Gobierno de la Ciudad de México.

Además, realizaron consultas en las páginas web generales, bibliotecas, revistas científicas, centros de documentación, especialistas en medioambiente, documentos emitidos por universidades, informes de la Comisión Nacional del Agua e informes de Greenpeace.

Los participantes no requirieron hacer trámite adicional alguno ante dependencias gubernamentales para acceder a la información solicitada, la cual fue entregada en tiempo y en forma. Un 83% coincidió en que esa información era fácil de entender, y un 50% que era detallada, actualizada y relevante, mas no exacta, para las necesidades de ese momento (*Gráfica 2*).

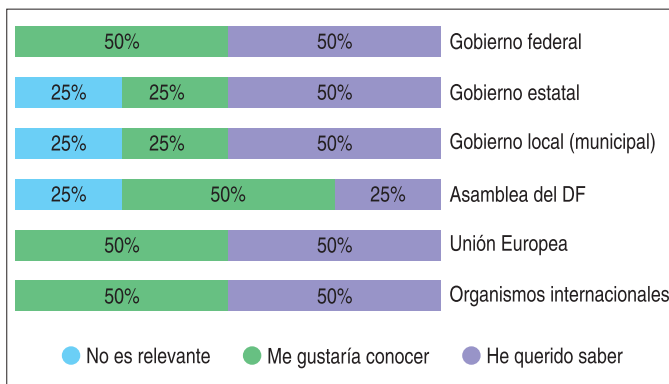
## ***La información gubernamental sobre medio ambiente...***

*Gráfica 2*  
Satisfacción respecto a la información obtenida



Un aspecto importante del cuestionario fue preguntar a los participantes si les hubiese gustado tener más información, o si les habría gustado saber más sobre la política de medio ambiente y recursos naturales de una lista breve de instituciones. Las respuestas se presentan en la *Gráfica 3*.

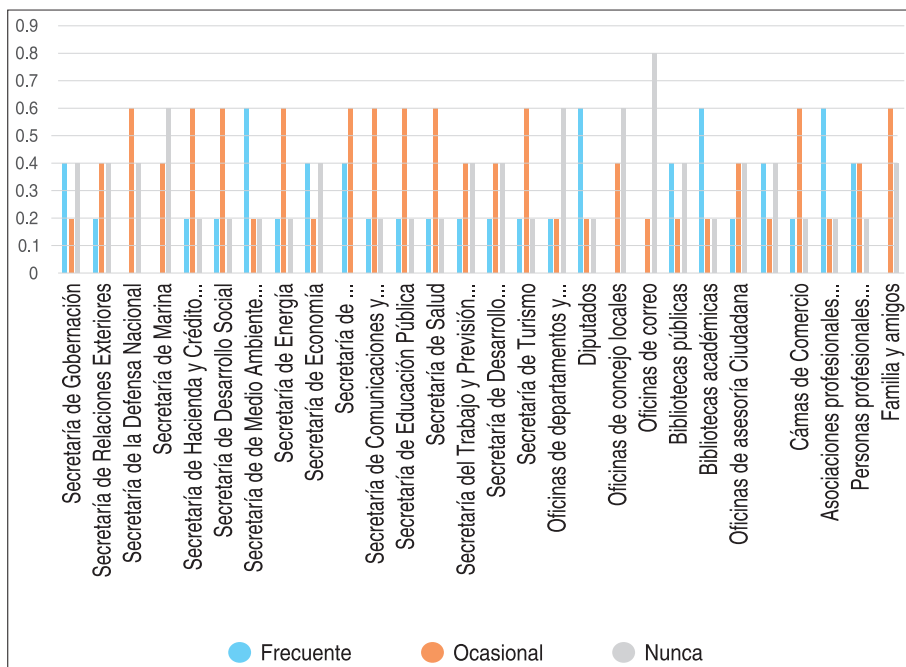
*Gráfica 3*  
Nivel de interés en la política de medio ambiente y recursos naturales



## El acceso a la información gubernamental...

Al mismo tiempo se les pidió que, de una lista de organizaciones y personas, indicaran con qué frecuencia se dirigiría a ellas para obtener información (*Gráfica 4*).

*Gráfica 4*  
Frecuencia con la que los periodistas consultan información con organizaciones y personas



Las secretarías consultadas con más frecuencia fueron: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito al Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Cámara

de Diputados, así como bibliotecas públicas y académicas, Oficinas de Asesoría Ciudadana, asociaciones profesionales o de la industria, personas profesionales, particularmente médicos y trabajadores sociales.

Algunos refieren que nunca consultaron a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito al Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Turismo, la Cámara de Diputados, los Consejos Locales, la Oficina de Correos, bibliotecas, las Oficinas de Asesoría Ciudadana, los Centros de Información y Asesores, la Cámara de Comercio, ni personas profesionales.

Es relevante señalar que, en materia de medio ambiente y recursos naturales, las fuentes habituales de consulta fueron: la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Hidalgo, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, e informes de la Comisión Nacional del Agua, así como los sitios web.

En tanto, se les pidió que, de una lista de medios, eligieran sus tres favoritos para acceder a la información, de los cuales el 100% señalaron a las páginas web como el principal; en tanto, el correo electrónico se encontró como el método menos preferido, mientras que el teléfono, las redes sociales y la consulta de forma presencial se mantuvieron como métodos intermedios.

En cuanto a la calidad de información localizada, ésta es cuestionable, pues el 75% contestó que es de regular calidad, mientras que el 25% contestó que no es de calidad; por

lo tanto, la calidad de la información no es acorde a lo que se señala en relevancia.

Y un aspecto importante es que el 50% coincidió en que el acceso a la información sobre medio ambiente y recursos naturales, exacta e imparcial, es importante para ejercer sus derechos como periodista/informador, lo que denota una conciencia sobre el tema.

## CONCLUSIONES

A 54 años de la primera manifestación de conciencia ambiental, se observa la importancia que cobran los medios de comunicación como actores prioritarios para concientizar y difundir información en materia de medio ambiente. No obstante, ante la complejidad del contexto político y social en el que se desenvuelven los periodistas, las fuentes oficiales son determinantes para brindar información de primera mano. Así, el uso y la recuperación de la información pública proveniente de dichas fuentes determina las buenas prácticas.

El uso de una plataforma electrónica para aplicar el cuestionario, a fin de garantizar el anonimato de las respuestas, por la poca participación, ha mostrado no ser una herramienta efectiva.

De igual forma, tener disponible la información pública a través de medios electrónicos no garantiza su consulta por los actores interesados, aun cuando las tendencias mundiales estén dirigidas a garantizar la disposición de la información gubernamental, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso abierto en general.

Por lo general, la percepción que tiene la sociedad sobre los profesionales en periodismo tiende a un dominio del

género masculino; sin embargo, de acuerdo con los resultados, es más participativo el género femenino.

La nueva generación de periodistas suele tener más disposición para contestar, que aquellos que tienen más tiempo desempeñándose en los medios.

En el caso de acceso a la información para casos específicos, se pudo observar que existen mínimos problemas para obtener información relacionada con el ejercicio profesional.

Adicionalmente, se señaló que la información localizada era parcial, que carecía de consistencia, que era insuficiente, que las respuestas entregadas no corresponden a la pregunta hecha, que la información deseada no está disponible en línea, que hubo evasivas a las solicitudes de transparencia y dificultad para encontrar antecedentes periodísticos y que desconocen a dónde recurrir para encontrar la información.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, se puede deducir que los sitios oficiales no son utilizados para recuperar información en materia de medio ambiente; no obstante, las páginas electrónicas oficiales de instituciones públicas e internacionales, y las de organizaciones no gubernamentales sí son utilizadas. La información obtenida, en la mayoría de las ocasiones, es considerada fácil de entender, relevante, detallada y actualizada

Hay una consulta a las dependencias gubernamentales de 40 a 60% concentrada en la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Economía; las otras se consultan ocasionalmente. En el caso de las dependencias del poder legislativo, se destaca la Cámara de Diputados; por otro lado, como otras instituciones de consulta frecuente, se hallan las bibliotecas públicas, las bibliotecas académicas, los centros de información y las asociaciones profesionales. Por lo que se

puede inferir que la recuperación de la información gubernamental federal es poco utilizada

Para el área de medio ambiente y recursos naturales, las fuentes habituales de consulta son las secretarías de Medio Ambiente de los estados, la Secretaría de Agricultura, Gananería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la Comisión Nacional del Agua.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CEPAL, “Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” [Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo] (2012) [en línea], <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/2/49482/P49482.xml&xsl=/rio20/tpl/p18f-st.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom-10.xsl>
2. “Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente” (1972) [en línea], <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
3. ONU, “Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (1992) [en línea], [http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_S.PDF)
4. M. Foucault, *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)* (2007), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 27.
5. M. Foucault (2006), *Defender la sociedad: curso en el Collège de France, 1975-1976*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 217.
6. D. P. Higueta Peña (2008), “De ‘lo mismo’ y ‘lo otro’: la sociedad civil en la biopolítica del liberalismo”, en *Estudios de derecho* (146), pp. 249- 269.



7. N. Del Valle Orellana (2009), "Biopolítica, ecología y razón instrumental: consideraciones en torno a Max Horkheimer y Michel Foucault", en *Revista Pléyade* (3), pp. 1-24 [en línea], [http://www.biopolitica.cl/docs/del\\_valle\\_biopolitica\\_ecologia\\_razon\\_instrumental.pdf](http://www.biopolitica.cl/docs/del_valle_biopolitica_ecologia_razon_instrumental.pdf)
8. CEPAL, "Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe", *Op. cit.*
9. N. Del Valle Orellana, *Op. cit.*
10. M. Seoáñez Calvo (1997), *El medio ambiente en la opinión pública: tendencias de opinión, demanda social, análisis y gestión de la opinión pública en materia de medio ambiente, comunicación medioambiental en la administración y en las empresas*, Madrid; México, Mundi-Prensa, p. 169.
11. *Ibíd.*, p. 168.
12. Marsella y Baxter (1999), "The information needs and the information seeking behavior of a national sample of the population in the United Kingdom, with special reference to needs related to citizenship", en *Journal of Documentation*, 55 (2), pp. 59-183.

# Radiografía sobre el medio ambiente en los principales medios de comunicación en México\*

CELIA MIRELES CÁRDENAS

*Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México*

ANTONIO COBOS FLORES

*Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, México*

## INTRODUCCIÓN

**E**n este documento, el término *radiografía* se utilizará como una descripción o análisis detallado de algo en particular, y se referirá a lo escrito sobre medio ambiente con base en lo que publican los medios de comunicación. Y es que el concepto de *medio ambiente* es repetido con frecuencia tanto a nivel individual como en los grandes medios de comunicación. Su importancia real se ha puesto de manifiesto en los últimos decenios, fruto de la mayor conciencia ecológica y de las consecuencias de la destruc-

---

\* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

ción del entorno provocada por efectos no deseados del progreso industrial y económico.

En las últimas décadas, varios de los temas de debate en relación con el medio ambiente han derivado de los medios de comunicación, los cuales, a partir de su gran radio de difusión, han creado estados de opinión que han influido en las decisiones y en las conductas de los grupos de poder y de la sociedad en general. Alison Anderson, en 1997, indagó de qué manera los temas ambientales que han sido objeto de debate público reflejan la actividad de grupos de presión (políticos, científicos, ecologistas, entre otros), así como de los intereses de los medios de comunicación.<sup>1</sup>

De esta forma, la política ambiental se construye con la convergencia entre el medio ambiente, la producción y la transmisión de las noticias en los medios. El resultado final es cómo llegan los asuntos ambientales al gran público. Si en su origen los asuntos del medio ambiente tienen una base biológica o relacionada con el medio, la manera en cómo llegan a los ciudadanos tiene que ver con el hecho de que la cultura es parte esencial de las sociedades ya que en la actualidad, en una sociedad moderna, las noticias que no se transmiten por los medios “no existen”. De ahí el extraordinario desarrollo de relaciones que existe entre las organizaciones ecologistas y los medios de comunicación, dado que el vínculo entre los medios y los movimientos sociales es asimétrica y, en la mayoría de los casos, los últimos dependen más de los medios que viceversa.

Los medios de comunicación deberían aprovechar su potencial para contribuir de manera activa en que la ciudadanía adquiera una conciencia ambiental sólida, e incluso, para complementar a otras instituciones sociales, como el colegio o la familia en su papel pedagógico. El impacto de los medios de comunicación sobre la sociedad puede ser

más perceptible cuando se descubren realidades desconocidas, preferencias y posibles caminos de actuación que influyen en la elección final de opiniones específicas. Es por ello que estudiar las noticias relacionadas con el tema es una forma válida de acercarse a la realidad de lo que pasa al respecto.

## MEDIO AMBIENTE EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El ser humano siempre ha interactuado en mayor o menor grado con el medio ambiente, ya que de éste obtiene todos los recursos para su subsistencia. Sin embargo, en los últimos tiempos, el crecimiento desmedido de la población mundial –y con ello, el aumento de las necesidades de alimentos y diversos tipos de recursos– ha ocasionado severos daños en el planeta; algunos de ellos irreversibles, como el agotamiento de recursos no renovables, la contaminación del agua o del aire, o la generación de gases del famoso efecto invernadero. La ONU define al medio ambiente como el conjunto de todas las cosas que nos rodean; de éste obtenemos agua, comida, combustibles y materias primas para fabricar las cosas que utilizamos diariamente. Aunque en la mayoría de los casos esta noción se relaciona con la naturaleza, también podríamos decir que, en cierto sentido, puede ser el espacio creado artificialmente por el ser humano, como una ciudad o un gran centro urbano.<sup>2</sup>

La importancia de su estudio estriba en el hecho de que todas las formas de vida toman lugar en él y no en otro, por lo que su cuidado y preservación debería ser uno de los elementos primordiales de la acción humana. Hoy en día existe una conciencia cada vez más notoria sobre la relevancia de estas acciones; de tal forma que no solamente los indi-

viduos, sino también los gobiernos y las empresas han comenzado a desarrollar actividades que tienden a preservar o limitar el daño sobre él. Mientras que, para unos, la labor de los medios de comunicación masiva es y ha sido simplemente la de informar y entretener; para otros, es evidente su compromiso de informar y de generar conocimiento para entender la coyuntura política, social, cultural y ecológica que se vive hoy en día, postura que revela un aspecto pedagógico y ético de los medios.<sup>3</sup> En el caso específico del tema ecológico, los medios de comunicación masiva han sido rebasados ante la magnitud y rapidez de los conflictos actuales pues, aun cuando se han abierto espacios especializados, éstos aún carecen de un lugar informativo constante, de un tratamiento profundo y responsable que vaya más allá del sensacionalismo y la catástrofe, de una concepción integral que vincule la nota ambiental (la contaminación atmosférica, el cambio climático, los desechos tóxicos, la contaminación del agua, etcétera) con la repercusión social en materia de salud, educación, seguridad, cultura o economía y de una valorización por parte de los mismos profesionistas de la información.<sup>4</sup>

Los espacios ganados por parte de la prensa ambiental escrita han mostrado un papel importante desde finales de la década de los sesenta del siglo pasado. Esto se puede observar en los diversos temas registrados en los periódicos, como la contaminación urbana, la destrucción de los bosques, o los daños de la salud por la contaminación. Por su parte, si se considera que los medios de comunicación son el reflejo de la sociedad en la cual se desenvuelven, entonces es preciso que empecemos a construir los medios de comunicación que queremos a través de la participación social y de la demanda de información oportuna y de calidad.

## ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

El tema de medio ambiente no escapa de la enorme influencia que tienen los medios de comunicación, especialmente la prensa y la televisión, como movilizadores sociales que generan un impacto positivo o negativo entre la población. Para su análisis, el modelo de Lasswell –que se basa en la formulación de las preguntas *¿Quién dice qué? ¿En qué canal? ¿A quién? ¿Con qué efecto?*– es el más utilizado para realizar este tipo de estudios.<sup>5</sup> Así, el análisis del contenido de los mensajes se realiza con los datos proporcionados por la organización de los elementos que los conforman (mensaje, canal, comunicación y sistema), o con el papel que desempeñan los nuevos medios de comunicación en la transmisión de la información.<sup>6</sup>

Lazarsfeld y Merton sostienen que no existe un efecto único en los mensajes que se transmiten en los públicos, sino una pluralidad e interacción de ellos en la forma de analizar y organizar la cultura y la política, en donde los efectos pueden ser a corto plazo pero, a la vez, en donde se cultivan estilos y conductas determinadas que permanecen por periodos de tiempo más amplios.<sup>7</sup>

En la actualidad, la tendencia para el estudio de la comunicación de masas se orienta hacia el estudio de las audiencias plurales y de los grupos específicos. Esta situación es propiciada por la gran cantidad de mensajes emitidos a través de los distintos medios de comunicación y potenciados por la aplicación del su desarrollo tecnológico.<sup>8</sup> Lo anterior favorece que los individuos centren su atención únicamente hacia ciertos mensajes, productos, noticias o programas, por lo que el estudio de lo que transmiten los medios de comunicación se concentra en la comprensión sobre la ima-

gen social de ciertas personas, productos o instituciones, así como en el tratamiento que los diferentes medios proporcionan a ciertos temas, profesiones, ciencias.<sup>9</sup>

## METODOLOGÍA

Con base en el método del análisis de contenido, el presente estudio tiene como objetivo describir las principales características que presentan las noticias que aparecen sobre el medio ambiente en periódicos de circulación nacional en México, lo cual, en determinado momento, refleja los intereses de los diferentes sectores sociales sobre el tema. Lo anterior, con la finalidad de identificar, además de los temas tratados, las fuentes y tendencias como una forma válida de orientar y promover la realización de investigaciones al respecto.

De este modo, se procedió a la búsqueda de las noticias bajo los descriptores de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Ecología, que se publicaron en los periódicos *Excélsior*, *La Crónica*, *La Jornada*, *Reforma* y *Milenio* en sus versiones digitales durante el mes de noviembre de 2013. Los requisitos establecidos para la selección de los periódicos fueron: ser de circulación nacional y contar con un buscador de noticias. Se recuperaron un total de 686 noticias que, posteriormente, se clasificaron de la siguiente forma: Sección en la que aparece la noticia, Responsables, Fuentes de Información y Temática.

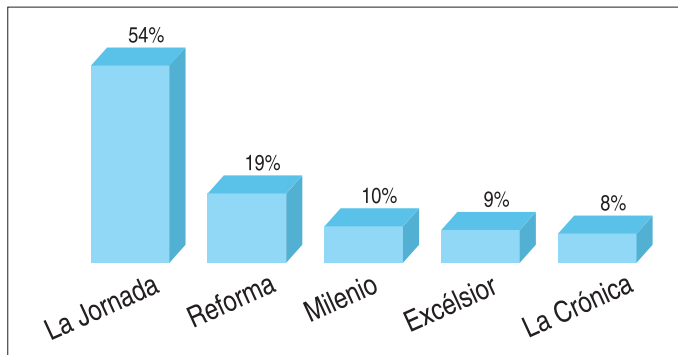
Una vez que se realizó esta primera clasificación, se procedió a dividir por rubros los elementos identificados, con la finalidad contar con una estructura más adecuada para el análisis de los resultados. Cabe mencionar que los nombres de los rubros se obtuvieron de las mismas fuentes de información estudiadas. En algunos casos, como en el de

Temática, se agrupó bajo la palabra “Otros” aquellas notas que por su diversidad no se pudieron ubicar en alguna sección establecida; asimismo, en Noticias, algunas veces el buscador recuperó pero el contenido no se relacionaba con el tema, o bien, la noticia misma no se pudo recuperar de forma completa.

## RESULTADOS

*Periódico:* del total de 686 noticias recuperadas, el periódico que más publicó sobre medio ambiente fue *La Jornada*, con un total de 372. Le siguió *Reforma*, con 133. Posteriormente, *Milenio*, con 65; *Excélsior*, con 60, y por último, *La Crónica*, con 56 noticias (*Gráfica 1*). Lo anterior es consecuencia de la línea editorial que sigue *La Jornada*, diario que se caracteriza por una marcada posición frente a los problemas nacionales, además de dedicar tres secciones fijas en donde prevalece ese concepto: El correo, Opinión y Editorial (67 noticias).

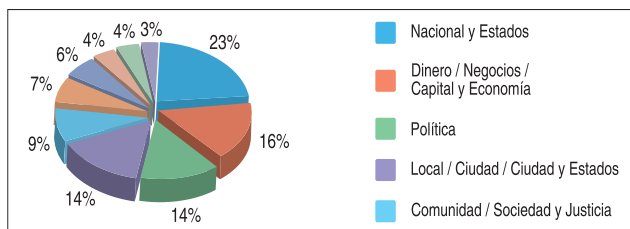
Gráfica 1  
Periódicos analizados (resultados por porcentaje)





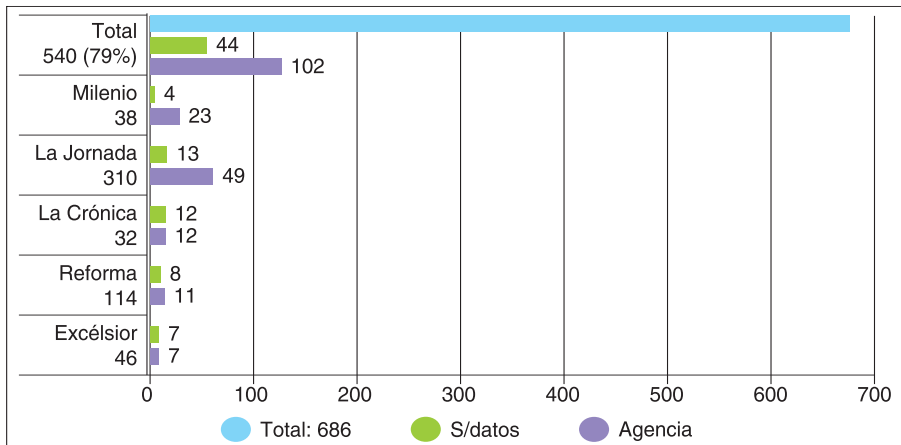
*Sección:* cada periódico clasifica y denomina la información de acuerdo a sus intereses particulares, y sólo en algunos casos dicha información se puede ubicar de la misma forma en diferentes periódicos. Asimismo, los resultados indican que las noticias con proyección nacional son las que ocupan mayor interés para su difusión, con 154 noticias –aun cuando el periódico *Milenio* inscribe lo local (DF) con los estados en un mismo rubro–. Lo referente a la economía abarca un total de 105 noticias. Por su parte, la política agrupa un total de 97 noticias, con la observación de que *La Jornada* es quien más integra el tema en ese rubro (con 96) y tres periódicos no tienen información al respecto. Las secciones “Comunidad” de *Excélsior*, con 21 noticias, y “Sociedad y Justicia”, de *La Jornada*, con 44, integran el siguiente rubro, con 65 noticias entre los dos. La sección “Opinión” de *La Jornada*, con 50 noticias, “Academia”, de *La Crónica* y “Ciencias” de *La Jornada* siguen en la lista, con 30 noticias, número igual que aquellas en las que no se identificó un tema relacionado, aun cuando se recuperó con el buscador brindado por el propio medio. 38 noticias corresponden a una miscelánea de secciones, que van desde cocina y turismo hasta espectáculos y cultura. Por último, 21 noticias se refieren a lo destacado en el ámbito internacional y, salvo *La Crónica*, los demás periódicos incluyen ese rubro (*Gráfica 2*).

Gráfica 2  
Secciones por periódico



**Responsables:** en relación con las personas que firman las noticias, los reporteros de cada periódico son los que brindan la información publicada, con un 79% del total. Las agencias internacionales, o el periódico mismo como fuente de la noticia, con un 15%; y en proporción menor, en todos los casos, el 6%, salvo en *La Crónica*, en la cual no se ofrece esta información en la noticia (Gráfica 3).

Gráfica 3  
Responsables de las noticias



**Fuentes de información:** no todas las noticias identifican al responsable de éstas, por lo que los resultados obtenidos no se pueden cuantificar como en los otros casos. En total, se identificaron 162 fuentes personales e institucionales distintas y se agruparon bajo 9 rubros. Destacan las fuentes gubernamentales de orden federal, de las cuales se identificaron 23 secretarías o comisiones. CONAGUA es la más mencionada, por problemas derivados de los cambios climáticos o situaciones relativas a la provisión de agua. PEMEX, junto

al tema de la reforma energética, es también tema muy aludido en las noticias.

21 fuentes federales se encuentran relacionadas con el medio ambiente en México, como las autoridades del gobierno del DF (lo cual es lógico si se considera el porcentaje de noticias que provienen de esa entidad). Por otro lado, destacan organizaciones internacionales, como la FAO y la ONU, e instituciones de educación superior, entre las que sobresale la UNAM así como las declaraciones realizadas por el Nobel mexicano Mario Molina sobre el cambio climático.

La participación de los partidos políticos y personajes ligados a ellos es también visible; todos ellos, relacionados con el tema de la reforma energética. La mayoría de noticias alusivas al público en general se refiere a manifestaciones realizadas por reclamos como falta de agua, aumento de precios en el campo o la protección de áreas verdes.

*Temática:* al respecto, destacan dos grandes núcleos: a) el relacionado con el efecto que el cambio climático tuvo en diversas poblaciones, principalmente a causa de lluvias, frentes fríos, inundaciones, entre fenómenos, en 99 noticias, las cuales, sumadas a las 48 sobre las consecuencias que el cambio climático tiene en el mundo, dieron un 21% del total del rubro, y lo relativo a los recursos naturales con los que cuenta el país, principalmente PEMEX, la minería, el agua y los resultados de las investigaciones sobre su situación y uso, sumaron un total del 16%; b) el relacionado a la reforma energética y la inversión extranjera en PEMEX, así como el cambio en el uso de suelo en diferentes entidades, tanto a favor por parte de los organismos oficiales, como en contra por los detractores, con el 15% de las noticias.

Hay que destacar que el 99% de estas noticias se publicaron en *La Jornada*, que, a diferencia de los otros periódicos, tiene varios segmentos dedicados a escuchar la opinión de

diferentes sectores del público. En general, la temática es muy diversa y puede ser un referente para identificar cuáles son las tendencias relativas a las preocupaciones en diferentes sectores de la población.

## CONCLUSIONES

El tema del medio ambiente se convierte en un aspecto vital para las sociedades actuales, sobre todo porque el efecto del cambio climático está afectando las actividades diarias de las sociedades. Es por ello que las decisiones que se tomen respecto del uso de los recursos naturales en las comunidades y países representan un factor de seguridad nacional, tanto para las sociedades actuales como para las futuras.

Analizar las noticias relacionadas con el tema en los medios de comunicación permite ampliar los términos de búsqueda, identificar fuentes de información, temas de interés y oportunidades de inserción para la realización de investigaciones en el área. Conforme los resultados, es innegable la importancia de la participación de las acciones y políticas gubernamentales que guían la orientación de la agenda pública a tratar, como la cobertura o no en diferentes medios. Ejemplo de ello es el tema de la reforma energética, que algunos medios cubren a diario, dedicándole grandes espacios, y aquellos en los que tal asunto es mínimo.

Resulta importante que los periódicos dediquen espacios para resaltar los resultados de investigaciones, como en las secciones “Academia” de *La Crónica* y “Ciencias” de *La Jornada*, las cuales brindan un panorama de las tendencias que se realizan en el tema, como lo relacionado con fomentar el uso sustentable de los recursos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alison Anderson (1997), *Media, Culture and the Environment*, New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press.
2. Naciones Unidas, “Medio Ambiente” [en línea], [http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu\\_n5.htm](http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n5.htm)
3. Edith González Cruz, (2007), “Los medios de comunicación y la ecología en México”, en *El cotidiano*, vol. 22, núm. 146, nov.-dic., pp. 43-51.
4. *Ídem.*
5. M. Alsina Rodrigo (1995), *Los modelos de comunicación*, 2ª. ed., Madrid, TECNOS.
6. Klaus Krippendorff. (1997), *Metodología del análisis de contenido: teoría y práctica*, Barcelona, Paidós.
7. P. F. Lazarsfeld y R. K Merton, “Comunicación de masas, gusto popular y acción organizada” [en línea], <http://www.teorias-comunicunm.com.ar/archivos/UNIDAD2-Lazarfeld-Merton-ComunicacionDeMasas.pdf>
8. D. McQuail (1994), *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós Comunicación.
9. Harold D. Lasswell, “Estructura y función de la comunicación de masas” [en línea], <http://periodismo.uchile.cl/talleres/teoriacomunicacion/archivos/lasswell.pdf>

# La aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil: aspectos políticos y archivísticos en el Poder Ejecutivo Federal

JOSÉ MARIA JARDIM

*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*

## INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo xx, uno de los indicadores de la ciudadanía, el derecho a la información, se ha consolidado en diferentes formas y experiencias históricas. La idea del derecho a la información gubernamental está en el corazón de esas realidades. Los regímenes jurídicos y administrativos que rigen las relaciones entre el Estado y la sociedad definen, en diversos grados, agencias, agentes, políticas, estructuras y discursos informativos. La aplicación de leyes de acceso a la información gubernamental incluye la aparición de zonas de tensión, así como las áreas de consenso y las prácticas de información entre el Estado y la sociedad inherentes a los aspectos dinámicos requeridos por el derecho a la información. Las demandas de transparencia y participación ciudadana en el diseño y el control social de las acciones del gobierno han ganado importancia en la agenda política de

la democracia y en los modos de gestión de la información de los gobiernos.

En Brasil, la Ley 12.527 de 18 de noviembre del 2011 (Ley de Acceso a la Información Pública: LAI)<sup>1</sup> fue precedida por un largo proceso de construcción del derecho a la información, en el marco de la democratización de ese país, a partir de 1985. Se necesitaron 23 años para que Brasil contara con una ley que favoreciera la aplicación de los principios del derecho a la información establecidos por la Constitución de 1988.

El tema fue objeto de un reglamento –aunque nunca aplicado– en el capítulo 5 de la Ley de Archivos de 1991. La LAI entró en vigor el 16 de mayo de 2012, cuando fue reglamentada por el Poder Ejecutivo Federal. Desde entonces, ha sido objeto de regulación en otros poderes federales, así como en los estados y municipios. El escenario que surgió 21 años después de la Ley de Archivos implica una compleja serie de factores relacionados con las formas de producción, uso y conservación de la información por los aparatos del Estado y sus relaciones con la sociedad.

Otros elementos son los relacionados con las condiciones reales, hoy, sobre el uso de la información del gobierno por la sociedad brasileña, teniendo en cuenta el déficit histórico del Estado brasileño en términos de transparencia informativa. Una expresión de esta precariedad político-institucional es la prevalencia de la condición periférica de los servicios de archivos e instituciones archivísticas del Estado y la ausencia de políticas públicas archivísticas a nivel nacional y en la mayoría de las unidades de la federación.

Varias cuestiones han sido y siguen siendo objeto de debate después de la adopción de la LAI: ¿cómo desarrollar, en la actual infraestructura archivística del Estado brasileño, las estrategias para garantizar la aplicación de la Ley?

¿Cuáles son estas estrategias en el plan microarchivístico (clasificación de documentos, valoración, seguridad de la información, etcétera) y macroarchivístico (política de archivos)? Existen políticas archivísticas que favorecen la implementación de la LAI en la sociedad y en los varios niveles de gobierno? ¿Hay puntos de la Ley de Archivos que deben reconsiderarse hoy, especialmente a la luz de la nueva Ley de Acceso a la Información? ¿Cuáles son los diálogos posibles entre la Ley de Archivos y la LAI? ¿Los dos instrumentos son complementarios? ¿La política de acceso sugerida por la LAI puede y debe tener intersecciones con las políticas archivísticas y viceversa? Estas y otras preguntas orientan a las reflexiones siguientes.

#### LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LAI) DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2011

La Ley de Acceso a la Información Pública se guía por los principios de máxima publicidad de la administración pública. El secreto es la excepción. En este sentido, el Artículo 3 establece directrices estratégicas:

divulgación de información de interés público, independiente de las solicitudes; [...] uso de los medios de comunicación posible gracias a la tecnología de la información; [...] fomentar el desarrollo de una cultura de transparencia en la administración pública; [...] desarrollo del control social de la gestión pública.<sup>2</sup>

El ciudadano está en el epicentro de la LAI. Su lógica política y jurídica garantiza el acceso a la información a los ciudadanos por parte del Estado. Por otro lado, la LAI sugiere un grado de ordenación informativo del Estado brasileño que está lejos de ser una realidad, a pesar de las islas de



excelencia y los sectores con mayores niveles de gestión de la información.

La ley se refiere al Estado brasileño en su conjunto: la administración directa de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Tribunales de Cuentas y Fiscalía, las fundaciones públicas, empresas públicas y entidades controladas directa o indirectamente por el gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Son también objeto de LAI, en el artículo 2, las “entidades privadas sin fines de lucro que reciben, para llevar a cabo acciones de interés público, los recursos presupuestarios públicos directamente o a través de subvenciones sociales”, etcétera.

La LAI establece diversos derechos de los ciudadanos a obtener información del gobierno, que cubre un amplia espectro de posibilidades. En el artículo 8 se consideran diferentes tipos de información (registros de las competencias y la estructura organizativa, las transferencias financieras y las transferencias, los costos, los datos sobre los programas, actividades, obras públicas, etcétera), así como los procedimientos de información a seguir por la administración pública. Se enfatiza firmemente que la difusión de la información en Internet es obligatoria. Se creó, en el artículo 9, un Servicio de Información Ciudadana (SIC) en todos los órganos de gobierno con los siguientes objetivos: “a) conocer y orientar al público sobre el acceso a la información, b) Informar sobre la tramitación de documentos en sus respectivas unidades, documentos y c) registrar documentos y las solicitudes de acceso a la información.” Otra herramienta para garantizar el acceso a la información, que se menciona en el mismo artículo, son las “audiencias o consultas públicas”, animando a la participación del público. La solicitud de acceso a la información de los ciudadanos (artículo 10) se puede presentar en el Servicio de Información Ciudadana o a través de

Internet. Se solicita la identificación del ciudadano que, sin embargo, no necesita justificar los motivos de su petición de acceso. Si el acceso a la información no puede ocurrir de inmediato, la agencia tendrá hasta 20 días, prorrogables por otros 10 días (bajo justificación formal del solicitante), para responder. La LAI establece, en su artículo 21, varias posibilidades de recursos a ser presentados por los ciudadanos cuando el acceso a la información es denegada por ser clasificada como secreta, o si tiene la convicción de que los procedimientos de la LAI no fueron respetados por la agencia pública. La LAI define, en el artículo 23, las diferentes categorías que se pueden clasificar como confidenciales. La LAI, asimismo, establece tres categorías de secreto y sus respectivos plazos: “ultra secreto” (veinticinco años); “secreto” (quince años), y “reservado” (cinco años). Internet es la herramienta principal para la difusión de la información y de los documentos del gobierno, incluso por gobiernos que no hacen uso del concepto de transparencia activa.

#### LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En relación con el Ejecutivo Federal, la LAI prevé en su artículo 40 la designación de una autoridad responsable de la aplicación de la ley en cada entidad gubernamental. Se dispone además, en el artículo 41, que una unidad administrativa sería asignada para vigilar la ley. De conformidad con el Decreto 7.724 de 16 de mayo de 2012,<sup>3</sup> el organismo responsable de la ejecución de la LAI es la Contraloría General de la Unión (CGU). La necesidad de una unidad administrativa en cada entidad del gobierno para hacer cumplir la ley

también se prevé en el artículo 41. De conformidad con el Decreto 7.724 de 16 de mayo de 2012, el organismo responsable de la ejecución de LAI en el Poder Ejecutivo Federal es la Contraloría General de la Unión. Aun en el anteproyecto de la LAI, uno de los puntos criticados por algunas organizaciones como Artículo 19 (2009) es la ausencia de una agencia del gobierno “independiente para decidir sobre los recursos resultantes de las solicitudes de información. Este organismo debería tener la facultad de investigar los recursos, remediar adecuadamente los fallos en la aplicación de ley y ordenar la libertad de información”.

La Contraloría General de la Unión (CGU) fue creada en 2001. Insertada en la estructura de la Presidencia, su competencia fue definida en 2003 por la Ley 10.683, de 28 de mayo: asesorar directa e inmediatamente al presidente sobre los asuntos y acciones relacionadas con la prevención y la lucha contra la corrupción, la auditoría pública, el aumento de la transparencia de las actividades de gestión, etcétera. Se trata de una entidad con un papel relevante en la estructura del Ejecutivo Federal cuya actuación tiene una relación directa con los servicios de información que permitan adecuadamente su desempeño. Sin embargo, la CGU aún no es un órgano con conocimientos especializados en servicios de gestión de la información. A pesar de esta falta de *expertise*, el Decreto N° 7.724 de 16 de mayo de 2012 otorgó funciones importantes para la CGU en la política y la gestión de la información del gobierno. La LAI establece una *Comissão Mista de Reavaliação de Informações*. Estas comisiones tienen funciones como reevaluar la clasificación de información secreta o el grado de secreto, decidir sobre los recursos relativos a decisiones contrarias del gobierno a las solicitudes de información y ampliar el periodo de confidencialidad de la información “ultra secreta”.

## **Información personal en los documentos públicos**

El artículo 55 del decreto que regula la LAI en el Ejecutivo señala que “informaciones en relación con la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen conservadas por los organismos y entidades” son de acceso restringido a “agentes del gobierno legalmente autorizados y la persona a la que se refieren, independientemente de la clasificación de secreto, para un máximo de cien años a partir de la fecha de su producción.” Los mecanismos legales y administrativos previstos tienen por objeto garantizar que, de conformidad con el artículo 31 de la LAI, “el tratamiento” de la información personal debe hacerse de manera transparente y con el respeto a la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, así como las libertades y garantías individuales.”<sup>4</sup> Una vez más, salvo excepciones, los vacíos de información en el Estado brasileño son evidentes y requieren medidas políticas y de gestión archivística para garantizar los lineamientos legales. En cuanto a las interfaces de la LAI con Programas de Gobierno Abierto, Gobierno Electrónico y otros de carácter informativo, el Decreto 7.724 de 16 de mayo 2012 no sugiere ningún mecanismo o políticas de información de la administración pública.

### **LA INFORMACIÓN ARCHIVÍSTICA, LOS ARCHIVOS Y LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El fundamento de la LAI es la primacía del Estado sobre la opacidad y transparencia. Con este fin, se deben garantizar a los ciudadanos las condiciones de acceso a la información archivística gubernamental. Se trata de cumplir con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 216 de la Constitución

Federal: “Corresponde al Gobierno, según lo dispuesto por la ley, la gestión de la documentación y las disposiciones para franquear la consulta a todos los que la necesitan.”<sup>5</sup> La gestión de la información gubernamental y, por lo tanto, un requisito básico para que la LAI tenga pleno uso social. Los veinte años que separan la Ley de Archivos de 8 de enero de 1991 de la LAI no garantizaran condiciones archivísticas generales que favorezcan el despliegue de la Ley de Acceso. Ciertamente hubo avances en la gestión de documentos en dos décadas, especialmente en el ámbito federal, en algunos estados y, en menor medida, en los municipios. Sin embargo, la ausencia de políticas públicas y las acciones técnico-científicas de carácter archivístico en diversos sectores del Estado brasileño hace que sea difícil cumplir con los requisitos de la LAI. En esta confrontación, la opacidad informativa del Estado es un precio que los ciudadanos terminan pagando. Entre los diversos tipos de información a los que el ciudadano tiene el derecho de obtener, muchos poseen carácter archivístico claro. El Artículo 7. de la LAI pone de relieve las características de las informaciones que los ciudadanos puedan solicitar: “La información contenida en los registros o documentos producidos o acumulados por sus organismos o entidades, transferidos o no a los archivos públicos”, “información producida o custodiada por una entidad individual o privada que surja de cualquier vínculo con sus órganos u organismos, a pesar de que este vínculo ha cesado”, “la información primaria, genuina, auténtica y actualizada”, “información sobre las actividades llevadas a cabo por organizaciones y entidades, incluidas las relativas a la política, la organización y los servicios”, “relevantes para la gestión de los activos públicos, el uso de los recursos públicos, la contratación, los contratos de la información administrativa,” “información sobre: a) la eje-

cución, el seguimiento y los resultados de los programas, proyectos y acciones de los organismos públicos y entidades, así como las metas e indicadores propuestos; b) los resultados de las inspecciones, auditorías, los beneficios y la rendición de cuentas en poder de los órganos de control interno y externo, incluyendo contabilidades relativas a los años anteriores.” Sobre la base conceptual de la LAI varias categorías, en el artículo 4, directa o indirectamente, están comprendidas en el rango de las acciones de gestión de documentos y archivos:

- *Autenticidad*: “Calidad de la información que se ha producido, enviado, recibido o modificado en ciertos individuos, equipos o sistema.”
- *Disponibilidad*: “Calidad de la información que puede ser conocida y utilizada por los individuos, equipos o sistemas autorizados.”
- *Documento*: “Unidades de registro de la Información de cualquier soporte o formato.”
- *Información*: “Los datos, procesados o no, que pueden ser utilizados para la producción y transmisión de conocimientos contenidos en cualquier medio, soporte o formato.”
- *Información personal*: “La relacionada con la persona natural identificada o identificable.”
- *Información secreta*: “Información temporalmente bajo restricción de acceso público, por ser esencial para la seguridad de la sociedad y del Estado.”
- *Integridad*: “Calidad de la información no modificada, incluyendo el origen, tramitación y destino.”
- *Primariedad*: “Calidad de la información recopilada en la fuente, con el máximo detalle posible sin modificaciones.”

- *Tratamiento de la información*: “conjunto de acciones relativas a la producción, recepción, clasificación, uso, acceso, reproducción, transporte, transmisión, distribución, archivo, almacenamiento, eliminación, evaluación, destino y control de la información.”

## **LAI y archivos del Ejecutivo Federal**

Conceptualmente, el Decreto 7.724, que regula la LAI en el Poder Ejecutivo Federal, extiende, en el artículo 3, las categorías conceptuales de la LAI, previamente presentado:<sup>6</sup>

- *datos procesados*: “los datos de cualquier operación o tratamiento a través de la gestión electrónica o con el uso de la tecnología de la información;”
- *documento preparatorio*: “documento oficial que se usa como base para la toma de decisiones o un acto administrativo, como consejos y notas técnicas;”
- *información actualizada*: “la información que contiene los datos más recientes sobre el tema, de acuerdo con su naturaleza, con los plazos establecidos en la normativa específica o de acuerdo con la periodicidad de los sistemas informáticos establecidos que organizan la información;”
- *información personal*: “información relativa a una persona natural identificada o identificable relativa a la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen;”
- *información confidencial*: “información temporalmente restringida a acceso público debido a su carácter indispensable para la seguridad de la sociedad y del Estado y otros reglamentos legales de confidencialidad.”

El Archivo Nacional, autoridad archivística del Poder Ejecutivo Federal, es el órgano central del Sistema de Archivos y Gestión de Documentos (SIGA), de la Administración Pública Federal. El SIGA se menciona en el artículo 40, citado a continuación. El artículo 40 establece que “serán transferidos al Archivo Nacional, al archivo histórico de la institución pública o de carácter público, a efectos de organización, preservación y acceso.” La información clasificada, como documentos de custodia permanentes, está sujeta a la desclasificación. En el artículo 71, el Decreto 7.724 establece que “los organismos y entidades tienen que cambiar sus políticas de gestión de la información, promover las adaptaciones necesarias en los procesos de registro, procesamiento, tramitación y archivo de los documentos y de la información.” Se supone que hoy están incluidas las políticas archivísticas del Archivo Nacional hacia la implementación de LAI, un aspecto que aún no se ha hecho evidente, teniendo en cuenta las medidas adoptadas hasta ahora por el Archivo Nacional.

#### LA VISIÓN GENERAL DE LA APLICACIÓN DE LA LAI EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

De acuerdo con los datos disponibles en la CGU, en el periodo correspondiente a mayo 2012 y febrero de 2014, el Poder Ejecutivo Federal recibió 157,052 solicitudes hasta el 28 de febrero de 2014, un promedio mensual de 7 138,73 peticiones. Hasta esa fecha, de acuerdo con la CGU, 95,36% de las consultas fueron de individuos y 4.64% para las corporaciones (*Tabla 1*).



*Tabla 1*

Situación de las solicitudes de acceso a información

Status do pedido	Quantidade
Respondidos	153675
Em tramitação fora do prazo	1476
Em tramitação no prazo	1901

¿Esta cantidad de solicitudes de información puede considerarse significativa? Si tenemos en cuenta la presencia del Poder Ejecutivo Federal en un país de 194 millones de habitantes, ciertamente no. Vale la pena señalar que, a pesar de la divulgación de la Ley en diversos medios de comunicación, el gobierno federal no ha recurrido a las campañas de publicidad para una mayor difusión de LAI (*Tabla 2*).

*Tabla 2*

Escolaridad de los solicitantes / personas físicas

Género		Escolaridade	
M	54,66%	Ensino Superior	33,87%
F	37,40%	Ensino Médio	23,88%
Não Informado	7,94%	Não Informado	16,03%
		Pós-graduação	14,38%
		Mestrado/Doutorado	6,51%
		Ensino Fundamental	4,52%
		Sem instrução formal	0,82%

Las categorías de enseñanza superior, postgrado y maestría / doctorado concentran 54,76% de los solicitantes / individual. Hay, en ese sentido, una fuerte correlación entre el nivel educativo de los solicitantes y de los diversos factores que llevan a los ciudadanos a exigir el acceso a la información gubernamental. Cuanto mayor es el grado de exclusión informacional ciudadana, debido a la falta de educación,

tienden a ser más pequeñas las condiciones de uso de LAI para este gran segmento de la sociedad brasileña (*Tabla 3*).

*Tabla 3*  
Categorías profesionales de los solicitantes

Profissão			
Não Informado	20,48%	Professor	4,68%
Outra	17,21%	Servidor público municipal	4,31%
Empregado - setor privado	14,99%	Pesquisador	1,62%
Estudante	9,30%	Jornalista	1,31%
Servidor público federal	8,82%	Membro de ONG nacional	0,34%
Profis. Liberal /autônomo	6,94%	Representante de sindicato	0,14%
Empresário/empreendedor	4,91%	Membro de partido político	0,10%
Servidor público estadual	4,80%		

Entre las categorías anteriores, se puede observar el predominio de los “empleados”, “empresario / emprendedor” y “profesionales”, identificables como el sector privado, que alcanzan un 42,5%, seguido de los funcionarios públicos (23,8%). Categorías como “profesor”, “investigador” y “periodista” se pueden ejercer en los sectores públicos o privados. Estas diferencias no se especifican en los informes emitidos por la CGU.

### **Solicitudes de la federación, por estado**

Existe una importante concentración de las solicitudes (76 371 a 49%) en tres estados brasileños (São Paulo, Distrito Federal y Río de Janeiro). Así, 112,577 (71%) de los pedidos se concentran en siete estados en el sur y el sudeste de Brasil, los más ricos, lo que refleja las asimetrías económicas y sociales brasileñas (*Tabla 4*).

*Tabla 4*  
Motivos de negativa de respuestas

Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Dados pessoais	6644	40,937%	4,23%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	2246	13,839%	1,43%
Pedido genérico	2215	13,684%	1,41%
Pedido incompreensível	1766	10,881%	1,12%
Pedido exige tratamento adicional de dados	1362	8,392%	0,87%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	813	5,009%	0,52%
Processo decisório em curso	689	4,245%	0,44%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	495	3,050%	0,32%
<b>TOTAL:</b>	16230	100,00%	10,33%

Entre las demandas cuyo acceso ha sido negado totalmente llama la atención el predominio de la información sobre los datos personales. Éste es un aspecto que probablemente plantea grandes dificultades en la implementación de la LAI. Por otro lado, el ciudadano brasileño no tiene una ley sobre la protección de sus datos privados. El derecho a la intimidad tiene la garantía constitucional en el artículo 5, apartado x de la Constitución Federal (*Tabla 5*).

*Tabla 5*  
Motivos para interposición de recursos

Descrição	Quantidade	%
Informação Incompleta	4065	38,41%
Informação recebida não corresponde á solicitada	2624	24,79%
Outros	1908	18,03%
Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada	1093	10,33%
Ausência de justificativa legal para classificação	432	4,08%
Informação recebida por medio diferente do solicitado	176	1,66%
Informação classificada por autoridade sem competência	88	0,83%
Resposta não foi dada no prazo	59	0,56%
Grau de sigilo não informado	52	0,49%

*Tabla 5 (cont.)*

Descrição	Quantidade	%
Grau de classificação inexistente	31	0,29%
Autoridade classificadora não informada	29	0,27%
Data da classificação (de início ou fim) não informada	13	0,12%
Prazo de classificação inadequado para o grau de sigilo	13	0,12%
<b>TOTAL:</b>	10583	

Se destaca entre las razones de los recursos interpuestos, 63% relacionados con situaciones probablemente relacionadas con la falta de gestión de la información: “información incompleta”, o que no coincide con el solicitado. Aquí, los problemas de información existentes entre la estructura de la aplicación de la LAI y deficiencias de las políticas y prácticas archivísticas parecen tener relaciones profundas.

## CONCLUSIONES

Se trata de una oportunidad histórica, para la sociedad brasileña y el Estado, la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública (LAI) tras 23 años de una Constitución que consagraba los principios del derecho a la información y el deber de la administración pública en la gestión y acceso a los documentos que proceden de disposiciones reglamentarias que nunca fueron implementadas. En un Estado históricamente autoritario, caracterizado por la opacidad informativa, incluyendo el proceso democratizador en décadas, la LAI apunta a varios retos en su implementación.

Uno de esos desafíos es el hecho de que la LAI inserta al ciudadano en el centro de un orden jurídico que no corresponde a una ordenación equivalente del nivel de información. Las posibilidades para minimizar esta brecha entre

la LAI (y la regulación y aplicación en diversos sectores del Estado) y las condiciones reales de acceso a la información no se incluyen en el dispositivo legal. El panorama informativo del Estado brasileño, excepciones aparte, está, por lo general, por debajo de las exigencias de la LAI y la manera de abordar los derechos de acceso a la información por parte de la sociedad. Sin una agenda centrada en la definición e implementación de las políticas de información pública y archivísticas, las iniciativas y prácticas tienden a ser limitadas para garantizar el acceso regulado por la LAI. Las agencias gubernamentales del campo informativo que pueden participar en el desarrollo de LAI no son explícitas en el entramado legal de la ley.

Aunque el ciudadano es un personaje central en el escenario de la LAI, el papel de la sociedad es sólo la de “transparencia pasiva.” Todos los otros mecanismos conducidos y procesables para la aplicación del LAI son, básicamente, los aparatos estatales. Si las agencias que conforman el aparato estatal de información, especialmente los archivos, no construyen agendas, políticas y prácticas en el diálogo con la LAI, probablemente seguirán siendo periféricas.

En un país tan complejo como Brasil, es posible estimar los obstáculos a la aplicación de la LAI en todos los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y su configuración en los distintos niveles de estructura federativa del país. Además del marco legal, es un proceso asociado a una cultura política que se ha impulsado en las últimas décadas en medio de las contradicciones de la tradición autoritaria al lado de una agenda democratizadora de las relaciones Estado y sociedad. Las formas en que la producción, el flujo y uso de la información del gobierno son objeto de prácticas políticas y de información de gestión, por fin, pueden empezar a dibujar la cara del Estado antes de que un ciudadano aún sin rostro.

Una herramienta como el IAF es, sin duda, un signo de una etapa más consolidada de un régimen democrático. Sin embargo, considerando los resultados preliminares de la investigación, hay muchas áreas a ser exploradas por las agencias de inteligencia del gobierno y sus agentes. Por otra parte, se muestra presionando unas prácticas de investigación y de información de política de producción que promueven el uso social de la información producida por el Estado en la democratización de puntos de referencia de Ley de Acceso a la Información Pública.

En un país cuyas estructuras estatales tienden a perpetuarse bajo la lógica de la opacidad y su relación con la sociedad, la Ley de Acceso a la Información es un llamado a la construcción de nuevas áreas de transparencia informativa. Los agentes de esta construcción no sólo son los diferentes aparatos del Estado, sino también los mecanismos de control social, movilizados por sociedades. Así como la Ley de 1991 no aseguró una “nueva era” para los archivos brasileños, la Ley de Acceso a la Información de 2011 tampoco asegura que saldrán a la superficie, de repente, las políticas y acciones que no se han desarrollado en los últimos 22 años de archivo.

A juzgar por el análisis de las disposiciones jurídicas derivadas de la LAI en el poder Ejecutivo, aún no existen conexiones entre las políticas públicas en materia de acceso a la información y acciones de archivos e instituciones archivísticas. Sin embargo, varios aspectos de estas disposiciones legales y su traducción en acciones del gobierno pueden ser explotados en la búsqueda de interfaces entre la gestión de los archivos del gobierno y la gestión del acceso a la información gubernamental. Por otro lado, no se observa en la solución de monitorización de la LAI en el Ejecutivo Federal un lugar destacado al Archivo Nacional. Esto se puede

evitar si, por último, el Archivo Nacional formula y ejecuta –además de las acciones meritorias que desarrolla– una política de archivo para el gobierno federal. Si las instituciones de archivo con la autoridad que les confiere la Ley de 8.159 no toman su papel en la creación de respuestas a las demandas de la LAI, otras instituciones, probablemente, van a ocupar su espacio.

Hay un abanico de posibilidades en la producción y difusión de conocimientos sobre el tema en agendas de investigación en las universidades brasileñas. Las asociaciones profesionales, las universidades, las instituciones y servicios de archivo, además de otras instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, tienen el reto de desarrollar diálogos en la construcción de soluciones en los distintos niveles, para la viabilidad de la LAI en el Estado y en la sociedad brasileña.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Brasil, *Constituição* (1998), Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências [em línea], [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)
2. *Ibíd.*

3. Decreto N° 7.724, de 16 de maio de 2012 [em línea], [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm). Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
4. Brasil, *Constituição* (1998), *Op. cit.*
5. Brasil, *Constituição* (1998). *Constituição da República Federativa*, Brasília, DF, Senado.
6. Decreto N° 7.724, *Op. cit.*



# Un escenario del primer año de la Ley de Acceso a la Información en Brasil\*

ANA MARIA BARCELLOS MALIN; ALESSANDRA MORGADO;  
ANGELO CISTER; VINÍCIUS CUNHA FERREIRA  
*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

## INTRODUCCIÓN

**E**n Brasil, la adhesión al régimen del derecho a la información pública se dio tras un largo proceso. Fue uno de los últimos países latinoamericanos en practicarla. La espera duró 23 años: prevista en la Constitución brasileña de 1988, la Ley de Acceso a la Información (LAI) vino a llenar la laguna de reglamentación unitaria y sistemática sobre el tema en noviembre de 2011 y entró en vigor en mayo de 2012.<sup>1</sup>

La instauración de este nuevo marco jurídico trae la esperanza de que surjan nuevas formas de conducir la *cosa pública*, considerada por los intérpretes clásicos de Brasil como patrimonialista, centralizadora y autoritaria, con turbios límites entre lo público y lo privado. Para Raimundo

---

\* La investigación contó con el apoyo de una Beca de Iniciación Científica PIBIC/UFRJ en 2012/13 y forma parte del Grupo de Investigación “Estudios sobre Gestión y Políticas Públicas de Información”: <http://obgi.org/>

Faoro, la autonomía de la esfera pública en Brasil se manifiesta desde objetivos propios, “organizando la nación a partir de una unidad centralizadora y desarrollando mecanismos de control y regulación”;<sup>2</sup> para Sergio Buarque de Holanda, los movimientos aparentemente reformadores en Brasil “comenzaron siempre de arriba hacia abajo”.<sup>3</sup>

Al impulsar la apertura de las puertas de los espacios en los que ocurren las decisiones y acciones públicas –desde el lado oculto e íntimo de la administración pública– el tema es objeto de un gran número de noticias en los medios, así como de reflexiones intelectuales.

El objetivo de la presente investigación fue trazar un panorama del primer año en vigor de la LAI en la sociedad brasileña, con base en noticias publicadas en la web, con lo cual se configuró un estudio empírico que prescindió de las interpretaciones sociales basadas en estadísticas e informaciones oficiales frecuentemente utilizadas sobre el tema. La investigación tuvo como propósito conocer cuáles fueron los interesados (*stakeholders*) y cuáles fueron los intereses que se destacaron en ese primer año en la sociedad brasileña.

El estudio se realizó teniendo como base alrededor de 2000 noticias de todo el país, reportadas diariamente en Google Alertas, durante doce meses (desde mayo de 2012 hasta abril de 2013). Se utilizó una muestra aleatoria sistemática de ese universo, y se le aplicó la metodología cualicuantitativa de análisis de contenido para identificar las fuentes –¿*Quién habla?*– e interpretar los intereses, explícitos o subyacentes, de las noticias –¿*Con qué finalidad?*<sup>4</sup>

Entre las innumerables posibilidades de trazar un escenario sobre las noticias emitidas sobre la LAI, en este artículo se optó por enfocar dos categorías de fuentes –las que pertenecen al Estado o a la Sociedad Civil– y cuatro categorías de finalidades: Defensa de los derechos humanos, Esfuerzos

anticorrupción, Gobernanza pública y Administración de la misma Ley.

Tres elementos han constituido los puntos de partida para trazar el escenario propuesto. Primero: en la adopción de la LAI, se han tenido en cuenta las interpretaciones que evidencian el peso significativo del contexto internacional ante el contexto nacional. En este sentido, el régimen LAI es fuertemente considerado como una respuesta a la insostenible perspectiva de que Brasil se mantenga apartado del nuevo modelo global –hecho materializado en los innumerables tratados internacionales y la legislación nacional de 90 países–, particularmente en un momento en que el país concurre a una posición de liderazgo mundial.<sup>5</sup>

Segundo: se ha tomado en consideración que el largo proceso de salida de una proclamación constitucional fluida, prevista desde el 1988, hacia mecanismos concretos e inmediatos del ejercicio del derecho de acceso (seis meses para la reglamentación nacional de la Ley) pudiera traer, en su esencia:

- una propulsión de intereses en el control social y la ciudadanía participativa brasileña, fuertemente manifiesta a través de la institución de la Ley de Acceso, lo cual generaría una demanda mayor que la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos;
- dificultades derivadas del bajo grado de organización de las informaciones y los documentos oficiales, lo que representa un rastro de la cultura del secreto y de la baja prioridad dada a las inversiones en el área.

Tercero: se ha tenido en cuenta que el régimen jurídico del acceso a la información, considerado como uno de los más rápidos y extensos procesos de diseminación global de

una legislación, es alimentado por determinados vectores de motivación: la lucha por los derechos humanos, los esfuerzos anticorrupción y el perfeccionamiento de la gobernanza.<sup>6</sup>

## OBJETIVOS, RECORTE Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de la investigación fue trazar un panorama nacional de los principales actores y motivaciones inherentes a las noticias enviadas diariamente en las notificaciones de Google Alertas<sup>7</sup> durante los doce meses de vigencia de la LAI en Brasil (mayo 2012-abril 2013), en un total de 1,918 noticias que contenían la expresión “ley de acceso a la información”. El escenario fue delineado a partir de:

- la identificación y el análisis de los actores interesados (*stakeholders*), entendidos como fuentes de noticias o “promotores de noticias que tienen la intencionalidad de elevar ciertas ocurrencias a la categoría de noticias”;<sup>8</sup>
- la identificación y el análisis de los intereses pertinentes, comprendidos como finalidades explícitas u ocultas con las que la fuente genera la noticia;
- el análisis de las dinámicas existentes entre los interesados y los intereses identificados.

Las noticias transmitidas en los sitios de órganos de prensa, órganos públicos y organizaciones de la sociedad civil brasileña originarias de todas las unidades de la federación fueron almacenadas en el Observatorio de Gestión de la Información, y contenían: título, medio, fecha, *lead* (de 2 a 4 líneas) y el *link* para la noticia en su totalidad, lo cual se constituyó, por tanto, en la *unidad de análisis* de la inves-

tigación. Una muestra aleatoria sistemática conformada por 604 noticias fue seleccionada del universo, y se consideró un intervalo de confianza de 95%, con un error muestral de 5%. En la *Tabla 1* se puede ver la distribución muestral y aquella del universo de noticias.

*Tabla 1*  
Distribución mensual del universo y de la muestra de noticias

Mes	Universo	Muestra	Mes	Universo	Muestra
mayo-12	290	91	noviembre-12	120	38
junio-12	241	76	diciembre-12	76	24
julio-12	285	90	enero-13	67	21
agosto-12	263	83	febrero-13	67	21
septiembre-12	166	52	marzo-13	75	24
octubre-12	140	44	abril-13	128	40

La muestra fue objeto del análisis de contenido, metodología de análisis de datos cualicuantitativos que valoriza la cuantificación y posibilita describir e interpretar el contexto y el contenido del material originario de diferentes tipos de comunicación.<sup>9</sup> El análisis del material se dio de forma cíclica y circular, no de forma lineal; la extracción del significado de los datos es un proceso que siempre puede alcanzar nuevas clases de comprensión. Después de la primera ronda de análisis del material colectado, fueron identificados estándares que permitirían establecer numerosas formas de tratar el tema del estudio. Se eligieron los criterios teniendo como foco el emisor de la noticia, desde el punto de vista de quien habla (fuente) como de la finalidad con que la misma noticia es emitida.

De ser el análisis de contenido una interpretación personal del investigador según su propia percepción de los datos, no es posible hacer una lectura neutral. Por tanto, existe una subjetividad ya sea en la elección de las categorías o en la

clasificación de las noticias en una u otra de ellas, lo que bajo otras miradas podrían asumir otras definiciones. En casos en los que la lectura de la *unidad de investigación* suscitaba duda en relación con la fuente o al tema, se recurrió a la lectura de la noticia completa; siempre que más de una de las categorías propuestas para clasificar los temas aparecían en el texto de las noticias, se priorizaba el término que aparecía primero en el título o en el *lead* de la materia.

Fueron adoptadas dos grandes categorías de fuentes: Sociedad Civil y Estado. Aunque se entiende que, bajo un cierto aspecto del análisis, Estado y Sociedad se traspasan mutuamente,<sup>10</sup> sobre todo en un momento de hegemonía de las redes digitales,<sup>11</sup> se adoptó un entendimiento restricto para las dos categorías, conforme a lo ilustrado en la *Tabla 2*.

*Tabla 2*  
Categorías de Fuentes

Estado	Sociedad Civil
Categoría que incluye las manifestaciones de las autoridades e instituciones públicas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en las tres esferas de poder.	Categoría que incluye las manifestaciones de todos los actores del sistema social extraestatal, como los <i>media</i> , los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones sindicales y profesionales, los investigadores, los ciudadanos.

Las categorías utilizadas para clasificar las noticias bajo la óptica de los temas y las finalidades de la comunicación tomaron en cuenta los estudios citados anteriormente sobre las motivaciones existentes en la globalización del régimen de acceso a la información: Gobernanza pública, Derechos humanos y Anticorrupción. Además, se añadió la categoría Administración de la LAI, dado el volumen de noticias pertinentes a ésta, el momento de la observación y el perfil del grupo (*Tabla 3*).

*Tabla 3*  
Categorías de finalidades / temas

Anticorrupción	Incluye las noticias que tratan del acceso a la información como una finalidad para combatir la corrupción, comprendiendo temas tales como denuncias, actos ilícitos, irregularidades, improbidad administrativa.
Derechos humanos	Incluye las noticias que tratan del derecho de acceso a la información que está en manos de las autoridades públicas como un derecho humano, incluyendo temas como derecho a la verdad, las informaciones personales, la privacidad y aquellas en contra de la violación de los derechos humanos y la Comisión de la Verdad.
Gobernanza pública	Incluye las noticias que tratan de la remarcación de los límites entre la publicidad y el sigilo y el de la transparencia activa y pasiva.
Administración de la LAI	Incluye las noticias que tratan de temas gerenciales, operativos y tecnológicos, tales como reglamentación, entrenamiento, evaluaciones, balances y estadísticas relacionadas con la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios para la implementación y ejecución de la <i>lai</i> y atender a los requisitos de su administración.

## RESULTADOS

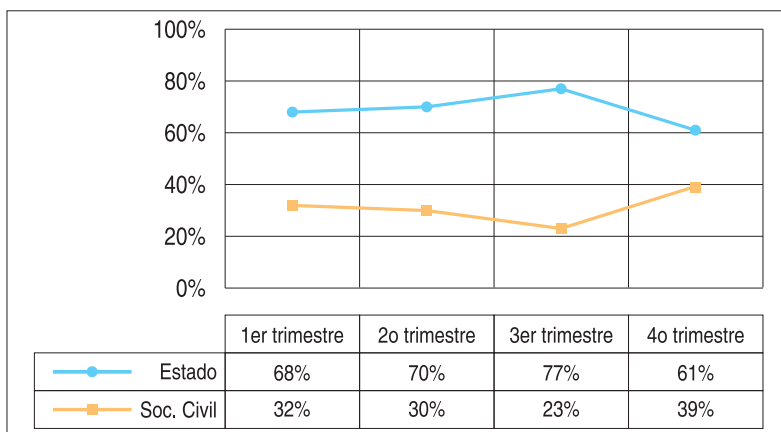
El primer aspecto de los resultados a destacar se refiere a la reducción del volumen de noticias enviadas diariamente a través de Google Alertas. En ocasión de la entrada en vigor de la LAI, en mayo de 2012, la media era de 9,3 noticias / día, y ésta llegó a disminuir a 2 noticias / día en el penúltimo trimestre. Se trata de un comportamiento esperado, dada la importancia de la reglamentación del derecho de acceso, lo cual revela la valorización del tema en los medios de comunicación y los sitios del gobierno.

En abril de 2013, en vísperas de que la LAI completara un año, ocurrió un aumento de la cantidad de noticias / día, todavía sin alcanzar la media diaria en el periodo analizado (4 noticias / día).

En cuanto a las fuentes, el análisis indica que los principales interesados fueron las autoridades y los órganos del Estado, responsables del 70% de las noticias, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos motivaron únicamente 30%. El hecho revela el gran impacto de la adopción de la Ley en las instituciones del Estado brasileño, debido tanto a la divulgación, promoción y preparación de la implantación del nuevo marco regulador, como a la discusión de las nuevas fronteras del deber de transparencia activa y pasiva.

Sin embargo, esta diferencia ha venido reduciéndose a lo largo de los 12 meses analizados, como consecuencia de la disminución de las noticias emitidas por las autoridades y los órganos públicos y del crecimiento de las noticias generadas por la sociedad civil, lo que indica una tendencia de mayor participación social en los debates y de ampliación de las cuestiones tratadas, conforme a lo ilustrado en la *Gráfica 1*.

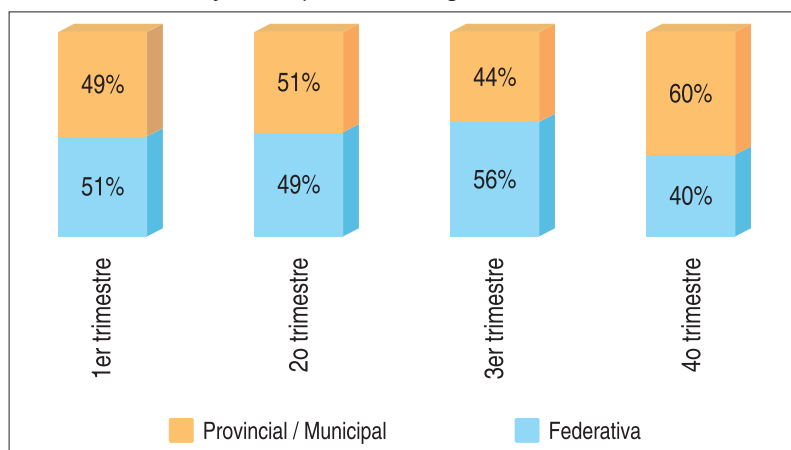
*Gráfica 1*  
Estado y Sociedad Civil como fuentes de las noticias





Entre las fuentes estatales se destacan, en primer lugar, los entes de la esfera federativa, responsables de la mitad de las opiniones y acciones de la categoría Estado, particularmente el Ejecutivo. Sin embargo, se registra la disminución de su importancia relativa en el último trimestre, reportando un aumento de la participación de las esferas provinciales y municipales en los noticieros, conforme se muestra en la *Gráfica 2*.

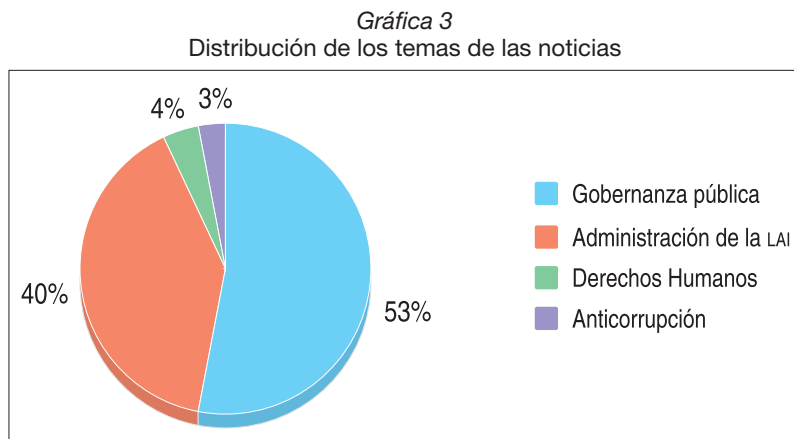
*Gráfica 2*  
Participación de la esfera federativa y de las esferas provincial y municipal en la categoría Estado



En cuanto a la Sociedad Civil, se destacan, en primer lugar, los órganos de los medios de comunicación, seguidos de las organizaciones de la sociedad civil, los consejos profesionales, los partidos políticos, la academia, los sindicatos y algunos pocos blogs personales.

El análisis de las finalidades y los temas de las noticias, indica que los intereses miraron a la Gobernanza pública (GP), la Administración de la LAI (AL) y, residualmente, los

Derechos Humanos (DH) y la Anticorrupción (AC), conforme lo ilustra la *Gráfica 3*.



Por tratar las nuevas fronteras de la transparencia pública, las noticias clasificadas en la categoría Gobernanza pública focalizaron mayormente el tema de la publicidad de la remuneración de los ocupantes de cargos y funciones públicas. En segundo lugar, trataron lo relacionado con los donantes y donaciones de la campaña electoral, seguido de la transparencia en los asuntos sobre políticas económicas y finanzas públicas, y negociaciones comerciales con otros países.

Cabe señalar que el tema de la publicación de los salarios ha representado, en los dos primeros trimestres, el 41% de las noticias de la categoría Gobernanza pública, en su mayoría favorables a la divulgación.

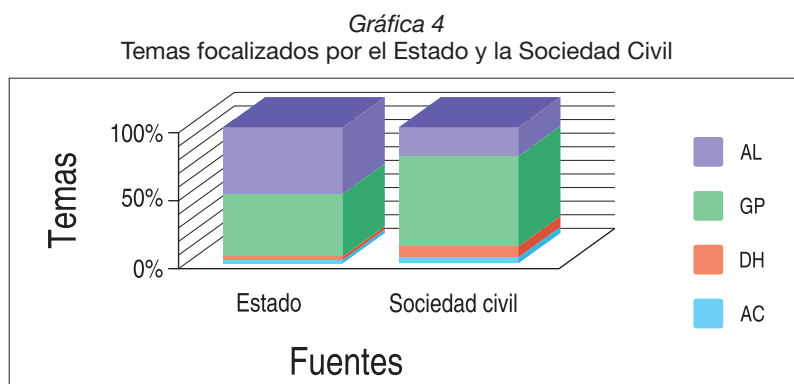
Entre tanto, la controversia de los salarios prácticamente dejó de despertar interés, y apareció en una única noticia en los dos últimos trimestres. Es de destacar la poca importancia dada a la privacidad, cuyas noticias tratadas desde este punto de vista representaron menos de 1%. Mientras

que la categoría Gestión pública sufrió un fuerte descenso, la categoría Administración de la LAI subió de 30% en las noticias analizadas en los trimestres iniciales a 50% en los trimestres finales.

De las noticias que tratan de la Administración de la LAI, 85% fueron emitidas por fuentes públicas. El hecho revela que hubo un aumento de la preocupación por los procedimientos gerenciales, tecnológicos y operativos de la administración pública bajo el nuevo régimen. Las temáticas tratadas se concentraron alrededor del uso de las TIC en la provisión del acceso: herramientas de portal, *software*, datos abiertos, servicios electrónicos, banda ancha.

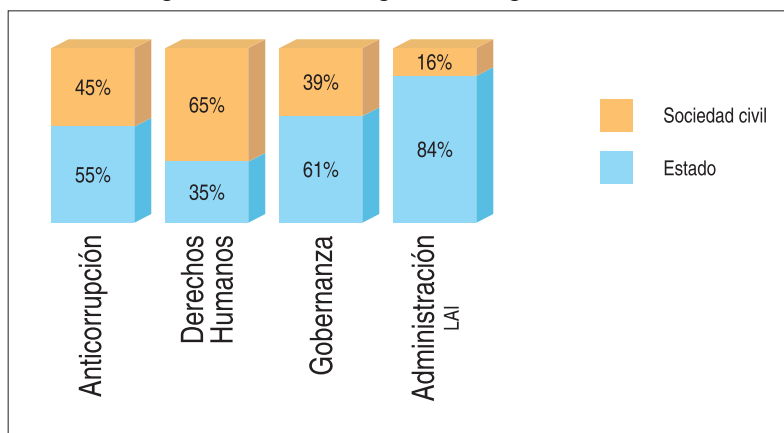
En segundo lugar, se registran las cuestiones relacionadas con guías, manuales, entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos, seguidas de las referentes a la gestión de la información, salas de atención y situación de los archivos.

La dinámica entre fuentes y temas es ilustrada en la *Gráfica 4*, que muestra la distribución comparativa entre los temas focalizados en el Estado y la Sociedad Civil.



Al analizar la información bajo la óptica de los temas, se observa que Derechos humanos fue el único en el que prevalecieron las manifestaciones de actores de la Sociedad Civil por encima de las manifestaciones oficiales del Estado, prácticamente al doble, como muestra la *Gráfica 5*. Las preocupaciones por la Administración de la LAI y por la Gobernanza pública emanaron, en su mayoría, de los órganos del Estado.

*Gráfica 5*  
Categorías de fuentes según las categorías de temas



## CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación muestran que hubo un fuerte entusiasmo inicial con la LAI, aunque se dio un notable enfriamiento a partir del cuarto mes del nuevo régimen. Este comportamiento es compatible con lo observado en otros países –en los que los años iniciales son considerados críticos para la obtención de confianza por parte del público.<sup>12</sup>

También indican que las autoridades e instituciones del Estado aparecen como fuentes en 70% de las noticias, mientras que los entes de la Sociedad Civil –organizaciones sociales, ciudadanos, asociaciones sindicales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, empresas– son fuentes de únicamente 30% de las comunicaciones, aunque han aumentado gradualmente su participación en el periodo del análisis. Por tanto, parece tratarse de un proceso reformador conducido de “arriba hacia abajo”, teniendo como principal *stakeholder* la esfera pública federativa, sobre todo el Ejecutivo.

Entre las cuatro categorías de los temas estudiados, la Gobernanza pública y la Administración de la LAI atrajeron el interés de la gran mayoría de las noticias (93%), lo que se mostró compatible con la concentración de las fuentes en el Estado. Desde el punto de vista de la lucha Anticorrupción y de los Derechos humanos el interés se mostró residual (alrededor del 7% de las noticias), aunque Derechos humanos es la única categoría por la que las manifestaciones de la Sociedad Civil fueron mayoritarias, alcanzando casi el doble de las noticias.

El supuesto inicial de la investigación (la propulsión para el régimen de acceso a la información vendría de la sociedad civil y generaría una demanda superior a la capacidad de respuesta política y administrativa de los órganos públicos) no se confirmó en el periodo analizado. Tampoco se confirmó la hipótesis de que las noticias expresarían las dificultades derivadas del bajo nivel de organización de las informaciones y los documentos oficiales. Posiblemente, esta situación refleja un periodo inicial de la implantación.

En el primer año de la LAI el interés se mostró dirigido a la vigilancia intraestatal<sup>13</sup> establecida de arriba hacia abajo, la

cual atrajo algunas formas de resistencia y protesta de los subordinados, más que al control social de los actos del Estado.

Ciertos movimientos observados en los meses finales de la investigación –como la mayor participación de las esferas provinciales y municipales y de actores de la sociedad civil interesados en el control social de las políticas y los recursos públicos– parecen indicar que hay cambios en las tónicas aquí resaltadas sobre el nuevo régimen de acceso a la información, lo que deberá confirmarse en investigaciones futuras.

El volumen de notificaciones recibidas, la cobertura geográfica y la diversidad de fuentes identificadas en el universo de las noticias, indican que posiblemente hay en la sociedad brasileña una mayor movilización política y administrativa alrededor del tema *información*, considerada, en sí misma y por lo que representa en la tradición pública brasileña, como relegada a un segundo plano.<sup>14</sup> Y el aumento de la presencia de las fuentes extraestatales y la diversificación de los temas de interés, verificados en el último trimestre investigado, son indicios de que el uso de la LAI en el control social de las políticas y los recursos públicos por parte de la sociedad recibe mayor atención que antes.

Si bien los resultados obtenidos confirman la constancia de antiguos trazos de la formación brasileña, como lo *mismo* de otro modo, existe la expectativa de que en la fase de consolidación el régimen LAI se alimente de la mayor capacidad de manejo de su uso por parte de los actores sociales. Y que, al entrar en las administraciones municipales, pueda acercarse más de los intereses de los ciudadanos, invirtiendo la tendencia, hasta ahora vigente, de la vigilancia intraestatal para el control social como ser una nueva forma de cristalización de la *res publica* brasileña, democráticamente más justa y transparente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Constitución brasileña. La Ley 12.527 –Ley de Acceso a la Información– fue aprobada por el Congreso Nacional el 18/11/2011 y el Decreto 7.724, de 16/05/2012 reglamentó los procedimientos de su aplicación en el Poder Ejecutivo Nacional.
2. R. Faoro (1996), *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Ed. Globo, p. 748.
3. S. B. Holanda (1991), *Raízes do Brasil*, Ed. José Olympio, p. 119.
4. R. Moraes (1999), “Análise de conteúdo”, en *Revista Educação*, 22 (37), pp. 7-32.
5. A. M. B. Malin (2012), “Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública”, en XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação-XIII ENANCIB [en línea] <http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produção-Intelectual-2012-Reflexões-sobre-a-adesão-brasileira-ao-regime-global-de-acesso-à-informação-pública.pdf>
6. S. Braman (2009), “Information and Politics: Paradigmatic Changes in the Contemporary Research Field”, en III Seminário de Pesquisa “Política e Regime de Informação: abordagens teóricas e metodológicas”; T. Mendel (2009), *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*, 2ª ed., UNESCO [en línea], [http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf); R. Snell (2006), “Freedom of Information Practices”, en *Agenda*, 13 (4), pp. 291-307 [en línea], [http://www.ricksnell.com.au/Articles/Agenda\\_2006.pdf](http://www.ricksnell.com.au/Articles/Agenda_2006.pdf); T. S. Blanton (2002), *The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information. Development Dialogue 1*, pp. 7-21 [en línea], [HTTP://WWW.DHF.UU.SE/PDFFILER/02\\_01/02\\_1\\_PART3.PDF](http://WWW.DHF.UU.SE/PDFFILER/02_01/02_1_PART3.PDF); Privacy Internacional (2006), *O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, aprofundar a democracia em um mundo fragmentado* [en

- línea], [portal.unesco.org/ci/en/files/26159/.../freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/.../freedom_information_pt.pdf); J. E. Stiglitz (2002), "Information and the Change in the Paradigm in Economics", en *The American Economic Review*, 92 (3), pp. 460-501 [en línea], <http://www.jstor.org/stable/3083351>
7. Google Alertas hace la segmentación de datos textuales, utilizando técnicas de desglose de textos para agrupar o dividir un conjunto de datos. A cada conjunto de palabras claves digitado el Google busca en su índice las páginas de sitios relacionados con el término informado a través de algoritmos. Ciertos sitios, aunque relevantes, pueden no estar en el índice de Google por la inexistencia de un link externo indicado para su contenido (SEO MARKETING - MARKETING PARA GOOGLE [en línea], <http://www.seomarketing.com.br/>)
  8. J. E. Stiglitz, *Op. cit.*
  9. R. Moraes, *Op. cit.*
  10. N. Bobbio (1986), *Estado, Governo e Sociedade*, Paz e Terra.
  11. A. Giddens (2008), *O Estado Nação e a Violência: segundo volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*, EDUSP.
  12. R. Snell, *Op cit.*
  13. J. M. Jardim(1998), *Os Arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado Brasileiro*, Tesis (Doctoramiento en Ciencias de la Información), IBICT / ECO-UFRJ.
  14. A. M. B. Malin (1998), "O mal estar brasileiro na sociedade da informação", en *São Paulo em Perspectiva*, 12(4), pp. 30-35.



El proceso de transformación en los archivos  
del Estado uruguayo para el acceso  
a la documentación gubernamental:  
la construcción de archivos en materia  
de derechos humanos

LILIANA GARGIULO SILVARIÑO

*Secretaría de Derechos Humanos. Presidencia de la República, Uruguay*

INTRODUCCIÓN

**E**n el Uruguay del siglo XXI, los archivos estatales han ido evolucionado sustancialmente, en especial en estos últimos años, cuando la ciencia archivística –archivología– uruguaya ha tenido una revalorización y una resignificación a la luz de la normativa vigente –promulgada en 2008– en materia de acceso a la información pública, así como de cuidado de datos personales.

Desde 2007, de hecho, ya se había promulgado la ley por la cual se creaba el Sistema Nacional de Archivos, que sería vital para la transformación de los archivos públicos. En ese sentido, las administraciones comenzaron un proceso de análisis interno, fundado en la necesidad de saber dónde

y cómo están sus documentos y, por traslación, dónde está la información producto de sus actividades.

El contexto en que se gestan estas tres leyes fundamentales responde, por un lado, a archivos estatales colapsados, sin tratamiento científico de la documentación, desorganizados y sin efectivizar el acceso directo a la información; y, por otro, a que la Ley de Acceso se sustentó en viejos reclamos de la sociedad civil que, por décadas, pregonó la necesidad de acceder a los documentos públicos.

La ausencia de profesionales archivólogos en la Administración pública agravó la situación de sus archivos, convirtiéndolos en meros depósitos de papeles.

Desde la perspectiva archivística, este trabajo tocará puntos representativos de las condiciones de los documentos gubernamentales y sus archivos, y dentro de éstos, los referidos a los derechos humanos.

## LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA EN LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES

La Ley N° 18.220 de 20 de diciembre de 2007, creada por el Sistema Nacional de Archivos, se reglamentó por el Decreto N° 355 de 31 de octubre de 2012, y proporcionó las directrices estratégicas para, por un lado, la profesionalización de los Archivos del Estado y para, por otro, la jerarquización del Archivo en la estructura organizativa dentro de las instituciones.

Se instituyó que esa reglamentación se aplicará a todos los archivos públicos y, además, invitaba al Sistema Nacional de Archivos (SNA) a adherirse a aquellos archivos privados que así lo consideraran.<sup>1</sup>

Los archivos públicos en el Uruguay son los pertenecientes a todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), entes autónomos, servicios descentralizados, empresas estatales, gobiernos departamentales, entre otros.

Además instaaura, como órgano rector de la política archivística uruguaya, al Archivo General de la Nación. En su artículo 6º, se establecen las responsabilidades de las instituciones, como la de contar con archivólogos profesionales en los archivos y en las Unidades de Administración Documental, para realizar la organización científica de los documentos, cualquiera que sea su soporte; asimismo, se establece la prohibición de la destrucción indiscriminada de los documentos por parte de las instituciones y sus jerarcas, práctica común y asidua de toda la administración pública.<sup>2</sup>

Por otra parte, el poder Ejecutivo comienza a trabajar en el fortalecimiento de las tecnologías estatales, y a tales efectos sustenta su labor en su guía de Mejores Prácticas. Éstas consisten en la creación de un programa de actualización normativo en Gobierno Electrónico que incluye estándares, normas técnicas y recomendaciones que establezcan directrices y requisitos de buena gobernanza de las tecnologías de la información requeridas para sustentar la estrategia de gobierno electrónico, en particular para los portales del Estado o sitios web: interoperabilidad, seguridad de la información, sistemas geoespaciales y documentación electrónica.

De esta forma, podemos señalar el comienzo de nuevos retos en la archivística nacional, y en particular, en el camino hacia el desarrollo de la gestión documental en las instituciones del Estado, con el sustento de un marco normativo propicio que pondere la seguridad y la confianza (condiciones necesarias para el desarrollo del documento electrónico y la firma digital), información pública con énfasis en la accesibilidad y transparencia<sup>3</sup> y privacidad e intimidad.<sup>4</sup>

Para finalizar este punto, vale decir que con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Archivos se establece un equilibrio con el que la Administración podrá brindar acceso eficiente a la documentación gubernamental y, al mismo tiempo, cuidar los datos personales de los ciudadanos.

Como consecuencia directa, se marca un hito en la historia archivística uruguaya, a través del cual se puede profundizar hacia una organización científica de los documentos.

## EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS OFICIALES

El largo proceso de acumulación de documentos oficiales en los archivos gubernamentales –los cuales carecían de políticas archivísticas para los procesos documentales, como lo es la organización, descripción, conservación y disposición de los mismos– conformó grandes depósitos estatales, inaccesibles para la propia institución que los creó para la ciudadanía. Este proceso conllevaba a reclamos provenientes de la sociedad civil para obtener acceso a los documentos del Estado y, en este caso, a la documentación vinculada al período represivo, la cual se ubicaba en los organismos gubernamentales.

Con el fin de lograr el acceso a los documentos por parte de la ciudadanía, se creó un grupo de trabajo integrado por la Universidad de la República Oriental del Uruguay, la sociedad civil, asociaciones sin fines de lucro, archivólogos, juristas, entre otros, para estudiar y elaborar un Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

El acceso a la información pública se estableció por la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, de la cual hago referencia a artículos vinculados, directa o indirectamente, al quehacer del archivólogo.

Asimismo, establece los mecanismos para la clasificación de la información, a saber:

- *Información pública*: entendida como toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los organismos públicos, cualquiera sea el soporte en el cual esté contenida, en el artículo 4º de la Ley N° 18.381: Derecho de Acceso a la Información Pública.<sup>5</sup>
- *Información reservada*: la cual comprende aquella información que pueda comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, o aquella que afecte la dignidad humana o ponga en riesgo la vida de los ciudadanos, así como la vinculada a descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales.<sup>6</sup>
- *Información confidencial*: toda aquella información respecto al patrimonio de las personas, o la que comprenda hechos o actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo, referidos a las personas físicas o jurídicas, la cual pudiera ser de utilidad para un competidor. También, aquella amparada en cláusulas contractuales de confidencialidad.<sup>7</sup>

Al amparo de esta Ley, en su texto reglamentario se especifican, en su Capítulo III, aquellos principios vinculados con los archivos. Tales principios corresponden a:

- 1) la disponibilidad de la información, salvo aquella que sea clasificada como secreta o con carácter de reservada o confidencial;
- 2) la eficiencia en el uso de los recursos vinculados a la gestión documental;

- 3) la integridad de los documentos de manera tal que garantice su localización, consulta y reproducción, con aplicación de las nuevas tecnologías;
- 4) la conservación de los documentos a los efectos de evitar su destrucción, deterioro o alteración.<sup>8</sup>

En lo referente al procedimiento administrativo que establece la manera de acceder a la información pública, éste debe iniciarse por solicitud escrita ante el titular del organismo; dicha solicitud deberá contener la identificación del solicitante, su domicilio y forma de comunicación, así como la descripción precisa de la información a solicitar, además de cualquier otro dato que aporte información para su localización.<sup>9</sup>

El plazo para servir la información solicitada será de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso a la documentación que contiene la información requerida. Los organismos podrán expedir copia autenticada de los documentos solicitados cuando la documentación sea de acceso público.<sup>10</sup>

Por otra parte, el organismo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.<sup>11</sup>

Esta Ley y su decreto reglamentario constituyen uno de los instrumentos jurídicos de trabajo para los archivólogos del Estado uruguayo, con lo cual se marca un hito hacia la apertura de los archivos estatales, como aquellos que contengan documentación afectada a los derechos humanos.

Para finalizar, es de destacar las dificultades que existen en la actualidad para el acceso a la información, pues se re-

quiere imperiosamente de una correcta organización para la recuperación de los documentos de archivo.

## LOS DOCUMENTOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Un capítulo aparte merecería desarrollar el proceso de organización de nuestros documentos referidos a los archivos en derechos humanos en nuestro país. Ahora bien, destacaré algunos hechos interesantes e importantes de ese proceso.

Ante la negativa y el hermetismo de la existencia de documentos de archivo producidos en el período dictatorial por el agencias represoras de propio Estado uruguayo, las diferentes organizaciones en materia de derechos humanos y la sociedad civil, en su conjunto, han reclamado esta documentación ante los poderes estatales y distintas organizaciones internacionales, con el fin de poder juzgar a los represores por las graves violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, los países de la región han ofrecido copia de sus documentos donde se pueden identificar aquellos tipos documentales de nuestro pasado reciente.

¿Qué otros problemas surgieron a la hora de la identificación de los tipos documentales en las instituciones? Por un lado, estaba la falta de profesionales especializados en derechos humanos y, por otro, la documentación referida a esta temática integraba los fondos documentales de los archivos estatales. Por tanto, se requería de la buena voluntad del funcionario de turno y de un análisis exhaustivo en los fondos institucionales.

Sumado a esto, la necesidad de la justicia de estos documentos, se comenzó un largo tiempo de trabajo y organización. Al respecto, jugó un papel fundamental la aprobación de las tres leyes y, en especial, la Ley de Acceso a la Infor-

mación Pública, que establece en su artículo 12º: “Los sujetos obligados por la ley de referencia no podrán invocar ninguna de las reservas (información reservada, confidencial o secreta), cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.”

Además, en el “Caso Gelman vs Uruguay”, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el párrafo 279, referido al acceso público a los archivos estatales, que el Estado debe “habilitar sin restricciones el acceso a los archivos y otras informaciones en poder de instituciones y funcionarios, o ex funcionarios del Estado, con el objeto de colaborar con las investigaciones penales para esclarecer las violaciones a los derechos humanos.”<sup>12</sup>

#### ARCHIVOS URUGUAYOS CON DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

A partir de 1985, y la vuelta a la democracia, la ciudadanía comenzó a solicitar al Estado uruguayo los documentos referidos a las violaciones a los derechos humanos en el período represivo.

Los archivos con documentación vinculante a dichas violaciones correspondían principalmente, entre otros departamentos, al Ministerio del Interior (Archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia: Departamento III); Ministerio de Relaciones Exteriores (Archivo Histórico Diplomático y Archivo Administrativo), Ministerio de Defensa Nacional (Archivo del Servicio de Información e Inteligencia, y Archivo del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas), Ministerio de Educación y Cultura (Archi-



vo General de la Nación: Sección Judicial) y a la Universidad de la República (Archivo General Universitario).

Por su parte, se creó el Archivo de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (SDDHHPR), el cual está constituido por fondos documentales múltiples y colecciones referentes a detenidos desaparecidos, asesinados políticos y violaciones a los derechos humanos en Uruguay.

En sus inicios, la Comisión para la Paz (COMIPAZ) –hoy, Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente– propició la recepción de documentación proveniente de la Asociación Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), así como del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), documentación que está conservada en el Archivo de dicha Secretaría.

El Archivo se fue enriqueciendo con diversas transferencias documentales, en su mayor parte por organismos públicos del propio Estado uruguayo, en particular los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior y de Defensa Nacional. De este último, en especial la documentación producida por las Fuerzas Armadas y los órganos represivos, como son la correspondiente al Servicio de Información y Defensa (SID) y del Organismo de Coordinación de Operaciones Anti-subversivas (OCHOA). Asimismo, se fue incorporando documentación proveniente del extranjero y de archivos privados.

El resultado de las gestiones realizadas por la SDDHHPR en el transcurso de los años y las investigaciones llevadas a cabo por parte del Estado uruguayo han generado documentación y han constituido su propio fondo documental *ad hoc*, el cual es el principal sustento de pruebas para la justicia en materia de derechos humanos.

Desde el punto de vista de la estructura organizativa y funcional del Archivo, éste se encuentra dividido en áreas definidas estratégicamente; a saber: Área de Recepción, Distribución de Documentos y Servicio Archivístico; Áreas Técnicas de Descripción Documental; Área de Base de Datos Unificada; Área de Comunicación, y Área de Depósito de Archivo.

Para el desarrollo de los cometidos sustantivos de cada unidad de trabajo, se ha dotado de recursos informáticos, materiales y, en especial, de profesionales archivólogos.

Desde la Coordinación del Archivo se establecen las directrices para la intervención en las transferencias documentales desde las instituciones públicas, donaciones de privados; asimismo, se elaboran los protocolos de digitalización para cada serie documental.

Y, para finalizar, corresponde mencionar la conformación, por resolución presidencial, de un Grupo de Trabajo Archivístico Interinstitucional que tiene como cometidos, por un lado, definir acciones para el tratamiento de la documentación referida a la materia de derechos humanos unificando criterios en su tratamiento científico y, por otro, establecer, con base en la Ley de Acceso a la Información Pública, líneas estratégicas para la gestión archivística entre los archivos con documentación vinculada a los derechos humanos. Asimismo, propende a la unificación de los servicios, a la promoción de la extensión y a la difusión archivística; a su vez, coordina el cumplimiento de las acciones entre los diferentes archivos públicos.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La aprobación de las tres leyes mencionadas sustenta la ejecución de políticas archivística en materia de organización documental para el Uruguay del siglo XXI, en el pleno desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Las políticas del Estado adoptadas para la transparencia y buena gobernanza, el desarrollo y aplicación de las tecnologías, como las nuevas políticas en materia de archivos y organización, hacen posible un acceso democrático a la información gubernamental.

En este contexto, el ciudadano está puesto en un nuevo orden, pues se acortan las brechas existentes entre la Administración y el servicio al ciudadano, en un proceso de desburocratización de la administración pública.

La gestión archivística en los organismos gubernamentales ha dado un giro sustancial en virtud de la promulgación de tres leyes con estrecha vinculación: la Ley que creó al Sistema Nacional de Archivos, en la cual se establecen las políticas para el tratamiento científico de la documentación; la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual necesita obligatoriamente de la organización de los archivos para garantizar el acceso; y la Ley de Protección de Datos Personales, que asegura la privacidad e intimidad de los datos. Por tanto, a través de la Ley de Archivo se establece el espacio para la actuación plena de las otras dos leyes.

Por otra parte, en materia de documentación de derechos humanos, el tratamiento archivístico garantiza poder dar acceso a los usuarios, siendo la Justicia el usuario por excelencia, los familiares de las víctimas de desaparecidos políticos y asesinados durante el período de represión. Se destaca, como novedoso, los cometidos del Grupo de Trabajo Archivístico Interinstitucional para la definición de ac-

ciones coordinadas para el tratamiento, servicio y difusión archivísticos en materia de derechos humanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Uruguay. Presidencia de la República (2007). *Ley N° 18.220*: Sistema Nacional de Archivos [en línea], <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18220&Anchor=>
2. *Ibíd.*
3. Uruguay. Presidencia de la República. (2008). *Ley N° 18.381*: Derecho de Acceso a la Información Pública [en línea], <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381>
4. Uruguay. Presidencia de la República. (2008). *Ley N° 18.331*: Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data” [en línea], <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18331>
5. *Ley N° 18.381*: Derecho de Acceso a la Información Pública, *Op. cit.*
6. *Ibíd.*
7. *Ibíd.*
8. *Ibíd.*
9. *Ibíd.*
10. *Ibíd.*
11. *Ibíd.*
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso Gelman vs Uruguay*: sentencia de 24 de febrero de 2011: fondo y reparaciones [en línea], [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)

# Acceso a la información legislativa: de la divulgación arbitraria a la transparencia útil

GUILLERMO ÁVILA

MELISSA ORTIZ MASSÓ

*Fundar Centro de Análisis e Investigación, AC, México*

## INTRODUCCIÓN

**L**a idea general de este texto es que la información pública –es decir, la que producen, resguardan o divulgan las instituciones de gobierno– puede y debe comunicarse de forma más sencilla para que sea útil socialmente. La comunicación de dicha información implica la transmisión de ésta, desde las instituciones públicas hacia la población, lo cual conlleva a considerar el contenido de la información y, también, la forma en que se transmite tanto el lenguaje como los medios y los formatos. Lo que tratamos en este capítulo es, pues, el acceso a la información gubernamental, y en específico, la información legislativa.

Este documento se enmarca en la labor de la organización Fundar sobre transparencia legislativa, con el propósito de impulsar que los órganos legislativos mexicanos adopten los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso de las

tecnologías de información, que son los que caracterizan a los parlamentos abiertos. Tal iniciativa, en México, la promovemos varias organizaciones de la sociedad civil que nos dedicamos al estudio, el monitoreo y la incidencia en el poder legislativo.

Desde nuestra perspectiva, mejorar la transparencia legislativa significa proveer de más y mejor información, ampliar las obligaciones de transparencia y las políticas de transparencia proactiva, así como establecer en los reglamentos y en las prácticas administrativas la publicación en formatos abiertos.

El objetivo principal de lo anterior puede parecer obvio, pero no lo damos por sentado: la transparencia y el acceso a la información son elementos de un sistema de rendición de cuentas. La consecuencia debería ser una relación más democrática entre representantes y representados. Contar con mejor información debe servir para entender mejor cuáles son las funciones del poder legislativo y para comprender el efecto real de sus acciones y decisiones en la vida de todas y todos.

De esta forma, se complementan todos los elementos de los parlamentos abiertos: la participación ciudadana encuentra cauce no sólo al permitir la intervención en los procesos deliberativos de las Cámaras, sino también al proveer de información clara, simple, veraz y oportuna. Para eso sirve tener mejor información, pues si se mejoran las posibilidades de contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas, al final, podremos hablar de instituciones legislativas más democráticas.

Consideramos necesario también hacer una aclaración. Parece que hay un malentendido al considerar que el derecho de acceso a la información se refiere únicamente al ejercicio de solicitar información a los sujetos obligados, cuando

éstos en realidad deben, en principio, proveer de la información por todos los medios. En ese sentido, planteamos a continuación un análisis de los portales electrónicos de las Cámaras del Congreso Federal, porque son los medios con los que el poder legislativo mexicano tendría que proveer información y comunicar de forma sencilla y útil socialmente.

### ¿QUÉ ES UN PARLAMENTO ABIERTO?

Conforme avanza y se desarrolla el trabajo de análisis e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican al monitoreo de congresos y parlamentos, se realizan esfuerzos para entender y definir cuáles son los principios y prácticas por los que tendrían que regirse las instituciones legislativas, desde una perspectiva abierta y ciudadana. A partir de la colaboración entre las organizaciones, se elaboraron la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*<sup>1</sup> y los principios de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en México,<sup>2</sup> los cuales, junto con la Alianza para el Gobierno Abierto,<sup>3</sup> son los referentes con los que nos aproximamos a nuestra descripción de qué es un parlamento abierto.

Entendemos el *Parlamento Abierto* como una institución legislativa que –como cuerpo colegiado y a nivel individual– rinde cuentas, pone a disposición de la sociedad la información que posee, actúa de forma transparente, sencilla y accesible a la ciudadanía, y utiliza las tecnologías de la información y la comunicación, permitiendo establecer un canal bidireccional que informa y se retroalimenta para redefinir el vínculo con la ciudadanía. Un parlamento abierto permite la vigilancia y monitoreo, garantiza el uso y manejo

de la información con la que cuenta y hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones de los asuntos públicos.

Los principios de transparencia de la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* son cuatro:<sup>4</sup>

1. *Promover una cultura de transparencia.* El principio fundamental de la transparencia legislativa es que la información parlamentaria es pública y pertenece a todas las personas, por lo que la institución legislativa deberá proveer todos los mecanismos para que la sociedad entienda sus funciones y sus procedimientos, así como asegurar que la información que genere pueda ser reutilizada y publicada por quien así lo desee y trabajar en colaboración con las Oficinas de Gestión de Proyectos (PMO, por sus siglas en inglés) y los ciudadanos para asegurar que la información parlamentaria sea completa, precisa y oportuna. Con ello, los parlamentos cumplen con adoptar medidas para facilitar la participación ciudadana abierta e inclusiva.
2. *Transparentar la información parlamentaria.* El parlamento debe adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria, la cual incluye el ámbito de la labor legislativa, como los roles y las funciones del parlamento, y todo el proceso legislativo (incluido el texto de la legislación aprobada y las enmiendas, los votos, la agenda parlamentaria y calendario, actas plenarias y de comisión, información histórica, y toda otra información que forma parte del expediente parlamentario, como los informes creados por o para el parlamento). También es indispensable contar con la información sobre su gestión y administración, el personal parlamentario



y el presupuesto parlamentario, así como toda la información que sirva para identificar, contactar, conocer y evaluar a las y los legisladores individualmente, con énfasis en los antecedentes, incluyendo información suficiente respecto a su integridad y probidad, y los posibles conflictos de interés.

3. *Facilitar el acceso a la información parlamentaria.* Las instituciones legislativas deben garantizar que la información sea accesible y en lenguaje sencillo, para que los tecnicismos no sean una barrera para su asimilación, mediante la implementación de canales múltiples, incluyendo la observación en primera persona, la prensa escrita, páginas web, radio y las transmisiones en vivo y bajo demanda y *streaming*. Todos estos medios deben estar disponibles gratuitamente y cubrir, al menos, las sesiones plenarias y las reuniones de las comisiones legislativas.
4. *Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.* Las instituciones legislativas deben publicar la información en línea, de forma actualizada periódicamente, en formatos abiertos y estructurados que permitan a los ciudadanos descargar fácilmente, analizar y reutilizar esta información empleando todas las herramientas tecnológicas posibles. Se deben implementar mecanismos de búsqueda simples para los ciudadanos, de forma tal que puedan encontrar lo más rápido posible la información; para ello, hay que crear bases de datos que permitan la búsqueda de información simple y completa mediante el uso de *metadata* apropiada.

Tal como se explicó, la *Declaración* se elaboró a partir de la colaboración de organizaciones de la sociedad civil

de varios países que se dedican al monitoreo parlamentario y de las experiencias de cada una al trabajar con el poder Legislativo de su país respectivo. Es, al mismo tiempo, el acumulado del conocimiento de las organizaciones y un referente para el trabajo de incidencia parlamentaria –al igual que el proceso más amplio y desarrollado de la Alianza para el Gobierno Abierto o los Principios del Parlamento Abierto.

#### PRINCIPIOS DE LA ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

En México, varias organizaciones que hacemos trabajo con el poder legislativo estamos construyendo un estándar específico con la idea de usarlo como referente para abrir los congresos locales y el federal: de acuerdo con nuestra definición, para hacerlos más transparentes, participativos e inclusivos. La mayoría de los principios se relacionan directamente con la transparencia y el acceso a la información legislativa, lo que es un indicio claro de la importancia que tienen ambos elementos para el Parlamento Abierto. A continuación enunciamos sólo los que se relacionan con ambos elementos, e incluimos ejemplos de lo que no sucede en el Congreso mexicano, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados:

1. Publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos

en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Ejemplo: no hay bases de datos en línea de votaciones, iniciativas, dictámenes, etcétera. No hay información sobre el trabajo en comisiones, y lo que se publica no es fácil de encontrar ni de entender. Las iniciativas no están numeradas (no sabemos cómo se archivan, cómo se clasifican).

2. Publicar y difundir información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

Ejemplo: uno de los pendientes principales del Congreso mexicano es la publicidad y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos asignados a la institución legislativa, tanto a grupos parlamentarios como a las unidades administrativas. Una respuesta de la Cámara de Diputados a una solicitud de información afirma que las auditorías hechas a los grupos parlamentarios es información reservada.

3. Requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluida la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

Ejemplo: sigue sin haber comprensión cabal de la importancia de conocer toda la información sobre nuestros representantes –y, por ende, no se publica–, desde sus antecedentes, su ubicación, su historial profesional, su situación patrimonial y sus otras ac-

tividades paralelas –que pueden entrar en conflicto con su mandato de representación.

4. Garantizar el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

Ejemplo: los sistemas de búsqueda no son eficientes y los marcos normativos no establecen mecanismos simples de acceso; interponer un recurso de revisión en la Cámara de Diputados es muy complicado porque la instancia que lo resuelve es el Órgano Rector, para lo cual funge la Junta de Coordinación Política.

5. Presentan la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos.
6. Usan datos abiertos, software libre y código abierto; facilitan la descarga masiva (*bulk*) de información en formatos de datos abiertos.

Para hablar de transparencia y acceso a la información y de disponibilidad de información en los portales de las Cámaras, es necesario poner atención en cómo se divulga la información legislativa. Nuestra revisión nos hace notar que las páginas web de las Cámaras federales proveen información de calidad, pero no son datos simples, abiertos, amigables ni necesariamente transparentes, en cuanto a la clasificación, el orden o la eficiencia en la búsqueda.

## MEDIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA

### **Gacetas**

La *Gaceta Parlamentaria* es el instrumento oficial de difusión de los órganos legislativos. Su función primordial es dar a conocer –a legisladores y ciudadanos– las iniciativas, dictámenes, comunicaciones y demás asuntos que se tratarán en las sesiones, así como los que reciben las Cámaras de parte de otros órganos de gobierno. Un problema para las gacetas de ambas cámaras es que la información que publican depende de que las instancias las provean; por ejemplo, si una Comisión envía las convocatorias con orden del día y si éste incluye todos los asuntos que se tratarán en la reunión.

En ambas cámaras existe una versión impresa, pero la forma de difusión más extendida es la versión electrónica en páginas web. En el caso de la Cámara de Diputados, la *Gaceta* se aloja en una dirección electrónica (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>) distinta a la de la Cámara (<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>); no así en el Senado, cuya *Gaceta* forma parte de la página principal (<http://www.senado.gob.mx/>).

La versión electrónica de la *Gaceta* en la Cámara de Diputados está mejor organizada que la de Senadores, pues permite una búsqueda más sistematizada y cuenta con información histórica que incluso permite ver la evolución del proceso legislativo de las iniciativas y los puntos de acuerdo, desde su inscripción como propuesta hasta su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (en caso de llegar a término).

En cuanto a la puntualidad de la información, ambas gacetas suelen tener la información sobre los asuntos a tratar y los tratados actualizados por semana; los datos que más

tardan en actualizar corresponden a la asistencia al pleno, así como al sentido del voto.

En ambos casos, sin embargo, no es posible bajar la información en bloque, dada la inexistencia de bases de datos y formatos abiertos: si se necesitaran bajar los 300 asuntos de una comisión, 300 documentos habrá que bajar.

La última revisión de las gacetas se realizó el 30 de junio de 2014; en ambos casos, la información se puede encontrar en la *Tabla 1*.<sup>5</sup>

*Tabla 1*

Información disponible	Diputados	Senadores
Búsqueda sistematizada	Sí	No
Orden del día	Sí	Sí
Sentido del Voto en el Pleno	Sí	Sí
Proyectos de iniciativas	Sí	Sí
Minutas	Sí	Sí
Dictámenes	Sí	Sí
Puntos de Acuerdo	Sí	Sí
Acuerdos de los órganos de gobierno	Sí	Sí
convocatorias de las comisiones	Sí	Sí
Actas de las sesiones en comisión	Sí	No
Informes de trabajo de comisiones, comités, programas y órganos administrativos	Sí	No
Planes de trabajo de las comisiones, comités y grupos de trabajo	Sí	No
Asistencia al pleno	Sí	Sí
Informes de viajes	Sí	No
Versiones anteriores	Sí	Sí
Versión descargable en otro formato	Sí	No

## Acceso a la información legislativa...

Figura 1  
Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Figura 2  
Gaceta del Senado de la República

## **Páginas web**

Las páginas de ambas Cámaras proveen una buena cantidad de información, abundante y útil, pero su accesibilidad se condiciona a tener un conocimiento medianamente especializado para saber qué buscar y dónde, para lo cual hay que hacer un trabajo de exploración importante. Ambas páginas están diseñadas para informar, pero no para comunicar, lo que también se nota al no habilitar de medios disponibles para que las y los interesados puedan reaccionar o retroalimentar sobre la información que reciben. Cabe apuntar que el Senado está haciendo esfuerzos para rediseñar su página web y hacerla más amigable. La Cámara de Diputados no hace modificaciones desde 2006.

Según las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la Unión Inter Parlamentaria,<sup>6</sup> y sin tomar en cuenta la calidad, la información básica que debiéramos encontrar en cada página y su disponibilidad por Cámara es la que se ilustra en la *Tabla 2*.

*Tabla 2*

<b>Tipo de información</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senado</b>
Información de cómo tener acceso a la Cámara	No	No
Historia y papel de la Cámara	No	No
Funciones	No	No
Composición	Sí	Sí
Actividades	Sí	Sí
Cargos directivos electos	Sí	Sí
Comisiones y comités parlamentarios y otros órganos	Sí	Sí
Legisladores	Sí	Sí
Partidos políticos en la Cámara	Sí	Sí
Elecciones y sistemas electorales	No	No
Administración del parlamento	Sí	Sí



*Tabla 2 (cont.)*

Tipo de información	Diputados	Senado
Publicaciones, documentos y servicios de información	Sí	Sí
Enlaces generales con otros sitios web	No	No
Proceso legislativo	No	No
Financiación del presupuesto/financiación pública	Sí	Sí
información sobre su ejercicio de control a otros poderes	No	No
Actividades de las comisiones y comités parlamentarios	Sí	Sí
Actividades plenarias y documentación	No	No
Motor de búsqueda	No	No
Transmisión	No	No
Servicios de alerta	No	No
Servicios móviles	No	No
Seguridad y autenticación	No	No
Sección de comentarios y opiniones	No	No
Espacio para comunicación entre legisladores y ciudadanos	No	No

Como puede notarse, los portales web de las Cámaras del Congreso tienen mucha información, poca sistematización y su lenguaje es muy especializado, sin ninguna disposición para impulsar y facilitar la interacción con la ciudadanía, y está lejos de comunicar a un público no experto, pero sí interesado.

Podemos ver, por ejemplo y con base en el *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*,<sup>7</sup> las condiciones de publicación y accesibilidad de ciertos aspectos que consideramos importantes. Compartimos sólo una dimensión en la *Tabla 3*.

*Tabla 3*

	<b>Dimensión: labor legislativa</b>	<b>Diputados</b>	<b>Senado</b>
1	<i>Gaceta Parlamentaria</i>		
2	<i>Diario de Debates</i>		
3	Sesiones del Pleno del Congreso y orden del día		
4	Asistencia plenaria		
5	Votaciones nominales del Pleno		
6	Publicidad de las versiones estenográficas de las sesiones en Sala (del Pleno)		
7	Publicidad de la constitución de las comisiones		
8	Publicidad de la agenda de las comisiones		
9	Publicación de la asistencia de los legisladores a las sesiones de comisiones		
10	Publicación del resultado de votaciones de las sesiones en Comisión		
11	Publicación de las versiones estenográficas de las sesiones en comisiones		
12	Publicación y registro de obsequios que reciben los legisladores		
13	Publicación de información de viajes de los legisladores (dentro y fuera del país)		
14	Publicación de las asesorías externas		
15	Publicación de las actas derivadas de las sesiones de las comisiones		

	Publicado
	Publicado pero no es satisfactorio
	No publicado

## **Canal del Congreso**

Se transmite por televisión de paga y mediante su página web propia. Esto implica restricciones importantes para la audiencia que –en principio– se resolverán al abrir la transmisión mediante una señal abierta, además de transmitir

por radio y ampliar la cobertura de la página web. Éste ha sido uno de los medios principales en los últimos diez años para tener mejor conocimiento de cómo se conducen las discusiones y los procesos de toma de decisión en el Pleno de la Cámara. Otra de las mejoras en cuanto a la difusión por esta vía será la política de registrar todas las sesiones de las comisiones, que si bien no se transmitirán en vivo, estarán disponibles bajo demanda.<sup>8</sup> El portal está disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

### **Sistema de Información Legislativa (SIL)**

Incluimos esta página de la Secretaría de Gobernación como un medio oficial de información legislativa. A diferencia de las páginas de las Cámaras de Senadores y Diputados, aquí la información está mejor sistematizada y, aunque es más oportuna, tampoco es tan accesible, bajo los mismos términos que mencionamos arriba: la búsqueda no es simple, no utiliza un lenguaje ciudadano y se necesita cierta especialización en el tema.

### **RETOS**

En esta parte final compartimos lo que consideramos son las áreas de oportunidad para mejorar las prácticas de transparencia y acceso a la información en el poder Legislativo a partir, en primer lugar, del marco normativo y, después, de la tendencia al Parlamento Abierto.

## **Cambios normativos en proceso**

El cambio más importante es la reforma constitucional en materia de transparencia, promulgada en febrero de 2014. Una de las aportaciones medulares de la reforma es la ampliación de sujetos obligados directos, entre ellos el poder Legislativo, cuyas directrices sobre transparencia y acceso a la información podrá revisar el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como sus respuestas a solicitudes de información, en caso de que el o la solicitante lo requiera.

Una de las oportunidades que ofrecen los cambios normativos en proceso es impulsar que los sujetos obligados difundan, tanto en sus portales de transparencia como en sus páginas web, más y mejor información, tanto en rubros generales compartidos por todos ellos como en el ámbito particular de cada uno –es decir, obligaciones específicas de transparencia–. En efecto, estas ampliaciones de la garantía del derecho de acceso a la información también se plasmarán en el marco normativo, tanto en la Ley General que marcará las bases y los principios, las modificaciones a la Ley Federal, como en las reformas a los reglamentos internos de las Cámaras del Congreso.

Así, por ejemplo, nuestra propuesta de ampliación de las obligaciones de transparencia para el Senado y la Cámara de Diputados (además de las aplicables a todos los sujetos obligados) incluye, como mínimo:<sup>9</sup>

- I. Nombres, fotografía, currícula y datos de contacto de los diputados, senadores o asambleístas en funciones, así como las Comisiones y Comités a los que pertenecen.
- II. Las comisiones, los comités, incluyendo integrantes y secretarías técnicas, la lista asuntos turnados, resueltos y propuestos; datos de ubicación y contacto; agendas, planes de trabajo e informes.

- III. Agenda legislativa.
- IV. *Gaceta Parlamentaria*.
- V. Orden del día, bitácora de asistencia y sentido de votación de cada una de las sesiones del Pleno de la Cámara y de las Comisiones ordinarias.
- VI. Las iniciativas de Ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas.
- VII. Las Leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;
- VIII. *El Diario de Debates*.
- IX. Convocatorias, actas, versiones estenográficas, listas de asistencia y acuerdos de cada una de las sesiones del Pleno, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de los órganos de gobierno, de las comisiones ordinarias, especiales, bicamerales y cualquier otra unidad legislativa y administrativa.
- X. Votación nominal, de los dictámenes y acuerdos sometidos a la consideración del Pleno y resueltas en las comisiones, desagregadas por nombre, grupo parlamentario, fecha y sentido del voto.
- XI. Registro de las comparecencias de funcionarios del poder ejecutivo, así como los documentos que las acompañen o que se entreguen al legislativo producto de estos actos.
- XII. Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, así como un informe semestral de su cumplimiento.
- XIII. Asignación y destino final de los bienes materiales.
- XIV. Los informes anuales de los legisladores.
- XV. Informe de los viajes oficiales, nacionales y al extranjero, de los diputados o senadores, o del personal de las unidades administrativas, describiendo motivos de la comisión, lugar, fechas de salida y de regreso, montos de transporte y montos de viáticos asignados y erogados; objetivos del evento y resultados alcanzados.
- XVI. Los dictámenes de cuenta pública, así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes.
- XVII. Los convenios, acuerdos de colaboración o figuras análogas que se celebren, señalando el motivo, el nombre o razón social del ente, el tiempo de duración y los compromisos que adquieran las Cámaras, Asambleas o Congresos.
- XVIII. Las partidas presupuestales asignadas y los recursos económicos que son entregados al Órgano Legislativo, los grupos parlamentarios y sus legisladores, las coaliciones, los legisladores

independientes, las comisiones, los órganos de gobierno, las unidades administrativas, así como los informes que éstos presenten sobre su uso y destino final.

XIX. El monto ejercido y detallado de recursos públicos que se reciban para los informes de actividades de cada una de las y los diputados o senadores.

XX. El informe anual del ejercicio del gasto, que elabore la instancia respectiva en cada una de las Cámaras que integran el poder Legislativo.

XXI. Los demás informes que deban presentarse conforme a su Ley Orgánica y Reglamento respectivo de cada Cámara.

XXII. La dirección donde se encuentre ubicado el módulo de orientación y quejas ciudadanas o unidad administrativa similar de cada uno de los diputados, senadores o asambleístas, así como el tipo y número de gestiones que presten.

## **Tendencia Parlamento Abierto**

Como decíamos arriba, nuestra propuesta se inscribe en lo que denominamos *Parlamento Abierto*, uno de cuyos pilares es la transparencia y el acceso a la información, como se pudo ver claramente en los principios que mencionamos antes. Lo que tendríamos que pensar es en la forma de aterrizar esa mayor y mejor información e implementar o hacer cumplir en la práctica esas obligaciones de transparencia, en términos de los medios de difusión, los formatos y el lenguaje para que la información sea aprovechable y socialmente útil.

Desde la sociedad civil creemos que las siguientes directrices, con base en la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, pueden ser referentes para el cumplimiento en la práctica, es decir, para la forma específica en que se debe comunicar la información legislativa:

- La información parlamentaria debe estar disponible de forma gratuita a través de diversas herramientas y en

lenguaje sencillo, que ayuden a garantizar que la información parlamentaria sea comprensible para un amplio espectro de ciudadanos.

- La información será publicada en línea en formatos abiertos y estructurados, que permitan a los ciudadanos analizar y reutilizar esta información empleando todas las herramientas tecnológicas posibles.
- La información parlamentaria debe estar vinculada a información relacionada a la temática y ser fácil de buscar, así como capaz de descargarla en grandes cantidades para fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías para su exploración.
- Los sitios web parlamentarios permiten la comunicación con los ciudadanos, incluso en sociedades con limitado acceso a Internet, facilitando el acceso a la información a los intermediarios, quienes luego podrán difundir la información entre los ciudadanos.
- Los sitios web parlamentarios procurarán la utilización de herramientas interactivas para involucrar a los ciudadanos y ofrecer servicios de alerta o móvil.
- El parlamento deberá dar la preferencia a la utilización de formatos sin propietarios, y software libre y de código abierto.
- El parlamento tiene el deber de asegurar el uso tecnológico de la información parlamentaria, garantizando la privacidad de aquellos que acceden a la información.

Esto no es sólo un estado ideal sino algo que ya sucede en la práctica. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajamos el tema nos hemos esforzado en desarrollar medios y herramientas que faciliten el acceso a la información parlamentaria. Estas experiencias son ejemplos de la combinación entre el uso de tecnología, la creatividad, los

recursos limitados y la voluntad expresa de mejorar los mecanismos de divulgación de la información pública. Algunos de estos proyectos son:

- #app115: el equipo de Codeando México creó el concurso a partir de la noticia de que la Cámara de Diputados pagaría 115 millones de pesos por el desarrollo de una plataforma similar –junto con otros servicios–, sin que hubiera realmente justificación para ello.<sup>10</sup>
- Curul 501: es una plataforma web creada hace tres años por Fundar Centro de Análisis e Investigación, que permite a los ciudadanos conocer sobre los proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados, opinar y expresar su voto sobre las iniciativas, así como conocer quién es tu diputado y poder contactarlo por diversos medios. Puede consultarse en [curul501.org](http://curul501.org).
- Borde Político: este proyecto ciudadano busca proveer información sobre las decisiones que toman los representantes y generar opinión de la ciudadanía para ser finalmente transmitida a los tomadores de decisión. Es un proyecto joven y que está ampliando su estrategia incluso a otros poderes, como el Judicial. Uno de sus principales objetivos es presentar la información en un lenguaje accesible para la ciudadanía. Puede consultarse en [bordepolitico.com](http://bordepolitico.com).

En el caso de los congresos, las buenas prácticas existen y, contrario a lo que se argumenta comúnmente, también suceden en contextos similares al nuestro. Podemos, desde luego, voltear hacia Finlandia y su experiencia de abrir al público, en un proceso de democracia directa, la redacción de una ley sobre protección al medio ambiente y uso de vehículos de nieve.<sup>11</sup> Sin embargo, considerando que un



contraargumento frecuente sobre estos ejemplos es que parecen inalcanzables para el grado de avance institucional y democrático de nuestro país, vale la pena recabar otros que se dan en congresos de la región. Basten dos ejemplos.

En Brasil la Cámara de Diputados tiene el portal E-democracia ([edemocracia.camara.gov.br](http://edemocracia.camara.gov.br)), enfocado en la comunicación con la ciudadanía y, mediante Internet, en la participación de la sociedad, bajo la idea de que de esa forma se construyen políticas públicas más realistas y realizables. Cuenta con dos espacios. El primero, para que cualquier persona vierta opiniones sobre lo que se discute en la Cámara y los representantes. El segundo es un espacio libre donde se proponen los temas clave para discutir. En ambos casos existe un compromiso de las y los diputados involucrados en los temas, de incluir las propuestas y acompañar el proceso de participación.

En Ecuador, la Asamblea Nacional ([www.asambleanacional.gob.ec](http://www.asambleanacional.gob.ec)) tiene un portal web que, sin las mayores especificaciones técnicas, logra generar un espacio comunicativo y de participación en el que el ciudadano puede proponer iniciativas de ley, conocer el trabajo de los legisladores y comisiones a partir de blogs que mantienen actualizados y en donde la información se presenta de forma sencilla y accesible. Cabe señalar que gran parte del contenido de la página se encuentra tanto en español como en quechua, dejando ver una política incluyente.

Los ejemplos mencionados, tanto de sociedad civil como de congresos, son muestra fehacientes de la transparencia útil. Resulta complicado seguir argumentando que no hay condiciones políticas o sociales para adoptar espacios formales de participación ciudadana, para lo cual, un paso inicial, es proveer más y mejor información. Cuando se pone al ciudadano en el centro de la decisión nos acercamos a la

información valiosa, al parlamento abierto, al escrutinio, a la participación y, por ende, a la rendición de cuentas y a una democracia más sustantiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* [en línea], <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>
2. La Alianza para el Parlamento Abierto en México [en línea], <http://www.tm.org.mx/la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-mexico-2/>
3. Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) [en línea], <http://gobiernomx.org/>
4. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, Op. cit.*
5. *Gaceta de la Cámara de Diputados* [en línea], <http://gaceta.diputados.gob.mx> ; *Gaceta del Senado* [en línea], <http://www.senado.gob.mx/>
6. *Directrices para sitios web parlamentarios* [en línea], <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>
7. *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*. Resultados para México [en línea], <http://bit.ly/ILTLmx>
8. “Discurso pronunciado por el Senador Alejandro Encinas Rodríguez, al rendir protesta como presidente de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso”, 21 de enero de 2014 [en línea], <http://bit.ly/1qvmrMB>; Primera Semana de Transparencia y Parlamento Abierto [en línea], <http://transparenciayparlamentoabierto.senado.gob.mx/index.htm>

9. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información propuesta por El Colectivo por la Transparencia y México Informate (30 de abril de 2014) [en línea], <https://app.box.com/s/66clkhayqmiz4weglm7>
10. Guillermo Ávila, “¿Cuánto vale la información legislativa?”, en *Animal político* [en línea], <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/03/18/cuanto-vale-la-informacion-legislativa/#axzz2lvcdXuFL>
11. The Governance Lab @ NYU, “Seven lessons from the crowd-sourced law reform in Finland” [en línea], <http://thegovlab.org/seven-lessons-from-the-crowdsourced-law-reform-in-finland/>

# Propuesta para el desarrollo de un sistema de metadatos web para la administración pública\*

MANUEL BLÁZQUEZ OCHANDO  
*Universidad Complutense de Madrid, España*

## INTRODUCCIÓN

**E**l desarrollo y uso de los metadatos en el sector de la administración pública está orientado a la gestión de información, a su tratamiento estadístico, a la organización de servicios, a la preservación de la documentación, a la gestión del acceso y a la privacidad de la información, así como a la identificación y calificación de los fondos.<sup>1</sup> Estas necesidades plantean el diseño de sistemas de metadatos más evolucionados, para adaptarse a la casuística de cada administración pública, según el corte y tradición en la gestión documental.<sup>2</sup> El objeto de esta investigación es analizar esquemas de metadatos, compararlos, determinar sus ventajas e inconvenientes para describir y representar la documentación de la administración pública, con el objetivo

---

\* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

de argumentar y proponer un nuevo desarrollo de metadatos mejorado.

#### ANÁLISIS DE METADATOS AGLS, E-EMGDE Y DC QUALIFIED

Se han seleccionado los metadatos Australian Government Locator Service (AGLS),<sup>3</sup> e-EMGDE<sup>4</sup> y Dublin Core Qualified, por considerarse los más importantes en el ámbito de la descripción documental de la e-administración pública y la descripción de recursos Web. El sistema de metadatos AGLS, Australian Government Locator Service, fue diseñado con el propósito de establecer un método normalizado de descripción para la documentación de la administración pública australiana que permitiera mejorar la visibilidad, disponibilidad e interoperabilidad de la información gubernamental y sus servicios. Para ello, los metadatos AGLS implementan aspectos de la Web Semántica,<sup>5</sup> con los que se identifica el objeto a describir a través del *dominio y rango*, detallando sus características y rasgos por medio de las *propiedades asociadas* al configurar estructuras de triples semánticas a partir de poder realizar, teóricamente, inferencias semánticas. Durante su fase de diseño, los metadatos AGLS implementaron 46 de los 55 metadatos DC Qualified, con lo cual se representó casi la mitad del número total de metadatos de la norma.<sup>6</sup>

El sistema de metadatos e-EMGDE, Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico, fue desarrollado como instrumento de descripción normalizado, para la documentación de la administración pública española, que posibilitara la gestión de documentos electrónicos y su interoperabilidad entre sistemas de información. El objetivo del esquema de metadatos e-EMGDE es la descripción del do-

cumento electrónico durante su ciclo vital, proporcionando una perspectiva archivística de la Documentación al encontrar, de esta forma, similitudes con las áreas de descripción de las normas ISAD-G. De hecho el esquema de metadatos está basado en una estructura jerárquica de elementos y subelementos que identifican las propiedades y características de los objetos a describir. Los metadatos e-EMGDE se basan en el modelo Australian Government Recordkeeping Metadata Standard (AGRkMS) australiano del que toman metadatos de seguridad, derechos, datos de contacto, idioma, palabras clave, calificación del documento, características técnicas, ubicación y prioridad. En relación con los metadatos AGLS, incluye la jurisdicción, los metadatos de seguridad, las características técnicas, y los derechos de acceso y uso.

Tanto los metadatos AGLS como e-EMGD están diseñados para tipificar entidades, documentos, agentes, actividades, regulaciones en general y relaciones, quedando perfectamente definido en su documentación técnica. Por ejemplo, en e-EMGD, las agrupaciones documentales (grupo de fondos, fondo, serie, agregación, expediente, documento simple), no sólo son compatibles con la documentación de la unidad administrativa, sino también y más importante, con el sistema archivístico español, lo que mejora la gestión y tratamiento de la información durante su ciclo vital. Lo mismo sucede con la tipificación de los agentes (instituciones, sistemas de información, personas físicas, personas jurídicas) que, a modo de autoridades, se identifican como participantes en la edición del documento, hasta su finalización. La identificación de los tipos de actividad, aun siendo menos precisa por no aportar valores específicos, sí permite distinguir entre función marco, función, actividad y acción para determinar, finalmente, una actividad concreta. Este método

permite diferenciar, en las normas e-EMGD, qué agente tiene una función y bajo qué regulación lleva a cabo su actividad.

Observando la *Tabla 1*, comparativa de los metadatos AGLS, e-EMGD y DC Qualified, pueden apreciarse algunas diferencias cuantitativas. Por ejemplo, el número total de metadatos es ligeramente superior en los metadatos e-EMGD a las AGLS, y se superan o alcanzan, en ambos casos, los 100 metadatos. DC Qualified, en su extensión terminológica DCTERMS, alcanza los 55 metadatos, lo que supone la mitad de los campos de descripción del sistema AGLS y e-EMGD. Por otra parte, ningún sistema de metadatos tiene especificado en su normativa de uso el análisis multinivel, según el grado de exhaustividad. Esto significa que su aplicación dependerá de la obligatoriedad de los metadatos y las políticas de aplicación de las instituciones, sin que exista un método que normalice la extensión de las descripciones y, por tanto, una recomendación en el método de descripción. Otro aspecto reseñable es la interoperabilidad nacional e internacional de los metadatos. Por ejemplo DC Qualified puede ser aplicado para una descripción de recursos Web o documentación administrativa, en sentido general, en cualquier país del mundo. Pero AGLS y e-EMGD son esquemas de metadatos específicos para un país, una normativa y una casuística administrativa muy concreta, acotando, con ello, sus límites de aplicación. Esto resta interoperabilidad internacional para ser compartidos en administraciones de nivel superior. Si bien AGLS puede ser implementada por cualquier país de la Commonwealth, el esquema e-EMGD está escrito íntegramente en español y no podría ser compartido por la Unión Europea, con lo que se reduce su ámbito de aplicación a los países hispanohablantes.

***Propuesta para el desarrollo de un sistema de metadatos web...***

**Tabla 1**  
Comparativa de metadatos AGLS, e-EMGDE y DC Qualified

	<b>AGLS</b>	<b>e-EMGDE</b>	<b>DC Qualified</b>
Número total de metadatos	100	117	55
Análisis multinivel según grado de exhaustividad	No	No	No
Análisis según obligatoriedad	Sí	Sí	Sí
Interoperabilidad internacional	No	No	Sí
Interoperabilidad nacional	Sí	Sí	Sí
Tipos de contenidos descritos	Documentos, Autoridades institucionales, Sujetos productores	Documentos, Agentes, Actividades, Regulaciones, Relaciones	Documentos, Recursos Web
Basados en DC Qualified	Sí	No	-
Basados en AGRkMS	-	Sí	-
Basadas en ISAD-G	No	Sí	-
Metadatos obligatorios	3	16	-
Metadatos condicionales	3	59	-
Metadatos opcionales	89	11	-
Metadatos recomendados	5	-	-
Metadatos de identificación	Códigos de referencia, título, títulos atribuidos, fechas, niveles de descripción, agrupaciones documentales, identificación de fondos y expedientes, características físicas de tamaño, dimensiones, volumen		
	20	16	17
Metadatos de descripción física	Características físicas de tamaño, dimensiones, volumen de la unidad de descripción		
	3	7	3
Metadatos de contexto	Instituciones relacionadas con el desarrollo de la tramitación de los documentos de la administración, participantes, historia institucional, reseña biográfica, historia archivística, forma de ingreso, adquisición		
	3	0	7



*Tabla 1 (cont.)*

	AGLS	e-EMGDE	DC Qualified
Metadatos de autoridades	Descripción de personas físicas, jurídicas, entidades públicas, privadas, familias, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales		
	17	4	2
Metadatos de contenido y estructura	Alcance, contenido, valoración o valores del documento (histórico, legal, administrativo, probatorio), selección de materiales y documentos, calendarios de transferencias, historia de la tramitación, ingreso, transferencia, trazabilidad		
	2	11	5
Metadatos de trazabilidad	Gestión interinstitucional de los documentos, tramitación, jurisdicción, bases legales del proceso administrativo, seguridad		
	14	13	0
Metadatos de condiciones de acceso y uso	Condiciones de acceso, uso, reproducción, idioma, lengua del documento, requisitos técnicos de reproducción, instrumentos de descripción, conservación		
	11	29	8
Metadatos de documentación asociada	Versiones de la documentación, documentación relacionada, unidades de descripción relacionadas, relación con documentación original		
	34	0	13
Metadatos de control	Códigos de control, referencias de identificación unívoca del recurso, documento, entidad o autoridad		
	1	4	1
Metadatos bibliográficos	Descripción de documentación bibliográfica, título, mención de responsabilidad, edición, publicación, serie, notas, referenciación bibliográfica, cita bibliográfica		
	3	0	3

Sobre la cuantificación de los metadatos según el sector o ámbito de aplicación, pueden clasificarse en parte, según áreas de descripción de las ISAD-G, tales como *identificación, contexto, contenido y estructura, condiciones de acceso y uso, documentación asociada, control*; y según áreas de descripción más precisas, se analizan los metadatos dedi-

cados a *características físicas, autoridades, trazabilidad y metadatos bibliográficos*. Según se detalla en la *Figura 1*, el número de metadatos de identificación resulta similar tanto en AGLS, como en DC Qualified y e-EMGDE. Las diferencias se encuentran en apartados como documentación asociada, en la que AGLS consta de una gran capacidad de interrelación entre recursos, debido a sus principios semánticos con los que se configura un total de 34 metadatos especializados. Sin embargo, los metadatos e-EMGDE ofrecen mejor cobertura en el apartado de condiciones de acceso y uso, conteniendo 29 metadatos especializados. Ello indica que prima la declaración de propiedades de reproducción, acceso, seguridad y casuística legal de protección del documento. Se contabilizan pocos metadatos de tipo bibliográfico y control, tanto en AGLS como en e-EMGDE, lo que significa que existe una reducida capacidad para abordar el tratamiento de tipos documentales, no administrativos. Tanto AGLS como e-EMGDE son esquemas de metadatos diseñados para utilizar los metadatos de identificación de forma polivalente, tanto para describir documentos como instituciones, personas, agentes y actividades, por lo que los campos de autoridades, contexto y descripción física, en muchos casos, están altamente integrados en los grupos de identificación, contenido y estructura.

Analizando con más detenimiento los metadatos AGLS, cabe destacar el empleo de prefijos denotativos de los metadatos y su contexto de aplicación. El metadato genérico viene precedido de la denominación AGLSTERMS;<sup>7</sup> el uso del prefijo AVAILTERMS declara la disponibilidad de la documentación y sus factores de acceso y uso; ADMINTERMS determina los datos del operador o gestor de la documentación, y finalmente, AGENTTERMS identifica las autoridades o agentes de la tramitación del documento. Esta clasificación interna

de los metadatos ayuda a distinguir su empleo, codificación manual y automática en sistemas de información, así como su recuperación e interpretación. Obsérvese que, a pesar de que cada metadato sugiere conceptos realmente complejos, la extensión del término resulta muy reducida en comparación con los metadatos e-EMGDE. De esta forma, aun mezclándose los metadatos, su uso y empleo es perfectamente distinguible a simple vista.

Los metadatos e- EMGDE se caracterizan por estar escritos en español y disponer de denominaciones más elaboradas, extensas y complejas que dependen del esquema jerárquico de elementos y subelementos que, por ejemplo, no rige el funcionamiento de las AGLS. De hecho, existen metadatos que superan los 50 caracteres de extensión, lo que supone una dificultad añadida, cuando se pretende codificar con el esquema e-EMGDE frente a denominaciones más sencillas. A pesar de todo, e-EMGDE completa en mayor medida el apartado de trazabilidad de la documentación, que supone el control de la normativa incoativa, la jurisdicción de las entidades y agentes, y el traslado e incluso la transferencia de la documentación entre instituciones, lo que favorece la gestión archivística de la documentación digital.

Desde el punto de vista teórico, los metadatos AGLS y e-EMGDE permitirían la descripción de la documentación administrativa, pero desde un punto de vista pragmático, se plantean diversos interrogantes. ¿Resulta sencillo identificar el tipo de objeto, elemento o agente que hipotéticamente se está describiendo con cada esquema de metadatos? En e-EMGDE, está comprobado que los valores ya están predefinidos, pero no es así en el caso de AGLS. ¿Es posible codificar de manera sencilla y manualmente los metadatos? En e-EMGDE resulta difícil reseñar cada metadato; por ello, su puesta en práctica resulta complicada. ¿Cómo saber que cada metadato

se refiere exactamente al documento y no al agente que lo está gestionando? En ambos casos, ello requiere la selección de los metadatos y su correcta combinación, que dependerá del centro catalogador que los aplique, sin que exista una ficha predeterminada para cada supuesto. ¿Cómo se podrían señalar las distintas autoridades, objetos y elementos que figuran en el contenido de los expedientes? En los metadatos e-EMGDE, pueden emplearse los metadatos de entidad relacionada y puntos de acceso, pero no termina de quedar claro si éstos se refieren al sujeto productor o la entidad de destino. En AGLS, también queda patente el mismo problema ya que, al igual que los metadatos e-EMGDE, depende de la existencia de un registro que catalogue cada autoridad y éste sea vinculado por los metadatos del registro principal del documento o expediente administrativo. Ello permite formular otra pregunta, ¿la descripción de la trazabilidad de los trámites administrativos con un expediente debe quedar reflejada en las descripciones de varios metadatos, o bien, a través de datos vinculados o linked data? El modelo de descripción híbrido permite un uso dual, describiendo autoridades y a la vez vinculándolas a su ficha meta-informativa, lo cual plantea un problema de normalización y probablemente de duplicación. ¿Podría simplificarse el modelo de metadatos para la administración pública y mantener el nivel de descripción, mejorando el orden y comprensión de la trazabilidad?

#### PROPUESTA DE METADATOS WEB PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A partir de estas reflexiones, se plantea una propuesta de metadatos web para la administración pública, que implica:

1) determinar qué documentos, autoridades, sujetos productores, agentes, funciones, servicios, relaciones y actividades deben ser descritas; 2) qué nivel de exhaustividad deberá tener la descripción: elaborar metadatos adecuados al nivel de profundidad, que faciliten la interoperabilidad entre organismos e instituciones nacionales e internacionales; 3) diseñar programas de edición y codificación asistida para la descripción y análisis de la documentación administrativa; esto es, el desarrollo de editores y sistemas de publicación de metadatos; 4) diseñar los sistemas de recuperación de información para aprovechar el sistema de metadatos propuesto.

## **Qué elementos y objetos deben ser descritos**

Coincidiendo con los esquemas de metadatos AGLS y e-EMG-DE, es necesario establecer una serie de elementos, objetos y agentes que claramente estén definidos y puedan ser descritos con garantías y de acuerdo a un método normalizado. Se propone que el nuevo sistema de metadatos incluya prefijos para identificar a qué elemento se le aplica la descripción correspondiente. De esta forma es posible determinar que la descripción corresponde a una agrupación documental, a una actividad o a varios tipos de elementos en la misma descripción (*Tabla 2*).

*Tabla 2*

Identificación principal de la documentación, tipos de agrupaciones documentales, agentes, actividades, marcos legales y trámites administrativos

Prefijo metadato	Denominación	Valores
DOCGROUP.	Agrupación documental	Fondo, subfondo, serie, subserie, sección, subsección, expediente simple, expediente compuesto, caja, legajo...
<meta name='DOCGROUP.identifier' type='Expediente simple' code='Código normalizado del expediente' title='Título del expediente' value='http://www.direccion-uri-del-recurso.es/'/>		

Tabla 2 (cont.)

Prefijo metadato	Denominación	Valores
AGENT.	Agente	Institución pública, Institución privada, persona física, persona jurídica, órgano, departamento, negociado, dispositivo, sistema de información, programa informático, base de datos, flujo de trabajo...
<meta name='AGENT.identifier' type='Institución pública' code='Código normalizado de la institución pública' title='Nombre o de la institución pública' value='http://www.direccion-uri-del-agente.es/'/>		
ACTIVITY.	Actividad	Meta, función, actividad, acción, proceso...
<meta name='ACTIVITY.identifier' type='Actividad' code='Código normalizado de la actividad' title='Denominación o descripción breve de la actividad' value='http://www.direccion-uri-de-actividad.es/'/>		
FRAMEWORK.	Marco regulatorio	Constitución, Real Decreto Ley, Real decreto Legislativo, Ley Autonómica, Ley orgánica, Ley ordinaria, Ley marco, Estatuto, Convenio, Tratado Internacional, Contrato...
<meta name='FRAMEWORK.identifier' type='Estatuto' code='Código normalizado del estatuto' title='Título o denominación del estatuto' value='http://www.direccion-uri-oficial-del-estatuto.es/'/>		
TRACE.	Trazabilidad	Incoación, edición, transferencia, expurgo, copia, firma, verificación, supervisión, sellado, compulsado...
<meta name='TRACE.identifier' type='Incoación' activitycode='Código de la actividad' agentcode='Código del agente que lleva a cabo la actividad' title='Denominación del trazo o prueba del proceso realizado sobre el documento, agente u objeto afectado por la actividad' date='fecha normalizada del cambio efectuado en el documento' value='http://www.direccion-uri-de-la-version-del-documento.pdf/'/>		

La identificación del elemento sujeto a descripción se lleva a cabo con el metadato *identifier*. Además, en la codificación se establecen atributos obligatorios para completar la identificación. El atributo *type* especifica el tipo de agrupación documental (DOCGROUP.identifier), agente (AGENT.identifier), actividad (ACTIVITY.identifier), marco regulatorio (FRAMEWORK.identifier) y trazo (TRACE.identifier) que se está identificando. El atributo *code* determina el código normalizado para el elemento que se describe y que actúa como

identificador unívoco del recurso. El atributo *title* contiene la denominación o título del elemento sometido a descripción. El atributo *value* permite aportar la dirección URI del documento, agrupación documental, agente, actividad, marco regulatorio y trazo o prueba del proceso, y sirve, al igual que el atributo *code*, de método de identificación unívoco susceptible de ser utilizado a modo de enlace de datos o linked data. Se establecen atributos especiales, como *activitycode* y *agentcode* para especificar el código de actividad y el código de agente implicados en la trazabilidad o tramitación de una agrupación documental, en concreto de un documento. De esta forma, es posible repetir el metadato *TRACE.identifier* tantas veces como cambios o trámites sufra el expediente administrativo o el documento que se esté analizando, con lo cual quedan reflejadas las actividades, agentes principales y fechas mediante el atributo *date*.

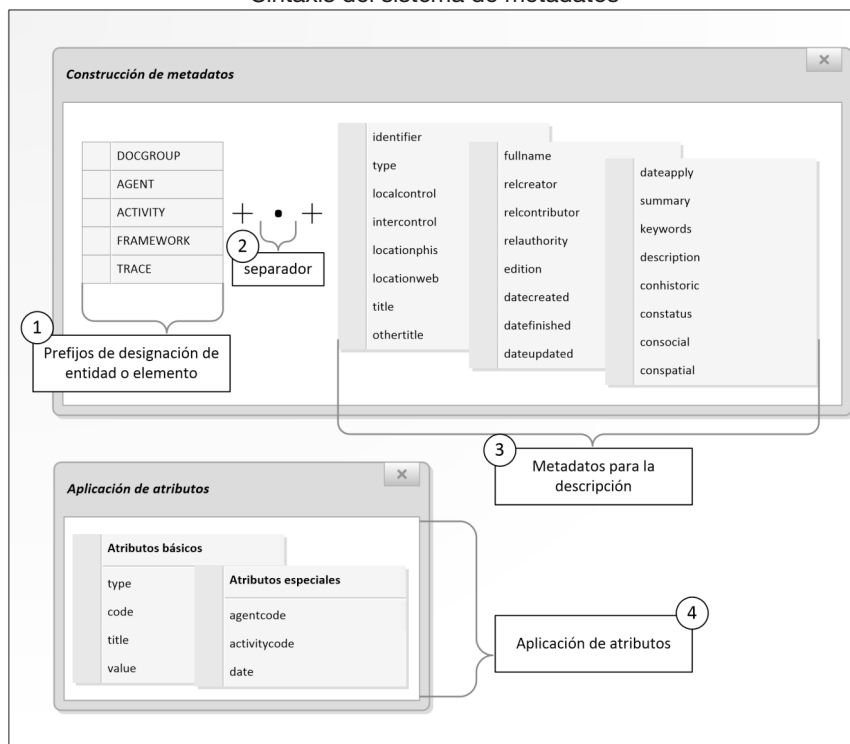
### **Qué nivel de exhaustividad deberá tener la descripción**

El nivel de exhaustividad no siempre es el mismo en todas las unidades administrativas y, por ello, lo normal es permitir cierta flexibilidad en el uso de los metadatos. No obstante, la identificación de los elementos, expuesta en la *Tabla 4*, debería ser obligatoria, ya que se considera la identificación básica de los recursos de la administración. Por tanto, un nivel superior de descripción es la introducción de los metadatos de la *Tabla 5*. En ésta, se exponen 48 metadatos diseñados para combinarse con los prefijos DOCGROUP, AGENT, ACTIVITY, FRAMEWORK y TRACE, de lo que un total de 240 posibilidades de combinación para la descripción (véase método sintáctico de combinación en *Figura 1*). Esta cifra supera el número total de metadatos diseñados en los

esquemas AGLS y e-EMGDE, permitiendo al catalogador elegir los más adecuados para describir cualquier supuesto.

*Figura 1*

Sintaxis del sistema de metadatos



A la vez, se observa cómo las áreas de descripción, en menor medida tratadas en AGLS e-EMGDE, han sido equilibradas, con lo que se favorece una mayor polivalencia analítica; por ejemplo, los metadatos *localcontrol* e *intercontrol*, que permiten la introducción de códigos de control nacional e internacional. En el ámbito de la identificación de las menciones de responsabilidad y el origen del documento,



los metadatos *relauthority*, *relcreator*, *relcontributor*, están destinados a la relación de los datos vinculados, vía linked data, de la autoridad, sujeto productor y colaborador, distinguiéndolos de un simple punto de acceso. La introducción de metadatos de contexto permitirá adaptar mejor la descripción, no sólo al ámbito de los archivos de oficina, sino también históricos. Con respecto al esquema e-EMGDE, se han reducido los metadatos de acceso y uso, obligando al catalogador a referir toda la información en los metadatos *rights*, *accessconditions*, *security*, *signature* y *classaccess*. Esto evita la dispersión de la información y ayuda a controlar con menos campos la información principal de acceso y sus restricciones clave (*Tabla 3*).

*Tabla 3*  
Metadatos para su combinación con los prefijos especificados

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
identifier	type='valor del prefijo', code='código de identificación', title='denominación de la identificación', value='identificador url unívoco', activitycode='código de actividad implicada', agentcode='código de agente implicado'	Identificación del sujeto/objeto	Identificación unívoca del sujeto, objeto que se describirá en el documento electrónico. Implicará el empleo de atributos type, activitycode, agentcode, title, date y value.
type	scheme='esquema del tipo de elemento', value='tipo de elemento definido por el catalogador'	Tipo de elemento	Se define el tipo de sujeto y objeto de acuerdo a los parámetros normalizados o según las necesidades del catalogador. De esta forma el metadato type puede registrar tipos de autoridad no recogidos en las normas y que sin embargo pueden figurar en los contenidos de la documentación administrativa.
localcontrol	scheme='esquema del código de control local', value='código de control local'	Código de control nacional	Código de control para referirse al elemento sujeto a descripción, dentro de las fronteras y jurisdicción de un país

***Propuesta para el desarrollo de un sistema de metadatos web...***

*Tabla 3 (cont.)*

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
intercontrol	scheme='esquema del código de control internacional', value='código de control internacional'	Código de control internacional	Código de control para identificar el elemento sujeto a descripción fuera de la jurisdicción nacional
locationphis	value='localización física'	Localización física	Datos que identifican la localización física del elemento sujeto a descripción
locationweb	value='url'	Localización electrónica	Localización electrónica por medio de URI o URL permalink del elemento u objeto sometido a descripción
title	value='título'	Título	Título o denominación propiamente dicho que corresponda con la entrada principal del documento, agente, marco legal, actividad, trazo o prueba
othertitle	value='otro título'	Otras formas del título	Otros títulos o denominaciones, subtítulo, título paralelo
fullname	value='apellidos, nombre'	Nombre completo	Nombre completo de una persona, manteniendo el orden alfanumérico según (apellidos, nombre)
relcreator	code='código de agente' value='url del agente'	Sujeto productor o autor	Entidad o persona responsable de la creación del documento, también denominado sujeto productor. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
relcontributor	code='código de agente' value='url del agente'	Colaboradores	Entidades o personas colaboradoras o coautoras del documento o agrupación documental, vinculados estrechamente al sujeto productor. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
relauthority	code='código de agente' value='url del agente'	Autoridades	Autoridades que están reseñadas o citadas en el contenido del documento administrativo y que sin embargo no pueden ser consideradas autoras, productoras o colaboradoras. Estas normalmente pueden ser personas, entidades, familias o lugares. Permite generar puntos de acceso añadidos. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.

*Tabla 3 (cont.)*

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
edition	value='datos de la edición'	Edición	Información de la edición, datos de mención de edición, características especiales, etcétera.
datecreated	value='fecha'	Fecha de creación	Fecha de creación o publicación. Puede ser utilizado como la fecha extrema de inicio.
datefinished	value='fecha'	Fecha de finalización	Fecha de finalización o cese. Puede ser utilizado como la fecha extrema final.
dateupdated	value='fecha'	Fecha de actualización	Última fecha de modificación del objeto o sujeto sometido a descripción.
dateapply	value='fecha'	Fecha de los derechos	Fecha de aplicación de una norma, de los derechos de un documento, de funcionamiento de una institución o agente. Depende del objeto o elemento identificado en la descripción.
summary	value='resumen'	Resumen/sumario	Resumen, índice o sumario breve del contenido de la agrupación documental, agente, marco legal, actividad.
keywords	value='palabras clave separadas por comas'	Palabras clave	Descriptores o palabras clave preeminentes para la recuperación del objeto o elemento descrito.
description	value='descripción del contenido'	Descripción	Descripción del contenido y estructura del objeto, elemento, sujeto identificado.
conhistoric	value='definición del contexto histórico'	Contexto histórico	Contexto histórico del documento, cuando es necesario realizar algún tipo de valoración.
constatus	value='definición del contexto jurídico y situación o estatus'	Contexto de situación	Contexto de la situación jurídica del documento.
consocial	value='definición del contexto social'	Contexto social	Contexto social en el que se publica el documento, declaración de intenciones y motivaciones sociales del mismo.
conspatial	value='definición del contexto espacial'	Contexto espacial	Descripción del contexto espacial, cuando sea necesario declarar detalles específicos relativos a direcciones, calles, edificios singulares o ubicaciones topográficas.

*Tabla 3 (cont.)*

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
contemporal	value='definición del contexto temporal'	Contexto temporal	Descripción exhaustiva de periodos, fechas señaladas en la entidad.
phisholder	value='denominación del soporte del documento'	Soporte del documento	En el caso de entidades documentales se refiere al soporte del documento y su material.
phisextent	value='extensión del documento'	Extensión	Extensión de la entidad documental.
phisdetails	value='detalles de las características físicas del documento'	Detalles físicos	Detalles físicos de la entidad documental. Por ejemplo, ilustraciones, gráficos, tablas estadísticas, grabados, etc.
phisdimensions	value='dimensiones del documento'	Dimensiones	Dimensiones de las entidades documentales descritas.
phisenclosed	value='materiales anejos o adjuntos, empaquetados o embebidos'	Material adjunto	Identificación, volumen y descripción de los materiales adjuntos o anejos a las entidades documentales descritas.
jurisdiction	scheme='esquema de jurisdicciones', value='denominación de la jurisdicción'	Jurisdicción	Jurisdicción o ámbito de aplicación de un marco normativo que se está describiendo. También aplicable a la jurisdicción de agentes, actividades y otros elementos descritos.
valuables	scheme='esquema de valores del documento', value='definición de los valores del documento'	Valores del documento	Especificación de los valores del documento: administrativo, jurídico-legal, probatorio, científico-tecnológico, histórico-testimonial, informativo.
relframework	code='código del marco normativo relacionado', value='url del marco normativo relacionado'	Marco normativo relacionado	Marco jurídico relacionado del que deriva, procede o forma parte el sujeto o elemento que se está describiendo. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
accessconditions	value='descripción de las condiciones de acceso'	Condiciones de acceso	Todos los aspectos relativos a las condiciones de acceso, legislación y protección legal de la información.
rights	value='descripción de los derechos aplicados'	Derechos	Derechos de propiedad intelectual, explotación y casuística aplicada al documento.
language	scheme='esquema de idioma', value='idioma o lengua de la entidad'	Idioma	Idioma o lengua de la entidad.

*Tabla 3 (cont.)*

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
signature	scheme='tipo de firma digital', value='firma digital'	Firma digital	Firma digital empleada para dar fe pública de la veracidad de una entidad documental.
security	value='descripción de seguridad'	Seguridad	Descripción de la política de seguridad de la entidad
class thematic	scheme='thesaurus   tags   udc   dewey   natlang', code='código de tesoro, clasificación decimal', value='denominación temática'	Clasificación temática	Clasificación temática del elemento u objeto que se está describiendo de acuerdo a un esquema normalizado.
class access	scheme='esquema de clasificaciones de acceso aplicado al caso', value='valor de la clasificación de acceso'	Clasificación de acceso	Clasificación de acceso o clasificación de la restricción del elemento u objeto descrito. Por ejemplo, libre acceso, público, oficial, secreto, máximo secreto, sensible, etcétera.
notes	value='anotaciones y textos aclarativos'	Notas	Notas y reseñas añadidas a la descripción de la entidad que está siendo descrita.
rel version prev	code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Relación con la versión anterior	Relación con una versión anterior del documento. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
rel version next	code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Relación con la nueva versión	Relación con una versión más moderna del documento. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
rel hier asc	type='functional   organizational   documentary', code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Relación jerárquica superior	Relación con una entidad, elemento, objeto superior dentro de una escala jerárquica. Pensado para la generación de cuadros de clasificación orgánica y funcional. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
rel hier desc	type='functional   organizational   documentary', code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Relación jerárquica inferior	Relación con una entidad, elemento, objeto inferior dentro de una escala jerárquica. Pensado para la generación de cuadros de clasificación orgánica y funcional. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.

*Tabla 3 (cont.)*

Metadato	Atributos	Denominación	Descripción
reldocument	scheme='esquema del tipo de relaciones', type='tipo de relación', code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Documento relacionado	Documento relacionado, necesario para la completar o extender la significación de la entidad. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
relcopy	scheme='esquema del tipo de copias', type='tipo de copia', code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Copia relacionada	Documento copia del original, borrador, copia compulsada, fotocopia. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.
relsource	code='código del elemento relacionado', value='direccion url del elemento relacionado'	Fuente de información relacionada	Entidad o documento considerada fuente de información relacionada. Diseñado para establecer una relación vía linked data con el código de agente correspondiente.

Finalmente, se aporta una visión distinta en relación al control de versiones y jerarquías organizativas de la información. Con los metadatos *relversionprev* y *relversionnext* se pueden relacionar la siguiente versión o la anterior al documento descrito. De la misma manera, con los metadatos *relhierasc* y *relhierdesc* puede definirse si un recurso, elemento o entidad se encuentra en relación superior o inferior jerárquica, desde el punto de vista del cuadro funcional, orgánico o documental. Esto hace posible la creación de estructuras y cuadros de clasificación necesarios para la organización administrativa y archivística.

## **Integración del método de edición**

Un fallo habitual en el desarrollo de esquemas de metadatos es precisamente no desarrollar editores que permitan la codificación automática de los mismos. Es muy recomendable integrar distintos editores, según los tipos de entidad y

elementos disponibles.<sup>8</sup> Esto significa que el editor deberá contemplar distintos esquemas de descripción para cada tipo de agrupación documental, agente, marco normativo y actividad, con los metadatos predefinidos, considerados óptimos para una descripción exhaustiva. Añadido a esto, los esquemas de descripción del editor deberán variar, dependiendo de la institución o centro catalogador, obteniendo un total de 17 esquemas de meta-descripción posibles (*Tabla 4*).

*Tabla 4*  
Edición de metadatos según centro catalogador y entidad descrita

Institución o centro catalogador	Elemento o entidad descrita	
Unidad administrativa	Fondo / subfondo	Persona física
Archivo de oficina	Serie / subserie	Persona jurídica
Archivo central	Sección / subsección	Familia
Archivo histórico	Expediente simple / compuesto	Marco legal / regulatorio
Biblioteca	Institución pública	Actividad
Centro de documentación	Institución privada	

## **Integración del sistema de recuperación**

Junto con los editores y los esquemas de meta-descripción adaptados para cada caso, se requiere de un sistema de recuperación oficial, que posibilite la recuperación de información de los contenidos codificados con los metadatos. El método de recuperación debe ser fiable y sencillo, tanto de desarrollar como de implementar y utilizar por parte de los destinatarios finales. En este caso, se propone la recuperación mediante web-crawler, ya que las estructuras generadas por los metadatos son lo suficientemente identificativas.

De no existir un sistema de recuperación, de nada sirve el esquema de metadatos, el esfuerzo de descripción de los contenidos, elaborados por el centro catalogador y, por ende, no terminará por hacerse transparente la información de la administración pública, al no existir un buscador o un medio de difusión integrado con el sistema de información de las unidades administrativas y los órganos de decisión gubernamental, ministerios, direcciones generales, secretarías generales, etcétera.

#### RECUPERACIÓN MEDIANTE WEB-CRAWLER

La recuperación por medio de web-crawler implica el diseño de un sistema de filtrado y extracción de metadatos del código fuente de cada página web. Este supuesto obliga al desarrollo del sistema de recuperación en las siguientes fases.

##### **Registro de las fuentes de información de la administración pública**

El registro de fuentes de información de la administración pública consiste en una lista o semilla de enlaces de direcciones URL, en las que se publican los contenidos con los metadatos propuestos. Conocer el origen de la publicación de la información permite mejorar la efectividad del proceso de análisis del web-crawler que se dirige exclusivamente a las fuentes indicadas y, a la vez, establecer un control de las mismas.



## **Diseño del código de extracción y filtrado de metadatos**

Un web-crawler puede analizar las páginas web de las direcciones URL indicadas en la lista de fuentes de información de la administración pública, descargando su código fuente e identificando los metadatos mediante la técnica de filtrado XPath (XML Path Language) (*Tabla 5*).

*Tabla 5*  
Método XPath de recuperación de metadatos

```
$metadata01 = $xpath1->query("meta[@name='DOCGROUP.identifier']");
for($i=0; $i<$metadata01->length; ++$i) {
    $item_metadata01 = $metadata01->item($i);
    $array_metadata01type[] = utf8_decode($item_metadata01->getAttribute('type'));
    $array_metadata01code[] = utf8_decode($item_metadata01->getAttribute('code'));
    $array_metadata01title[] = utf8_decode($item_metadata01->getAttribute('title'));
    $array_metadata01value[] = utf8_decode($item_metadata01->getAttribute('value'));
}
```

Se observa que los metadatos pueden ser identificados fácilmente mediante la consulta XPath *meta[@name='DOCGROUP.identifier']* indicando que el nombre del metadato se encuentra en el atributo *name*. El resto de atributos del metadato se obtienen mediante la función *getAttribute* de DOM, extrayendo en tal caso el tipo, código, título y valor del metadato. Este método permite revisar las 240 posibilidades de combinación de etiquetas y construir un registro completo de la descripción de la entidad descrita.

## **Almacenamiento en base de datos**

El almacenamiento del registro completo de la descripción de la entidad debería realizarse en base de datos Oracle, MySQL, PostgreSQL o similar, para garantizar un acceso a datos rápido y efectivo. También tiene la ventaja de favore-

cer el proceso de indexación y recuperación a texto completo, facilitando el desarrollo de servicios de consulta.

## FUTUROS DESARROLLOS

Planteadas las bases para el desarrollo de un esquema de metadatos para la administración pública, se propone su desarrollo completo. Ello conlleva la publicación de la normativa, sintaxis, vocabulario y metodología de aplicación, basadas en las recomendaciones de la presente investigación. Por otra parte, se propone el diseño y desarrollo de los editores y sistema de recuperación integral para los metadatos propuestos, de forma tal que pueda ser aprovechado por las administraciones públicas en diversos países, fomentando la reutilización de la información pública y la transparencia informativa de los gobiernos.

## CONCLUSIONES

El esquema de metadatos e-EMGDE permite diferenciar mejor que el esquema AGLS, los distintos agentes, agrupaciones documentales, relaciones y actividades de la administración pública, al contemplarlos en la tipificación de entidades sujetas a descripción. El esquema de interoperabilidad de e-EMGDE está adaptado a la casuística administrativa española, y no lo está para su compatibilidad europea e internacional. Ello es debido a que los metadatos están escritos en español y no en inglés, lo que dificulta su internacionalización. Los metadatos AGLS resultan más sencillos de identificar y codificar al emplear prefijos que delimitan las áreas de aplicación de los mismos. En el esquema de metadatos e-EMGDE,

los metadatos se construyen a partir de palabras y sintagmas completos que aumentan notablemente la extensión de los metadatos, llegando a superar los 50 caracteres y dificultando su codificación y uso manual. Los metadatos AGLS y e-EMGDE no disponen de editores de metadatos públicos y oficiales, lo que dificulta su implementación y tampoco cuentan con sistemas de recuperación normalizados para crear buscadores y directorios automatizados para aprovechar las descripciones efectuadas con ambos modelos. El esquema e-EMGDE destaca por presentar más metadatos dedicados a la descripción física y a las condiciones de acceso y uso. Sin embargo, carece de metadatos bibliográficos y de contexto. Por su parte, el esquema AGLS destaca en metadatos de documentación asociada para establecer relaciones vía linked data y en autoridades. La cantidad de metadatos destinados a la identificación de las entidades y agrupaciones documentales es similar, y no baja de 15 metadatos disponibles. Finalmente, es reseñable que el esquema de AGLS está en gran medida determinado por los metadatos DC Qualified, que ocupan cerca del 50% del esquema. Se propone que los elementos y objetos que deben ser descritos sean las agrupaciones documentales, agentes, actividades, ya propuestas en el esquema e-EMGDE y, además, se inscriban los marcos regulatorios y trazos propios de la tramitación administrativa. Este modelo plantea un nuevo modelo de metadatos para la descripción de la documentación que identifique, en primera instancia, el elemento sujeto a descripción por medio de un prefijo significativo (DOCGROUP, AGENT, ACTIVITY, FRAMEWORK) y un metadato de identificación, denominado (*identifier*). El método sintáctico de combinación de prefijos y metadatos expuesto proporciona 240 metadatos distintos, duplicando la capacidad descriptiva de los esquemas AGLS, e-EMGDE y DC Qualified y mejorando la flexibilidad y

adaptabilidad de la norma de descripción. También se logra simplificar el uso y manejo de los metadatos, facilitando su recuperación y edición posterior. Cualquier modelo de metadatos, con independencia de su objetivo, debe contemplar la creación de editores y esquemas de descripción para el entorno en el que será aplicado. Esto es tener en cuenta qué centros catalogadores lo utilizarán y, por otra parte, qué esquemas de descripción serán necesarios para cada objeto, elemento o entidad descrita con el sistema de metadatos. El método propuesto permite reflejar relaciones jerárquicas y cuadros de clasificación funcional y orgánica, aspectos claves que no son reflejados por ningún otro esquema de metadatos, excepto SKOS-Core y OWL.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. J. Hendler & T. Berners-Lee (2010), "From the Semantic Web to social machines: A research challenge for AI on the World Wide Web", en *Artificial Intelligence*, 174 (2), pp. 156-161 [en línea], <http://www.stanford.edu/class/cs227/Readings/hendler-berners-lee-semantic-web.pdf>
2. A. Cunningham (2010), "The Uses of Metadata in Public Administration", en *Digital Preservation Europe* [en línea], [http://www.digitalpreservationeurope.eu/publications/briefs/uses\\_of\\_metadata\\_in\\_public\\_administration.pdf](http://www.digitalpreservationeurope.eu/publications/briefs/uses_of_metadata_in_public_administration.pdf)
3. F. Schenk; F. Kruse; M. Klenke (2010) "From Simple Data Sources to a Complex Information System: Integrating Heterogeneous Data Models into an Information Infrastructure for the Public Administration", en *Gebalten auf der 24th International Conference on Informatics for Environmental Protection in Cooperation with Intergeo* [en línea], <http://enviroinfo.eu/sites/default/files/pdfs/vol6516/0540.pdf>

4. National Archives of Australia: AGLS Metadata Standard (2010) [en línea], <http://www.agls.gov.au/>
5. España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Metadatos para la gestión del documento electrónico (e-EMG-DE) (2013), en PAE, Portal Administración Electrónica [en línea], <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=381>
6. J. V. F. Dombeu & M. Huisman (2011), “Combining ontology development methodologies and semantic web platforms for e-government domain ontology development. arXiv preprint arXiv: 1104.4966” [en línea], <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1104/1104.4966.pdf>
7. L. Bountouri; C. Papatheodorou; V. Soulikias & M. Stratis (2009), “Metadata interoperability in public sector information”, en *Journal of Information Science*, 35 (2) 2007, pp. 204-231 [en línea], [http://eprints.rclis.org/12819/1/JIS-0707\\_-\\_v4\\_-\\_Metadata\\_Interoperability\\_in\\_Public\\_Sector\\_Information.pdf](http://eprints.rclis.org/12819/1/JIS-0707_-_v4_-_Metadata_Interoperability_in_Public_Sector_Information.pdf)
8. National Archives of Australia: AGLS Metadata Standard: Part1 – Reference Description (2010). [en línea], <http://www.agls.gov.au/pdf/AGLS%20Metadata%20Standard%20Part%201%20Reference%20Description.PDF>

# El proceso de publicación de los datos gubernamentales abiertos acerca de la clase de la Seguridad Social brasileña del Vocabulario Controlado del Gobierno Electrónico (VCGE)

CLÁUDIO JOSÉ SILVA RIBEIRO

*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*

DURVAL VIEIRA PEREIRA

*Universidad Federal Fluminense, Brasil*

## INTRODUCCIÓN

**A**ctualmente se invierten diversos recursos en la mejora de la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. La principal iniciativa que utiliza el Estado brasileño para efectuar esta interacción entre los ciudadanos y el poder público ha sido el Gobierno Electrónico. La base fue la “Propuesta de Política de Gobierno Electrónico” que surgió en el año 2000 a través de la idea de establecer un nuevo paradigma cultural de inclusión digital centrado en el ciudadano, con la reducción de costes unitarios, la mejora en la gestión y calidad de los servicios públicos, la transparencia y la simplificación de procesos.<sup>1</sup> Son fundamentales la inclusión social y la ampliación del empleo de la tecnología de la

información por el ciudadano, lo que permitiría la universalización y la democratización del acceso a los servicios.

Una de esas iniciativas se vuelve hacia los datos gubernamentales abiertos, lo cual puede considerarse como la “oferta de bases de datos en estado bruto, para que se manipulen, filtren o crucen con otras libremente, incluso permitiendo la construcción de nuevas aplicaciones y conocimientos por la propia sociedad civil.”<sup>2</sup> De esa manera, la publicación de los datos gubernamentales abiertos utiliza las tecnologías de la Web Semántica para que su empleo proporcione mejoras en la accesibilidad y reutilización de los datos.

Además, para que se alcance ese propósito, resulta imprescindible utilizar vocabularios para la descripción de los datos gubernamentales. Los vocabularios pueden utilizarse de dos maneras como esquemas: proveyendo un conjunto de propiedades que pueda tener un objeto, y como esquemas de codificación de vocabulario, describiendo el rango de valores que una determinada propiedad puede tomar formalmente. La utilización de vocabularios interconectados ayuda a adquirir conocimiento porque controla estrictamente y contextualiza los datos (conceptos, objetos y otros). Este enfoque permite trabajar con procesos similares de metadatos, y hace viable vincular vocabularios y registros de datos. Esto provee una infraestructura que permite el efectivo descubrimiento de la información y, por consiguiente, su empleo.<sup>3</sup>

La Empresa Tecnología e Informaciones de la Seguridad Social (Dataprev), de Brasil, destinó sus esfuerzos a la publicación de datos en el Ministerio de la Seguridad Social (MPS). El alcance del primer proyecto se dedicó a las informaciones sobre accidentes de trabajo, recogidos de los datos descritos en el *Anuario Estadístico de Accidentes de Trabajo* (AEAT). A través de estas informaciones se puede,

por ejemplo, construir un diagnóstico más preciso acerca de la epidemiología de estos accidentes y propiciar la elaboración de políticas más efectivas para las áreas relacionadas.<sup>4</sup>

Para que los principios de datos abiertos se cumplan completamente es necesaria la organización semántica de los datos publicados. Por eso, investigamos instrumentos de representación semántica de informaciones de seguridad social existentes y, por medio de esta investigación, localizamos el Vocabulario Controlado del Gobierno Electrónico (VCGE). Después de analizar la clase del asunto Seguridad Social dentro del dominio del Gobierno Electrónico brasileño encontramos que el dominio representado se podría revisar para ampliar el alcance de términos y de posibles usuarios.

De esa manera, este trabajo tiene por objetivo proponer una revisión de la clase de Seguridad Social representada en el VCGE, a fin de ampliar y corregir la representación que está disponible actualmente, con lo cual se abren posibles caminos al empleo de la semántica en la publicación de datos abiertos por Dataprev.

## REFERENCIAS TEÓRICAS

Hoy, la mayoría de las informaciones difundidas por el gobierno está publicada en formatos propietarios o con tecnología que restringe su acceso. Sólo publicar los datos no los vuelven accesibles. Es necesario permitir desagregarlos, reprocesarlos y reutilizarlos, y buscar nuevas aplicaciones y utilidades.

Los datos gubernamentales abiertos constituyen la publicación de informaciones del sector público “en formato bruto abierto, de manera de hacerlos accesibles a todos y permitir su reutilización, como la creación de *mashups* de



datos G.”<sup>5</sup> Además, los datos gubernamentales abiertos propician “el análisis de estos datos según varios puntos de vista; esta diseminación permite que la sociedad construya una visión más clara sobre el desempeño del gobierno frente a las metas establecidas, así como sobre el desarrollo de políticas públicas.”<sup>6</sup>

Los datos gubernamentales deben publicarse abiertamente por tres razones: para “aumentar la conciencia ciudadana sobre las funciones del gobierno para permitir mayor responsabilidad; [para] contribuir con informaciones valiosas sobre el mundo; y [para] permitir que el gobierno, el país y el mundo funcionen más eficientemente.”<sup>7</sup>

Al proveer significados a las “cosas” en *Web*, de modo que el lenguaje se descifre por máquina, capturando, procesando y relacionando datos de distintas fuentes, la Web Semántica<sup>8</sup> hace viable que la publicación de los datos gubernamentales abiertos se encuentre por quien la reutilice, dándoles otra utilidad a éstos. De esa manera, la publicación de datos gubernamentales abiertos debe basarse en la Web Semántica, porque así los datos y las conexiones entre documentos recibirán significados definidos, con metadatos en un formato estandarizado, lo que permite la comprensión de personas y ordenadores.<sup>9</sup>

Adicionalmente, la Organización del Conocimiento contribuye en apoyar la estandarización lingüística necesaria en la Web Semántica. Puesto que este campo del conocimiento es responsable de importantes estudios sobre vocabularios estructurados y formalizados, estos instrumentos de representación del conocimiento pueden permitir que la Web trabaje con los conceptos y sus relaciones, para una efectiva recuperación y utilización de la información.

En las Ciencias de la Información, *taxonomía* es una de las clasificaciones que se basan en las jerarquías de asuntos,

actuando como instrumento capaz de organizar y recuperar las informaciones y garantizando el control del vocabulario específico del área.<sup>10</sup> Permite que se establezcan estándares de alto nivel para la ordenación y la clasificación de información a través del empleo de mecanismos de herencia en la Web Semántica.<sup>11</sup>

Otro instrumento de representación del conocimiento utilizado en la Web Semántica, la ontología, se presenta como “un vocabulario común para una comunidad que necesita compartir información en un determinado dominio. Incluye definiciones de conceptos básicos en el dominio y las relaciones entre éstos, de manera que se puedan interpretar por máquina.”<sup>12</sup> Algunos estudios que implican Web Semántica denominan *taxonomía* a una especie de “ontología sencilla.”<sup>13</sup>

De esa manera, los vocabularios controlados, entre los cuales destacaríamos a las taxonomías y las ontologías, pueden contribuir a que se establezcan relaciones semánticas comprensibles; en el caso de la Web Semántica, no solamente por hombres, sino también por agentes de softwares. Además, cooperan en la interoperabilidad, detección de inconsistencias, formalismo para la representación y reutilización del conocimiento de un determinado dominio.

Diagnosticamos una proximidad, casi dependiente, entre datos abiertos, Web Semántica e instrumentos de Organización del Conocimiento, como ontologías y taxonomías. En realidad, hay áreas del conocimiento que tratan temáticas en común, en las cuales la asociación provoca el desarrollo recíproco.

## METODOLOGÍA

El recorte de este estudio contempla la taxonomía como el andamiaje de sustentación para el desarrollo de ontologías

en la Seguridad Social. Se trata de un estudio exploratorio que buscó identificar puntos en la clase de Seguridad Social del VCGE que podrían mejorarse. De esa manera, la metodología se dividió por etapas:

1. Selección de la clase de asunto sobre Seguridad Social del VCGE, en el dominio del Gobierno Electrónico brasileño, como recorte a observarse.
2. Identificación de posibles inconsistencias relacionadas con la categorización, especialmente sobre: el lenguaje elegido (natural o artificial); cobertura de los términos pertenecientes al alcance de la clase de asunto estudiado, y relaciones presentadas entre los términos.
3. Sugerencia de propuestas para revisión/modificación de la clase de asunto sobre Seguridad Social.

El caso aquí presentado es limitado e ilustrativo, no exhaustivo. Nuestro propósito es, en este momento, proponer la discusión sobre la utilización del VCGE como instrumento de organización del conocimiento para la publicación de datos gubernamentales abiertos.

## ANÁLISIS Y RESULTADOS

El VCGE es una evolución de la Lista de Asuntos del Gobierno brasileño (LAG). Es un esquema a utilizarse en el elemento asunto / categoría del Patrón de Metadatos del Gobierno Electrónico Brasileño (e-PMG). Para los gerentes de sitios y portales gubernamentales, los términos retirados del VCGE volverán más directa la presentación de los servicios disponibles en una estructura de directorio que se basa en sus indexadores.

El vocabulario estudiado presenta las relaciones genéricas y específicas entre los términos que caracterizan una taxonomía. Aunque los documentos sobre la creación del VCGE afirman que se utilizaron los principios de un tesaurus, el VCGE se acerca más a una taxonomía, porque posee una cantidad reducida de relaciones; no presenta, por ejemplo, las relaciones partitiva y asociativa, siempre presentes en un tesaurus.<sup>14</sup>

Cuando analizamos la clase relativa a la Seguridad Social brasileña en el esquema del VCGE (*Figura 1*), reconocemos que la representación que se hizo de la respectiva área no corresponde a su alcance temático. Términos importantes para el entendimiento de la Seguridad Social no están incluidos en el vocabulario.

*Figura 1*  
Seguridad Social en el VCGE

The screenshot displays the Vocabário Controlado da Gestão Pública (VCGE) interface. On the left, a tree view lists various categories, with 'Previdência social' highlighted in red. The right panel shows the details for 'Previdência social', including the 'Termo Autorizado (TA)', 'URI', 'Termo Geral (TG)', and 'Termos Específicos (TE)'. The 'Termos Específicos (TE)' list includes: Benefício assistencial ao idoso e ao deficiente, Benefício previdenciários, Aposentadoria especial, Aposentadoria por idade, Aposentadoria por invalidez, Aposentadoria por tempo de contribuição, Auxílio doença, Auxílio reclusão, Pensão por morte, Salário família, Salário maternidade, Pensões, Previdência básica, Previdência complementar, Previdência do regime estatutário, Previdência do servidor, and Reabilitação profissional.

Informações	Exemplos	Sugestões
<b>Termo Autorizado (TA):</b> Previdência social		
<b>URI:</b> <a href="http://vocab.e.gov.br/2011/03/vcge#previ">http://vocab.e.gov.br/2011/03/vcge#previ</a>		
<b>Termo Geral (TG):</b> <a href="#">Pessoa, família e sociedade</a>		
<b>Termos Específicos (TE):</b> <a href="#">Benefício assistencial ao idoso e ao deficiente</a> <a href="#">Benefício previdenciários</a> <a href="#">Pensões</a> <a href="#">Previdência básica</a> <a href="#">Previdência complementar</a> <a href="#">Previdência do regime estatutário</a> <a href="#">Previdência do servidor</a> <a href="#">Reabilitação profissional</a>		

Disponível em: <http://vocab.e.gov.br/2011/03/vcge#previdencia-social>

Un ejemplo de la falta de cobertura que se constató anteriormente es que, si un ciudadano necesita buscar por una especie de pensión de la cual se beneficia, no la encontrará representada, porque el término portugués *Pensão* no está clasificado por el VCGE. Se ausentan de la clase del VCGE sobre Seguridad Social las pensiones mantenidas, actualmente, por el Ministerio de la Seguridad Social.<sup>15</sup>

Otro punto de relevancia es que la Seguridad Social está subordinada a la clase de “Pessoa, família e sociedade”. Sin embargo, otras áreas, como “Saúde”, “Trabalho” y “Educação”, aunque estén conceptualmente vinculadas a los derechos y beneficios de la persona y de la sociedad, están en clases independientes. La categorización es un proceso que requiere estudiar el dominio de manera deductiva, es decir, determinar las clases de mayor alcance dentro de la temática elegida.<sup>16</sup> De esa manera, no quedan claros los principios que se utilizaron en el proceso de categorización de las categorías de asunto de la Seguridad Social brasileña. Creemos que, cuanto más evidentes son los términos, más fácil será su localización y utilización. Destacar algunas áreas en detrimento de otras, en el mismo nivel jerárquico, hace que el vocabulario pierda la consistencia entre las relaciones. Proponemos pasar la clase de Seguridad Social a un nivel jerárquico arriba, poniéndolo en el mismo nivel de las otras clases que se mencionaron en el párrafo anterior.

Además, se encontraron inconsistencias conceptuales, relativas al postulado de la monorreferencialidad. Sobre este aspecto, observamos los términos “Previdência do regime estatutário” y “Previdência do servidor” como términos distintos, pero que poseen una relación de equivalencia. Observamos todavía que el término “Previdência do regime estatutário” no se encuentra fácilmente en su dominio de la Seguridad Social; es más recurrente el término “Previdência

do servidor". La relación de equivalencia no está expresada en el vocabulario analizado, aunque esté descrita en la metodología de elaboración del VCGE. Luego, conforme lo que se observó en el párrafo anterior, hay dos términos distintos para representar un único concepto y, así, se pierde el control lingüístico de los términos, uno de los principios básicos de cualquier vocabulario controlado. Aunque en el lenguaje natural no existan sinónimos perfectos, debemos buscar en el lenguaje especializado el control de sinónimos o casi sinónimos.<sup>17</sup>

Una de las características de las taxonomías es que no incluyen definiciones para los términos, solamente para las relaciones jerárquicas.<sup>18</sup> El VCGE no posee definiciones para los términos, aunque se solicite, en la pestaña "Sugestões" (sugerencias), la colaboración de los usuarios del vocabulario para que compongan las notas de alcance (NA) con definiciones de los términos. Además, las definiciones constan en la metodología como una de las etapas de la elaboración del vocabulario en cuestión. Comprobamos, entonces, la voluntad de volver el VCGE todavía más específico y con relaciones mucho mejor definidas. Sugerimos, así, añadir a los términos las notas de alcance, que facilitarán la comprensión de cada término representado, proveyendo las características del concepto que permitirán su agrupamiento, e indicar las relaciones que traen seguridad al organizador del tesoro en el momento de establecer las relaciones.<sup>19</sup>

Vislumbramos que la utilización del vocabulario puede ir más allá de un mapa para navegación en páginas electrónicas del sector público brasileño. Su uso puede extenderse a otros propósitos, como por ejemplo: utilizarse por el Estado para representar el dominio —mapa conceptual— de cada sector público, enseñando su trayectoria a lo largo del tiempo; o puede emplearse por los ciudadanos en la des-

cripción, recuperación y reutilización de informaciones gubernamentales, atendiendo así la organización necesaria a la publicación de los datos abiertos.

Nuestras propuestas pretenden contribuir a que el VCGE se constituya como un instrumento dinámico de organización del conocimiento y que pueda responder a fines diversos, de acuerdo con los intereses de cada usuario. Con el desarrollo de los conceptos, de la estructura y de las relaciones entre los respectivos elementos, este instrumento podrá volverse, en el futuro, uno de los pilares para que se elabore una ontología en el ámbito del gobierno brasileño.

## DISCUSIÓN

Cuando se nos presenta el VCGE, reconocemos algunos puntos que convirtieron el vocabulario en inconsistente, principalmente para el empleo que se pretendía utilizar, es decir, en la relación semántica entre los datos publicados por Dataprev.

Es necesario definir vocabularios que representen los datos publicados, de manera que garanticen la posibilidad de lectura por máquina y de intercambio entre aplicaciones. Un vocabulario que se aplica a la estructura del VCGE es el *Simple Knowledge Organization System* (SKOS), que puede utilizarse conjuntamente con RDF (Resource Description Framework) para representar semiformalmente sistemas de organización del conocimiento, como tesauros, taxonomías y esquemas de clasificación.

Es necesario que haya el apoyo de los órganos relacionados para el empleo práctico de las tecnologías de la Web Semántica, con el propósito de que la publicación de los datos abiertos del sector público brasileño se vuelva efectiva

y reutilizable por los ciudadanos. La racionalización de los esfuerzos, a través del empleo de instrumentos de organización del conocimiento ya existentes, puede impulsar el desarrollo de nuevas investigaciones que harán viables la mayor participación de la sociedad en lo que atañe a la transparencia y a la *accountability* de las informaciones. Por lo tanto, necesitamos establecer asociaciones entre los órganos gubernamentales, las iniciativas privadas y la sociedad para la publicación y la reutilización de los datos abiertos, porque éstos se vuelven más poderosos cuanto más se usen.<sup>20</sup>

El Plan de Acción para la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA) prevé la prospección de ontologías y vocabularios existentes que se reutilizarán en la publicación de datos gubernamentales abiertos. El sitio [datos.gov.br](http://datos.gov.br) funciona como un catálogo colectivo de datos de los más diversos órganos públicos. De esa manera, los “datos del catálogo se clasificarán y agruparán conforme los temas (asuntos) que figuran en el Vocabulario Controlado del Gobierno Electrónico (VCGE).”<sup>21</sup> Aunque exista la expectativa de utilizar el VCGE en la organización semántica de los datos publicados, se demostró que el vocabulario en cuestión necesita revisarse y alterarse, a fin de perfeccionar la organización conceptual de las temáticas relacionadas.

Ante lo expuesto, en el contexto de utilización del VCGE como instrumento de organización del conocimiento empleado en la publicación de los datos abiertos del Estado brasileño, se fundamenta nuestra propuesta de revisión de la clase de la Seguridad Social. Al utilizar la metodología y los resultados aquí presentados, es necesario que otros órganos públicos, además de Dataprev, decidan analizar, proponer alteraciones y actualizaciones en las clases cuya temática contemple los datos gestionados por ellos.



## CONSIDERACIONES FINALES

Observamos la existencia de leyes que garantizan el acceso a las informaciones públicas, pero estas informaciones se diseminan de manera dispersa y con poca utilización por la sociedad. Se trata de recursos poco explorados todavía, debido a la dificultad de búsqueda, procesamiento y reutilización.

La población que produce datos también los consume. Por ello, el Estado y, más específicamente, la Seguridad Social necesitan perfeccionar los servicios ya existentes y, al mismo tiempo, elaborar otros nuevos que contribuyan en una relación de simbiosis entre ella y la sociedad.

Sin embargo, todavía deben vencerse muchos retos, tales como: ausencia de vocabularios controlados y de modelos conceptuales, deficiente cooperación entre las áreas públicas para compartir experiencias, falta de semántica entre los datos, e ineficaz difusión de los datos ya publicados.

Ante lo expuesto, esperamos, en trabajos futuros, conseguir enseñar la aplicación de lo que se propuso al VCGE y estimamos que otras clases reciban la misma atención aquí dispensada a la Seguridad Social. Ese vocabulario puede reutilizarse con muchos fines en el ámbito gubernamental; basta con que otros pares también se aficien en su desarrollo y a favor de la sociedad en general.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. A. Chahin *et al.* (2004), *E-Gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo.*

2. J. C. Vaz; M. M. Ribeiro; R. Matheus (2010), “Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil”, en *Cadernos PPG-AU/UFBA*, 9, pp. 45-62
3. E. Méndez; J. Greenberg (2012), “Linked Data for Open vocabularies and HIVE’s Global Framework”, en *El Profesional de la Información*, 21 (3), pp. 236-244.
4. C. J. S. Ribeiro; R. F. Almeida (2011), “Dados Abertos Governamentais (Open Government Data): instrumento para exercício de cidadania pela sociedade”, Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 12, 2011 (Brasília), *Anais...*
5. w3C Escritório Brasil (2009), *Melhorando o acesso ao governo com melhor uso da Web*.
6. C. J. S. Ribeiro; R. F. Almeida (2011), “Dados governamentais abertos...”, *Op. cit.*
7. T. Berners-Lee (2009), “Putting government data online” [en línea], <http://www.w3.org/DesignIssues/GovData.html>
8. J. Hendler; O. Lassila (2001), *The semantic web. Scientific American*.
9. T. Berners-Lee (2009), “Putting government data online”, *Op. cit.*
10. E. C. Aganette; L. Alvarenga; R. R. Souza (2010), “Taxonomias corporativas: um estudo sobre definições e etapas de construção fundamentado na literatura publicada”, Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 11, 2010 (Salvador), *Anais...*
11. M. L. A. Campos; H. E. Gomes (2008), “Taxonomia e Classificação: o princípio de Categorização”, en *DataGramaZero: revista de Ciência da Informação*, 9 (4).

12. C. H. Marcondes; M. L. A Campos (2008), “Ontologia e Web Semântica: o espaço da pesquisa em Ciência da Informação”, en *PontodeAcesso*, 2 (1), pp. 107-136.
13. D. L. McGuinness (2003), “Ontologies come of age”, en Dieter Fensel (ed.), *Spinning the Semantic Web: Bringing the World Wide Web to Its Full Potential*.
14. H. E. Gomes (Coord.) (1990), *Manual de elaboração de tesau-ros monolíngues*.
15. *Anuário Estatístico da Previdência Social* (2012), AEPS 2011, 20.
16. M. L. A. Campos; H. E. Gomes (2008), “Taxonomia e Classifi-cação...”, *Op. cit.*
17. H. E. Gomes (Coord.) (1990), *Manual de elaboração de tesau-ros monolíngues*, *Op. cit.*
18. J. A. Moreiro González (2011), *Linguagens documentárias e vocabulários semânticos para Web: elementos conceituais*.
19. H. E. Gomes (Coord.) (1990), *Manual de elaboração de tesau-ros monolíngues*, *Op. cit.*
20. G. Byrne; L. Goddard (2010), “The strongest link: libraries and linked data” en *D-Lib Magazine*, 16 (11/12).
21. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Se-cretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2012), *Plano de ação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos*.

***El acceso a la información gubernamental: experiencias y expectativas.*** La edición consta de 50 ejemplares. Coordinación editorial, Carlos Ceballos Sosa; revisión especializada, formación editorial y revisión de pruebas, Servicios Profesionales de Asesoría Financiera y Administrativa (SPAFA). Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información/UNAM. Fue impreso en papel cultural de 90 g. en Ediciones del Lirio S. A. de C. V., Azucenas 10, Colonia San Juan Xalpa, Delegación Iztapalapa, México, D.F. Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2014.