

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN N° 5 · Diciembre 2017

VALERIA MILANES

Desafíos en el debate de la protección de datos para Latinoamérica

MARÍA JOSÉ JORDÁN PALET

Análisis de la ley N° 20.730: características y desafíos

I. SERRANO, E. MARTÍNEZ y P. BELTRÁN

Una revisión crítica de La Ley española 19/2013

JORGE PÉREZ PÉREZ

Universidad Transparente: Transparencia Activa Focalizada para el Ámbito Universitario Chileno

ESTEBAN O. MORA-MARTÍNEZ

Acceso a la información en la Universidades Públicas de Costa Rica

ENTREVISTAS

José Alejandro Bermúdez | Karim Acuña | Luis Gustavo Parra



consejo para la
Transparencia

TS
&

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN N° 5 · Diciembre 2017

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

Agradecemos a nuestros colaboradores que han participado en el proceso de revisión de pares donde destacamos la dedicación de los miembros de nuestro Comité Científico que participaron en este proceso, así como también, a los académicos asociados a los Observatorios Regionales de Transparencia quienes con su dedicación y compromiso entregaron recomendaciones valiosas, pertinentes y relevantes que han permitido a los autores mejorar sus artículos, contribuyendo así a mejorar la calidad de nuestra publicación.

Destacamos además, el trabajo de coordinación y gestión de la Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, quienes hacen posible el desarrollo de esta Revista.



Publicaciones Consejo para la Transparencia

ISSN 0719-4595

Esta obra está licenciada bajo Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



Diseño y composición: Paulina Carrasco

Contenido

- 7 **EDITORIAL**
- 13 **VALERIA MILANES**
Desafíos en el debate de la protección de datos para Latinoamérica
- 33 **MARÍA JOSÉ JORDÁN PALET**
Análisis de la ley N° 20.730: características y desafíos
- 51 **I. SERRANO, E. MARTÍNEZ Y P. BELTRÁN**
Una revisión crítica de La Ley española 19/2013
- JORGE PÉREZ PÉREZ**
71 Universidad Transparente: Transparencia Activa Focalizada para el Ámbito Universitario Chileno
- 91 **ESTEBAN O. MORA-MARTÍNEZ**
Acceso a la información en la Universidades Públicas de Costa Rica
- 133 **ENTREVISTAS**
José Alejandro Bermúdez
Karim Acuña
Luis Gustavo Parra

COMITÉ CIENTÍFICO NACIONAL



Rafael Blanco Suárez

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



Ramiro Mendoza

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
Decano Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez.
Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.
Miembro del Consejo Directivo de Chile Transparente, capítulo chileno de Transparencia Internacional.
Santiago, Chile.



Claudio Nash Rojas

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
Doctor en Derecho de la Universidad de Chile.
Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y consultor internacional en materia de Derechos Humanos.
Santiago, Chile.



Juan Cristóbal Peña Fletcher

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



Alfredo Rehren Bargetto

Cientista Político de Allegheny College, Pennsylvania.
Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas, Austin.
Profesor Titular en la Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.



Marcela Ríos Tobar

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



Sebastián Soto Velasco

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



Tomás Vial Solar

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, PUC; LLM en Derechos Humanos, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Magíster en Derecho Público, mención Derecho Constitucional, PUC. Doctor en Derecho, University College London. Profesor de Derecho Constitucional, UDP. Investigador Centro de Derechos Humanos, UDP. Santiago, Chile.

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL



Guilherme Canela de Souza

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



Guillermo Cejudo Semblanza

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



Paloma Baena Olabe

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



Manuel Villoria Mendieta

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

Editorial Revista T&S, N°5 2017

Vivimos en una sociedad dinámica, que enfrenta constantes cambios sociales y tecnológicos, donde existe un mayor empoderamiento de los ciudadanos y también visiones más críticas de la autoridad, elementos que acompañados de los recientes casos de corrupción tanto en el mundo público como privado, derivan en mayores demandas de transparencia, la necesidad de generar mayores estándares de integridad y también de contar con mejores mecanismos de control de las acciones de las instituciones, así como de quienes ostentan posiciones de responsabilidad y poder.

Chile se hizo parte el año 2008 de una tendencia internacional en la promoción de la transparencia y el empoderamiento ciudadano a través de la promulgación de la Ley 20.285 a través de la cual, se instalan por primera vez el acceso a la información pública como un derecho universal (para todos los ciudadanos) y exigible (con mecanismos claros de reclamo en caso de vulneración), así como estándares de transparencia activa que implicaron la publicidad de gran parte de las actividades de las instituciones públicas. Tanto en Chile como en otras latitudes, se han ido instalando de manera progresiva normas en esta materia, las cuales buscan regular estándares de cumplimiento de las obligaciones formales de acceso a la información en las instituciones públicas.

En el caso chileno, en la víspera de los 10 años desde la promulgación de la Ley, es posible indicar que se cumple un ciclo de instalación y ahora se abren desafíos en subsectores específicos como las universidades públicas – y aquellas privadas que reciben financiamiento público – y la consolidación de un sistema integral de transparencia y probidad que debe posicionarse aunando en un solo cuerpo institucional, la garantía tanto del acceso a la información, como de otras normativas asociadas como por ejemplo, Lobby y Probidad.

Adicionalmente, durante los años de implementación de la Ley de Transparencia en Chile, hemos sido activos participantes del surgimiento de un nuevo impulso a la preocupación por la protección de los Datos Personales de los ciudadanos, impulso que ha sido apalancado por el desarrollo tecnológico y el uso intensivo de las redes sociales. Este fenómeno denominado de múltiples formas ya sea bajo la noción de *Big Data* o *el internet de las cosas*, ha derivado en nuevos desafíos sociales y normativos que en principio, pueden parecer contradictorios con el Derecho de Acceso a la Información, pero que en la práctica resultan complementarios para alcanzar un adecuado balance en el análisis del alcance de ambos derechos.

En este contexto, como equipo Editorial de la **Revista Transparencia y Sociedad**, estamos muy contentos de que este quinto número, aborde temas tan diversos que van desde una revisión del estado de la normativa en protección de datos de América Latina hasta el nivel de implementación y las implicancias de la aplicación de la Transparencia Activa en las universidades públicas.

Así, iniciamos esta publicación con el artículo de **Valeria Milanes**, quien tomando en consideración la importancia actual de la protección de los datos personales, propone un repaso por algunos rasgos generales de los sistemas normativos de Chile, México, Brasil y Argentina en la materia, analizándolos a la luz del recientemente reformado sistema de protección de datos personales europeo considerado el más completo hasta el momento. A través de esta revisión, identifica consideraciones e interrogantes que deberían estar presentes en todo debate relativo a la protección de datos personales en Latinoamérica.

Luego, contamos con el trabajo de **Ma. José Jordán**, quien desde la base del rol de los grupos de interés en los Estados democráticos modernos y su incidencia en la toma de decisiones políticas dentro

del Estado, realiza un análisis de la Ley chilena que regula el Lobby, la cual busca prevenir malas prácticas y situaciones anómalas como la captura de la autoridad pública por algunos grupos económicos en desmedro de la igualdad ante la ley. En su análisis del alcance e implicancias reales de la norma, muestra que, la normativa vigente en Chile, más que regular el Lobby, instala una obligación más de transparencia de la función pública.

En tercer lugar, tenemos un artículo en el que **Isabel Serrano, Esther Martínez y Pilar Beltrán**, realizan una revisión crítica de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno aprobada el año 2013 en España. Las autoras destacan algunos elementos en su análisis como la tardanza de la aprobación de esta norma en el contexto institucional internacional, destacando a su vez, que ha mejorado la situación que se vivía en España en torno a la transparencia a la administración pública, sin llegar a cumplir, no obstante, todas las expectativas que se habían generado en la sociedad. Discuten el que esta norma sea una ley de mínimos en cuanto a la publicidad activa, además de presentar complejidades en su implementación por recoger obligaciones que deben ser ampliadas en normas autonómicas, o en normas sectoriales, que pueden llegar a provocar desigualdades entre ciudadanos dentro del país.

Para finalizar la sección de artículos, contamos con dos trabajos que analizan la relevancia, alcance y desafíos de implementación de los estándares de transparencia en las universidades públicas. El primero de ellos corresponde al autor **Jorge Pérez**, quien realiza un análisis de la implementación de la normativa en las universidades públicas, tomando como referencia el caso de la Universidad de Chile. En su trabajo, identifica que la norma chilena establece obligaciones uniformes para todos los órganos de la administración del Estado, sin dar cuenta de las singularidades que pueden existir entre ellas.

De esta manera y dado que en la actualidad la transparencia debe ser más que un requisito de cumplimiento de estándares democráticos, y transformarse en una herramienta útil para la toma de decisiones tanto a nivel de los individuos como en las políticas públicas, el artículo propone una revisión de la información que se pone a disposición de los usuarios en los portales web de las universidades, para que sea más atinente, útil y relevante. Así complementa su análisis con la propuesta de incorporar a las universidades privadas a la adopción de estos estándares dado que entregan un bien público y reciben fondos del Estado. El segundo artículo en esta línea, es del autor **Esteban Mora-Martínez**, quien presenta un estudio longitudinal del nivel de cumplimiento del Acceso a la Información Pública (AIP) de las cinco universidades públicas de Costa Rica, medido a través del Índice de Transparencia del Sector Público costarricense (ITSP) generado por la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica en conjunto con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y Gobierno Digital (Racsa-GD). A través de este estudio, se muestra una progresión positiva en los índices de Transparencia Activa de las universidades evaluadas, donde destacan los avances en materia de la publicación de servicios y procesos institucionales y las dificultades para la información oportuna y completa de otros ámbitos de la gestión universitaria como son la información del personal institucional y la accesibilidad web para la información publicada y las solicitudes de acceso a la información.

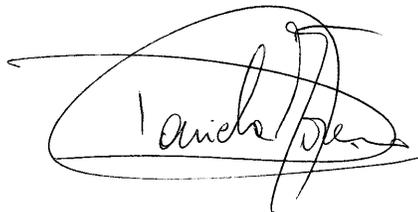
Por su parte, en nuestra sección de entrevistas, contamos con la participación de actores vinculados a la protección de datos personales, con entrevistas realizadas en el marco del XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, realizado en Santiago de Chile en el mes de Junio de 2017. Entre nuestros entrevistados contamos con expertos que analizan el tema desde distintas aristas, así contamos con la

participación de **Luis Gustavo Parra**, Coordinador de Protección de Datos del INAI – México, quien discute de los principales desafíos normativos, institucionales y sociales para la adecuada implementación de leyes de protección de datos personales, basado en la experiencia mexicana donde una sola institución autónoma, vela por la garantía legal del Derecho de Acceso a la Información Pública y la protección de datos personales. Desde el punto de vista de las empresas de telecomunicaciones, que manejan grandes volúmenes de datos y que enfrentan tanto desafíos éticos como técnicos en esta materia, contamos con la participación de **Karim Acuña**, Big Data & Advanced Analytics Manager de la empresa Telefónica Chile, quien compartió su visión de los desafíos para la industria y lo importante que fue la participación de la empresa Telefónica, en la definición de la norma europea de protección de datos personales, la que hoy se considera como referente internacional. Finalmente, nos entrevistamos con **José Alejandro Bermúdez**, Director Regional para América Latina de la empresa Nymity y quien fuera Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales y uno de los promotores y redactores de la Ley General de Protección de Datos colombiana. En esta entrevista, nos compartió su visión integral del tema, donde plantea su visión del balance necesario entre las normativas de protección de los derechos ciudadanos y la flexibilidad que debe existir para que las normas puedan aplicarse de manera efectiva, sin limitar los beneficios sociales y de desarrollo económico presentes en el *Big Data*.

Los trabajos y contenidos presentados en esta **quinta entrega de Transparencia y Sociedad** constituyen un aporte a la reflexión sobre los desafíos presentes en la implementación y desarrollo de la Transparencia y normas asociadas a ella, como son la protección de datos personales y el lobby, así como la mirada más específica de la aplicación de las normas de transparencia en subsectores específicos como son las universidades públicas.

Nos llena de alegría contar con autores que representan a cuatro países de Hispanoamérica: Argentina, Chile, España y Costa Rica, hito que nos llena de orgullo en términos del crecimiento internacional de nuestra publicación. Además, la diversidad de temas tratados en este número, complementado con las especialidades de los autores y países representados, refleja el espíritu de nuestra publicación: aportar al debate sobre la transparencia con una mirada interdisciplinaria e inclusiva, generando un espacio donde se encuentren distintas visiones y reflexiones.

Para concluir esta presentación, invitamos a quienes estén interesados en debatir, reflexionar, investigar y aportar a la discusión pública sobre las temáticas propias de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información a participar en esta publicación¹.

A handwritten signature in black ink, enclosed within a large, hand-drawn oval. The signature is cursive and appears to read 'Daniela Moreno Tacchi'.

DANIELA MORENO TACCHI
Directora de Estudios
Consejo para la Transparencia

² Toda la información sobre estándares de publicación y convocatoria se encuentra disponible en el sitio: <http://www.eplt.cl/transparenciaysociedad>

DESAFÍOS EN EL DEBATE DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PARA LATINOAMÉRICA

VALERIA MILANES

Abogada Especialista en Derecho Informático Universidad de Buenos Aires.
Directora del área Digital de la Asociación por los Derechos Civiles,
Argentina.
Correo electrónico: vmilanes@adc.org.ar

Resumen

La protección de los datos personales tienen un rol trascendental en el contexto actual, los profundos cambios acontecidos en el entorno tecnológico y las transformaciones que esto ha ocasionado en las prácticas del mundo de los negocios, en los cambios organizacionales del Estado y en la modificación de la conducta de los individuos en Internet, lo convierten en un tema de preocupación e interés.

Este artículo elabora un análisis comparativo de las principales características de los sistemas protectorios de Chile, México, Brasil y Argentina a la luz del reformado sistema de protección de datos personales europeo, resaltando algunas características relevantes. Esto permite la identificación de ciertas consideraciones que deberían estar presentes en todo debate relativo a la protección de datos personales en Latinoamérica.

Palabras Claves: Protección de datos personales, Latinoamérica, normativa comparada.

Abstract

Personal data protection has a transcendental role in the contemporary context, due to the profound changes that have taken place in the technological environment and the transformations associated to business practices, organizational changes of the government practices and the online behavior of individuals. This article compares the characteristics of data protection systems in Chile, Mexico, Brazil and Argentina. At the same time, the article inquires about the relation between those systems and the recently reformed European data protection system, highlighting some relevant characteristics. The exercise allowed the identification of important considerations that must be included in every debate related to the data protection in Latin America.

Key words: Personal data protection, Latin America, comparative regulation.

INTRODUCCIÓN

Los datos personales tienen en el contexto actual un rol trascendental, provocado por los profundos cambios acontecidos en el entorno tecnológico y las transformaciones que lo anterior ha ocasionado en las prácticas de las empresas y en sus modelos de negocio, en los cambios organizacionales del Estado y en la modificación de la conducta en línea de los propios individuos.

El aumento sustancial en los flujos transfronterizos de datos motivado en la mayor integración económica y social y el mayor intercambio entre operadores públicos y privados, con más el notorio incremento de la economía digital han generado un escenario en el que todos estos factores interactúan a tal punto que a veces se torna dificultoso establecer los límites entre ellos.

Cada vez más datos de las personas son recolectados, almacenados y son objeto de tratamiento de todo tipo, generando incluso nuevos datos a partir de ese tratamiento de los que el individuo en el que se originó la información muchas veces ni siquiera está al tanto. No se trata solo de datos que el sujeto genera de manera consciente, sino también de aquellos datos que genera con cada movimiento que realiza en línea (metadata) y que por lo general desconoce y está más allá de su control.

En este contexto complejo y de cambio vertiginoso confluyen el derecho al desarrollo económico y tecnológico de los pueblos, la libre iniciativa, y la libertad de competencia, pero también el derecho a la libertad de expresión, de comunicación y de opinión; el derecho a la inviolabilidad de

la intimidad, de la vida privada, del honor y de la imagen; el derecho de acceso a la información; el derecho a la privacidad y de la autodeterminación informativa.

Además de los derechos mencionados anteriormente, también deben considerarse el derecho a la igualdad y no discriminación, en concurrencia con el derecho a la transparencia, y el derecho a recibir una explicación acerca de los criterios en los que se basa una decisión automatizada mediante el uso de algoritmos, surgidos estos últimos en el contexto del Big Data (Fij, 2015). Para mayor ilustración acerca de lo que se entiende por Big Data, sirva la definición de Ricardo Barranco: *"...en términos generales podríamos referirnos como a la tendencia en el avance de la tecnología que ha abierto las puertas hacia un nuevo enfoque de entendimiento y toma de decisiones, la cual es utilizada para describir enormes cantidades de datos (estructurados, no estructurados y semi estructurados) que tomaría demasiado tiempo y sería muy costoso cargarlos a un base de datos relacional para su análisis. De tal manera que, el concepto de Big Data aplica para toda aquella información que no puede ser procesada o analizada utilizando procesos o herramientas tradicionales"* (2012).

Cabe agregar a lo anterior que algunos de los aspectos más cuestionados son los derivados de "la caja negra", que en forma general se refiere a aquellos algoritmos a los que no se tiene acceso sea por cuestiones de propiedad intelectual o propiedad privada, sea porque escapan al entendimiento de la mayor parte de la población e incluso de sus propios diseñadores cuando se trata de

supuestos de auto-aprendizaje del algoritmo (Mittelstadt et. al. 2016).

Los datos personales y la información que de su utilización y tratamiento puede generarse, ponen al individuo en el centro de la escena. Las herramientas para el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa que las legislaciones de protección de datos de la década de 1990 contienen pueden parecer insuficientes ante nuevas realidades. Sirvan de ejemplo fenómenos como la decisión algorítmica (Cannataci, 2016), el aprendizaje automático -*machine learning*- o la inteligencia artificial (Doneda y Almeida, 2016), que poco lugar dejan para el consentimiento o el control que el individuo pueda dar o hacer respecto de su información (Guerrero, 2007).

Es así como diversos organismos o instancias internacionales, tanto con vocación global como regional, y tanto de representación gubernamental, como también de representación técnica e inclusive de sociedad civil han comenzado a elaborar lineamientos y principios tendientes a fortalecer la protección de la privacidad y de los datos personales, a la vez que buscan resguardar y equilibrar los demás derechos que confluyen en este esquema.

Esos instrumentos son de diverso tipo y alcance, en la mayoría de los casos están presentados como guías o principios sugeridos o propuestos. Cabe resaltar asimismo que estos instrumentos buscan armonizar y ponderar el impacto de uno o varios de los derechos mencionados con otros intereses, vinculados a su propia esfera de acción.

Como ejemplo de principios y guías elaborados como propuestas o sugerencias a ser implementados por actores determinados, según el tipo de organización de que se trate, pueden mencionarse de modo no exhaustivo:

- Directrices concernientes a Archivos Computarizados de Datos Personales adoptada por resolución por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1990).
- Resolución sobre Privacidad en la Era Digital adoptada por la Asamblea General de la organización de las Naciones Unidas en 2016, que modificó y actualizó posicionamientos anteriores.
- Directrices sobre la Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que fueron inicialmente publicadas en el año 1980 y actualizadas en el año 2013.
- Propuesta de Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas, adoptadas por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2015).
- Marco de Privacidad para la organización internacional de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, 2005).
- Consideraciones de Privacidad para Protocolos de Internet, Pedido de Comentarios N° 6973 (RFC por sus siglas en inglés) del Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (IETF, 2013).

- Estándares Internacionales sobre Protección de Datos Personales y Privacidad adoptadas en la 30° Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad (Agencia Española de Protección de Datos, 2009).

- Estándares de Privacidad en un Mundo Global, Declaración de la Sociedad Civil del 3 de noviembre de 2009 en Madrid, España (The Public Voice, 2009).

LA IMPORTANCIA DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE LOS DATOS PERSONALES

El desarrollo de fenómenos como el *Big Data*, el internet de las cosas, la decisión algorítmica, el aprendizaje automático o la inteligencia artificial ponen en jaque elementos fundantes del sistema de protección de datos, tal como la noción de consentimiento. La adopción de decisiones automatizadas y la elaboración de perfiles mediante algoritmos que pocos conocen o entienden, paradójicamente excluyen a su protagonista principal, que es el titular de los datos personales.

De tal suerte y para ilustrar con un ejemplo uno de los tantos desafíos que generan los avances tecnológicos, aparecen figuras como la del “interés legítimo” o la del “uso compatible de datos” -que habilitan facultades de tratamiento en cabeza del sujeto responsable de la recolección y tratamiento de datos más allá del conocimiento y consentimiento del titular de dichos datos, como alternativa a la figura del consentimiento expreso, libre e informado.

La posible incorporación de la figura del interés legítimo ha despertado preocupación de diversos actores en estas latitudes, por diversas razones, entre las que se pueden señalar:

- Esta figura otorga a otras partes distintas al titular de los datos el reconocimiento de intereses legítimos en el procesamiento, uso o transferencia de determinada información,

- permite sobrellevar circunstancias en las que no es posible obtener el consentimiento del titular, desplazando el ejercicio de derechos o la prevención de daños al procesamiento de sus datos.

- puede llegar a interpretarse como una excepción que permite una autorización general para todo tipo de tratamientos con cualquier tipo de propósito, sin ningún control o conocimiento por parte del titular de los datos.

Así es como la figura del “interés legítimo” o “el uso compatible de datos” relativiza la participación del titular en ocasión de la recolección y tratamiento de sus datos, trasladando dichas facultades al responsable del tratamiento de los datos, pudiendo afectar los derechos de los titulares de los datos personales, es decir, los ciudadanos.

DISTINCIÓN ENTRE PRIVACIDAD Y DATOS PERSONALES

Resulta conveniente aclarar que en Europa, el derecho a la protección de los datos personales tiene reconocimiento legal como

derecho distinto al derecho a la privacidad. Varias constituciones nacionales europeas contienen previsiones distintivas en este sentido.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada el 7 de diciembre de 2000, establece una clara distinción entre uno y otro derecho. Mientras que el artículo siete consagra el derecho la vida privada y familiar, el artículo ocho reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de los datos personales que le conciernan.

Por su parte, y como ejemplo de normativa de aplicación directa, el Reglamento General de Protección de Datos (UE) N° 2016/679, dictado por el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa el 27 de abril de 2016, se refiere explícitamente a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

El Reglamento, que si bien ya está en vigor, será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018 en todos los países que integran la Unión Europea (UE) y resulta superior -en tanto aplicación y garantías vinculadas a la autodeterminación informativa y protección de datos personales- de la anterior Directiva 95/46/CE, a la que deroga.

La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental para la UE, que asimismo entiende que el tratamiento de datos personales debe estar concebido para servir a la humanidad. Considera también que el derecho a la protección de los datos personales no es un derecho absoluto, sino que debe considerarse en relación a

su función en la sociedad y mantener un equilibrio con otros derechos fundamentales, conforme el principio de proporcionalidad. El Reglamento, tal como se consigna en sus considerandos, respeta todos los derechos fundamentales y observa las libertades y los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular el respeto a la vida privada y familiar, del domicilio y de las comunicaciones, la protección de los datos de carácter personal, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, la libertad de empresa, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo, y la diversidad cultural, religiosa y lingüística .

El aumento sustancial en los flujos transfronterizos de datos personales motivado en la mayor integración económica y social resultante del funcionamiento del mercado interior, como así también el incremento dentro de la UE del intercambio de datos entre los operadores públicos y privados, incluyendo a las personas físicas, asociaciones y empresas; resalta la relevancia de la generación de la confianza necesaria para el desarrollo de la economía digital en el mercado interior. Asimismo, se debe garantizar un nivel uniforme y elevado de protección para las personas físicas y eliminar los obstáculos a la circulación de datos personales dentro de la UE y para ello, el nivel de protección de los derechos y libertades de las personas físicas referidas al tratamiento de dichos datos debe ser equivalente, mediante normativa coherente y homogénea.

La anterior Directiva 95/46/CE, vigente durante 20 años, permitió a la UE recorrer

un largo camino en materia de protección de datos personales, con organismos y entidades dedicadas exclusivamente al análisis, estudio y resolución de cuestiones vinculadas, como el Grupo de Trabajo del Artículo 29 o el Organismo Supervisor de Protección de Datos Europeo .

El Reglamento 2016/679 (UE) tendrá alcance más allá de sus fronteras. Por un lado, afecta a empresas que, aunque no tengan establecimiento en la UE, ofrezcan sus productos allí. Por otro lado, el Reglamento dispone la revisión periódica de la adecuación otorgada por la Comisión Europea a terceros países que reciben transferencias de datos desde la UE. Argentina y Uruguay cuentan con dicha adecuación.

Sin perjuicio de ello y a pesar de encontrarse pendiente su plena implementación, el Reglamento resulta ser un valioso ejemplo en cuanto a su finalidad de armonización normativa supranacional de aplicación directa y al fuerte otorgamiento de garantías y protección de derechos humanos con especial hincapié, claro está, en la autoterminación informativa, que garantiza a las personas físicas tener el control de sus propios datos personales.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

A la luz de las circunstancias, inquietudes y nuevas dinámicas mencionadas en los párrafos anteriores, toca mirar a América Latina. Siguiendo a Cerda (2012), los sistemas legales latinoamericanos, que comparten la tradición del derecho civil continental

europeo, han reconocido también como entidades legales diferentes, el derecho a la privacidad y el derecho a la protección de los datos personales.

El derecho a la protección de datos tiene reconocimiento constitucional. En general, las constituciones de la región reconocen el derecho a la privacidad, pero también incluyen el llamado recurso de hábeas data, que es el derecho a la protección de los datos personales, tal el caso de las constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú o Venezuela. Pero aun cuando esta previsión no esté contenida en forma expresa en los textos constitucionales, las Cortes pertinentes han reconocido el derecho de control de la propia información.

Así, Cerda (2012) destaca que el constitucionalismo latinoamericano ha sido, comparativamente, más eficiente en la protección del derecho a la protección de los datos personales que las protecciones constitucionales desarrolladas en otros países, e identifica tres elementos:

- El reconocimiento del derecho a la protección de datos personales como derecho autónomo;
- el otorgamiento de remedios constitucionales para dicha protección;
- y siguiendo aún más la tradición constitucional europea, mediante el reconocimiento de derecho y otorgamiento de acciones no sólo respecto del sector público, sino también contra actores no estatales.

Sin embargo, la protección constitucional no es suficiente, debido a causas bastante

comunes en la región, por ejemplo: los altos costos transaccionales, la ineficiencia en la prevención del incumplimiento, la falta de *stare decisis* de las decisiones judiciales -ya que, salvo contadas excepciones, sólo aplican al caso sujeto a decisión judicial-. A eso puede agregarse que las previsiones constitucionales son muy generales, dejando así mucho margen para la interpretación judicial, por lo que al ser aplicados a casos concretos pueden generarse decisiones ambiguas o equivocadas, generando así falta de certeza legal.

América Latina en general ha adoptado mayormente durante la década de 1990 leyes comprensivas para el procesamiento de datos personales, es decir, leyes que regulan el procesamiento automático y manual de datos personales tanto por el sector público como por el sector privado. De tal suerte ha seguido también la tradición europea de protección comprensiva, a diferencia por ejemplo de los Estados Unidos, cuya protección es fragmentada por sector y se basa, muy sucintamente, en criterios de privacidad y datos de alta sensibilidad, no en la autodeterminación informativa.

En su trabajo, Cerda (2012) señala que el modelo de protección de datos personales latinoamericano se encuentra en una fase de transición. La mayor parte de las principales economías de la región cuentan con protecciones constitucionales y leyes comprensivas de protección que regulan el procesamiento de datos personales tanto por el sector público como el privado.

METODOLOGÍA

A la luz de los desafíos que impone el contexto actual para la protección de datos personales de los ciudadanos, este artículo propone una revisión de los rasgos generales de los sistemas de protección de datos personales de cuatro países latinoamericanos: Chile, México, Brasil y Argentina al mes de agosto de 2017. Esta evaluación, se realiza a la luz de los estándares establecidos en el sistema de protección de datos personales europeo, que hasta el momento es la norma más exigente y comprehensiva a nivel mundial.

A través de este ejercicio, se espera identificar de manera clara algunas consideraciones que deberían estar presentes en todo debate legislativo relativo a la protección de datos personales en Latinoamérica.

Para avanzar en el análisis sobre la protección de datos personales en América Latina, es importante revisar algunos componentes fundamentales respecto a la aplicación efectiva de sus normas y constatar si la normativa actual, efectivamente responde a los desafíos generados por el desarrollo tecnológico y la cada vez más creciente transferencia internacional de datos personales. Por esta razón el artículo realiza un análisis comparativo de los estándares de protección de los datos personales y sus mecanismos de enforcement en Chile, México, Brasil y Argentina en base al trabajo realizado por Milanes (2016), que utilizó como fuente de información reportes elaborados para cada país por organizaciones no gubernamentales locales, estos reportes, analizan brevemente las características principales de los marcos

normativos de cada país, abordando el análisis de cada uno de los siguientes elementos: definiciones; principios relativos al tratamiento de datos, consentimiento; derechos del titular de los datos o interesado; responsabilidad y obligaciones del usuario de los datos y demás sujetos vinculados; transferencia y cesión; mecanismos para la aplicación y cumplimiento como autoridad de aplicación y control, sanciones, acciones en cabeza del titular y compensación por daños y perjuicios.

De manera complementaria, se resaltan las características principales del marco normativo de cada país de acuerdo con el sistema europeo, además de incluir los rasgos sobresalientes de los países en análisis.

RESULTADOS

En primer lugar, se realizó un análisis comparativo de los sistemas normativos

vigentes en Chile, Brasil, México y Argentina, como muestra la Tabla N°1, se observa que, en general, todos ellos cuentan con previsiones constitucionales sólidas relativas al reconocimiento y protección de la privacidad y la autodeterminación informativa como figuras jurídicas diferenciadas. También cuentan en general con previsiones normativas específicas, aunque con debilidades estructurales en el caso de Chile – que no cuenta explícitamente en la Constitución con el reconocimiento de *habeas data* y con la significativa excepción de Brasil, que no tiene una ley comprensiva de protección de datos personales.

Adicionalmente, se analizaron los principios rectores del tratamiento de datos personales reconocidos internacionalmente¹, a saber:

- **-de licitud, lealtad y transparencia**, que implica que los datos personales sean tratados de manera leal y lícita, y que

TABLA N° 1. COMPARATIVA DEL MARCO NORMATIVO

MARCO NORMATIVO	ARGENTINA	CHILE	MEXICO	BRASIL
Constitución Nacional				
Privacidad	+	+	+	+
Datos personales/habeas data	+	..	+	+
Ley de PDP	+	+	+	..

¹ Estos principios son mayormente recogidos en los sistemas legales de los países latinoamericanos de referencia; no contienen referencia al principio de minimización ni de responsabilidad proactiva, que sí están incluidos en el Reglamento europeo.

sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos;

- **-limitación de la finalidad:** que los datos recogidos no sean tratados posteriormente de manera incompatible con el fin para el cual fueron recolectados;
- **-exactitud:** los datos recolectados deben ser exactos y, cuando sea necesario, actualizados, debiendo tomarse todas las medidas razonables para que los datos inexactos o incompletos, con respecto a los fines para los que fueron recogidos o para los que fueron tratados posteriormente, sean suprimidos o rectificadas;
- **-limitación en el plazo de conservación:** el plazo de conservación de

los datos deberá ser el mínimo posible teniendo en cuenta la finalidad para la cual fueron recogidos

- **-integridad y confidencialidad:** los datos deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente.

En este sentido, se observa un mayor nivel de desarrollo en los cuerpos normativos de Argentina y México, donde ambos reconocen todos los principios en su normativa específica, mientras que en el caso de Chile, esta norma no hace referencia a la limitación en el plazo de conservación, ni tampoco al principio de integridad y confidencialidad. El caso de Brasil es diferente,

TABLA N° 2. COMPARATIVA DE PRINCIPIOS

PRINCIPIOS	ARGENTINA	CHILE	MEXICO	BRASIL
Licitud, lealtad y transparencia	+	+	+	+/- (*)
Limitación de la finalidad	+	+	+	+/- (*)
Exactitud	+	+	+	..
Limitación en el plazo de conservación	+	..	+	+/- (*)
Integridad y confidencialidad	+	..	+	..

(*) Aquí se utilizó +/- dado que la definición de los principios en cuestión fueron detectados en el Marco Civil de Internet, que no es una ley de protección de datos personales.

puesto que la definición de los principios detectados se encuentran en una normativa denominada *Marco Civil de Internet*, que no es propiamente una ley de protección de datos personales, por lo cual, es una norma más débil. Adicionalmente, en el caso de la regulación brasilera no se encuentran referencias al principio de exactitud, ni al de integridad y confidencialidad.

También se analizó de manera comparativa la protección de los derechos ARCO, es decir, de acceso, rectificación, cancelación y oposición, los cuales son reconocidos en los cuatro países estudiados.

Tomando como referencia el nuevo Reglamento europeo, es importante destacar que incorpora una serie de novedades regulatorias, como el registro de las actividades de tratamiento que debe llevar cada responsable, la privacidad por defecto y por diseño, la notificación en caso de

violaciones de seguridad al interesado y/o a la autoridad de aplicación, la figura del delegado de protección de datos, la evaluación de impacto o riesgo. Como muestra la Tabla N°3, estas previsiones se encuentran mayormente ausentes en los sistemas latinoamericanos de protección de datos personales analizados, con excepción de México que los incorpora en su normativa.

El análisis comparado, además deja en evidencia que los requisitos para la cesión y para la transferencia internacional de datos son prácticamente nulos en los casos de estudio, con excepción de la normativa argentina que considera algunas previsiones en la materia.

En relación a las herramientas de *enforcement*, es decir, aquellas que permiten la aplicación efectiva de las garantías, derechos y protecciones que consagran la

TABLA N° 3. COMPARATIVA DE OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES

OBLIGACIONES RESPONSABILIDADES	ARGENTINA	CHILE	MEXICO	BRASIL
Adopción de medidas técnicas	+	..	+	..
Evaluación de Impacto o Riesgo	+	..
Notificación por vulneración	+	..
Procedimiento de verificación	+	..
Esquema de mejores prácticas	+	..

normativa, cabe destacar que con excepción de México, son en general deficitarias en los otros países analizados. En el caso de Argentina, debilidades estructurales del órgano de contralor resultan incompatibles con el real ejercicio de los derechos y ga-

rantías que la misma ley establece². En el caso de México, la ausencia de la acción de habeas data ha sido referida como una debilidad, a pesar de las múltiples acciones previstas en el proceso administrativo y las facultades del órgano de aplicación. La

TABLA N° 4. COMPARATIVA DE HERRAMIENTAS DE ENFORCEMENT

HERRAMIENTAS DE ENFORCEMENT CONTENIDAS EN LA LEGISLACIÓN DE DATOS PERSONALES	ARGENTINA	CHILE	MEXICO	BRASIL
Autoridad de Aplicación y Contralor				
- De dedicación exclusiva	+	..	+	..
- Independencia funcional	+	..
- Presupuesto anual público e independiente	+	..
- Con facultades de investigación y sanción	+	..	+	..
Sanciones				
- Económicas	+	..	+	..
- Correctivas	+	..	+	..
- Penales	+	..	+	..
Acciones en cabeza del titular x incumplimiento LPD				
- Acción ante el autoridad de aplicación	+	..	+	..
- Acción judicial (habeas data)	+	+
Compensación (reclamo judicial por daños y perjuicios)	..	+

² Con posterioridad al cierre de este artículo, se introdujo una reforma en la autoridad de aplicación de Argentina por Decreto de Necesidad y Urgencia 746/2017. Para un análisis de las implicancias de esta modificación ver <https://adc-digital.org.ar/2017/10/02/adc-alerta-sobre-los-inconvenientes-del-decreto-que-modifica-la-agencia-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

situación es más grave se da en los casos de Chile y Brasil, donde se constata una ausencia total de herramientas efectivas de enforcement.

Finalmente, también se incorpora un análisis por país del rol del consentimiento del titular de los datos personales, respecto de lo cual es posible identificar que hay diferencias importantes entre los países estudiados:

- La ley argentina establece como regla general que todo tratamiento de datos debe realizarse con el consentimiento libre, expreso e informado del titular; de acuerdo a las circunstancias, deberá ser hecho por escrito o por un medio que se le equipare. Así, el consentimiento tácito o presunto no es considerado válido por la ley, aunque dicha regla tiene excepciones.

- Por su parte, la ley Chilena establece que el consentimiento del titular de los datos es necesario para el tratamiento de sus datos, salvo que una disposición legal lo haya autorizado. La normativa establece que el consentimiento desde ser expreso, informado y por escrito; y también contiene los casos en que el consentimiento estará exceptuado.

- En México, como regla general, los datos personales sólo podrán ser tratados con el consentimiento de su titular, obtenido de manera libre, específica e informada. El consentimiento deberá ser expreso si se trata de datos personales sensibles y financieros o patrimoniales.

- En Brasil, que no cuenta con una ley general de protección de datos perso-

nales, varias disposiciones sectoriales requieren el consentimiento expreso del titular. Así surge de la Ley General de Telecomunicaciones, del Código de Protección del Consumidor y del Marco Civil de Internet.

Así, el estudio de estos cuatro países muestra que a pesar de contar con un soporte constitucional que aparece como robusto, en la práctica generan un escenario que se caracteriza por su disparidad y fragmentación, con debilidades estructurales y limitada capacidad de *enforcement*.

Especial atención merecen los mecanismos y herramientas que posibiliten la efectiva implementación, aplicación y control de las protecciones y garantías (*enforcement*), que han aparecido como una de las principales deficiencias y obstáculos para el desarrollo de los sistemas de protección de datos personales.

CONCLUSIONES

Los vertiginosos avances tecnológicos generan desafíos que trascienden límites geográficos. El incremento en el flujo transfronterizo de datos pone de manifiesto la necesidad de incluir a la armonización legislativa como un aspecto de relevancia no sólo para el fortalecimiento de los propios sistemas de protección de datos, sino también con miras en el desarrollo de la economía digital de los países en cuestión y de la región.

El repaso por los cuatro países latinoamericanos muestra que a pesar de contar con un soporte constitucional que aparece como

robusto, en la práctica generan un escenario que se caracteriza por su disparidad y fragmentación, con debilidades estructurales y una relativa –más bien negativa– capacidad de *enforcement*.

Dado el contexto descripto, la ponderación y adopción de nuevas previsiones aparecen como necesarias en pos del fortalecimiento de los estándares hoy por hoy vigentes. Figuras como la de los principios de minimización y responsabilidad proactiva o el derecho a la portabilidad, como así también el mayor detalle y análisis de viabilidad de medidas concretas en cabeza de los responsables que aseguren el mejor tratamiento posible de los datos personales se presentan como de discusión necesaria.

Sin perjuicio de ello, el proceso de revisión y reforma legislativa de los países seleccionados se presenta como una oportunidad para reflexionar acerca de las diversas cuestiones que aquí se desarrollaron y, en su caso, adoptar las medidas conducentes.

Asimismo, deben hacerse propicias estas instancias de revisión y reforma legislativas como instancias de interacción y diálogo para el fortalecimiento de la autodeterminación informativa y su confluencia con otros derechos humanos. La contundencia del derecho a la autodeterminación informativa, en tanto garantiza al individuo el control de sus datos, genera innumerables y permanentes situaciones de conflicto con otros derechos, también esenciales para su adecuado desarrollo. Más allá de las vías procedimentales y judiciales, en las que en última instancia transcurrirán y se resolverán los conflictos en cuestión, la generación de espacios de interacción y

diálogo que posibiliten el debate riguroso, experto y permanente de las diversas situaciones de confluencia de los derechos en cuestión posibilitará la generación de experiencia e insumos que redunden en un fortalecimiento del ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa como parte integrante del conjunto de derechos humanos del individuo. En este contexto, sería deseable la generación de vías más efectivas de información para el individuo titular de los datos, que sea clara, concisa y pertinente y le posibilite la comprensión acabada de la suerte de sus datos personales lo que se evidencia aún como una materia pendiente.

En el marco de la autodeterminación informativa, aparece como contracara la figura del interés legítimo, tema que reviste especial consideración en el contexto latinoamericano, donde la mayor parte de la normativa considera el consentimiento expreso del titular para la legitimación del sistema protectorio de datos, sin que el “interés legítimo” del responsable de la recolección y tratamiento de los datos sea suficiente en sí mismo. En este sentido, debe tenerse presente que en el sistema europeo regulado por el Reglamento 2016/679 el consentimiento constituye sólo uno de los supuestos por los cuales se considera lícito el tratamiento de datos. Esto significa que si bien es uno de los más importantes, no tiene preeminencia en el sistema de protección de datos de la UE sino que coexiste con otros supuestos legítimos establecidos por la legislación, a saber: si es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte; si es necesario para el cumplimiento de una obligación legal del responsable

del tratamiento; si es necesario para proteger intereses vitales del interesado u otra persona física; si es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o en ejercicio de poderes públicos; y si es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o un tercero, en tanto no prevalezcan los intereses o los derechos del interesado. Por ello, la viabilidad, legitimidad y pertinencia de eventuales modificaciones, como la del interés legítimo, no pueden realizarse a la ligera.

Los desafíos normativos e institucionales detectados en el marco de los sistemas de protección de datos personales evaluados, evidencian la necesidad de generar canales y mecanismos dinámicos y participativos que incorporen a una diversidad de actores -funcionarios de protección de datos, sector privado y técnico, academia y sociedad civil- que permitan la adecuada identificación, comprensión, contención y conciliación de los distintos elementos presenten en la instalación de las garantías asociadas a la protección de datos de las personas y los desafíos tecnológicos y económicos de la actualidad.

REFERENCIAS

Agencia Española de Protección de Datos. (2009). *Estándares Internacionales sobre Protección de Datos Personales y Privacidad adoptadas en la 30° Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://bit.ly/2kMYwZA>

Almark, D., y Molina, E. (2012). "Tratado de Derecho Informático Tomo II". Buenos Aires: Editorial La Ley.

APEC Secretariat (2005). *Marco de Privacidad para la organización internacional de Cooperación Económica de Asia-Pacífico*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://bit.ly/1zRV0QK>

Barranco, R. (2012). What is Big Data?. IBM Developer Works. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://www.ibm.com/developerworks/ssa/local/im/quie-es-big-data/>

Cerda, A. (2012). *Protección de datos personales y prestación de servicios en línea en América Latina*. En Bertoni (2012) *Hacia una Internet Libre de Censura: propuestas para América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde http://www.palermo.edu/cele/pdf/internet_libre_de_censura_libro.pdf

Fij, T. (2015). *Exploring State Practices and Uses of Big Data Technology*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. Descargado el 12 de diciembre de 2017

desde <https://adcdigital.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/Research-Report.pdf>

Grupo de Trabajo de Ingeniería de Internet (2013). *Consideraciones de Privacidad para Protocolos de Internet*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <https://tools.ietf.org/html/rfc6973>

Milanes, V. (2016). *El sistema de Protección de Datos Personales en América Latina: Oportunidades y Desafíos para los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <https://adcdigital.org.ar/portfolio/sistema-proteccion-datos-personales-latam/>

Mittelstadt, B. et al. (2016). The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate. *Big Data & Society*, Vol 3(2), July – Dec 2016, p.1-26.

OCDE. (2013). *Directrices sobre la Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/privacy-guidelines.htm>

ONU. (1990). *Directrices concernientes a Archivos Computarizados de Datos Personales*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r095.htm>

ONU. (2016). *Resolución sobre Privacidad en la Era Digital*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/71/L.39/Rev.1

The Public Voice (2009). *Estándares de Privacidad en un Mundo Global, Declaración*

de la Sociedad Civil, España. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://thepublicvoice.org/madrid-declaration/es/>

Unión Europea (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Unión Europea. (2016). *Reglamento General de Protección de Datos 2016/279*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A279%3ATOC>

Guerrero, Picó. (2007). El Derecho Fundamental a la Protección de los Datos Personales en la Constitución Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo (REDCE)*, Universidad de Granada.

Cannataci, J. (2016). Surveillance, big data and open data top UN expert's privacy agenda. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22271&LangID=E>

Doneda, D. y Almeida, V. (2016). What is Algorithm Governance?. *IEEE Computer Society*, 1089-7801.

Organización de Estados Americanos (2015). *Propuesta de Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas, adoptadas por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-doc_474-15_rev2.pdf

ANÁLISIS DE LA LEY N° 20.730: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS

MARÍA JOSÉ JORDÁN PALET

Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Ganadora del Concurso de memoristas universitarios de la Cámara de Diputados el año 2015. Actualmente trabaja en el Estudio Jurídico Mendoza Oddo Mori Aguerrea & Guillmore.

Correo electrónico: maria.jose.jordan.p@hotmail.com

Resumen

En los Estados democráticos modernos los grupos de interés tienen un rol relevante como actores que influyen en el sistema político y la toma de decisiones políticas dentro del Estado. Por eso se instauró en el país la Ley N° 20.730 que regula el Lobby a modo de prevenir malas prácticas y situaciones anómalas como la captura de la autoridad pública por algunos grupos económicos más influyentes, y el desmedro de la igualdad ante la ley. La idea principal de este trabajo es el análisis de la Ley de Lobby, su alcance y sus implicancias. El análisis muestra que, la normativa más que regular el Lobby, instala una obligación más de transparencia de la función pública.

Palabras Claves: Lobby, Ley N° 20.730, Registro de Lobistas, Transparencia.

Abstract

In the modern democracies interest groups play a fundamental role in the political system, they influence the decision making process of the government. The reason because Chile enacted the Law N°20.730 that regulates Lobby was to prevent the capture of the authority by some economic groups, and the detriment of legal equity among citizens. The central idea of this paper is the analysis of this law its scope and implications. The analysis shows that the regulation becomes more a new transparency obligation for the public function, than an actual regulation of Lobby.

Key words: Lobby, Law N° 20.730, Lobbyist registry, Transparency.

REGISTRO DE AGENDA PÚBLICA VS. REGISTROS DE LOBISTAS

Los países que han regulado el *lobby* lo han hecho bajo diferentes modelos y fórmulas. Una de las herramientas principales a efectos de regular esta actividad constituye lo que se denomina el Registro de Lobistas. Al momento de legislar en Chile este tema, este fue uno de los principales focos de discusión parlamentaria, en este sentido, la opción chilena fue novedosa dentro del marco de la regulación comparada ya que estableció un Registro de Audiencias Públicas. Ahora bien, si lo que se busca es regular las acciones de *Lobby*, se vuelve necesario indagar en algunas preguntas clave como por ejemplo: ¿cómo se cumple esa función con un Registro de Agenda Pública? ¿Esta herramienta regulatoria cumple el mismo objetivo que un Registro de Lobistas?

1. ELEMENTOS CLAVE EN LOS REGISTROS DE LOBISTAS

Dentro de las herramientas regulatorias del *lobby*, encontramos el Registro de Lobistas que ha sido utilizado a nivel comparado en países tales como Estados Unidos, Canadá, Australia y también en la Unión Europea. Ahora bien, esta herramienta regulatoria ha sido altamente discutida en el marco del proceso normativo chileno, especialmente en algunos de sus puntos centrales: i) ¿quiénes deben inscribirse?, ii)

¿quiénes serán exceptuados del registro?, iii) ¿se incluye la información financiera?, iv) ¿cómo se actualiza la información?, v) ¿quién administrará el registro?, vi) ¿cuáles serán las sanciones ante el incumplimiento de la norma? (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 2014b, p. 12).

Una de las mayores discusiones es la obligatoriedad del Registro de Lobistas. El modelo de la Unión Europea ha establecido el registro ante la Comisión de carácter voluntario. Por otro lado, el modelo estadounidense quien desee influir en una autoridad o funcionario público debe previamente inscribirse como tal para poder actuar lo que refleja la otra opción legislativa. No obstante, en Estados Unidos el Registro de Lobistas, ha habido ciertas críticas en cuanto a su funcionamiento, ya que estos registros son de difícil exigibilidad, excesivamente burocráticos, con altos costos en tiempo y recursos y objeto del problema de exceso de información (García, 2013).

Entre los elementos para avanzar en la discusión de los beneficios y limitaciones de la obligatoriedad del registro de lobistas, es recomendable revisar algunos modelos de regulación que discuten ese punto. En este sentido, de acuerdo a García (2013), existen tres modelos de incorporación de personas en el registro de lobista:

1. Lobista profesional, quien ejerce *lobby* como actividad remunerada (como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido),

2. Lobista a nombre de un tercero, que puede ser emunerado o no, pero en representación de como por ejemplo, en Australia

3. Lobista determinado exclusivamente por el objeto de influir en instituciones públicas, como el caso de la Unión Europea.

En este sentido, la legislación chilena parece acercarse más al modelo de la Unión Europea en el tema del registro de audiencia pública, ya que lo determinante es quedar incluido en el registro es la actividad de influir en la autoridad más que si es un lobista profesional o remunerado.

Cuando se avanza en las diferencias en torno a la definición de quienes deben quedar exentos del registro, la discusión del Congreso Chileno tuvo a la vista tres diferentes opciones de regulación (BCN, 2014b): Tiempo y/o recursos destinados al *lobby*; tipo de persona u organización que ejecuta el *lobby*, contenido potencial de la actividad de *lobby* realizada. En ese sentido, la opción chilena fue excluir ciertas actividades de la obligación de consignarse en el Registro de Agenda Pública.

Otro tema importante en la discusión sobre la regulación de los registros de lobistas, se genera en la definición de la información requerida a ser revelada o proporcionada por los registros. Esta discusión se presen-

ta también a nivel de la OCDE, quienes realizaron una encuesta respecto a qué tipo de información debiese ser pública y concluyó que "los lobistas tendían a compartir la visión del gobierno... una de las razones por la que los lobistas se resisten a revelar información financiera es que esa información puede incluir secretos profesionales o divulgar en particular cómo un lobista conduce sus propios asuntos de *lobby*" (OCDE, 2013, p. 52). Respecto de este punto, existen dos modelos, uno que sí exige la revelación de información financiera (como en el caso de Estados Unidos) y otra que no los exige (como en el caso de Reino Unido). El núcleo de información a ser solicitada por el Registro de Lobistas o, en general, es respecto de los motivos del *lobby*, la identificación de los beneficiarios del *lobbying* y las instituciones que son su objeto de atención (OCDE, 2009, p. 29). Un problema en torno a esta materia es que debe haber un cuidadoso balance entre el derecho de todo ciudadano a informarse sobre ciertos aspectos de la actividad de *lobby* y, por otro lado, que la información destinada a entregarse no sea excesiva. De esta manera, se evita que se produzca un exceso de información, colapsando el sistema y se facilita el cumplimiento del objetivo que es saber exactamente quién influencia a quién, para qué o en qué aspectos. En torno a la actualización de información, los modelos de regulación difieren en torno a los plazos de meses o semanas. En

¹ Canadá y el Reino Unido han optado por la creación de un órgano *ad hoc* de administración; EE.UU., Australia y la Unión Europea han optado por delegar esta función en órganos ya existentes. En Estados Unidos, la administración recae en los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes.

“Canadá ésta debe ser mensual; en EE.UU. y el Reino Unido es trimestral; Australia establece una periodicidad semestral; la Unión Europea contempla la obligación de actualizar de manera anual” (OCDE, 2013, p. 1, traducción propia).

En torno a la pregunta de quién o qué Órgano administrará el Registro, se ha optado bien por la creación de órganos *ad hoc* o por delegarlo a Órganos ya existentes¹. Respecto del acceso al registro, éste puede ser en formato papel o electrónico. En Chile se ha optado por delegar la administración de este Registro de audiencia pública a un órgano existente (Consejo para la Transparencia) y por tener un Registro de Agenda Pública en formato electrónico, pese a que pueden también solicitarse audiencias o reuniones en soporte papel.

Finalmente, respecto de las sanciones ante el incumplimiento del deber de registrarse, existen diversas sanciones de todo tipo de índole (penales, civiles y administrativas) (BCN, 2014a). Respecto de las sanciones administrativas, éstas pueden ser la suspensión del Registro de Lobistas o su eventual eliminación de éste. Chile ha optado por sancionar la omisión de información en el Registro de Agenda Pública a las autoridades públicas, así como a los lobistas y gestores, pero en estricto sentido, no hay sanciones ante el incumplimiento del deber de registrarse, puesto que es la autoridad o funcionario público quien debe informar las reuniones o audiencias sostenidas con los sujetos activos de *lobby*.

2. LA OPCIÓN REGULATORIA CHILENA: REGISTRO DE AGENDA PÚBLICA

Como se adelantó en el acápite anterior, Chile ha optado por una vía regulatoria totalmente distinta a los tres modelos identificables en torno a la regulación del *lobby* a nivel de países pertenecientes a la OCDE. En este sentido, no se cuenta con un Registro de Lobistas ex ante, sino que con un Registro de Audiencia Pública. Esta opción fue interesante, puesto que cambió el eje de la Ley desde un modelo de regulación estadounidense, a uno más parecido al europeo, lo que logró un consenso parlamentario con mayor facilidad al eliminar un tema que habría dificultado la aprobación de la iniciativa en el Congreso.

En efecto, la existencia de un registro en donde obligatoriamente deberían inscribirse todos quienes quisieran ejercer *lobby* (con la consiguiente dificultad de que muy pocas personas querrían identificarse como lobista), aparejado a la existencia de más de 5 registros públicos de lobistas que ambos proyectos del 2003 y 2008 proponían, no fomentaba de manera eficiente la transparencia en esta materia. Además, se proponía restringir el alcance de la actividad del *lobby* sólo a quienes profesionalmente lo ejercían; afectando la igualdad ante la ley de las personas. No obstante aquello, no todos los parlamentarios estuvieron de acuerdo con este nuevo enfoque proponiendo la reincorporación del Registro de Lobistas dentro de la normativa, pero esta enmienda fue rechazada por estimarse que era una materia de exclusiva

competencia del Presidente de la República (BCN, 2014b, p.386).

Ahora, en relación con ciertos aspectos del Registro, el Registro de Audiencias contemplado en la norma no pareciera ser lo mismo que un Registro de Lobistas. En primer lugar, el Registro de Audiencia Pública opera de forma automática o previa a la realización de una reunión, en el caso de los registros de lobistas, estos operan previo a la realización de cualquier reunión que desea tener el sujeto activo. Quizás el efecto práctico finalmente es que de todas formas se consigne quiénes son lobistas y quiénes son gestores de intereses (según si media remuneración o no), pero esto no parece suficiente para afirmar que la ley N° 20.730 contempla un Registro de Lobistas en la práctica, no al menos, como se ha entendido a nivel comparado a esta herramienta regulatoria. Lo anterior se debe a que el Registro de Lobistas es una herramienta que debe cumplir dos propósitos: consignar quiénes son lobistas (conjuntamente con toda la información que aquello implica) y a su vez, una serie de obligaciones y deberes para quienes realizan esta actividad. En este último aspecto es donde flaquea la legislación chilena, lo que permite afirmar que el registro de audiencia pública es más bien una forma *sui generis* que mezcla lo que podría ser un Registro de Lobistas con lo que es transparentar una agenda de actividades de una autoridad o funcionario público.

Otro tema de la discusión fue si el registro debía realizarse "ex ante" o "ex post", esto se zanjó en el artículo 13, que fue incorporado

tras la discusión en Comisión mixta en el Congreso Nacional y donde se consagraron ambas posibilidades luego de una extensa discusión. Por lo mismo, la norma es un poco extraña en su formulación, ya que no se entiende un registro de audiencia pública puede formarse automáticamente al sostener un particular una reunión con una autoridad o funcionario público. Otro tema que no está zanjado es en qué forma se verificará la información entregada al funcionario público o autoridad. En este sentido, el Reglamento N° 71 en su artículo 11, otorga la posibilidad al sujeto pasivo de *lobby* de que con posterioridad a la reunión, dentro de 10 días, solicite información adicional. Ante el incumplimiento del sujeto activo de proporcionar la información requerida, el Reglamento se remite al artículo 14 de la ley N° 20.730.

Finalmente, otra diferencia latente entre la opción regulatoria chilena y la del derecho comparado está en el tema de las sanciones. Las sanciones en el Registro de Agenda Pública están enfocadas principalmente al sujeto pasivo de *lobby*, ya que se entiende que él es quien tiene la obligación de informar sus audiencias o reuniones diarias. En cambio, en el Registro de Lobistas, al ser una obligación del sujeto activo de inscribirse, recaen en él las sanciones contempladas. Del mismo modo, la naturaleza de las sanciones es diferente, ya que por ejemplo, sería inconciliable entender aplicable a la legislación chilena una sanción como la suspensión o eliminación del registro, porque es la autoridad quien publica con quién y para qué se reunió.

Pese a las críticas que se pueden formular a un registro obligatorio de lobistas, se debió regular la existencia de un registro voluntario, ya que existen numerosas organizaciones que se reconocen como lobistas y que no se opondrían a ello. También, la importancia de este Registro voluntario radicaría en la posibilidad de sancionar a los lobistas inscritos en él, ya que en virtud de la indicación sustitutiva, al no establecer la ley un registro de esta actividad, quienes ejercen *lobby* no estarían sujetos a ninguna obligación ni prohibición.

DIFICULTADES LEGISLATIVAS EN LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 20.730.

Es sabido que la regulación del *lobby* debe tener por objeto transparentar el proceso de toma de decisiones y contener herramientas que hagan posible la igualdad de acceso de los ciudadanos a la autoridad estatal.

Pese a la evidente obligación internacional y las normas constitucionales, en Chile pasaron más de 10 años de intentos legislativos para regular el *lobby* hasta que se aprobara en definitiva la ley N° 20.730, que “regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”. En este sentido, los proyectos más relevantes fueron el Boletín N° 3407-07 del año 2003 y el Boletín N° 6189-06 del año 2008. La idea de ambas iniciativas era lograr que los funcionarios públicos y los parlamentarios

actuaran de manera proba y transparente, representando los intereses públicos sin dejarse llevar por medios de influencia ilícitos de grupos de presión al momento de adoptar sus decisiones.

Además del argumento que señala que el *lobby* es inevitable dentro del proceso de toma de decisiones, el objeto central de la discusión de estos proyectos fue regular en qué sentido se permitiría que se realice dicha actividad; quiénes serían considerados lobistas; cuáles serían los estándares de conducta que deberían tener quienes deseen realizar esa actividad; y cómo proveer de una buena regulación para no generar desigualdades en el acceso a la autoridad al momento de plantear sus posiciones e intereses respecto de un tema determinado.

CONTENIDOS DE LOS PROYECTOS PREVIOS DE LEY

Ambos proyectos previos tuvieron como base común el modelo estadounidense de regulación de *lobby*. Esto se explica en el mensaje presidencial del proyecto del año 2008. Las características principales de ambos proyectos son concordantes con el modelo estadounidense, puesto que regulaban el *lobby* ejercido de forma profesional, creaban una serie de registros de lobistas, establecían prohibiciones y obligaciones para los lobistas profesionales, con lo cual, el foco principal de la legislación era el lobista o sujeto activo y por ende contemplaban la creación de un

Registro de Lobistas, estableciendo como requisito que quienes desearan ejercer *lobby* profesionalmente debían de inscribirse previamente. A su vez, se instituía que las autoridades y parlamentarios que eran sujetos pasivos de esta actividad tenían la obligación de informar sobre las reuniones sostenidas con los lobistas, así como la materia tratada durante ellas.

En cuanto a la eficacia de estas propuestas, era criticable el que hubiese existido una pluralidad de registros de lobistas², lo que tornaba muy burocrática la obligación del lobista de tener que inscribirse en el registro correspondiente para poder realizar *lobby* ante determinado órgano o institución. Esto hubiese conllevado a que en la práctica no se cumpliera con la finalidad de transparencia que buscan los proyectos. Por otro lado, quizás un número muy reducido de personas que se reconocen como lobistas profesionales, se inscribirían, ya que muy pocas personas querrían ser identificados bajo esta denominación.

INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO

La discusión de la regulación del *lobby* se paralizó en julio de 2009, en su segundo trámite constitucional. No fue hasta casi 3 años después que se reanudó la discusión tras la indicación sustitutiva presentada por

el ex Presidente Piñera. Esta fue formulada en el año 2012, y contenía una serie de nuevas propuestas.

Estas fueron las siguientes: a) se establece como objeto de la regulación el fortalecimiento de la transparencia de las relaciones con el Estado y sus organismos, b) se restringen las excepciones al concepto de *lobby*. También se regula de forma más detallada que en el proyecto original lo relativo a la c) publicidad de las audiencias, disponiendo que éstas deben publicarse en el sitio web del sujeto pasivo y de manera actualizada, al menos una vez al mes. Finalmente, se tipifican y detallan las sanciones y el procedimiento para determinar la infracción y sanción correspondiente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 2012a).

Los propósitos de esta nueva indicación se fundaban en la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y su funcionamiento, la que se buscaba restablecer a través de tres principios: el primero de ellos era la igualdad de acceso a la autoridad pública, el segundo se traducía en la imparcialidad de la autoridad y el tercero en la transparencia de las actividades públicas (BCN, 2014b). Esta indicación sustitutiva constituyó un cambio de paradigma de las discusiones anteriores, pues venía a ampliar el ámbito de aplicación de la ley en tres aspectos:

² A modo de ejemplo, en el proyecto del 2003 se contemplaban 3 registros de lobistas y en el artículo 11 del proyecto 2008 se contemplaban 5 registros distintos y a cargo de distintos órganos.

i) eliminó la lista de entidades cuyas actividades no serían consideradas como *lobby*,

ii) modificó el objeto de la ley al regular no sólo el ejercicio del *lobby* profesional, sino también la representación de cualquier interés particular ante la autoridad y, finalmente,

iii) agregó como conducta de *lobby* aquella que persigue que la autoridad se abstenga de tomar una decisión.

Del mismo modo, en relación a los sujetos pasivos del *lobby*, se aumentó el espectro de autoridades que podía ser objeto de *lobby*³. Finalmente, lo más novedoso de esta indicación, fue que se cambió su foco de regulación. Se pasó de poner la atención en los lobistas o sujetos activos de *lobby*, a los sujetos pasivos de dicha actividad, esto es, las autoridades o funcionarios públicos. Este cambio, se comprende bajo la lógica de que los funcionarios públicos o autoridades son los guardianes del interés general de la comunidad y la responsabilidad última recae en ellos, ya que deben evitar que el interés general de la comunidad se vea comprometido por la preeminencia de intereses particulares en las decisiones adoptadas.

Como consecuencia, se propuso eliminar el Registro de Lobistas y sustituirlo por un

Registro de Agenda Pública. Este registro debía ser publicado en un sitio web visible, a cargo del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia. En él, la autoridad o parlamentario publicaría información relativa a la reunión sostenida con cualquier persona que solicite una audiencia, y los viajes realizados en el ejercicio de sus funciones, indicando siempre el origen de los fondos. Por otro lado, con esta indicación, se eliminaban las obligaciones y prohibiciones de los lobistas. Esta indicación no estuvo exenta de críticas ni reparos de parte de los parlamentarios y de los cuerpos intermedios de la sociedad.

CONTENIDO Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA LEY N° 20.730

La ley N° 20.730 fue publicada el 8 de marzo de 2014. Consta de 25 artículos y 2 disposiciones transitorias. En relación a su ámbito de aplicación, el artículo 1 de esta normativa establece que “regula la publicidad en la actividad de *lobby* y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado”.

A continuación, se describen ciertos aspectos fundamentales de la ley de *lobby*:

³ Se incorporan nuevas autoridades, tales como los Directores Regionales de los Servicios; los encargados de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto; el Fiscal Nacional y Fiscales Regionales; entre otros.

i. El **concepto de lobby**, esta norma define el *lobby* en su artículo 2 número 1) como: “aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos”. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas. Esto parece ser adecuado, ya que el *lobby* no solamente es ejercido para obtener decisiones favorables, sino para evitar ciertas decisiones desfavorables a los intereses representados. En este sentido, destaca lo que se entiende por “interés particular” dentro del concepto de *lobby*, la ley lo define como “cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada” (artículo 2, letra 4). La discusión legislativa destacó que “el concepto, dada su amplitud, incluiría al Banco Estado o a una universidad pública que podrían realizar una gestión de interés particular en pos de un beneficio susceptible de solicitar a una autoridad. Sostuvieron que esta amplitud era uno de los puntos

altos de esta iniciativa, toda vez que no se distinguía si se trataba de una empresa pública o privada la que realizaba *lobby* o era o no lobista sino que lo que importaba era que tal gestión quedara plasmada en el registro de audiencias” (BCN, 2014b). De este modo, lo que se buscó con este concepto era que cualquier reunión sostenida fuera registrada, independiente del interés gestionado (si era particular o no).

ii. En relación a los **sujetos regulados**, tenemos al sujeto activo, quien ejerce el *lobby* sobre determinada persona y, por otro, a los sujetos pasivos, que son las autoridades y funcionarios públicos, es decir, los receptores del *lobby*. Respecto del sujeto activo de la ley N° 20.730, se establece una distinción entre ser lobista o bien, gestor de intereses particulares. La diferencia entre uno y otro es que si no media una remuneración se denominará gestor de intereses. Esta última figura llama la atención, ya que se subentiende que quien realiza *lobby* es el lobista, y el gestor de intereses particulares (pese a que la ley no lo diga), en el fondo sería un ciudadano que estaría ejerciendo su derecho a peticionar ante cualquier autoridad. Por ende, la ley N° 20.730 pareciera ser más amplia, al regular todo tipo de actividad de petición o influencia hacia una autoridad en el proceso de toma de decisiones, más que regular específicamente el *lobby* con el objeto de transparentar las reuniones que sostienen las autoridades o funcionarios públicos. Por otro lado, en relación a los sujetos

pasivos regidos por esta ley, encontramos que el artículo 3 y 4 enumera quiénes serán, pero no de forma exhaustiva, puesto que el artículo 4 se establece la posibilidad de que se incluyan nuevos sujetos pasivos mediante resoluciones o acuerdos en las instituciones u órganos correspondientes, vía solicitud ciudadana o decisión del Jefe de Servicio⁴. Dentro de los sujetos pasivos de *lobby* se encuentran los Ministros, Subsecretarios, Jefes de Servicios, Intendentes, Gobernadores, SEREMIS, Embajadores, Consejeros Regionales, Alcaldes, Concejales, Diputados, Senadores, el Contralor, entre otros. No obstante lo anterior, la ley nada dice respecto del Presidente de la República como sujeto pasivo. Del mismo modo, en ningún momento de la tramitación parlamentaria se enuncia la razón de por qué no fue incluido. Si se sigue la lógica del listado de los sujetos pasivos de la ley N° 20.730, muchas de las autoridades que son electas fueron incluidas como sujetos pasivos, por lo que no se evidencia la razón de excluir la agenda pública del Presidente de la República.

iii. La **generación de los Registros de Audiencia Pública** está a cargo de las respectivas instituciones a las que pertenece el sujeto pasivo. También existe un registro a cargo de la Contraloría General de la República, uno a cargo del Banco Central, dos registros del Congreso

Nacional (Cámara de Diputados y el Senado), estando cada uno a cargo de las Comisiones de Ética y Transparencia. Asimismo, se contempla un registro a cargo del Ministerio Público y uno a cargo de la Corporación Administrativa Judicial. Estos registros deberán consignar los requerimientos del artículo 8 de la ley. Estos requerimientos se pueden resumir en que debe constar las audiencias y reuniones; consignando la autoridad, la organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan los intereses, los presentes en la reunión, si se recibe remuneración por las gestiones, el lugar, la fecha y la materia tratada. También deben constar los viajes realizados por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones y además, deben consignarse los donativos oficiales y protocolares. La información contenida en éstos deberá publicarse y actualizarse al menos una vez al mes. Finalmente, el Consejo para la Transparencia es el órgano encargado de sistematizar toda la información de registros de audiencias o reuniones que sostengan los sujetos pasivos con los lobistas o gestores de intereses particulares de acuerdo al artículo 9 inciso III de la ley N° 20.730.

iv. Respecto a las **obligaciones establecidas en la ley**, debe resaltarse que se consagran obligaciones principalmente para la autoridad o funcionario público,

⁴ Artículo 4 inciso III y IV de la ley N° 20.730.

así, el lobista o gestor de intereses, sólo tiene las obligaciones estipuladas en el artículo 12 de la ley N° 20.730. Este artículo se puede resumir como una sola obligación: la de informar al sujeto activo ciertos datos. Esta obligación se descompone en cuatro aspectos: a) proporcionar información de forma oportuna y veraz a los sujetos pasivos, tanto para solicitar audiencias o reuniones como para su publicación; b) informar al sujeto pasivo el nombre de las personas o entes representados; c) informar si recibe una remuneración por las actividades realizadas y d) en el caso de las personas jurídicas, entregar la información que se les pida respecto de su estructura y conformación. La ley contempla ante la omisión de esta obligación, una multa la lobista la que fluctúa entre 10 y 50 UTM. El problema jurídico visible en esta norma es que ni en el artículo 8 ni en el referido artículo 12 se contempla un procedimiento de aplicación de multas ni se especifica cuál es la autoridad encargada de aquello.

Como se puede apreciar, esta indicación sustitutiva cambió el eje de los proyectos 2003 y 2008 de forma sustancial y dio lugar a la actual ley. Es por esto que se ha planteado que la ley N° 20.730 pareciera no ser una ley que regule el *lobby*, sino una ley de transparencia. Esto es porque la ley de *lobby* sólo regula uno de los dos ámbitos que comprende el *lobby*: esto es, centra su objeto de regulación en el sujeto pasivo, pero el sujeto activo queda casi fuera de toda regulación. Más aún si

consideramos que la actual ley de *lobby* eliminó el Registro de Lobistas y casi todas sus principales obligaciones, quedando la mayor carga encima de la autoridad o funcionario público de transparentar tanto sus reuniones o audiencias, pareciera ser que la ley se dedica más a transparentar y publicitar las agendas públicas y actividades de las autoridades que otra cosa. Con esto dicho, cobra sentido el artículo 1 de la ley N° 20.730, que establece el propósito de la ley, cual es, "regular la publicidad de la actividad de *lobby* y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado".

VACÍOS Y PROBLEMAS DE LA LEY N° 20.730

La regulación del *lobby* se enmarca dentro de cuatro ejes esenciales dentro de la agenda de modernización del Estado. Fuera de este eje, existen otros pilares planteados como relevantes y tales son: la regulación y prevención del conflicto de intereses, el control y transparencia del financiamiento de los partidos políticos y el financiamiento de las campañas políticas. La ley N° 20.730 intenta regular la actividad de *lobby* para dar cumplimiento a que el actuar de los funcionarios públicos y/o autoridades sea con una mayor probidad y que se transparente más el quehacer público a la ciudadana. Esta normativa es un avance en este sentido pero plantea ciertas falencias:

i. Existe una latente diferencia entre las obligaciones creadas para los lobistas o gestores de intereses y los funcionarios públicos o las autoridades⁵. En este sentido, la mayoría de las obligaciones recaen en el sujeto pasivo de *lobby*, dejando en descubierto una gran desproporcionalidad respecto de lo que debe cumplir el sujeto activo. Se nota la ausencia de una regulación de Códigos de Conducta por vía legislativa o normas de integridad, transparencia y probidad que deben regir a quienes hagan *lobby* ante el sector público.

ii. Las sanciones contempladas para los lobistas y gestores de intereses particulares son solamente multas ante la omisión o inexactitud de la información, y su monto máximo puede ascender a 50 UTM. Hay que tener en mente, que quien contrata a un lobista generalmente es una persona con gran poder económico, que tiene la posibilidad de pagar a un tercero para que ejerza influencia en la autoridad. De esta forma, una multa monetaria de un bajo monto no será un gran disuasivo a que el lobista reserve cierta información. Además, en este sentido, hay una clara diferencia con los proyectos de ley de los años 2003 y 2008, en donde en caso de incumplimiento de las obligaciones descritas, los lobistas podían ser castigados con un amplio abanico de sanciones, desde

multas hasta la suspensión e incluso eliminación del registro. De este modo, las mayores sanciones son hacia el sujeto pasivo de *lobby*, en quien recae el deber de informar las audiencias y reuniones sostenidas y según el Reglamento N° 71, de verificar la exactitud y completitud de la información entregada. En caso de ausencia de información de parte del sujeto pasivo, o de inexactitud, y su reincidencia, puede llegar a configurarse bajo el artículo 18 inciso final de la ley N° 20.730 una falta grave a la probidad. Asimismo, de acuerdo al artículo 14 de la ley N° 20.730, ante cualquier infracción de parte del sujeto pasivo de las obligaciones contempladas en la ley, le regirá sus respectivos estatutos dependiendo de qué tipo de autoridad o funcionario público sea. En este contexto, se evidencia un vacío legal, el Artículo 12, que consagra las obligaciones de los lobistas y gestores de intereses, señala que la omisión inexcusable de la información requerida o falseada, será penada con una multa. No obstante, dicho artículo no señala qué autoridad deberá aplicar dicha sanción cuando el sujeto activo infringe la obligación de informar a la autoridad ante la cual hará *lobby*.

iii. En lo relativo a los correos electrónicos, se da un vacío adicional, ya que no se determina si pueden ser considerados medios viables para realizar *lobby* o no.

⁵ Esto fue discutido durante la tramitación de la indicación sustitutiva, y fue planteado por el Senador Walker: "¿Que deberemos efectuar a futuro? Dos cosas. Primero, garantizar un mayor equilibrio -que no lo veo en este proyecto- entre las obligaciones establecidas para las autoridades y funcionarios (sujetos pasivos) con relación a las de los lobbystas y gestores de intereses particulares". Extraído de la Historia Fidedigna de la ley N° 20.730, p. 598.

Del concepto de audiencia o reunión otorgados por la ley y los Reglamentos, estos correos debieran ser considerados excluidos como objeto de la ley puesto que ha habido reiterados casos en que el correo electrónico se ha considerado parte del derecho a la privacidad que posee toda persona. Así, la ley N° 20.730 al establecer que deben consignarse las audiencias y reuniones, parece desincentivar las reuniones programadas y motivar a que las discusiones o conversaciones relevantes sean por medios telefónicos o electrónicos, ya que no quedarían bajo la obligación de registrarse según la ley y sus Reglamentos.

iv. Un problema que plantea la ley N° 20.730 está en su artículo 6 N° 4 sobre la exclusión como actividad de *lobby* de "toda información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una determina decisión, dentro de su ámbito de competencia". Esta exclusión pareciera quita sustento a toda la legislación de *lobby*, ya que bastaría con que la autoridad afirme que solicitó la entrega de informes con antecedentes para excluir aquello como una actividad de *lobby*. Así, los grandes centros de estudio, fundaciones u ONG's que elaboran informes determinado sentido (a favor o en contra de ciertas medidas), pueden influir en la autoridad sin considerarse ello como *lobby*, al margen de las sospechas que pudieran generarse con respecto a la veracidad, objetividad o parcialidad de aquellos informes.

DISCUSIÓN

La teoría constitucional postula diversas visiones acerca de la democracia. En cada una de ellas ha estado presente, de una u otra manera, los debates acerca del rol de las facciones, los grupos de interés y los grupos de presión. Tras haber examinado la problemática de la regulación del *lobby* y planteado una visión desde la teoría política y desde la lógica jurídica normativa, se puede concluir lo siguiente:

Hoy en día ese debate y las medidas legislativas que hay que adoptar a su respecto se ha tornado aún más urgente en nuestras sociedades, donde los grandes grupos de presión influyen decisivamente en las políticas públicas de un país. Esto conlleva a una pérdida de confianza en las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, a una afectación del derecho a la igualdad ante la ley y a una posible omisión en la actuación proba que debiesen identificar a los funcionarios públicos. Es por esa razón que se ha planteado, cada vez con más fuerza, la necesidad de regular el *lobby*, para evitar los efectos perniciosos de esta actividad ante la ausencia de su regulación.

En este panorama internacional, nuestro país -durante los últimos 10 años- discutió acerca de la necesidad de legislar sobre la actividad de *lobby*. Finalmente, se aprobó la ley N° 20.730 que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Previo a ello, los proyectos legislativos más importantes fueron las iniciativas de los

años 2003 y 2008. Ellas estuvieron entrabadas durante mucho tiempo por diversas razones. Entre las principales, estaba que los legisladores no se ponían de acuerdo en a qué se consideraría *lobby*, quiénes se incluirían y, si acaso habría o no un Registro de Lobistas. Fue en este contexto que el 2013 se presentó una indicación sustitutiva que vino a cambiar el foco de regulación desde los lobistas como habían sido los años anteriores, a centrarse más bien en las obligaciones y deberes que deben tener las autoridades y funcionarios públicos para transparentar su agenda pública. Fue tras esta indicación que se logró un mayor consenso para legislar sobre el *lobby*.

No obstante lo anterior, hemos podido detectar ciertos vacíos y problemas que presenta la ley N° 20.730. De partida, la ausencia de una regulación de los sujetos activos del *lobby*, mediante el establecimiento de un Registro de Lobistas y obligaciones y deberes para éstos propiamente tal, hace dudar si acaso la ley de *lobby* realmente regula dicha actividad o es más bien una ley de transparencia del quehacer público. En este sentido, el artículo 13 de la referida ley, que consagra el Registro de Agenda Pública, al no establecer obligaciones ni deberes para los lobistas sino que sólo regular al sujeto activo, difiere en cómo se ha entendido esta herramienta a nivel comparado. Por lo mismo, el Registro de Audiencia Pública es más bien una creación sui generis de la legislación chilena y que puede ser mejorada mediante el establecimiento de ciertos deberes para los lobistas vía legislativa o con la imposición de un

Código de Conducta para que los sujetos activos resguarden ciertos estándares mínimos de integridad y transparencia al tratar con las autoridades o funcionarios públicos.

Respecto de las sanciones de la ley, éstas se reducen a multas para los lobistas y gestores y para los funcionarios públicos se establecen multas para ciertas omisiones de publicación o información en la agenda pública. Estas sanciones parecen ser poco efectivas y disuasivas al momento de fomentar el cumplimiento de esta normativa, ya que es sabido que los grandes grupos económicos de la sociedad son los que más ejercen influencia en el sector público para que se aprueben o no ciertas políticas públicas o leyes en su favor.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2014a). *Ley N° 20.730, de 8 de marzo de 2014. Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby>

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2014b). *Historia Fidedigna de la ley N° 20.730*. Descargado el 12 de diciembre de 2017 desde <file:///C:/Users/cmaturana/Downloads/HL20730.pdf>

Cámara de Diputados de Chile. (2003). *Boletín N° 3407-07 del año 2003*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3784&prmBL=3407-07

Cámara de Diputados de Chile. (2008). *Boletín N° 6189-06 del año 2008*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=6577

Consejo para la Transparencia (2015). *Portal de acceso a la información del lobby*. Descargado el 12 de septiembre de 2016 desde <http://www.infolobby.cl/>.

García, J. (2008). *Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado*. Santiago:

Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N° 1, pp. 107-134.

La Tercera (2013): "Diputada Marta Isasi recibió \$25 millones de grupo Angelini previa tramitación de Ley de Pesca". Descargado el 11 de mayo de 2013 desde: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/05/674-522951-9-diputada-marta-isasi-recibio-25-millones-de-grupo-angelini-previa-tramitacion-de.shtml>

La Tercera (2013): "Ley de lobby: Canciller insiste en necesidad de establecer "excepción" para embajadores". Descargado el 28 de noviembre, 2014 desde <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/11/674-606499-9-ley-de-lobby->

OCDE (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust: Increasing Transparency through legislation*. Paris: OCDE Publishing.

OCDE (2012). *Lobbyists, Governments, and Public Trust: Promoting integrity through Self-regulation*. Paris: OCDE Publishing.

OCDE (2013). *Lobbyists, Governments, and Public Trust: Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying*. Paris: OCDE Publishing.

UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LA LEY ESPAÑOLA 19/2013

ISABEL SERRANO MAÍLLO

Profesora de la Sección Departamental de Derecho Constitucional
Facultad de Ciencias de la Información – Universidad
Complutense de Madrid (UCM).
Correo electrónico: miserran@ucm.es

ESTHER MARTÍNEZ PASTOR

Profesora del Departamento de Ciencias de la Comunicación y Sociología
Facultad de Ciencias de la Comunicación –
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
Correo electrónico: esther.martinez.pastor@urjc.es

PILAR BELTRÁN ORENES

Profesora del Departamento de Ciencias de la Comunicación y Sociología
Facultad de Ciencias de la Comunicación –
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
Correo electrónico: pilar.beltran@urjc.es

Resumen

La aprobación en 2013 de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno fue una acción necesaria aunque tardía. Mejoró en gran medida la situación que se vivía en nuestro país en torno a la transparencia de las Administraciones, sin llegar a cumplir, no obstante, todas las expectativas. Uno de sus elementos más criticados es ser una ley de mínimos en cuanto a la publicidad activa, además de presentar complejidades en su implementación por recoger obligaciones que deben ser ampliadas en normas autonómicas, o en normas sectoriales, que pueden llegar a provocar desigualdades entre ciudadanos dentro del mismo país.

Palabras Claves: Transparencia, derecho de acceso a la información pública, publicidad activa, Gobierno abierto.

Abstract

The approval of the Law on Transparency in 2013 was a necessary action but it came late. This law did not meet the social expectations, but there are improvements in Spain regarding the transparency of the public administration. This legal standard has been hardly criticized because it is identified as a “law of minimums” in terms of active transparency, and because it will have a difficult implementation since the obligations are expected to be expanded in local or sectorial laws at the risk to create inequalities between citizens from different latitudes of the country.

Key words: Transparency, right of access to public information, active transparency, open government.

1. ANTECEDENTES DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LTBG)

En 2013 se aprobó en España la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), una ley necesaria, aunque tardía, y que no ha servido para responder a todas las demandas de información y transparencia que dieron lugar a su nacimiento, pero que al menos marca el camino hacia un derecho a saber más efectivo.

Esta ley, como apuntamos más arriba, es tardía, pero no es la primera norma que aborda esta cuestión en nuestro país (Cotino, 2014). Así, por ejemplo, en Galicia ya se contaba con una ley autonómica de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega (Ley 4/2006, de 30 de junio), la que si bien no es una auténtica norma de transparencia tal y como la entendemos hoy, introdujo “la transparencia como principio rector de la actividad de la Administración autonómica y supuso la concreción legal de prácticas hoy habituales, como la publicación de la información sobre los convenios y contratos públicos, las convocatorias de subvenciones y la resolución de éstas o la información retributiva de los cargos públicos, sí podemos considerarla como un antecedente de la ley que hoy tenemos” (Exposición de Motivos), razón por la que consideramos que constituye uno de los antecedentes de nuestra LTBG.

Otra ley que podemos considerar precursora o antecedente de la actual, es la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra.

De la misma forma, a pesar de que, como hemos dicho, la transparencia como tal ha sido regulada en nuestro país con cierto retraso, no cabe duda de que ha sido una materia objeto de preocupación social, jurídica y doctrinal constante, que ha ido salpicando nuestro ordenamiento desde hace tiempo. Baste apuntar sucintamente una muestra de normas, de carácter estatal, que ya se venían refiriendo a asuntos de transparencia y derecho a saber, aunque no fuera esa materia el eje central de su regulación: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la 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; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios y; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, Sobre Reutilización de la Información del Sector Público, entre otras.

Así pues, podemos concluir que la LTBG es una norma que nace como consecuencia de la inercia “histórica, política, social y, por supuesto, jurídica, de la emergencia de la transparencia y el acceso a la información”

(Cotino, 2014, p.242). El ciudadano se sabe titular de un derecho a la participación política que ya no se agota en el derecho de sufragio, sino que se traduce en una verdadera participación activa en la cosa pública, de lo que emana la necesidad real de saber de una sociedad crispada a causa de la actuación política que ha provocado el aumento de la percepción de la corrupción y el fraude como un problema real, según las encuestas del Centro de Investigación Social (Delgado, López y Sierra, 2017). Saber para entender, saber para controlar. Este mensaje parece haber calado en nuestras Institucionales, que se han apresurado a aprobar leyes de transparencia en casi todas las comunidades autónomas (salvo en Asturias, Cantabria, Castilla, la Mancha, Madrid y País vasco, donde aún se están tramitando).

Entonces, ya contamos en España con: la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (Canarias); la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Cataluña); Ley 1/2014, de 24 de junio, de

Transparencia Pública de Andalucía.; la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Esta nueva actitud político-social del ciudadano moderno hace cada vez más patente la necesidad de considerar el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, si bien es cierto que no hay aún unanimidad doctrinal al respecto. Así, según recoge Rollnet (2015), hay tres posiciones doctrinales. La primera, considera que el derecho de acceso es un derecho constitucional de configuración legal recogido en los artículos 105 b); 23.2 y 28 Constitución Española (CE) y no un derecho fundamental como tal, Fernández Ramos (2012) y Chinchilla (1988). La segunda tesis, liderada por Sánchez de Diego (2015), Cotino (2015) y Olmedo (2014), defiende la naturaleza del derecho de acceso como la facultad de investigar y de buscar, que se integraría en el artículo 20 CE, lo que convierte a este derecho en fundamental. La tercera postura doctrinal, mantiene una posición intermedia al considerar que es tanto un “derecho autónomo regulable por la ley ordinaria ex 105 b) CE” (Rollnet, 2015, p.108), como un derecho fundamental asociado a la libertad de información del artículo 20 de nuestra Carta Magna (Guichot, 2011).

Al margen de las diferentes posiciones doctrinales, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico legal, el derecho de acceso no ha sido considerado en nuestro país como fundamental, lo que se pone de manifiesto en el hecho de que la Ley de Transparencia ha sido tramitada como ley ordinaria y no como ley orgánica (tipo de norma con competencia regulatoria sobre los derechos fundamentales), y esto a pesar de que sí hay acuerdo doctrinal en el hecho de que este derecho que nos ocupa es una vertiente esencial del derecho a la información (que sí es derecho fundamental) y presupuesto necesario para que fluya la comunicación, que es, a su vez, indispensable para la formación de la opinión pública libre, base de la democracia (Sánchez de Diego, 2014; Cotino, 2014; Rollnet, 2015).

Por el contrario, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Tratado de Lisboa de 3 de diciembre de 2007 (en vigor desde 2009), sí parece haber optado por otorgarle al derecho de acceso a la información pública la naturaleza de iusfundamental. Así, su artículo 42 recoge: “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”. También hay una breve referencia al derecho de acceso, si bien sólo de los interesados directos, en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dice: “Derecho a una buena administración” donde dispone que:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones, - instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

En cuanto a la consideración del derecho a acceder a la información pública como un

derecho fundamental, cabe destacar también el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19 de septiembre de 2006, en el que se reconoció el acceso a la información pública como una vertiente de la libertad de expresión. En la misma línea, se encuentran las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Europeos del caso *Társaság a Szabadságjogokért vs. Hungría*, sentencia de 14 de abril de 2009 (Rey, 2014); *Kennedy vs. Hungría*, sentencia de 26 de agosto de 2009 (Rey, 2014) y el caso *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia*, de 25 de junio de 2013 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2013). En los tres casos, los demandantes solicitaban información pública a la Administración. En el primero, se solicitaba un recurso planteado ante el Tribunal Constitucional Húngaro; en el segundo, se demandaban documentos oficiales sobre el Servicio de Seguridad del Estado para escribir un estudio sobre su funcionamiento; y en el tercero, información relacionada con la vigilancia electrónica de la Agencia de Inteligencia Serbia. En los tres casos se hace mención tanto a la libertad de recibir información como al derecho de acceso a ella.

2. GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LTBG)

La LTBG responde tanto a la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government*) como a la Alianza por el Gobierno Abierto

de los Documentos Oficiales del Consejo de Europa (Cotino, 2015; Sánchez de Diego, 2014). La transparencia es un término incluido en el *Memorandum on Transparency and Open Government* de Obama de 21 de enero de 2009, en el que afirmaba que su Administración sería transparente con sus ciudadanos (Obama, 2009). La inclusión de este término en aquel discurso generó un gran impulso mediático en cuanto a la forma de entender la gestión de los gobiernos y, en 2011, se creó la Alianza para el Gobierno Abierto. Ésta es una plataforma internacional a la que se han sumado 76 países (marzo de 2017), cuyo propósito es que los gobiernos sean más abiertos y gestionen respuestas hacia sus ciudadanos.

España ha elaborado tres informes con los avances en Transparencia, publicados en 2013, 2015 y 2016 (Nicandro, 2013). Sus objetivos principales son: rendición de cuentas, tecnología e innovación, participación ciudadana y transparencia. Tal como indica Boix (2015), es necesario que se generen procedimientos entre los gobiernos y sus ciudadanos en el que unos y otros interactúen, de modo que se pueda reutilizar la información pública de formas diferentes. Es sobre estos principios sobre los que se fundamenta nuestra Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Pero antes de analizar la norma, conviene reflexionar sobre los conceptos de transparencia, acceso e información pública.

La transparencia conlleva e implica, a un mismo tiempo, el derecho de acceso a la

información pública. Sin embargo, tal y como afirma Sánchez de Diego (2017), la transparencia no es lo mismo que derecho de acceso a la información. La palabra transparencia no aparece en nuestra Carta Magna, pero se puede interpretar que está presente en los artículos 9.3, 24, 18, 20 y 105 b). En ellos, se aborda la publicidad de las normas y la seguridad jurídica, la necesaria motivación de los actos administrativos, el derecho de autodeterminación informativa respecto de la Administración, el derecho a la información y el acceso de los registros y archivos públicos. De hecho, “el derecho de acceso a la información pública configurado como derecho fundamental, garantiza la transparencia y posibilita una profundización de la democracia. Sin embargo, no existe una relación inversa: la mera transparencia no amplía los derechos de los ciudadanos” (Sánchez de Diego Fernández de la Riva, 2014: 6), pues para ello, necesita del acceso. Así, el derecho de acceso está vinculado directamente con el “derecho a la información” y con la facultad de buscar e investigar, ya que para informar, previamente se ha tenido que acceder a la información. Por ello, se puede entender que el derecho de acceso es un derecho fundamental por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en su artículo 19, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19 párrafo 2, que reconocen la facultad de investigar o buscar (Sánchez de Diego, 2014; Olmedo, 2014).

Por su parte, un documento público (consideramos que por extensión puede aplicarse

a información pública) es todo documento, contenido o información, registrados, redactados o recibidos en poder de las autoridades públicas (Convenio del Consejo de Europa, número 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales).

3. ÁMBITO SUBJETIVO, INFORMACIÓN, ACCESO Y TIPOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA (LTBG)

Desde su gestación y desde la ley, específicamente en el preámbulo, se ha querido incrementar y reforzar la transparencia, garantizar el acceso a la información pública y establecer las obligaciones de un buen gobierno.

La LTBG fue impulsada por su anteproyecto difundido en el sitio www.leydetransparencia.gob.es acorde con el espíritu de la propia normativa de accesibilidad y transparencia. En esta web se permitía libremente a cualquier ciudadano participar de la misma enviado cualquier comentario, sugerencia o idea sobre el anteproyecto durante 15 días. La respuesta fue muy positiva y hubo aproximadamente 3.600 contribuciones al respecto (Cotino, 2014). Posteriormente, estas participaciones fueron sometidas a una comisión de expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y, finalmente, se presentó el anteproyecto al Congreso de los Diputados.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información

Pública y Buen Gobierno, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 10 de diciembre de 2013. Conviene recordar que además de esta norma, está vigente el desarrollo normativo del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), siendo este Consejo el garante último del cumplimiento de la ley.

La ley se estructura en tres Títulos: “Transparencia de la Actividad Pública”, “Buen Gobierno” y “Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”; consta de 40 artículos, además de las disposiciones adicionales y las finales.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley es muy amplio y ambicioso, porque incluye a sujetos diversos, que son: *di natura* de la Administración Pública; otros sujetos a Derecho Administrativo (La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo); empresas privadas que tengan una participación pública de más del 50%; y partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales que reciban subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos en el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o

subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

El listado de sujetos sobre los que pesa la obligación de transparencia, como vemos, es muy extenso, pero hemos de advertir que no todos ellos se encuentran obligados de la misma forma. Así, algunos –Administraciones públicas– están sujetos a la publicidad activa, lo que significa que deben publicar toda la información pública en sus páginas web, sin necesidad de requerimiento. Por el contrario, los partidos políticos, los sindicatos y las empresas privadas altamente subvencionadas, tendrán obligación de información activa en relación al dinero público y ciertos aspectos menores de funcionamiento y organigrama; y obligación pasiva respecto a todo lo demás, esto es, que no tienen obligación de publicarlo, aunque sí de facilitar la información si les es requerida.

La ley recoge las distintas formas de acceso a la información pública, cómo deben hacerse públicas, en qué lugar acceder a ellas y qué tipo de información está afectada por esta norma, de acuerdo con Cotino (2014).

En relación al cómo, la información debe publicarse de forma periódica y actualizada (artículo 5.1), de forma clara, estructurada y entendible para los interesados y en formato reutilizables (artículo 5.4). Además, su acceso debe ser fácil y gratuito (artículo 5.5) a través del Portal de la Transparencia (artículos 11 y 10).

Se menciona la manera de cómo se debe ofrecer la información pública a los ciudadanos y de qué manera éstos pueden reutilizarla para otro tipo de tratamientos e interpretaciones. Dicha información pública puede ser accesible en las webs de los organismos públicos obligados por la ley y en el Portal de la Transparencia (artículos 11 y 10).

La LTBG se refiere a información pública susceptible de ser publicada a todos: “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (artículo 13 LTBG). También debe publicarse la información institucional, organizativa y de planificación, la relativa a las funciones, normativa, estructura, organigrama, planes y programas, actividades, medios y tiempo para acometerlas, así como grado de cumplimiento y resultados (artículo 6). Así como las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, anteproyectos de ley, etc. (artículo 7), la información económica, presupuestaria y estadística, -que es lo que nos interesa para nuestro estudio- (artículo 8).

Como por todos es sabido, los derechos no son nunca ilimitados, ni siquiera los fundamentales, por lo que es comprensible que el derecho a saber tampoco lo sea.

Hubo una corriente seguidora de los sueños de *Assange*⁽¹⁾ que pretendió hacernos creer que el derecho a saberlo todo debía estar por encima de los demás derechos en nuestro ordenamiento. Así pues, la ley limita el derecho al acceso a determinada información relativa a asuntos relacionados con la seguridad y los secretos del Estado, con procesos judiciales, procedimientos administrativos, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, intereses económicos y monetarios, secreto profesional y propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente y la protección de datos personales (artículos 14 y 15 LTBG).

Según Guichot (2014), esta lista es cerrada y dificulta ponderar, tanto la información limitada para cada caso particular, como identificar y separar la información a la que puede acceder por el principio de acceso parcial de aquella que no puede accederse por ley (artículo 16 LTBG). En nuestra opinión, se trata de una enumeración demasiado extensa y plagada de conceptos jurídicos indeterminados que dificultan el poder hacer realmente efectivo el derecho a saber. Pensemos que el derecho de acceso a la información pública, reconocido en nuestra Constitución, recogía tan sólo cuatro límites fácilmente comprensibles: la seguridad y defensa del Estado, la ave-

¹ Fundador de Wikileaks (diciembre 2006).

riguación de los delitos y la intimidad de las personas, mientras que la ley actual introduce otros muchos. Este hecho es sorprendente, dado que el objetivo de la norma es dar acceso al ciudadano a una mayor cantidad de información pública.

No cabe duda de que los límites son necesarios para evitar el abuso, pero hay que plantearse si dicha enumeración es lógica o excesiva, pues no podemos olvidar que los límites a los derechos no pueden ser tales que vacíen de contenido el derecho ni sean desproporcionados al fin que se persigue. El principio de proporcionalidad (Bernal Pulido, 2007) exige la comprobación de que las ventajas que se obtienen con la limitación en el derecho compensan los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general. Si no es así, o existe un medio menos gravoso para el derecho en cuestión con el que se consiga el mismo fin, se entenderá que no se cumple el requisito de proporcionalidad.

Dicho esto, consideramos que los límites que se imponen al derecho a saber en la Ley de Transparencia son excesivos. Creemos que no deberían haber ido más allá de los establecidos en la propia Constitución, pues de este modo, parece que podrían darse situaciones en que sea más difícil acceder a una información determinada con la Ley de Transparencia que antes de que la hubiera. Es preciso construir un derecho real de los ciudadanos que encaje en el concepto de fundamental, y no un mero derecho administrativo derivado de una obligación de transparencia (Sánchez de Diego, 2017).

No obstante, poco a poco se va estableciendo un marco de aplicación e interpretación de los límites a este derecho. Para ello, está siendo inestimable la labor del CTBG, tanto como órgano encargado de resolver reclamaciones (a 1 de agosto de 2017 ya había emitido 3.749 resoluciones), como de organismo emisor de informes y recomendaciones, entre los que destaca, como pone de manifiesto el profesor Sánchez de Diego (2017), el criterio interpretativo 2/201562 adoptado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos Personales sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.

4. PORTAL DE LA TRANSPARENCIA

La ley prevé, para garantizar la transparencia, la creación de un Portal de Transparencia dependiente del Ministerio de la Presidencia, que permitirá a los ciudadanos acceder a la información de competencia de los sujetos activos (Trigo, 2016). No obstante, considera que aunque el propósito de la ley sea centralizar toda la información pública que en la actualidad está dispersa, esto se contradice, aparentemente, con el artículo 5.4 LTBG, que indica que cada Administración puede elegir este Portal u otro que garantice el acceso a la información de la que dispone. De hecho, la información sujeta a obligaciones de transparencia serán publicadas en “sedes electrónicas o páginas webs” (artículo 5.4). Esto dificulta que toda la información esté centralizada en un

Portal, dado que la misma ley permite que los sujetos obligados puedan difundirla en sus propios medios (portales de transparencia o sitios web de las Administraciones), siempre que sea accesible y en formatos reutilizables.

No obstante esta aparente contradicción, hemos de convenir que una de las mayores aportaciones de la ley es la introducción de la obligación de publicidad activa, pero no es suficiente con publicar información y datos. El fin que persigue esta nueva legislación es articular el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a saber. Esto implica que la información debería poder encontrarse en todos los lugares en que el ciudadano pudiera ir a buscarla y no sólo eso, sino que además, el acceso deber poder ser llevado fácilmente a cabo “por todas las personas, independientemente de las discapacidades (físicas, intelectuales o técnicas) que puedan presentar o de las que se deriven del contexto de uso (tecnológicas o ambientales)”².

5. CONTROL Y GARANTÍAS SANCIONADORAS

El control del cumplimiento de la LTBG, que los organismos y entidades obligados deben observar, es competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

(artículo 34). Este es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que se encuentra adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 33). Tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (artículo 34). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictará resoluciones si hay incumplimientos e iniciará las actuaciones disciplinarias correspondientes (artículo 9.1. y 9.2). De hecho, el incumplimiento reiterado de los sujetos obligados por la ley puede suponer una infracción grave (artículo 9.3). Sin embargo, en este punto la ley no indica qué garantías sancionadoras específicas hay al respecto y la doctrina en este punto coincide con la crítica a la ley que Gómez de la Serna (2013) expresa cuando afirma que la ley no dispone de garantías sancionadoras por los posibles incumplimientos de la misma.

Por su parte, Cotino (2014), reitera que no hay infracciones ni sanciones vinculadas con la transparencia y con el acceso a la información. Solamente se indica en el artículo 9.3 LTBG incumplimiento reiterado de las obligaciones de la publicidad activa y en el artículo 20.6 se dispone que “tendrá

² <http://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Accesibilidad?vg=nextfmt=default&vgnextchannel=fac8508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD> 10/09/2017

la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”. Sin embargo, la ley no expresa cuál es la “regulación de tal infracción para que pudiera ser sancionada” (Cotino, 2014). Según este autor, podríamos remitirnos a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo referido al régimen sancionador del personal para la Administración Central, pero queda en manos de las Comunidades Autónomas y entes locales el resto de sanciones, si bien es cierto que “no parece que tengan voluntad de llevarlo a cabo” (Cotino, 2014).

En la misma línea, Guichot (2014), afirma que la LTBG está desprovista de un mecanismo sancionador, tal y como indicaba Cotino, y por lo tanto, dependerá la normativa autonómica en muchos casos. De hecho, “la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por la atribución de la capacidad de resolución de estas reclamaciones a organismos autonómicos, tanto de nueva creación como organismos existentes” (Sierra, 2017).

Consecuentemente, se plantean una serie de dudas que la ley no soluciona, como son: “¿un simple incumplimiento constituye una infracción leve y una reiteración una infracción grave; sólo se sancionan los segundos?; ¿corresponde al CTBG instar el ejercicio de la potestad disciplinaria o ejercerla?; ¿cómo se sanciona los incumplimientos de la publicidad activa cuando son imputables a altos cargos no sometidos

al régimen disciplinario funcional, al no haberse introducido un tipo de infractor en el Título dedicado al buen gobierno?” (Guichot, 2014, p.104). En este sentido, la ley no sólo se queda coja, sino incompleta en su afán de ser centralizadora. Esto puede suponer que se convierta en una ley ineficaz.

6. PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN Y RECURSOS

En cuanto al procedimiento para solicitar información y recursos que no estén incluidos en el Portal de la Transparencia, cualquier persona puede iniciar el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículo 17.1 LTBG). El solicitante se dirigirá al órgano administrativo que posea la información; con el fin de dar respuesta a estas peticiones, las Administraciones implementarán un sistema para integrar la gestión de las solicitudes de información (artículo 21.1 LTBG). El solicitante no está obligado a motivar su solicitud, pero podrá indicar los motivos por los que lo solicita (artículo 17.3 LTBG), aunque sí debe hacer constar su identidad, qué información solicita y su dirección de contacto, preferiblemente electrónica, a efectos de comunicaciones; así como la modalidad en la que quiera acceder a ella.

Se ha discutido el hecho de que se exija identificarse para poder solicitar una in-

formación, desde la perspectiva de que esa exigencia desincentive a ciertos sujetos (Tejedor, 2017). No obstante, por el momento, la identificación es obligatoria.

El solicitante que no obtenga la información solicitada podrá impugnar tal hecho mediante un recurso administrativo o judicial. Las causas pueden ser el silencio (negativo) de la Administración, porque la resolución sea denegatoria, porque el acceso sólo sea parcial o porque haya un tercero que se oponga a la resolución que facilite la información sobre él. Se puede interponer un recurso administrativo en el plazo de un mes ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado (artículo 24 LTBG), cuyo plazo máximo para ser resuelto es de tres meses. Asimismo, podrá también interponer un recurso judicial (Cotino, 2014). Se cuestiona el plazo tan ajustado que marca la ley por ser casi “abusivo” por parte de la Administración.

7. MIRADAS CRÍTICAS SOBRE LA LEY

La vigencia de la LTBG ha sido una apuesta necesaria que mejora mucho la situación anterior, como pone de manifiesto Cotino (2014), aunque ha sido duramente criticada por ser una ley de mínimos en cuanto a la publicidad activa (artículo 5.2 LTBG), dado que sólo recoge obligaciones que previsiblemente serán ampliadas en normas

autónomas o en normas sectoriales que se aprueben en un futuro (Ares, 2014).

Además, **es necesaria una concienciación social por parte de la sociedad civil, y de los sectores políticos y económicos interesados, para exigir la transparencia y que se exija como un derecho fundamental. Una concienciación que pasa por una necesaria formación en transparencia desde edades tempranas.** En una ponencia pronunciada por el embajador de Suecia en España, Lars-Hjalmar Wide, durante el II Congreso Internacional de Transparencia (29/09/2017), explicaba que en su país, la transparencia está en el ADN de todos los ciudadanos (allí la Ley de Transparencia ha cumplido ya 250 años). Hizo una pequeña prueba: buscó la palabra transparencia en español y en sueco. En los portales suecos, las primeras páginas que aparecían se referían a cristales o cosas semejantes, mientras que en las páginas en español, los enlaces llevaban a portales de transparencia, definiciones y otros del estilo. Allí no tienen las mismas preocupaciones que nosotros en relación a este derecho, porque como ya hemos dicho, en Suecia ya está en su ADN. Algo a lo que debemos tender.

Por otra parte, se debe corregir el hecho de que sea una ley desfleada, dado que deja abiertas muchas ventanas que han favorecido la proliferación de críticas. Así, por ejemplo, Cotino (2014), considera que se debería exigir una mayor cantidad de contenidos de información activa y determinar expresamente las garantías de la ley; regular el acceso a la información

como derecho fundamental; excesivas las “excepciones” al acceso a la información; limitar la numerosa información pública que se excluye por la vía de la inadmisión; evitar el doble silencio negativo frente a los ciudadanos que solicitan el acceso; mejorar la reclamación administrativa frente a denegaciones porque puede que no sea ágil ni rápida; determinar las garantías sancionadoras por los incumplimientos de la ley respecto de la transparencia, entre otras.

Por estos motivos, la doctrina en términos generales, exige que haya una mejor precisión de la ley en estos puntos, evitando que al final haya un sistema de transparencia diferente en cada Comunidad Autónoma, pues esta situación no supondría una mejora de las debilidades y limitaciones de la ley estatal. Tal y como apunta Cotino (2014): “si no se da este activismo y práctica, la transparencia volverá al reducido ámbito de interés anterior y de poco valdrá el largo camino hasta el reconocimiento de su carácter fundamental” (p. 256). Porque en otro caso, como apunta Sánchez de Diego (2014), “parece que de nuevo nos encontramos ante una carrera para ser más transparentes, al menos en apariencia” (p. 17). Debemos evitar que sea una mera apariencia y potenciar que sea lo más real posible, concretándose al máximo todos sus puntos. Por tanto, **sería necesario establecer una tipificación de las sanciones en función del incumplimiento de transparencia y publicidad activa del que se trate en cada caso, el ajuste de los**

tiempos de respuesta a las peticiones de información, la aclaración de la información sujeta a limitación de acceso, la centralización real de la información a través del Portal de la Transparencia, re-dirigiendo cuando sea el caso al sitio web o sedes electrónicas de cada una de las administraciones y, por último, el listado completo de sujetos obligados a transparencia y publicidad activa, según las distintas formas que recoge la LTBG.

8. CONCLUSIÓN FINAL

A pesar de las críticas que recibe la ley, hemos de admitir que se trata de un gran avance en favor del derecho a saber de los ciudadanos. No obstante, hay que seguir trabajando con el fin de superar los principales puntos débiles de la ley vigente y que se han ido apuntando a lo largo del trabajo. Concienciación e interiorización de la necesidad de transparencia, creación de “autoridades de control independientes de derecho y de hecho” (Guichot, 2016, p.103), la necesidad de destinar suficientes recursos materiales y personales para hacer efectivo el derecho a saber. Como siguiente paso, sería deseable que España ratificara el Convenio 205 del Consejo de Europa (aprobado el 18 de junio de 2009 en Tromsø), sobre el Acceso a Documentos Públicos, y asuma los compromisos derivados de dicho texto internacional, como apunta Sánchez de Diego (2017).

REFERENCIAS

- Ares, Valle. (2014). Los ámbitos subjetivos y objetivos de la transparencia de las actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, p.1-27.
- Ayala, R. y Fernández, R. (2015). *Participación ciudadana en las leyes de transparencia de las Comunidades Autónomas*. En Cotino, Sahuquillo y Corredoira (eds.). *El Paradigma del Gobierno abierto: retos y oportunidades*. Madrid: Universidad Complutense.
- Barnés, J. (1998). El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar. *Cuadernos de Derecho Público*, p.15-49.
- Bernal, C. (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Boix, A. (2015). *Transparencia, participación y procedimiento en la elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government*. En Cotino, Sahuquillo y Corredoira (eds). *El Paradigma del Gobierno abierto: Retos y oportunidades*. Madrid: Universidad Complutense. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: http://eprints.ucm.es/35859/1/El_Paradigma_del_Gobierno.-Loreto%20Corredoira.pdf
- Consejo de Europa (2009). Convenio del Consejo de Europa, núm. 205, sobre el acceso a los documentos oficiales. Traducción de Sánchez, Darbishire y Anderica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 9 de septiembre de 2006. Descargado el 29 de marzo de 2017 desde http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Chinchilla, C. (1988). *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos.
- Cotino, L. (2014). La nueva ley de transparencia y acceso a la información. *Anuario Facultad de Derecho 7*, p. 241-256.
- Cotino, L. (2015). *Derechos humanos, Internet y TICs*. En Rey (dir). *Los derechos humanos en España, un balance crítico*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Delgado, F., López, F., y Sierra, J. (2015). Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia. *Revista de Derecho de la Hacienda Pública* (5), p.114-134.
- Fernández, S. (2012). Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno. *Actualidad administrativa* (12), p.1457-1485.
- Nicandro, C. (2013). *Mecanismo de Revisión independiente: España Informe de Avance 2012-13*. Descargado el 29 de marzo de 2017 desde http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf
- Gobierno de España (2015). *Informe de*

Autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014 – 2016 de La Alianza para el Gobierno Abierto. Descargado el 29 de marzo de 2017 desde <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/AUTOEVALUACION-II%20PLAN%20NACIONAL-OGP.pdf>

Gobierno de España (2016). *Informe final de autoevaluación del II Plan de Acción de España 2014-2016 de La Alianza para el Gobierno Abierto*. Descargado el 29 de marzo de 2017 desde http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7b04a1b2-7b43-4c68-a045-26971aec3789/2016_Spain_Autoeval_Final_Plan_II_OGP_Pub.pdf

Gómez, P. (2013). La Ley de transparencia. Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la responsabilidad en la acción pública. *Participación educativa* 2(3), p.35-44.

Guichot, E. (2011). *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*. Documento de trabajo 170/2011. Madrid: Fundación Alternativas.

Guichot, E. (2014). La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* (6), p.94-107.

Guichot, E. (2016), Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública. *Revista Andaluza de Administración Pública* (94), p. 89-106.

Olmedo, M. (2014). *La Ley 10/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Diario La Ley, 8237.

Obama, B. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. Descargado el 29 de marzo de 2017 desde: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

Rey, F. (2014). Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. *Revista Jurídica de Castilla y León* (43).

Rollnet, G. (2015). *A la ley de transparencia y el derecho de acceso: la discusión doctrinal y parlamentaria en torno a su naturaleza de Derecho Fundamental*. En Cotino, Sahuquillo y Corredoira (eds). El Paradigma del Gobierno abierto: retos y oportunidades. Madrid: Universidad Complutense.

Sánchez de Diego, M. (2013). *Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública*. En Corredoira y Cotino (eds.). Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sánchez de Diego, M. (2014). El «día después» de la ley de transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León* (33), p.1-27.

Sánchez de Diego, M. (2015). *Derecho a la información e información de tribunales. Los secretos oficiales*. En Ben y Corredoira (dirs.). *Derecho de la información*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sánchez de Diego, M. (2017). *Visiones actuales de la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense y Acredita.

Sierra, J. (2017). Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas. *Revista Española de la Transparencia* (4), p.87-97.

Tejedor, L. (2017). *Visiones actuales de la transparencia* en Sánchez de Diego

(coord.), *Visiones actuales de la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense y Acredita.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2013). *Caso Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*. Sentencia de 25 junio 2013 TEDH\2013\61.

Trigo, A. (2016). *El modelo organizativo diseñado en la ley de transparencia y contenidos del portal de transparencia y contenidos del portal de la transparencia del gobierno de España*. En Rodríguez-Arana, Vivancos y Ahedo (coords.): *Calidad democrática, transparencia e integridad*. Pamplona: Ed. Thomson Reuters Aranzadi.

UNIVERSIDAD TRANSPARENTE: TRANSPARENCIA ACTIVA FOCALIZADA PARA EL ÁMBITO UNIVERSITARIO CHILENO

JORGE PÉREZ PÉREZ

Administrador Público de la Universidad de Chile; Estudios de postgrado en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción por la Universidad Nacional del Litoral, Argentina; Encargado de Transparencia Activa de la Universidad de Chile.

Correo electrónico: jorgeperez@uchile.cl

Resumen

El actual modelo chileno de transparencia, es aplicado de modo uniforme a todos los órganos de la administración del Estado, sin dar cuenta de las singularidades respecto de la variedad de servicios que prestan unos y otros; entre ellos, las universidades del Estado. Hoy es necesario que la transparencia sea más que un requisito de cumplimiento de estándares democráticos modernos, y se transforme en una herramienta útil para la toma de decisiones, tanto a nivel de los individuos como en políticas públicas. El artículo plantea la necesidad de que la información que se pone a disposición de los usuarios en los portales web de las universidades sea la más atingente, útil y relevante. Por otra parte, siendo la educación de un bien social, su gestión institucional y académica es de interés general para la sociedad, por ende, dichas obligaciones de transparencia debiesen ser asumidas también por las universidades privadas.

Palabras Claves: acceso a la información, educación superior, transparencia, transparencia focalizada, universidad.

Abstract

The chilean model of transparency and information disclosure does not differentiate among different types of public institutions or the services they provide, including public universities. Now, transparency has to overcome its initial phase as a formal requirement to modern democracies, to become an effective tool to make decisions among citizens and policy makers. Then there are challenges for public universities in terms to publicize pertinent, useful and relevant information. Understanding education as a relevant social asset, the information regarding the institutional and academic management of universities becomes relevant for the community, so the transparency obligations should be applied to public and private universities.

Key words: Disclosure, university, transparency, active transparency, education.

INTRODUCCIÓN

Diversas son las razones que explican la necesidad del Estado chileno de adecuar su legislación en variados temas que guardan relación con la probidad, mecanismos de control de la corrupción y la transparencia, desde el retorno a la democracia tras la dictadura cívico – militar. La inserción en los mercados internacionales a través de acuerdos de libre comercio, la reintegración plena a los organismos y foros políticos mundiales, los procesos de modernización de la Administración Pública llevados a cabo por los distintos gobiernos desde 1990 en adelante, la necesidad de promover acciones que mantuvieran bajo control hechos de corrupción mayor que comenzaban a asomar a través de los medios de comunicación, entre otros factores, explican el desarrollo de las políticas de transparencia a partir de aquella época¹.

Entre las acciones más destacables de estos años está la aprobación de una Ley de Transparencia de la Función Pública, que instaura un sistema inédito en la historia republicana chilena de acceso a la información que obra en poder de los órganos del Estado, y que incluye procedimientos y estructuras fiscalizadoras y sancionatorias efectivas.

Este primer paso se inscribe en las denominadas políticas de transparencia de primera

generación, “cuya expresión más conocida la constituyen las leyes de acceso a la información” (Molina y Cruz Vieyra, 2012, p.4), orientadas a relevar la importancia de ésta como elemento preventivo inhibitor de actos de corrupción y facilitador de mayores niveles de probidad en el desempeño de la función pública, particularmente como resguardo del buen uso de los recursos fiscales, evitar el tráfico de influencias o poner fin a la opacidad de las decisiones que toman las autoridades, entre otros objetivos enunciados. Igualmente importante es que las políticas de transparencia de primera generación logran consagrar el acceso a la información pública como un derecho garantizado, y al cual los Estados deben darle protección y promoción, lo cual, sin embargo, no es en sí misma garantía de un efectivo, eficiente y habitual ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía.

La dimensión de transparencia que guía el desarrollo de este texto es la de vehículo movilizador de la acción, tanto de personas como instituciones estatales o privadas, partícipes del proceso de apertura, en virtud de alcanzar objetivos concretos, medibles, contrastables y que sirvan al ciudadano. En esta lógica se inscriben las políticas de transparencia de segunda generación, o de transparencia focalizada, “que apuntan a divulgar una información específica (...) y que cumplen también un propósito específico” (Molina y Cruz Vieyra, 2012, p.5),

¹ Para la revisión de mayores detalles acerca del origen, la formulación y posterior implementación de políticas de transparencia en Chile, a partir de la década de 1990, ver “La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile” (Olavarría, 2012), del Consejo para la Transparencia de Chile – BID.

que agregan valor en sectores, ámbitos o servicios, haciéndose cargo de la especificidad que distingue a los mismos, dando publicidad a información atingente, clave tanto para la toma de decisiones de quienes son usuarios de estos servicios como para el proceso de políticas públicas.

La propuesta de transparencia focalizada en el ámbito universitario, que a continuación se presenta, junto con plantear la necesidad de modificaciones y/o adecuaciones legislativas y reglamentarias, pretende identificar un espacio de interacción acotado, constituido en dinámicas de acción distintas al resto de la sociedad, y que despierta interés en su conjunto, por conocer en términos simples y directos cómo se gestionan institucional y académicamente los centros que comprometen el saber de la comunidad nacional; sociedad que avanza, en el caso de Chile, a garantizar el acceso a través de la gratuidad, asumiendo en su conjunto los costos que aquella inversión de futuro significa, y por tanto, exigiendo que aquella gestión se haga de forma transparente, de cara a la ciudadanía.

LA NECESIDAD DE AVANZAR HACIA UN MODELO DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA

Como señala Schedler "la rendición de cuentas no es un derecho de petición" (Schedler, 2008, p.15), sino una obligación definida por el principio de transparencia de los actos de la Administración y el derecho

de acceso a la información; obligación que también es regulada y fiscalizada, y cuyas contravenciones son sancionadas por un órgano autónomo del Estado, facultado para tales efectos, cuyo rol en Chile cumple el Consejo para la Transparencia. En el modelo chileno se conjugan lo que el mismo autor señala como "los tres pilares de la rendición de cuentas... información, justificación y castigo" (Schedler, 2008, p.13); se reconoce el derecho de requerir y recibir información; se determina la obligación de la administración del Estado de rendir cuentas, y; se establecen sanciones. En este último punto, podemos señalar que también cumple con lo que O'Donnell define como rendición de cuentas horizontal, que "es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos" (1997, p.13). Cabe señalar aquí, que la acción sancionadora sobre asuntos que riñen con el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información, no se agota en el organismo especial antes señalado sino que ésta incorpora, como también lo señala el mismo O'Donnell, "redes de instituciones que incluyen en su cúspide a los tribunales – incluyendo los más altos – dedicados a esa rendición de cuentas" (1997, p.15).

La Ley N° 20.285, dispone de un mecanismo permanente y actualizado de rendición de

cuentas, por medio de la publicación de información sobre la gestión institucional, a través de los sitios web de los distintos organismos afectos. Este modelo es conocido como transparencia activa, dado que la acción de apertura se inicia desde el propio Estado, sin esperar requerimiento o solicitud alguna de la población. Las universidades del Estado (18 de un total de 60, en un sistema de altos componentes de mercado) se encuentran afectas a este mecanismo, que no distingue hoy en día especificidades entre uno u otro organismo, lo cual, paradójicamente, oculta de la visión ciudadana el principal rol que éstas cumplen en la sociedad y aquellos objetivos que los movimientos sociales han logrado instalar en los últimos años en Chile: educación de calidad, igualitaria y sin lucro. Para Vught y Westerheijden (2010), la transparencia en el contexto universitario se relaciona con la necesidad de proporcionar información sobre el desempeño de las instituciones de educación superior en sus diversos quehaceres, lo cual dice relación con el concepto de aseguramiento de la calidad. La calidad, para el caso de las universidades, estará dada por el mejor y más amplio cumplimiento de sus tareas clásicas de docencia, investigación y extensión, cuestiones que no son medibles sólo por el cumplimiento de los protocolos que actualmente las rigen. La especificidad de la labor universitaria exige que el modelo de transparencia sea adecuado a ella, de manera que la información que se deba mantener pública a la ciudadanía sirva efectivamente, como medio de control social del cumplimiento de las prerrogativas exclusivas que la so-

iedad ha depositado en los planteles de educación superior, cuestión fundamental de la necesidad de transparencia.

Aquí resulta imperativo reconocer que cada ámbito de la vida social y pública tiene particularidades, “vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información” (Baena y Cruz, 2011, p.13). Como bien señala Gil Antón, “las situaciones que ocurren en el nivel de la sociedad en general no son idénticas a las correspondientes a la actividad universitaria” (Gil Antón, 2008, p.13). En el estado de situación actual, no encontramos en la información que se obliga publicar aquella que nos dé la “posibilidad de utilizarla en beneficio concreto e individual de los usuarios” (Plasencia, 2011, p.160). La transparencia, en todos los ámbitos, y particularmente en el campo universitario, debe ser concebida como un conjunto de actividades destinadas a proporcionar información que la comunidad y los usuarios, tanto internos y externos a las instituciones de educación superior, necesitan para formar juicios y tomar decisiones (Vught y Westerheijden, 2010).

Al respecto, Trinidad Zaldívar y Cruz (2011), concuerdan en “que la información deje de ser una simple acumulación de datos – difícilmente descifrables – y que se le transforme en conocimiento... para que ella pueda ser un instrumento realmente útil y de interés para un público amplio” (p.8). De tal modo, la transparencia vista

como la disposición de información pública, a modo de mero cúmulo de datos, no cumple la función de vehículo de rendición de cuentas en su dimensión informativa, argumentativa y punitiva, de los actos de la administración, ni como herramienta eficaz de fiscalización, o para la toma de decisiones de la ciudadanía o los usuarios de los servicios públicos, si esta información no genera en sí misma conocimiento que responda a las expectativas de la población.

En el actual escenario, podríamos encontrarnos ante una puesta en escena representativa, una alegoría de la transparencia que transmuta en opacidad, en la que políticos, funcionarios, instituciones y la propia legislación, usarían, y en ocasiones abusarían, de conceptos de transparencia y apertura, como un mero ropaje frente a la ciudadanía, con declaraciones rimbombantes y escasa efectividad a la hora del ejercicio concreto del derecho de acceso a la información. González (2017), advierte, entre otras limitaciones que ha presentado la implementación de políticas de transparencia, acerca de la inutilidad para la ciudadanía de contar con información que "carece de valor para ser aprovechada por los usuarios en sus actividades cotidianas, sean éstas económicas, sociales, cívicas o culturales" (p.18), donde cómo señala García Canclini "en vez de la transparencia de las decisiones prometidas por el aumento de la información, hallamos el vaciamiento de la comunicación pública o su saturación con anécdotas y datos insignificantes" (García Canclini, 2011, p.8).

Uno de los aportes en la formulación de un marco referencial respecto a lo que entendemos como Transparencia Focalizada, es el libro "Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency" (Fung, Graham y Weil, 2007). Donde los autores analizaron si las políticas de transparencia podían servir para fines distintos al establecimiento del derecho de acceso a la información. Elaboraron así un modelo a través del cual generar y evaluar políticas de transparencia, que reconozcan y distingan el uso más eficiente de la información al enfrentar distintos escenarios institucionales y variedad de servicios.

Así, las políticas de transparencia focalizada apuntan a entregar información específica, para alcanzar igualmente propósitos específicos en áreas de acción acotadas, conllevan la divulgación de información distinta a aquella que permite hacer visible una ley general de acceso a la información y agrega valor para la acción y toma de decisiones de los usuarios.

ORIENTACIONES PARA UN MODELO DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO CHILENO.

Como vimos anteriormente, la transparencia focalizada es tanto concepto y acción, destinada a hacer pública información atinente, la que es propia del quehacer de un determinado ámbito de interés social. Tiene como finalidad que los usuarios

puedan acceder directamente a información útil, vertida a través de medios idóneos, factible de ser insumo de calidad en sus propias decisiones. Y no sólo para que la ciudadanía pueda tomar decisiones de manera efectivamente informada, sino también para ejercer el derecho de acceso a la información, sin condiciones que recaigan en prerrogativas de la autoridad pública o privada competente, cuando la información objeto de transparencia es de interés público.

La transparencia focalizada es “el empleo de la publicación de información específica, en un formato estandarizado, para alcanzar un objetivo claro de política pública” (Weil, 2009, p.22). Por lo tanto, la transparencia focalizada no es un fin en sí mismo, sino que busca dar valor movilizador a la información, en un paso más allá que las políticas clásicas de transparencia, que apuntan a la apertura de la información pública en función de su carácter de derecho fundamental y caracterizador de las democracias modernas.

Para el caso chileno, implementar un modelo de transparencia focalizada al ámbito universitario, en medio de la discusión acerca de la gratuidad de la educación superior y un nuevo marco normativo que la regule, tiene doble fundamentación. Por una parte, asoma como requisito de asignación de recursos económicos públicos, que comprometa tanto a instituciones estatales como privadas a rendir cuentas sobre su quehacer específico, de cara a la ciudadanía, sin intermediarios. Por otra, puede servir de herramienta de

medición en aspectos de gestión académica e institucional que repercuten en la calidad de la educación, lo que, consecuentemente, resultaría en el alza en los estándares de la misma, como también en información precisa para el proceso de toma de decisiones, tanto por parte de la población como de los entes estatales o gubernamentales reguladores y fiscalizadores.

Dicho modelo, aparte de cumplir con el propósito de focalización, también deberá ceñirse a las características propias de un mecanismo de rendición de cuentas efectivo que integre, como lo señalamos antes, el acceso a información, la obligación de las instituciones a informar adecuadamente y el establecimiento de sanciones claras al verificarse el incumplimiento de dichas obligaciones, bajo la supervigilancia de organismos estatales legalmente habilitados y autorizados.

No obstante, no bastaría con hacer más específica, accesible o comprensible la información objeto a transparentar por parte de las universidades, si este esfuerzo no incluye también a las de carácter privado. Cabe detenernos un momento sobre el efecto marginal que tiene la aplicación de la Ley N° 20.285 en el contexto universitario chileno, siendo que las instituciones de propiedad estatal no representan más del 27% del total, con una participación en la matrícula que cayó entre 2008 y 2016, de 32,03% a 26,57%.

En concordancia con este punto se encuentra la opinión de Muruyama (2007), quien

TABLA N° 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN UNIVERSIDADES CHILENAS 2008 – 2016

	2008	2010	2012	2014	2016
Total Matrícula Nacional	509.522	587.117	631.256	645.439	655.738
Matrícula Universidades Privadas	346.351	424.83	473.064	475.825	481.496
% Respecto de la Matrícula Nacional	67,97	72,36	74,94	73,70	73,43
Matrícula Universidades Estatales	163.201	162.284	158.192	169.614	174.242
% Respecto de la Matrícula Nacional	32,03	27,64	25,06	26,30	26,57

Elaboración propia – Fuente: SIES – Ministerio de Educación (MINEDUC)

señala que la transparencia y la rendición de cuentas en las universidades debe ir más allá del sector público, debe incorporar a las instituciones privadas, puesto que la educación es un bien público, por ende las obligaciones no debiesen ser distintas.

Este argumento, también encuentra sustento en la perspectiva de la ampliación del espacio público, producto del traspaso de la provisión de servicios públicos a sujetos

distintos del Estado, ya sea por la privatización total o por la asociación entre el Estado y el sector privado. Así, la acción pública ya no está circunscrita a los actos de los organismos de la administración pública, sino también a los agentes privados que proveen de servicios públicos. Lo anterior refiere a que frente a “la existencia de cuatro esferas de propiedad relevantes: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada” (Bresser – Pereira

TABLA N° 2. DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO FISCAL A ESTUDIANTES POR TIPO DE UNIVERSIDAD

	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades Estatales	33,70 %	33,55 %	32,19 %	31,44 %	655.738
Universidades Privadas	66,63 %	66,45 %	67,81 %	68,56 %	69,79 %

Elaboración propia – Fuente: Contraloría General de la República de Chile

y Cunil, 1998, p.27), encontramos en las dos primeras la provisión de educación superior en Chile. El que una organización sea "pública no estatal", sugiere que está volcada al interés general de la sociedad, no tiene como fin el lucro y no es un órgano del Estado. El interés superior en todas las universidades debiese ser el bien común, el interés general de la ciudadanía, por lo que están llamadas a ser parte del ámbito mayor en que respiran las universidades: el espacio público; allí dónde no es tan sólo posible sino necesario el escrutinio social de las instituciones.

Es también razón de análisis, el escaso financiamiento que reciben por parte del Estado sus propias universidades, que en promedio sólo alcanza el 15% de lo necesario para su funcionamiento anual, lo cual no es razón de asombro al constatar que según informes de la Contraloría General de la República, el financiamiento fiscal a la educación superior en Chile está orientado hacia los estudiantes, llevándose éstos más del doble de los recursos que reciben las instituciones, y siendo estas últimas en su mayoría privadas, los problemas se agudizan para la educación estatal.

En síntesis, podemos señalar que se requiere la implementación de un modelo de transparencia focalizada en el ámbito universitario chileno, que distinga la especificidad de la función pública que se cumple, que responda a las necesidades de un usuario específico, que se adecúe a los códigos particulares de la realidad que pretende transparentar, y así cumplir

efectivamente con su objetivo de generar las condiciones para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, como medio para la consecución y el ejercicio de otros derechos. Por ello, se hace necesario avanzar hacia un modelo de transparencia activa basado en la realidad universitaria, tanto estatal como privada, que incluya la obligatoriedad de publicar información que dé cuenta, en primer lugar, de su compromiso real con la calidad de la educación, en sus dimensiones de docencia, investigación y extensión.

Que este nuevo marco de transparencia focalizada sea efectivo, dependerá de su aplicación general sobre el ámbito universitario, en razón de la redefinición de lo público, el interés social por la educación, el origen del financiamiento y en el bien superior de la sociedad, que descansa en la confianza depositada en sus instituciones, sean estas de origen estatal o privado.

En resumen, proponemos que se tengan a consideración los siguientes principios en que debe basarse un modelo de transparencia focalizada para el ámbito universitario chileno:

1) *Universalidad*, en el alcance del modelo; el cual debe incluir a todas las universidades chilenas, estatales y privadas. Es decir, superar la visión acotada del sistema universitario chileno que hoy brinda el modelo de transparencia activa de la Ley N° 20.285, aplicable sólo a las universidades del Estado.

2) **Especificidad**, de la información materia de publicación; la cual debe ser atingente: propia del quehacer universitario en sus dimensiones de gestión institucional y académica. Esto permitiría una selección de tópicos propios del quehacer universitario para ser publicados, algunos de los cuales hoy no son parte de las obligaciones que atañen a las universidades del Estado a través de la Ley N° 20.285. El catálogo de información que deba ser publicada debería incluir, al menos, información acerca de:

a) Normativa universitaria, siendo indispensable que la comunidad esté al tanto de cuáles son las reglas del juego interno, cuándo se dispusieron, si han tenido modificaciones y conocer su texto íntegro. Cabe destacar dentro de este punto la información vinculada al gobierno universitario, su composición, la participación o no de los distintos estamentos (académicos, funcionarios y estudiantes) y cuánto influyen cada uno de ellos en la toma de decisiones;

b) Derechos y beneficios de la comunidad universitaria, de un modo similar al que plantea la Ley de Transparencia, la cual requiere la publicación tanto de los ámbitos de beneficios y subsidios como de los trámites necesarios para acceder a ellos, en los literales h) e i) de su artículo 7°;

c) Origen y destino de los recursos, incluyendo asuntos tales como el origen del financiamiento de las universidades,

la transparencia de todas las partidas que conformen su presupuesto (asumiendo que entidades de este tipo no podrían tener ninguna reserva acerca del contenido y destino de sus cuentas, que no choque con la necesaria independencia de grupos que a través de aportes financieros pretendan su captura), remuneraciones, estímulos, gastos administrativos, inversiones, licitaciones y, en general, todo manejo financiero importante, de un modo similar al que obliga la Ley N° 20.285 a las universidades del Estado;

d) Aspectos relativos a la calidad académica, incluidos planes y programas de estudio con su respectiva acreditación, los méritos académicos y/o profesionales que preceden a la planta académica de las instituciones, y la carga laboral docente, de investigación, de extensión y/o directiva efectiva de la misma (pues no basta un listado de nombres acompañados con sendos grados obtenidos en el extranjero), la producción académica intelectual, artística y científica de quienes integran los planteles, las evaluaciones que se hagan de los integrantes del cuerpo académico, incluyendo la transparencia y claridad de los procedimientos, de modo de proteger a los propios académicos de la ocurrencia de posibles arbitrariedades, entre otras, y;

e) Resultados de auditorías, fiscalizaciones, acreditaciones y procesos sancionatorios externos, lo que incluye los que ya obliga la Ley N° 20.285 a las universidades del Estado, y aquellos

informes provenientes de otros entes como el Ministerio de Educación o la Comisión Nacional de Acreditación, o cualquier otro organismo que el futuro legal, que regule al ámbito universitario, cree para tales afectos.

3) Oportunidad, en la actualización de la información; la cual debe corresponder al período y en los plazos que para tal efecto se fijen, como los señalados hoy en la Ley de Transparencia.

4) Estandarización, en el modo y el canal de publicación; los cuales deben ser homogéneos y bajo normas estrictas respecto al formato y el código de edición utilizado, lo cual permita acceder y comparar fácilmente la información vertida por una y otra universidad, estatal o privada.

5) Simplificación, en la entrega de la información; la cual deberá ser presentada en tablas acotadas, que contengan datos estrictamente necesarios para dar transparencia acerca del asunto en comento.

6) Responsabilidad, por la información publicada; a través del cual las máximas autoridades académicas y administrativas de las universidades deben responder por el adecuado cumplimiento del modelo, por la publicación de la información emitida y la veracidad de la misma, del modo en que hoy la Ley N° 20.285 responsabiliza a los rectores y rectoras de las universidades del Estado. Dicha responsabilidad también puede ser extendida a otras autoridades o funcionarios.

7) Coercibilidad, plasmada en sanciones efectivas por incumplimiento de las normas de transparencia focalizada; las cuales deberán ser aplicadas por organismos habilitados y autorizados a las máximas autoridades académicas y administrativas de las universidades, en base al principio de responsabilidad. Ese organismo bien podría ser el Consejo para la Transparencia, la Superintendencia de Educación Superior o el Ministerio del ramo a través de la Subsecretaría de Educación Superior (los dos últimos en vías de ser creados por una ley en trámite en el Congreso Nacional), pero es necesario que sea sólo uno, independiente de la cooperación y coordinación futura que pueda existir entre los entes antes mencionados, el que asuma el control sobre el cumplimiento de la transparencia en las universidades chilenas, estatales y privadas.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (SIES)

¿ES UNA HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA FOCALIZADA?

Como marco de exigencias comunes a todas las universidades del sistema de educación chileno se encuentran aquellas fijadas en la Ley N° 20.129, de 2006, que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y que en su artículo 49 señala:

“Corresponderá al Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Su-

perior, desarrollar y mantener un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que contenga los antecedentes necesarios para la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior, para la gestión institucional y para la información pública de manera de lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior.”

Por su parte, el artículo siguiente de la citada Ley dispone:

“Para estos efectos, las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar a la División de Educación Superior el conjunto básico de información que ésta determine, la que considerará, a lo menos, datos estadísticos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del proceso académico, así como la relativa a la naturaleza jurídica de la institución; a su situación patrimonial y financiera y al balance anual debidamente auditado, y a la individualización de sus socios y directivos.

Un reglamento del Ministerio de Educación determinará la información específica que se requerirá, así como las especificaciones técnicas de la misma.”

Bajo el precepto anteriormente citado, en diciembre de 2012, el MINEDUC dicta el Decreto N° 352, que reglamenta el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), y que establece una serie de datos

acerca de la gestión académica e institucional que las instituciones de educación superior, entre ellas las universidades, deben entregar a la División de Educación Superior (DIVESUP) del MINEDUC.

Sobre la publicidad de la información recolectada por la DIVESUP, el Decreto N° 352, señala en su artículo 23°:

“La información recogida por la División de Educación Superior se dará a conocer a los distintos usuarios como datos estadísticos y manteniendo la reserva sobre los de carácter personal de alumnos, docentes o directivos de las instituciones.”

Y añade, luego en su artículo 24°:

“La División de Educación Superior dará a conocer anualmente a los distintos usuarios, a través de una plataforma web especialmente habilitada para estos efectos, los principales resultados de los procesos de recolección de información realizados y que hayan completado las etapas de validación y procesamiento.

En esta comunicación de la información a los usuarios, deberán adoptarse las medidas necesarias para mantener la reserva que legalmente afecta a parte de los datos o antecedentes comprendidos en la información entregada por las instituciones y procesada por el Ministerio de Educación.”

Así entonces, la obligación de publicidad no está en las instituciones de educación superior que informan al MINEDUC, sino en la DIVESUP, a través de una plataforma

web. Lo allí publicado no es toda la información que proporcionan las instituciones, sino el resultado del tratamiento de ella, a modo de datos estadísticos.

El catálogo de información que debe publicar el SIES, es un buen acercamiento a un modelo de exigencia en transparencia focalizada al ámbito universitario, aunque en la práctica, y por la interpretación que se ha dado al objetivo de la ley, es un listado que sólo tangencialmente tiene por objeto la transparencia en la gestión de las instituciones de educación superior.

Lo prescrito en el Decreto N° 352, está diseñado para alimentar una base de datos cerrada, que maneja el MINEDUC a través de la DIVESUP. En él no existe ningún tipo de exigencia respecto a la publicidad de la información que recaiga sobre las instituciones informantes. Lo que la Ley N° 20.129 y su reglamento, el Decreto N° 352, prevén, es la obligación de informar acerca de estas materias al MINEDUC, para que sea éste quien recoja la información proporcionada por las instituciones, la valide, procese cuando corresponda, y distribuya anualmente a los distintos usuarios, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el reglamento. Ante la inobservancia de esta obligación, por incumplimiento, por falta de completitud de la información o inexactitud de la misma, el MINEDUC tiene atribuciones sancionatorias muy acotadas, frente a lo cual puede y/o debe

elegir entre plantear amonestaciones por escrito y multas en dinero que van desde las 100 a las 200 UTM. Cabe mencionar que ninguna de las sanciones descritas está dirigida a personas en particular, controladores, representantes legales o rectores(as), sino de manera impersonal a la institución, diluyéndose así la responsabilidad.

Como lo vimos anteriormente, un sistema de transparencia, orientado a la rendición de cuentas, entendida como un derecho ciudadano y no como una prerrogativa de la autoridad o servidores de lo público, debe estar diseñado en virtud de tres pilares esenciales: información, justificación y castigo. El SIES no puede entonces ser visto como un mecanismo de tales características, por las razones que a continuación se señalan.

En primer lugar, porque no está orientado a servir de puente de rendición entre las instituciones de educación superior y la ciudadanía, ya que su cuerpo legal ha sido entendido de forma restrictiva, a nuestro parecer, relevando como objetivo principal de la recolección de información la adecuada aplicación de las políticas públicas destinadas al sector de educación superior y la gestión institucional, como lo indica el artículo 49 de la Ley N° 20.129. Mientras, el tratamiento como información pública deberá ser entendido y, por tanto, empleado, sólo para fines estadísticos, en los términos descritos en los artículos 23 y 24 del Decreto N° 352. Esta es la postura que expresó la

² Boletín N° 10.783-04, Cámara de Diputados de Chile, <https://www.camara.cl>

Contraloría General de la República en su examen de legalidad del citado decreto. Sin embargo, en virtud de lo preceptuado en la Ley N° 20.285, y previsto el carácter de pública que le reconoce la Ley N° 20.129 a la información que respecto del Decreto N° 352 emana de las instituciones de educación superior, podría aplicarse la apertura total de la misma, sólo con resguardo de aquello que atañe la aplicación de la Ley N° 19.628, respecto del tratamiento de datos personales, ya que, a primera vista, no concurren en su reserva ninguna de las excepciones que plantea el artículo 21 de la Ley de Transparencia. Por el momento, a la información recolectada por el SIES sólo se puede acceder cuando ésta ya ha sido procesada y transformada en dato estadístico, con la escasa profundidad que su naturaleza otorga.

Pero esto podría tener un giro hacia la mayor apertura de la información si el Proyecto de Ley sobre Educación Superior² termina de ser aprobado en el Congreso Nacional, de la forma en que fue despachado por la Cámara de Diputados en ciertos artículos. A saber, este proyecto define la transparencia como principio inspirador del Sistema de Educación Superior: "Transparencia. El Sistema y las instituciones de educación superior proporcionarán información veraz, pertinente, suficiente, oportuna y accesible a la sociedad y al Estado".

La transparencia es, a su vez, la base para la rendición de cuentas académica, administrativa y financiera de las instituciones de educación superior, a través de los

mecanismos y obligaciones de entrega de información que establezca la ley, en particular aquellos establecidos en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior".

Junto a ello, crea la Superintendencia de Educación Superior, que entre sus funciones y atribuciones tendría la de "Aplicar e interpretar administrativamente las normas cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio del ejercicio de las facultades propias del Ministerio de Educación. Las instrucciones y resoluciones que emanen de la Superintendencia serán obligatorias a partir de su publicación y deberán ser actualizadas, sistematizadas y mantenidas en registros de libre acceso electrónico de tal forma de facilitar el acceso y conocimiento de las mismas", aunque luego agrega que "Las funciones anteriores se llevarán a cabo sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República y en coordinación con ésta". Estaríamos entonces ante la posibilidad que la decisión de la futura Superintendencia buscara revertir lo obrado por el Contralor, basado en el estatus de principio inspirador del sistema, y podría entrar en franca colisión de atribuciones y competencias, o bien, como dice el proyecto, coordinar el modo en que dicho criterio propenda a mayor apertura de los antecedentes hacia la ciudadanía. Además, hay un pequeño cambio propuesto en la legislación que haría variar la restricción en el uso de la información para la transparencia de la gestión académica

e institucional: el artículo N° 81, modificatorio de la Ley N° 20.129, señala en su numeral 46) "Modifícase el artículo 50 en el sentido que se indica a continuación: b) Elimínase la palabra "estadísticos". En efecto, la Contraloría en su examen de legalidad del Decreto N° 352/2012, señala que la información requerida a las instituciones del ámbito debe ceñirse a los fines previstos en el artículo 49 de la Ley N° 20.129. Lo anterior "de acuerdo a los parámetros descritos en el artículo 50 del citado cuerpo normativo", donde se indica que "en lo referente a la información pública, aquella deberá emplearse sólo para fines estadísticos". Tales fundamentos, de aprobarse el proyecto y transformarse en Ley, ya no tendrían sustento.

Dado ese supuesto escenario es posible pensar que la Superintendencia podría, en ejercicio de sus funciones, instruir que las instituciones de educación superior, particularmente las universidades, informen el catálogo que determina el SIES directamente a través de sus sitios web, manteniendo dicha información actualizada y disponible tanto al propio Sistema de Educación como a la ciudadanía en su conjunto. La transparencia no requiere de filtros que hagan tratamiento de los datos, sino de canales de acceso y apertura expeditos de los mismos, que tengan como principal objetivo el que la población ejerza libremente el derecho a obtener la información que le sea necesaria.

A partir del catálogo de información del SIES, con la inclusión de los principios y elementos que hemos destacado antes, con

la comprensión y la interpretación legal adecuada y los cambios a las normas que sean necesarias, podría constituirse un buen modelo de transparencia focalizada para el ámbito universitario chileno, que permita que la información de la cual se trata apunte efectivamente a poner en valor aquellos aspectos que diferencian el servicio público que presta cualquier organismo, estatal o privado, con aquellos que son propios de la vida universitaria, y que pueden servir de parámetros de evaluación de las condiciones de calidad en que imparten formación las instituciones, su nivel de complejidad y desarrollo en las áreas de docencia, investigación y extensión, el nivel de preparación y experticia del cuerpo académico y funcionarios de gestión, el uso y destino de los fondos con que se financian las instituciones y el control sobre los riesgos de captura que determinados grupos fácticos puedan intentar hacer sobre cualquier universidad, entre otros. De ese modo, se lograría configurar un mecanismo a través del cual la ciudadanía sea testigo del propósito de lograr una amplia y completa transparencia académica y una mejor gestión de las instituciones de educación superior.

COMENTARIOS FINALES

Cualquier propuesta de transparencia focalizada para las universidades debiese considerar los principios presentados en este artículo, principalmente los principios de universalidad y de especificidad, para

que la información publicada dé cuenta de las particularidades que diferencian a ésta de otras áreas de provisión de servicios públicos. La estructura planteada sugiere un modelo que abarque tanto a universidades estatales como privadas, con información atingente, actualizada, en formatos estándar de fácil lectura para los usuarios. Debiesemos avanzar como país, hacia modelo de transparencia focalizada para universidades obligatorio, donde se definan claramente las responsabilidades de los directivos y académicos que las dirigen, y se aseguren mecanismos de seguimiento, control y sanción en caso de faltas. Es por lo tanto, una propuesta de modificación legal y reglamentaria, cuya implementación depende de las voluntades políticas y de los actores más relevantes del ámbito universitario chileno: políticos, parlamentarios, profesionales, técnicos ministeriales, autoridades y comunidades universitarias.

Dicha propuesta no plantea la posibilidad de exceptuar a las universidades del Estado de las obligaciones que, en virtud de ser parte de los órganos de la Administración, les asisten a través de la Ley N° 20.285, respecto al mecanismo contemplado para el ejercicio del derecho de acceso a información pública. Por tanto, las modificaciones y/o adecuaciones normativas que se plantean, deben ir en la línea de homologar las obligaciones de transparencia activa tanto para universidades estatales como privadas. Esta es una invitación a establecer un lenguaje común de significación y comunicación entre las distintas casas de estudios supe-

riores, que permita a la ciudadanía observar sin reservas ni obstáculos, el modo en que las universidades ejercen sus labores institucionales.

La transparencia se ha convertido en un imperativo de convivencia, a veces criticado, pues lejos de transformarse en la herramienta de control ciudadano al quehacer de autoridades y organismos en el ámbito público, pareciera sólo servir como eslogan político, indicando que una mayor transparencia ahuyentaría dudas respecto de la honorabilidad de tal o cual actor político, o del prestigio y confiabilidad de una u otra institución. Por otra parte, la transparencia pareciera no hacerse cargo de la calidad de la información que vierte, ni de su pertinencia, desatando oleadas de datos irrelevantes y faltos de significado, sin diálogos que les den sustento en contextos sociales, históricos y políticos determinados. La saturación de datos e informaciones, en un continuo vertiginoso, nos priva de la calma necesaria para la discusión y el análisis profundo. Cómo señala Byung-Chul Han (2013) "la transparencia va unida a un vacío de sentido. La masa de la información y la comunicación brota de un horror vacui" (p. 32). Así, el desafío actual es que la transparencia prometida sobre los asuntos públicos se concrete, y lo haga mediante información de calidad, útil, pertinente, vinculada con las distintas necesidades de las personas, en contextos distintos. Es por esta razón que aquí se aventura la propuesta de un modelo que, junto con permitir que se despejen opacidades del ámbito universitario, ponga en

valor la trama compleja de servicios que se brindan al conjunto de la sociedad.

La apertura en clave común del ámbito universitario chileno, puede traducirse en una oportunidad para el acrecentamiento de su prestigio como unidad completa, y, alejado de razonamientos de mercado que motiven la mera competitividad en el sector, se transforme en un espacio colaborativo, fuente abierta de buenas prácticas, de las cuales todas las instituciones puedan beneficiarse.

Importante también resulta tener en cuenta el crecimiento del gasto público proyectado para los próximos años, en función de la gratuidad de la educación superior, lo cual hace indispensable replantear y/o reforzar los mecanismos de asignación de recursos y de rendición de cuentas de los mismos. Con todo, la transparencia focalizada al ámbito universitario chileno es un bien, que no necesita de mayores argumentos que la sustenten.

REFERENCIAS

Baena, P. y Cruz, J. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Notas Técnicas, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bresser – Pereira, L, Cunil, N. (1998). *Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal*. en Bresser – Pereira y Cunil (1998), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.

Fung, Archon – Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.

García Canclini, N. (2011). De la sociedad de la información a la sociedad del desconocimiento. *Versión (Nueva época)* 27.

Gil, M. (2008). Transparencia y vida universitaria. *Cuadernos de Transparencia*, 13. México: IFAI.

González, A. (2017). Gobierno Abierto. *Cuadernos de Transparencia*, 24. México: INAI.

Han, B. (2013). *La Sociedad de la Transparencia*. Barcelona: Herder Editorial.

Molina, E. y Cruz, J. (2012). *La transparencia como herramienta de política pública*. En Dassen y Cruz (edit.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.

Muruyama, C. (2007). Obligaciones de transparencia en las universidades. *Revista de Investigación Educativa*, 4. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: http://www.uv.mx/cpue/num4/critica/murayama_obligaciones_transparencia.html

Olavarría, M. (2012). *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*. Santiago: Consejo para la Transparencia de Chile - BID. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: <http://www.consejotransparencia.cl/la-institucionalizacion-y-gestion-estrategica-del-acceso-a-la-informacion-y-la-transparencia-activa-en-chile/consejo/2013-01-23/160027.html>

O'Donnell, G. (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Nueva Sociedad 152: 143-167.

Plasencia, A. (2011). *La transparencia focalizada en el sector educativo: otra tarea pendiente*. En Trinidad y Cruz (coord.),

Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México. México: IFAI-COMAIP.

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de Transparencia*, 3. México: IFAI.

Trinidad, A. y Cruz, J. (2011). *Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México*. México, IFAI-COMAIP.

Vught, F. y Westerheijden, D. (2010). Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research. *Higher Education Management and Policy*, 22(3), p.1-26. Descargado el 24 de noviembre de 2017 desde: http://www.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-management-and-policy/volume-22/issue-3_hemp-v22-3-en

Weil, D. (2009). Targeted Transparency. *The Public Manager*, 38(1), p. 22-24.

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA

ESTEBAN O. MORA-MARTÍNEZ

Es doctorando en Ciencias de la Administración de Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica), cuenta con una Licenciatura y una Maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Se desempeña como profesor – investigador de la Universidad de Costa Rica, es Coordinador del Programa de Investigación e Innovación del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP).
Correo electrónico: esteban.moramartinez@ucr.ac.cr

Resumen

El estudio longitudinal del Acceso a la Información Pública (AIP) de las cinco universidades públicas costarricenses muestra, en una escala de 0 a 100 puntos según la metodología del Índice de Transparencia del Sector Público de la Defensoría de los Habitantes de la República, que en el periodo 2015-2017 el promedio es de 67.48 puntos con un mínimo de 48.28 en 2015 y un máximo de 93.76 en 2017, donde las 5 variables del AIP muestran una evolución distinta para cada una de las universidades, resultando la más significativa "1.4 Servicios y procesos institucionales" con un promedio de 89.90 y la menos significativa "1.2 Información del personal institucional" con un promedio de 46.30.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información, administración pública, academia.

Abstract

The longitudinal study of access to public information (API) of Costa Rican public universities shows, on a scale of 0 to 100 possible points according to the methodology of the Public-Sector Transparency Index of the Ombudsman's Office the average for the period 2015-2017 is 67.48 points with a minimum of 48.28 in 2015 and a maximum of 93.76 in 2017, where the 5 variables of the API show a different evolution for each one of the universities, resulting in the most significant "1.4 services and institutional processes" with an average of 89.90 and the less significant "1.2 institutional personnel information" with an average of 46.30.

Keywords: transparency, access to information, public administration, academia

INTRODUCCIÓN

El estudio de Carpizo (2009), resalta que las universidades públicas son parte esencial de la conciencia crítica de un país y, por ende, tienen que ser paradigma de transparencia, cuya consecuencia es la responsabilidad constitucional, legal y ética. En el mismo sentido, Guerra (2009), señala que la rendición de cuentas y, por ende, la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información, además de ser un mecanismo de contrapeso, tiene ventajas para la vida interna de estas instituciones como para el sistema social general en el que se encuentran inmersas.

En ese contexto, Guichot (2003), indica que las instituciones públicas son las mayores detentadoras del bien que define la sociedad de comienzos de milenio: la información, por lo cual, argumenta que en la “realización del Estado social y democrático de Derecho” se requiere la efectividad en el acceso de todos a la información.

Por ello, la Organización de Estados Americanos (OEA, 2010, p. 9) manifiesta que el derecho al AIP impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a:

- la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado;
- la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los

derechos a la pensión, a la salud o a la educación—;

- la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo;
- el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere.

Además, esa organización propone que dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Reconoce también que, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

De la misma forma, en el marco del documento metodológico del ITSP se indica que:

El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos y entidades públicas en todos los niveles, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, así como organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas. (DHR, 2015b, p. 17)

Por ello, el estudio se justifica en función de la obligación legal y ética del aparato público de brindar el acceso a la información pública, asegurando este derecho ciudadano:

Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos en este sentido. (DHR, 2015b, p. 18)

El estudio del AIP en las Universidades Públicas resulta importante para conocer cómo este tipo de organizaciones, pueden contribuir a la sociedad en general y no únicamente a sus miembros, sean estos docentes, estudiantes o administrativos, en la generación de datos e información relacionada con su accionar, de modo que conocer su evolución a través del tiempo es necesario para comprender el comportamiento de la transparencia como fenómeno de estudio inherente a la Administración Pública.

Por ejemplo, el análisis que realiza Narro (2009) para la Universidad Autónoma de México (UNAM), evidencia que, entre el periodo 2003 a 2008, la visitación al sitio web de transparencia, un total de 175 mil veces, atendándose dudas y requerimientos de información institucional, donde el 76 % de las visitas fueron de usuarios externos; concluyendo que ese sitio web ha permitido que la sociedad mexicana en general, tenga mayor conocimiento sobre las actividades

que se desempeñan en esa Universidad en el cumplimiento de sus fines sustanciales.

La información, por ende, "es un motor fundamental en la innovación. La información es un tipo único de recurso. Se trata de un llamado bien público: el consumo de información por un individuo no reduce la disponibilidad de la información para los demás." (Ramírez-Aluja, 2011, p. 115-116). En dicho sentido, los beneficios y posibilidades de ejercer una transparencia activa pueden ser mayores que el "simple" acceso a la información pública.

Para regular esta situación y que se convierta en la regla, Córdoba (2012) considera que es necesario aprobar una legislación marco en Costa Rica, que regule aspectos esenciales del derecho de acceso a la información y que suministre herramientas que garanticen la transparencia en la gestión administrativa en forma sistemática y ordenada".

Esta situación, de alguna manera intentó solventarse con el Decreto Ejecutivo 40200 denominado Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, un instrumento de este nivel solo tiene alcances para el Gobierno Central, a diferencia de una Ley de la República, que implicaría que todo el aparato Estatal trabaje en procura de la transparencia activa, entre ellas, las universidades públicas.

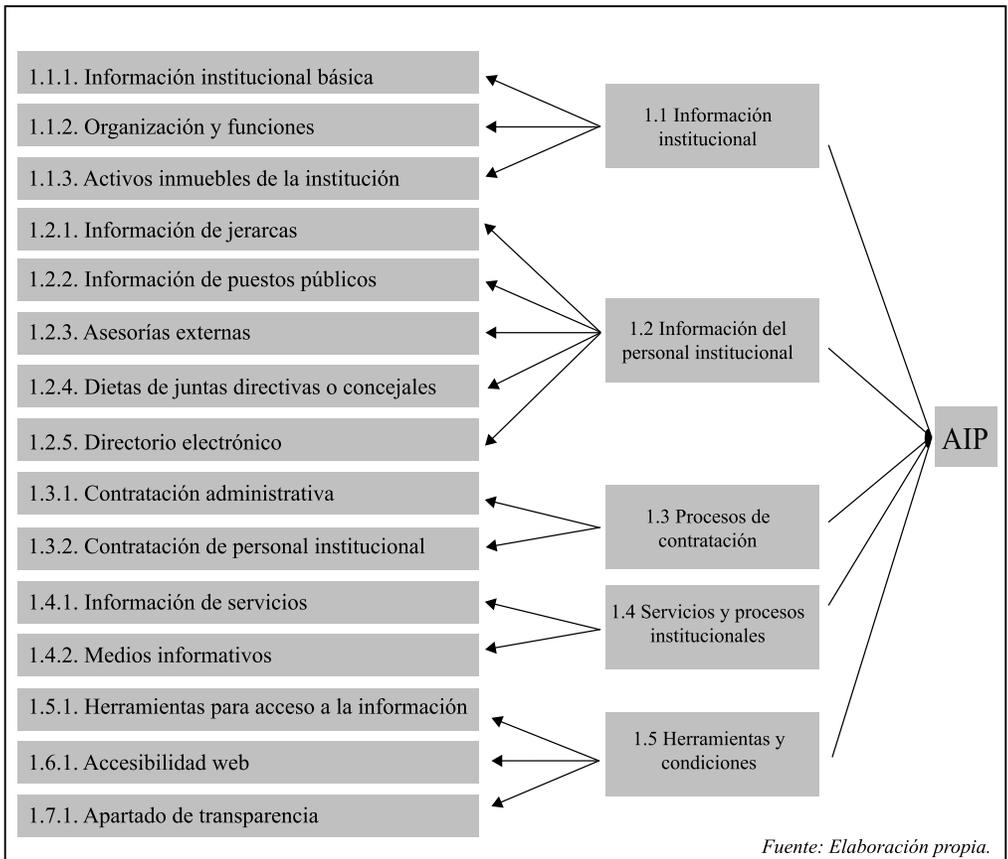
El estudio del acceso a la información en las universidades públicas está relacionado con datos como calidad de la docencia, la investigación y los servicios, la futura

distribución de recursos; los planes futuros generales; costos de los diversos servicios; eficiencia y eficacia de la institución; datos científicos; entre otros aspectos caracterizados en la literatura. (Ramírez et al, 2015; Lupia y Elman, 2014; Espeland y Sauder, 2007; y Christensen y Cheney, 2014). Asimismo, este trabajo pretende generar aportes académicos locales, que

contribuyan a la orientación de futuros estudios relacionados con tema de transparencia en general.

Como principal modelo conceptual para el análisis, se definió la jerarquía de la dimensión AIP con base en un diagrama conceptual asociando las variables y sub-variables según se muestra en la figura 1.

FIGURA N° 1. DIAGRAMA CONCEPTUAL DEL AIP



Este marco teórico para establecer las relaciones se fundamenta en los aportes de Mora-Martínez et al (2017) relacionados con: las pautas sobre la información que debería estar disponible en los sitios web para garantizar el derecho constitucional y humano del acceso a la información y asegurarse que se atienden las necesidades de los ciudadanos.

También, los análisis de Guerra (2009), Carpizo (2009), Narro (2009) y Córdoba (2012 y 2017) apuntan a que el ciudadano tiene la posibilidad de ejercer su derecho de acceso a la información pública por medio de solicitudes de información y, a su vez, las organizaciones tienen la obligación de brindar a excepción de casos cuyo acceso sea restringido como cuando se clasifica como secreto de Estado por seguridad nacional.

El trabajo finaliza con una propuesta teórica de un posible efecto de mediación de las Universidades Públicas en el aprovechamiento del Acceso a la Información como parte de su rol transformador de las sociedades, ya que, Espeland y Sauder (2007) muestran cómo los rankings evocan el auto-cumplimiento y gradualmente producen transformaciones que se ajustan estrechamente a los criterios utilizados para construir los rankings, lo que genera circulación de la información y su uso, por lo cual, según González (2008):

...la institución universitaria tiene como reto convertirse en la verdadera entidad superior de la nueva sociedad del conocimiento formando ciudadanos de

pleno hecho y en esa medida en lo que se refiere a las Tics, los retos se traducen en competencias como: criterio y sentido crítico, iniciativa e independencia, visión cognitiva global, que exigen del docente un nuevo rol de líder transformador, un guía y facilitador del aprendizaje, pero para ello el docente necesita servicios de apoyo.

METODOLOGÍA

El presente artículo se basa en los resultados del periodo 2015 -2017 del Índice de Transparencia del Sector Público costarricense (ITSP) que mide la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas, usando el instrumento de evaluación de la transparencia desarrollado por la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica en conjunto con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y Gobierno Digital (Racsa-GD).

Esta medición se realiza para diferentes instituciones públicas, en las dimensiones de acceso a la información pública (AIP), rendición de cuentas (RC), participación ciudadana (PC) y datos abiertos de gobierno (DAG). Para este análisis, se usa la dimensión AIP en las cinco universidades públicas de Costa Rica: Universidad de Costa Rica -UCR-, Universidad Nacional -UNA-, Universidad Estatal a Distancia -UNED-, Universidad Técnica Nacional

-UTN- y el Instituto Tecnológico de Costa Rica -ITCR-.

Se busca conocer la evolución en materia de acceso a la información de las Universidades Públicas costarricenses como factor crítico para el ejercicio de la transparencia y la identificación de prácticas que contribuyan a la generación de nuevos conocimientos en la administración universitaria. Además se considera relevante explorar cómo los docentes, investigadores y estudiantes aprovechan y procesan la información disponible de las instituciones públicas.

Para el análisis de datos se utilizan las hojas de cálculo que contienen las bases de datos de los resultados del ITSP para los años 2015, 2016 y 2017 cuya fuente principal

es el portal web de la DHR, asimismo, se utilizan los programas (software) MS Excel y SPSS para la generación resultados y gráficos que ilustren los hallazgos de la investigación.

La dimensión AIP es entendida como un derecho que tiene toda persona a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas de forma oportuna y veraz (Mora-Martínez et al, 2017), y se compone de un total de 5 variables, 15 sub-variables y 37 indicadores, cuya estructura se muestra en el cuadro 1, donde la numeración a 2 dígitos representa las variables, a 3 dígitos las sub-variables y a 4 dígitos los indicadores, este último nivel es el que se utiliza para realizar la evaluación de los sitios web.

CUADRO N° 1. COMPOSICIÓN DE LA DIMENSIÓN AIP EN VARIABLES, SUBVARIABLES E INDICADORES.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Variables para “Acceso a la Información Pública”	1.1 Información institucional	Evalúa la disponibilidad de información institucional básica, funciones generales y departamentales, marco jurídico aplicable, estructura organizativa, bienes inmuebles y estructura de gobernanza.
	1.2 Información del personal institucional	Evalúa la disponibilidad de información de carácter público vinculada con el recurso humano contratado para cumplir con las funciones institucionales.
	1.3 Procesos de contratación	Evalúa la disponibilidad de información referente a la contratación administrativa y las oportunidades de empleo público.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.4 Servicios y procesos institucionales	Evalúa la disponibilidad de información vinculada a servicios y trámites para acceder a ellos, medios informativos y borradores de proyectos para discusión pública.
	1.5 Herramientas y condiciones	Evalúa la existencia de herramientas para facilitar el acceso a información pública.
Sub-variables e Indicadores para "1.1 Información Institucional"	1.1.1 Información institucional básica	Evalúa la disponibilidad de información vinculada a la creación de la institución, evolución histórica, descripción de funciones e información de contacto.
	1.1.1.1 Creación de la institución	Está disponible la ley de creación de la institución y sus reformas.
	1.1.1.2 Descripción de funciones	Está disponible una descripción comprensiva de las funciones y competencias generales de la institución.
	1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	Están disponibles las diferentes normas que regulan el accionar institucional (pueden ser enlaces).
	1.1.1.4 Información de contacto	Está disponible claramente la siguiente información: dirección física, número de central telefónica, e-mail de contacto y enlace a las redes sociales.
	1.1.2 Organización y funciones	Evalúa la disponibilidad de información vinculada a la estructura organizacional y las funciones de las unidades institucionales.
	1.1.2.1 Estructura organizativa	Está disponible la estructura de la organización y/o el organigrama de la institución que incluye todas las unidades que la conforman.
	1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	Está disponible una descripción de las funciones de las unidades que conforman la institución, de acuerdo con lo publicado como estructura de la organización.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.1.3 Activos inmuebles de la institución	Evalúa la disponibilidad de información referente a los bienes inmuebles que posee la institución.
	1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	Está disponible un listado de los activos inmuebles que posee la institución, con características, ubicación y uso.
	1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	Está disponible un listado de activos inmuebles que alquila la institución, detallando el costo mensual y describiendo sus características, uso y ubicación.
Sub-variables e Indicadores para "1.2 Información del Personal Institucional"	1.2.1 Información de jerarcas	Evalúa la disponibilidad del perfil profesional de los jerarcas institucionales.
	1.2.1.1 Información de jerarcas	Está disponible la información del perfil profesional o currículum de los jerarcas institucionales (incluye juntas directivas, concejos municipales, viceministros).
	1.2.2 Información de puestos públicos	Evalúa la disponibilidad de información vinculada con los puestos públicos, como escalafón, perfil profesional, e índice salarial.
	1.2.2.1 Escalafón de puestos	Está disponible el escalafón de puestos de la institución pública.
	1.2.2.2 Perfil de puestos	Está disponible el perfil profesional de puestos de acuerdo con el escalafón.
	1.2.2.3 Índice salarial según puestos	Está disponible el índice salarial (salario base) para todas las categorías de puestos.
	1.2.2.4 Complementos salariales	Está disponible la información vinculada a todos los complementos del salario base, como carrera profesional, anualidades, dedicación exclusiva, y otros complementos similares.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.2.3 Asesorías externas	Evalúa la disponibilidad de información vinculada a los profesionales externos (personas físicas) que mediante contratos o ad-honoren colaboren formalmente con la institución.
	1.2.3.1 Asesorías externas	Está disponible la información de las asesorías externas (personas físicas) que realiza la institución, sean remuneradas o no, con información como objetivo, duración, monto de contrato y entregables si aplican.
	1.2.4 Dietas de juntas directivas	Evalúa la disponibilidad de información vinculada con las dietas que reciben los miembros de los órganos colegiados.
	1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	Si aplica, están disponibles los montos desagregados de las dietas que corresponden para los miembros de los órganos colegiados.
	1.2.5 Directorio electrónico	Evalúa la disponibilidad de información de contacto con correos electrónicos institucionales y números de teléfono institucionales de los funcionarios públicos.
	1.2.5.1 Directorio electrónico	Está disponible el directorio con el nombre, correo electrónico y número telefónico institucional de los funcionarios públicos.
Sub-variables e Indicadores para "1.3 Procesos de Contratación"	1.3.1 Contratación administrativa	Evalúa la disponibilidad de información de los procesos de contratación administrativa.
	1.3.1.1 Plan de adquisiciones	Está disponible el plan de compras del año en curso.
	1.3.1.2 Publicación de carteles	Están disponibles los carteles de las compras de bienes y servicios del año en curso.
	1.3.1.3 Publicación de ofertas	Están disponibles las ofertas de las empresas, una vez realizada la apertura, para cada proceso de compra.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.3.1.4 Publicación de contratos	Está disponible el contrato o la rescisión de cada proceso de compra.
	1.3.1.5 Histórico de contrataciones	Están disponibles los procesos de contratación (cartel, ofertas y contrato) de los últimos cinco años.
	1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	Están disponibles los informes técnicos que sustentan la decisión de la adjudicación del contrato.
	1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	Utiliza la institución un sistema de compras en línea gubernamental (como Comprared, Mer-link o Sicop) que permita la visibilidad de todo el proceso de compras.
	1.3.2 Contratación de personal institucional	Evalúa la disponibilidad de información de los procesos de contratación de personal para ocupar una plaza en la institución.
	1.3.2.1 Contratación de personal institucional	Están disponibles todas las oportunidades/convocatorias (puestos, requisitos, fechas, etc.) para contratar el personal que va a ocupar una plaza en la institución.
Sub-variables e Indicadores para "1.4 Servicios y Procesos Institucionales"	1.4.1 Información de servicios	Evalúa la descripción de los servicios que ofrece la institución y los trámites y requisitos que son necesarios para tener acceso a esos servicios.
	1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	Está disponible la descripción de todos los servicios que ofrece la institución.
	1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	Está disponible el proceso, trámites y requisitos que son necesarios para tener acceso a cada uno de los servicios de la institución.
	1.4.2 Medios informativos	Evalúa la existencia de medios que provean de información actualizada al público general, como avisos y publicaciones periódicas.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.4.2.1 Avisos y Noticias	Está disponible una sección de avisos y/o noticias actualizada, relacionados al quehacer institucional.
	1.4.2.2 Publicaciones periódicas	La institución cuenta con un medio o canal formal de información del quehacer institucional (como boletín informativo o semanario).
Sub-variables e Indicadores para "1.5 Herramientas y Condiciones"	1.5.1 Herramientas para acceso a la información	c Evalúa la existencia y el funcionamiento de herramientas tecnológicas para facilitar el acceso a la información, tales como buscador, mapa de sitio, y preguntas frecuentes.
	1.5.1.1 Buscador	Existe y funciona el buscador interno de contenidos.
	1.5.1.2 Mapa de sitio	Existe un mapa de sitio.
	1.5.1.3 Preguntas frecuentes	Están disponibles un conjunto de preguntas frecuentes para facilitar la navegación y acceso a la información.
	1.5.1.4 Información actualizada	Está disponible la fecha de la última actualización del sitio web, y tiene menos un mes a la fecha actual.
	1.6.1 Accesibilidad web	Evalúa la disponibilidad de textos alternativos en las imágenes con enlaces, el tamaño de botones y uso de subtítulos o lengua de señas (Lesco) en los videos colocados en los sitios web institucionales.
	1.6.1.1 Textos alternativos	Está disponible un texto equivalente alternativo a las imágenes y a los enlaces se les da un nombre significativo de manera que se puedan utilizar lectores de pantalla o líneas Braille para acceder a los contenidos.
	1.6.1.2 Tamaño de los botones	Están disponibles los botones de la página de inicio con un tamaño adecuado para facilitar su uso por parte de usuarios que no pueden controlar el ratón con precisión.

COMPOSICIÓN	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
	1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	Están disponibles los videos desde el sitio web con subtítulos o lengua de señas para permitir la comprensión de personas con dificultades auditivas.
	1.7.1 Apartado de transparencia	Evalúa la disponibilidad de un apartado específico de transparencia que ofrece acceso directo a los contenidos vinculados a la misma, así como la membresía de la institución a la Red Interinstitucional de Transparencia para promoverla y luchar contra la corrupción.
	1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	Es la institución miembro de la Red Interinstitucional de Transparencia promovida por la Defensoría de los Habitantes.
	1.7.1.2 Apartado de transparencia	Está disponible un apartado especial de transparencia visible en la página de inicio del sitio web.

Fuente: elaboración propia a partir de documento metodológico del ITSP (DHR, 2015b).

Es importante aclarar que, este estudio no incluye la medición de efectos de interacción o moderación entre los indicadores, sus subvariables y variables, por lo que no se realizan análisis de varianza y tampoco factoriales, entendiéndose que el diagrama no pretende ser un modelo estructural y modelo de medición según lo explican Gutiérrez (2008) y Escobedo et al (2016).

RESULTADOS

En primer lugar, se revisan los resultados generales de las universidades evaluadas en las principales dimensiones del acceso a la información pública (AIP).

Como se desprende de la tabla anterior, los datos recopilados están completos y presentan medias para el "AIP Sector Universidades Públicas" para los 3 años bajo estudio de 64,32 puntos, siendo que la variable "información del personal institucional" representa la medición más baja (46,3) mientras que se observa que "servicios y procesos institucionales" obtiene el mayor puntaje (89,9).

Las universidades públicas (UP) costarricenses (UCR, UNA, UNED, UTN e ITCR) presentan distintos grados de evolución en la dimensión AIP del ITSP, en una escala de medición que va de 0 a 100, donde 100 sería el cumplimiento ideal o deseado para cada ítem. De esta manera, Universidad

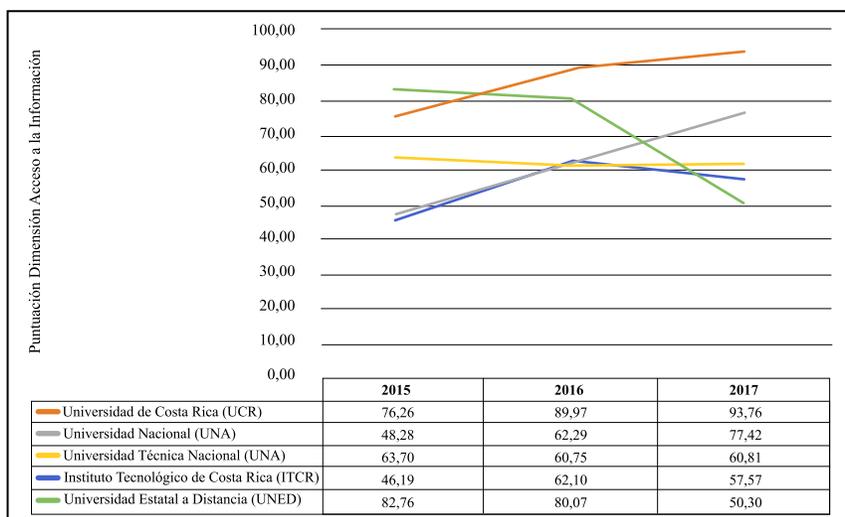
TABLA N° 1. ANÁLISIS DESCRIPTIVO: VARIABLES AIP DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA, PERIODO 2015-2017

	AIP SECTOR UNIVER- SIDADES PÚBLICAS	INFOR- MACIÓN INSTITU- CIONAL	INFORMA- CIÓN DEL PERSONAL INSTITU- CIONAL	PROCE- SOS DE CONTRA- TACIÓN	SERVICIOS Y PROCE- SOS INSTI- TUCIONA- LES	HERRA- MIENTAS Y CONDICIO- NES
N válidos	5	5	5	5	5	5
N Perdidos	0	0	0	0	0	0
Media	64,32	69,06	46,30	58,33	89,90	58,02

Fuente: elaboración propia con SPSS 21.

Estatual a Distancia muestra un comportamiento decreciente en cuanto a la información pública que dispone en su sitio web, con una pérdida de 32,46 puntos el 2017 (50,30) con respecto al 2016 (82,76). Esto

llama particularmente la atención ya que, esa Universidad en la primera medición lideró el ranking universitario en acceso a la información. La evolución para todas las universidades se muestra en el gráfico 1.

GRÁFICO N° 1. ESTADO DEL AIP MEDIDO EN SITIOS WEB EN LAS UP. PERIODO 2015-2017, COSTA RICA

Fuente: elaboración propia con MS Excel 2016.

Como se desprende el gráfico anterior, el comportamiento de la UNED también se visualiza con el ITCR y levemente con la UTN, mientras que la UNA y la UCR muestra un crecimiento sostenido para los tres periodos evaluados. Esta situación

implicó analizar la información por año, realizando un ordenamiento de datos de mayor a menor y estableciendo las brechas entre una universidad y otra en términos de puntaje, lo cual, se observa en la tabla 2.

TABLA N° 2. RANKING DE UP POR AÑO Y BRECHA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN

UNIVERSIDAD	RANKING 2015	BRECHA 2015	UNIVERSIDAD	RANKING 2016	BRECHA 2016	UNIVERSIDAD	RANKING 2017	BRECHA 2017
UNED	82,76	-17,24	UCR	89,97	-10,03	UCR	93,76	-6,24
UCR	76,26	-23,74	UNED	80,07	-19,93	UNA	77,42	-22,58
UTN	63,70	-36,30	UNA	62,29	-37,71	UTN	60,81	-39,19
UNA	48,28	-51,72	ITCR	62,10	-37,90	ITCR	57,57	-42,43
ITCR	46,19	-53,81	UTN	60,75	-39,25	UNED	50,30	-49,70
Promedio	63,44	-36,56	Promedio	71,04	-28,96	Promedio	67,97	-32,03

Nota: Las brechas se miden por puesto con respecto al puntaje máximo, i.e.: UNED 2015: 100 – 82.76 = -17,24.

Fuente: elaboración propia con MS Excel 2016.

Para cada uno de los años, la brecha promedio es de 36.56 (2015), 28.96 (2016) y 32.06 (2017), lo cual, para el sector representa un estancamiento en 67.48 puntos (promedio general de los tres años) en acceso a la información, viéndose perjudicadas en sus esfuerzos las universidades que han venido incrementado la disposición de información al público.

Ahora bien, con respecto a las variables presentadas en el cuadro 1 (1.1 Información institucional; 1.2 Información del personal institucional; 1.3 Procesos de contratación; 1.4 Servicios y procesos institucionales; 1.5 Herramientas y condiciones) se presentan las tablas 3, 4, 5, 6 y 7 que contienen la información para cada una de las universidades públicas.

CUADRO N° 3. VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UCR

VARIABLES	2017	2016	2015
1.1 Información institucional	100,00	89,00	71,48
1.2 Información del personal institucional	75,36	37,58	44,83
1.3 Procesos de contratación	100,00	100,00	97,65
1.4 Servicios y procesos institucionales	100,00	100,00	86,05
1.5 Herramientas y condiciones	73,08	100,00	50,13

*Fuente: elaboración propia.***CUADRO N° 4. VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNED**

VARIABLES	2017	2016	2015
1.1 Información institucional	55,75	41,46	85,66
1.2 Información del personal institucional	39,34	75,36	61,02
1.3 Procesos de contratación	6,92	94,13	76,99
1.4 Servicios y procesos institucionales	86,05	100,00	100,00
1.5 Herramientas y condiciones	68,75	89,17	74,68

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 5. VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNA

VARIABLES	2017	2016	2015
1.1 Información institucional	83,92	81,85	44,85
1.2 Información del personal institucional	96,61	40,97	49,74
1.3 Procesos de contratación	77,23	14,47	34,11
1.4 Servicios y procesos institucionales	64,62	100,00	64,62
1.5 Herramientas y condiciones	73,08	68,50	50,13

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 6. VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UTN

VARIABLES	2017	2016	2015
1.1 Información institucional	47,66	78,46	78,46
1.2 Información del personal institucional	30,55	34,08	30,94
1.3 Procesos de contratación	50,93	34,84	74,88
1.4 Servicios y procesos institucionales	100,00	100,00	66,62
1.5 Herramientas y condiciones	55,89	26,03	36,49

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 7. VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ITCR

VARIABLES	2017	2016	2015
1.1 Información institucional	67,56	67,56	42,18
1.2 Información del personal institucional	31,82	24,90	21,39
1.3 Procesos de contratación	45,26	45,26	22,26
1.4 Servicios y procesos institucionales	80,57	100,00	100,00
1.5 Herramientas y condiciones	41,58	44,89	17,97

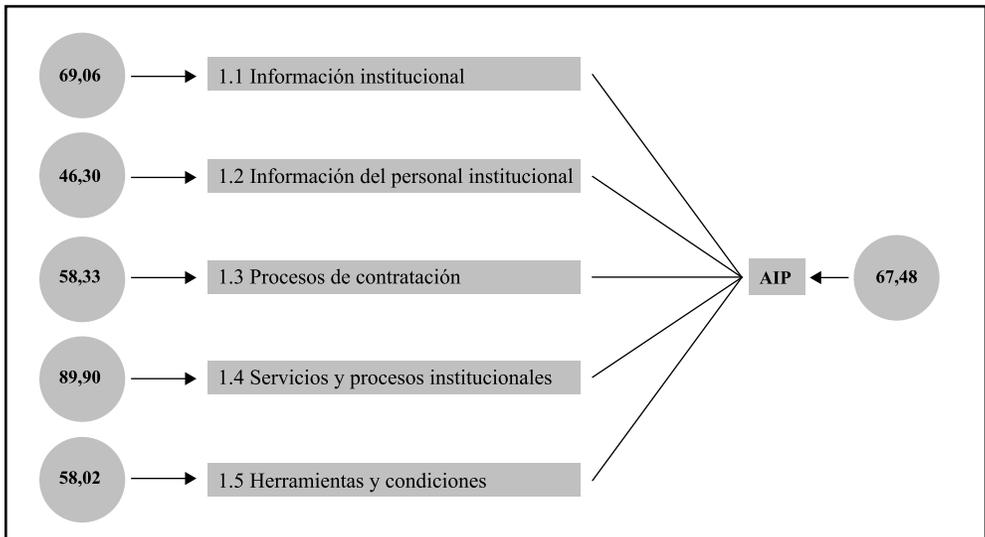
Fuente: elaboración propia.

Estos cuadros muestran el primer nivel de agregación de las sub-variables y de los indicadores mediante un método de ponderación (DHR, 2015a) y permiten observar el comportamiento de las Universidades Públicas costarricenses año por año. Por ejemplo, solo en el año 2016 las cinco instituciones de educación superior obtuvieron la nota máxima en la variable "1.4 Servicios y procesos institucionales", la cual, evalúa la disponibilidad de información institucional básica, funciones generales y departamentales, marco jurídico aplicable, estructura organizativa, bienes inmuebles

y estructura de gobernanza; donde únicamente la UCR y la UTN mantuvieron esa puntuación para 2017.

De manera agregada, se realizó un promedio de las cinco variables para las cinco universidades para los tres años bajo estudio, lo cual, genera un promedio general del AIP para el periodo de 67.48 (derivado del análisis de la tabla 2)¹ y que confirma que la variable "1.4 Servicios y procesos institucionales" es en la que las Universidades Públicas costarricenses han realizado los mayores

FIGURA N° 2. DIAGRAMA CON VARIABLES AIP AGREGADAS, PROMEDIO DEL PERIODO 2015-2017



Fuente: elaboración propia.

¹ Nótese que 67.48 es el promedio del AIP según los resultados del cuadro 2 y no corresponde al promedio matemático de los puntos obtenidos en cada subvariable debido a las ponderaciones definidas en el documento metodológico del ITSP para cada variable, sub-variables e indicador.

esfuerzos para disponer de información pública (promedio de 89.90), de manera contraria ocurre con "1.2 Información del personal institucional" con un promedio de 46.30. Estas relaciones se muestran en la figura 2.

En el caso de las subvariables, los cuadros 8, 9, 10, 11 y 12 muestran el comportamiento del conjunto de datos relacionados con la información institucional básica,

la organización y funciones, los activos inmuebles de la institución, la información de jerarcas, la información de puestos públicos, las asesorías externas, las dietas de juntas directivas o concejales, el directorio electrónico, la contratación administrativa, la contratación de personal institucional, la Información de servicios, los medios informativos, las herramientas para acceso a la información, la accesibilidad web y el apartado de transparencia.

CUADRO N° 8. SUB-VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UCR

SUB-VARIABLES	2017	2016	2015
1.1.1 Información institucional básica	100,00	100,00	70,65
1.1.2 Organización y funciones	100,00	100,00	100,00
1.1.3 Activos inmuebles de la institución	100,00	39,42	0,00
1.2.1 Información de jerarcas	100,00	60,00	60,00
1.2.2 Información de puestos públicos	100,00	63,63	100,00
1.2.3 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales	100,00	0,00	0,00
1.2.5 Directorio electrónico	100,00	100,00	100,00
1.3.1 Contratación administrativa	100,00	100,00	96,19
1.3.2 Contratación de personal institucional	100,00	100,00	100,00
1.4.1 Información de servicios	100,00	100,00	75,23
1.4.2 Medios informativos	100,00	100,00	100,00
1.5.1 Herramientas para acceso a la información	100,00	100,00	62,40
1.6.1 Accesibilidad web	0,00	100,00	31,75
1.7.1 Apartado de transparencia	100,00	100,00	53,32

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 9. SUB-VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNED

SUB-VARIABLES	2017	2016	2015
1.1.1 Información institucional básica	90,39	90,39	90,39
1.1.2 Organización y funciones	51,20	20,48	100,00
1.1.3 Activos inmuebles de la institución	0,00	0,00	39,71
1.2.1 Información de jerarcas	100,00	100,00	100,00
1.2.2 Información de puestos públicos	83,00	100,00	100,00
1.2.3 Asesorías externas	0,00	0,00	60,00
1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales	0,00	100,00	0,00
1.2.5 Directorio electrónico	60,00	100,00	80,00
1.3.1 Contratación administrativa	11,22	90,48	100,00
1.3.2 Contratación de personal institucional	0,00	100,00	40,00
1.4.1 Información de servicios	75,23	100,00	100,00
1.4.2 Medios informativos	100,00	100,00	100,00
1.5.1 Herramientas para acceso a la información	84,96	62,40	84,96
1.6.1 Accesibilidad web	0,00	100,00	22,06
1.7.1 Apartado de transparencia	100,00	100,00	100,00

*Fuente: elaboración propia.***CUADRO N° 10. SUB-VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNA**

SUB-VARIABLES	2017	2016	2015
1.1.1 Información institucional básica	100,00	100,00	100,00
1.1.2 Organización y funciones	69,28	100,00	20,48
1.1.3 Activos inmuebles de la institución	90,14	0,00	0,00
1.2.1 Información de jerarcas	100,00	60,00	100,00
1.2.2 Información de puestos públicos	83,00	80,64	100,00
1.2.3 Asesorías externas	100,00	0,00	0,00
1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales	100,00	0,00	0,00
1.2.5 Directorio electrónico	100,00	100,00	100,00
1.3.1 Contratación administrativa	63,07	23,47	55,32
1.3.2 Contratación de personal institucional	100,00	0,00	0,00
1.4.1 Información de servicios	37,16	100,00	37,16
1.4.2 Medios informativos	100,00	100,00	100,00
1.5.1 Herramientas para acceso a la información	100,00	62,40	62,40
1.6.1 Accesibilidad web	0,00	100,00	31,75
1.7.1 Apartado de transparencia	100,00	53,32	53,32

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 11. SUB-VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UTN

SUB-VARIABLES	2017	2016	2015
1.1.1 Información institucional básica	70,65	90,39	90,39
1.1.2 Organización y funciones	48,80	100,00	100,00
1.1.3 Activos inmuebles de la institución	0,00	0,00	0,00
1.2.1 Información de jerarcas	60,00	0,00	0,00
1.2.2 Información de puestos públicos	28,34	83,00	84,85
1.2.3 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales	0,00	0,00	0,00
1.2.5 Directorio electrónico	100,00	100,00	80,00
1.3.1 Contratación administrativa	20,41	31,63	59,26
1.3.2 Contratación de personal institucional	100,00	40,00	100,00
1.4.1 Información de servicios	100,00	100,00	75,23
1.4.2 Medios informativos	100,00	100,00	55,54
1.5.1 Herramientas para acceso a la información	40,34	26,57	62,90
1.6.1 Accesibilidad web	0,00	68,25	68,25
1.7.1 Apartado de transparencia	100,00	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° 12. SUB-VARIABLES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ITCR

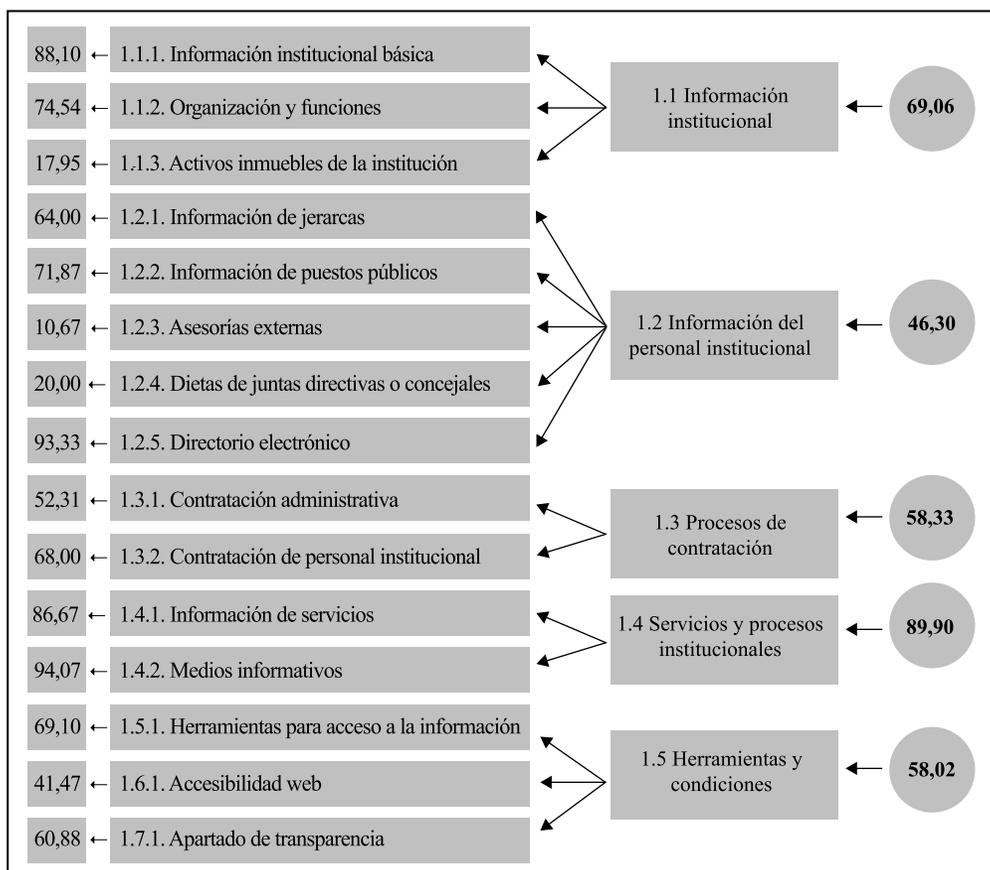
SUB-VARIABLES	2017	2016	2015
1.1.1 Información institucional básica	100,00	100,00	28,17
1.1.2 Organización y funciones	69,28	69,28	69,28
1.1.3 Activos inmuebles de la institución	0,00	0,00	0,00
1.2.1 Información de jerarcas	0,00	60,00	60,00
1.2.2 Información de puestos públicos	71,66	0,00	0,00
1.2.3 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales	0,00	0,00	0,00
1.2.5 Directorio electrónico	100,00	100,00	80,00
1.3.1 Contratación administrativa	11,22	11,22	11,22
1.3.2 Contratación de personal institucional	100,00	100,00	40,00
1.4.1 Información de servicios	100,00	100,00	100,00
1.4.2 Medios informativos	55,54	100,00	100,00
1.5.1 Herramientas para acceso a la información	62,40	62,40	62,40
1.6.1 Accesibilidad web	0,00	100,00	0,00
1.7.1 Apartado de transparencia	53,32	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la UCR (cuadro 8), la sub-variable crítica para los tres años bajo estudio es "1.2.3 Asesorías externas" que se mantiene en cero puntos. Esta sub-variable evalúa la disponibilidad de información vinculada a los profesionales externos (personas físicas) que mediante contratos o ad-honoren colaboran formalmente con la institución.

Para la UNED (cuadro 9), además de "1.2.3 Asesorías externas" que suma cero para los 2 últimos años, también en ese periodo no ha reportado información concerniente a "1.1.3 Activos inmuebles de la institución" que evalúa la disponibilidad de información referente a los bienes inmuebles que posee la institución.

FIGURA N° 3. DIAGRAMA CON SUB-VARIABLES AIP AGREGADAS, PROMEDIO DEL PERIODO 2015-2017



Fuente: elaboración propia.

Al contrario de la UCR y la UNED, la UNA (cuadro 10) revertió el comportamiento de los años 2015 y 2016 en las sub-variables "1.1.3 Activos inmuebles de la institución" y "1.2.3 Asesorías externas", pasando de cero en esos años a 90.14 y 100.00 en 2017 respectivamente. La misma situación sucedió para las subvariables "1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales" y "1.3.2 Contratación de personal institucional" donde logran la puntuación máxima.

En los casos de la UTN (cuadro 11) y del ITCR (cuadro 12) se identificó que las sub-variables "1.1.3 Activos inmuebles de la institución", "1.2.3 Asesorías externas" y "1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales", carecen de contenido en sus sitios web para los tres periodos de la evaluación del ITSP.

Particularmente se observa en el análisis de promedio para todo el periodo y todas las universidades públicas que de las 15 sub-variables, 9 se encuentran por debajo de los 70 puntos a saber: 1.2.3 Asesorías externas, 1.1.3 Activos inmuebles de la

institución, 1.2.4 Dietas de juntas directivas o concejales, 1.6.1 Accesibilidad web, 1.3.1 Contratación administrativa, 1.7.1 Apartado de transparencia, 1.2.1 Información de jerarcas, 1.3.2 Contratación de personal institucional y 1.5.1 Herramientas para acceso a la información. Estas relaciones y sus promedios correspondientes por sub-variable asociada a su respectiva variable se visualizan en la figura 3.

Ahora bien, los 12 indicadores críticos son: 1.2.3.1 Asesorías externas, 1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados, 1.2.4.1 Dietas de juntas directivas o concejales, 1.1.3.1 Listado de activos inmuebles, 1.5.1.4 Información actualizada, 1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea, 1.3.1.3 Publicación de ofertas, 1.3.1.5 Histórico de contrataciones, 1.6.1.1 Textos alternativos, 1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas, 1.6.1.2 Tamaño de los botones, y 1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia. En el cuadro 13 se muestran los resultados promedio del periodo 2015-2017 por universidad pública.

CUADRO N° 13. PROMEDIO DE LOS INDICADORES DE AIP PARA LAS 5 UNIVERSIDADES PÚBLICAS DURANTE EL PERIODO 2015-2017

INDICADORES	UCR	UNED	UNA	UTN	ITCR
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	66,67	100,00	100,00	66,67	66,67
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	100,00	100,00	66,67
1.1.1.4 Información de contacto	100,00	60,00	100,00	73,33	86,67
1.1.2.1 Estructura organizativa	100,00	33,33	66,67	100,00	100,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	100,00	80,00	60,00	66,67	40,00

INDICADORES	UCR	UNED	UNA	UTN	ITCR
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	60,00	20,00	26,67	0,00	0,00
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	33,33	6,67	33,33	0,00	0,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	73,33	100,00	86,67	20,00	40,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	100,00	100,00	100,00	33,33	33,33
1.2.2.2 Perfil de puestos	66,67	100,00	66,67	66,67	33,33
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	100,00	100,00	100,00	66,67	33,33
1.2.2.4 Complementos salariales	80,00	80,00	80,00	80,00	0,00
1.2.3.1 Asesorías externas	0,00	20,00	33,33	0,00	0,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas o concejales	33,33	33,33	33,33	0,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	100,00	80,00	100,00	93,33	93,33
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	100,00	100,00	100,00	66,67	100,00
1.3.1.2 Publicación de carteles	100,00	66,67	100,00	73,33	0,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	100,00	66,67	20,00	0,00	0,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	100,00	66,67	66,67	33,33	0,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	86,67	33,33	33,33	46,67	0,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	100,00	66,67	53,33	73,33	0,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	100,00	66,67	0,00	0,00	0,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	100,00	46,67	33,33	80,00	80,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	100,00	100,00	33,33	100,00	100,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	86,67	86,67	73,33	86,67	100,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	100,00	100,00	100,00	66,67	66,67
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1.5.1.2 Mapa de sitio	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	100,00	100,00	66,67	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	66,67	40,00	33,33	20,00	0,00
1.6.1.1 Textos alternativos	66,67	33,33	66,67	0,00	33,33
1.6.1.2 Tamaño de los botones	33,33	66,67	33,33	66,67	33,33
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	33,33	33,33	33,33	66,67	33,33
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	66,67	100,00	33,33	33,33	0,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	100,00	100,00	33,33	33,33

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro anterior se desprende que la información disponible por parte de las universidades públicas está relacionada con 1.1.1.3 Marco jurídico aplicable, 1.2.5.1 Directorio electrónico, 1.3.1.1 Plan de adquisiciones, 1.5.1.3 Preguntas frecuentes, 1.1.1.1 Creación de la institución, 1.4.2.1 Avisos y Noticias y 1.5.1.1 Buscador; indicadores que representan a cada una de las variables del derecho de acceso a la información. El detalle de la puntuación obtenida por cada universidad para cada uno de los años se presenta en los cuadros 14, 15, 16, 17 y 18 del anexo 1.

DISCUSIÓN

En una medición longitudinal de un instrumento que se aplica año con año, es de esperar que el comportamiento de las instituciones sujetas de evaluación muestre una curva creciente, pues según Espeland y Saudaer (2007), las organizaciones cambian su comportamiento en reacción a ser evaluadas, observadas o medidas. Sin embargo, se identifica que este no es el caso de todas las universidades públicas costarricenses según lo mostrado en el gráfico 1, situación documentada por Guerra (2009) para el caso de las universidades públicas mexicanas.

Las instituciones estatales deben cumplir con ese derecho como garantes de un sistema democrático que permita a los diferentes destinatarios, usuarios y beneficiarios de los servicios públicos conocer la información

que generan las instancias gubernamentales y, las Universidades Públicas no son la excepción, pues el citado artículo 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica no riñe con el principio de la autonomía universitaria consagrado en dicho instrumento en su artículo 84:

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. (CPCR, 1949, Art. 84)

Adicionalmente, la Sala Constitucional en la Sentencia 017432-2014 (Expediente: 14-012030-0007-CO) ratifica el deber de la administración universitaria de brindar acceso a la información que solicitó una persona sobre los docentes propuestos para impartir lecciones en el segundo semestre de 2014 a la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica:

Recurso de amparo contra la Universidad de Costa Rica. El accionante acude a la Sala porque considera lesionados sus derechos constitucionales. Expone que el 11 de julio de 2014 pidió al Decano recurrido información relacionada con los docentes propuestos por dicho funcionario para el segundo semestre

de este año... El Decano, por su parte, señala que remitió la solicitud, en primera instancia, a la Asamblea de Facultad y, posteriormente, a la Vicerrectoría de Docencia; agrega que ya fue atendida. En este caso, se hace un análisis de la normativa universitaria relacionada con el nombramiento de docentes. (El Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente). Asimismo, se indica que este Tribunal ha defendido que la información será pública en tanto medie un interés público en ella, sea por motivos de transparencia, fiscalización, ejercicio de controles, participación ciudadana u otros. La determinación de si existe un interés público debe ser realizada caso por caso y, siempre, haciendo una ponderación de los intereses en juego. En particular, el derecho de acceso a la información pública debe conjugarse adecuadamente con el derecho a la intimidad que asiste a las personas. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que la Administración deba exigir al solicitante una justificación de su interés en la información o aclarar si gestiona como ciudadano o estudiante, como en el sub examine dispuso la Asamblea de Facultad de Derecho según el informe bajo juramento del Decano recurrido, pues toda persona tiene derecho a acceder a la información pública sin necesidad de demostrar un particular interés en ella, como lo ha dispuesto tanto esta Sala (resolución número 2014-4037 de las 11:02 horas del 21 de marzo de 2014), como la Corte Interamericana de

Derechos Humanos (caso Claude Reyes y otros v. Chile). Ahora bien, cuando la Administración atiende una gestión como la formulada por el recurrente, debe hacerlo de manera armoniosa con el ordenamiento jurídico. **En el caso de marras, no existe obstáculo para proporcionar la información que la Administración tomó en cuenta para estimar a la persona idónea para la docencia, pues la misma normativa universitaria la requiere. Ante una solicitud como la planteada por el recurrente, la Administración está en el deber de atenderla**, sea proveyendo la información al administrado o, en caso de no disponer de ella, remitiendo la solicitud a la instancia administrativa que sí la tenga. Naturalmente, puede acontecer que ninguna de las instancias administrativas posea la información solicitada, en cuyo caso la gestión debe ser contestada al administrado en ese sentido. Lo anterior se dice sin perjuicio de que ello, eventualmente, traiga consecuencias de índole administrativa u otra, si la información debió haber sido valorada por la Administración en uno de sus actos administrativos, mas no lo fue. (Poder Judicial, 2014, p. 20)

Al respecto Córdoba (2017) indica que es accesible la información de salarios, currículos vitae de los profesores que disponga la Administración, qué profesores han aprobado el curso de Didáctica Universitaria, la nota de las evaluaciones realizadas al profesor de los últimos 5 años, y el acto administrativo donde se

exponen las razones técnicas y jurídicas del Decanato para elección de profesores.

Además, Córdoba (2017) expone que la información a la que no se tiene acceso es la relacionada con comentarios u observaciones anónimas que hubieran realizado los estudiantes en las evaluaciones de los profesores por posible afectación de reputación del profesor, investigaciones preliminares o confidenciales, y la impropiedad de entregar información personal que se encuentra en un currículo (si la Administración lo tiene) como el domicilio y el número de teléfono pues carecen de interés público para determinar la idoneidad del docente.

En este sentido, es innegable el deber de abrir la información de las Universidades Públicas de cara a tomar decisiones basadas en datos completos, comprensibles, con un lenguaje accesible y actualizados, conclusiones también presentes en los trabajos de Guerra (2009) y Narro (2009). Si bien el estudio muestra avances en algunos de los indicadores, existen oportunidades de mejora en los siguientes aspectos para las cinco universidades públicas costarricenses:

- Descripción de funciones
- Información de contacto
- Bienes inmuebles (propios y alquilados)
- Perfil de puestos
- Complementos salariales
- Asesorías externas
- Dietas de miembros de órganos colegiados

- Directorio electrónico institucional
- Publicación de ofertas y contratos, históricos de contrataciones
- Contratación de personal
- Red Interinstitucional de Transparencia

Por ello, es importante indicar que las universidades públicas tienen la responsabilidad de disponer de la información para el análisis y la toma de decisiones (Dájer, 2009) y, además, resulta necesario rescatar lo indicado por González (2008) cuando afirma que las universidades tienen como reto empezar a innovar al interior, para contribuir a mejorar la construcción de una nueva sociedad del conocimiento. Según Nam (2016), es probable que los usuarios de los servicios de gobierno electrónico y los que tienen confianza en el gobierno tengan actitudes positivas hacia la nueva fase del Gobierno Electrónico, el Gobierno Abierto y el Gobierno 2.0, mostrando que las condiciones sociodemográficas tienen efectos indirectos sobre las actitudes ciudadanas a través del efecto mediador del uso del Gobierno Electrónico.

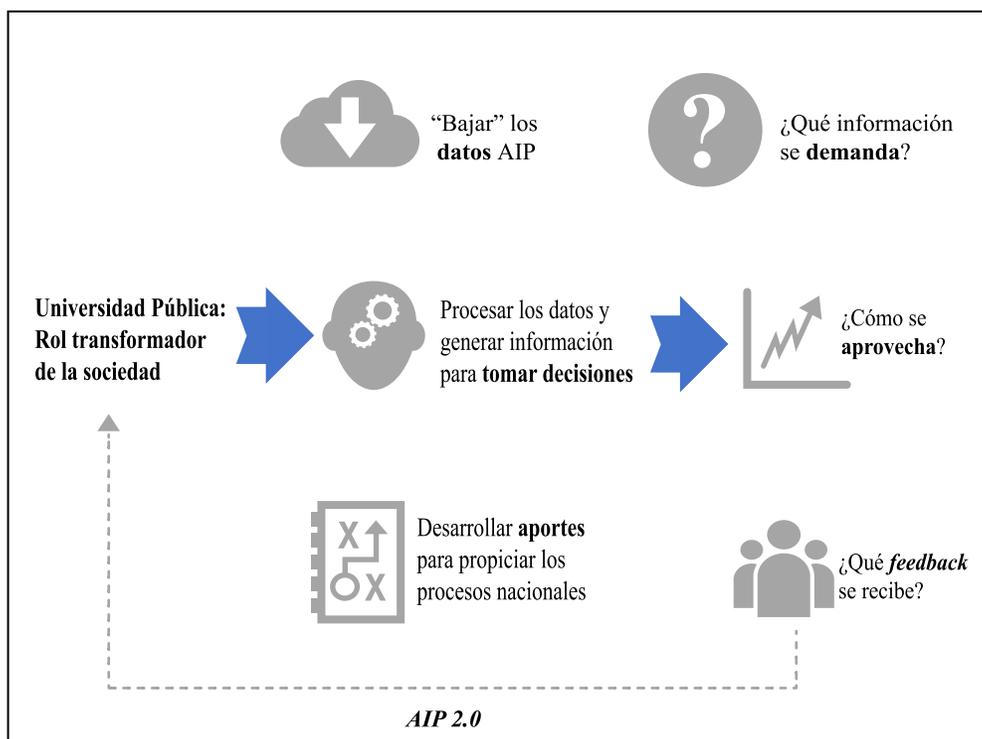
Al respecto, ¿cómo los docentes, investigadores y estudiantes aprovechan y procesan la información disponible de las instituciones públicas gracias al ejercicio de derecho de acceso a la información? Primero, los docentes tienen que incorporar en sus cursos el uso de la información pública disponible para realizar análisis, producir más datos e innovar. Segundo, los estudiantes deben encontrar en esta temática una oportunidad de desarrollo de trabajos finales de graduación combinando temas como acceso

a la información, datos abiertos, minería de datos y big data. Tercero, los investigadores no solo deben usar la información disponible, sino procesarla para hacer un uso más efectivo de la misma por terceras partes. Y cuarto, los programas de estudio de las diferentes carreras deben incorporar no solo el uso efectivo de las TIC sino que

también, aprovechar el derecho a la AIP para generar más ciencia y resultados que mejoren la calidad de vida de las personas.

A partir de ello, se da el paso siguiente hacia el AIP 2.0, es decir, realizar una conexión entre ciudadanos, datos y el gobierno (Chun et al, 2010) para pasar de

FIGURA N° 4. EFECTO DE MEDIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN



Fuente: elaboración propia.

la publicación de la información pública por parte de las instituciones, a motivar su uso, redistribución y aprovechamiento por parte de los ciudadanos, e incorporando la responsabilidad de estos últimos de realimentar al Estado sobre las oportunidades de mejora e innovaciones sobre procesos, trámites y servicios públicos. Esto se ilustra en la figura 4, lo cual, corresponde al cumplimiento del rol transformador de la sociedad que debe cumplir la universidad pública como entidad de educación superior de calidad.

Por lo anterior, se propone un efecto de mediación de las universidades públicas en el ejercicio del derecho al acceso a la información al aprovechar las fuentes de datos e información dispersa, sin procesar, básica, reutilizada, etc. que se genera en el marco del Estado como el mayor productor de datos (Ramírez, 2011), con usos múltiples y variados para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las ciencias sociales, canalizando y dándole estructura a tendencias como *open access*, *open info* y *open science*.

Esta mediación puede significar la construcción de espacios de participación ciudadana y colaboración pública, es decir, espacios relacionales potenciados por el Gobierno Abierto y las acciones relativas a la transparencia de las instituciones públicas, con procesos de innovación (Mariñez, 2016), así como también ciencia ciudadana basada en saberes de los habitantes aprovechando las TIC (Finkelievich y Fischnaller, 2014), trabajo en redes público-privadas-cívicas,

bajo una gobernanza relacional donde el gobierno desempeña un rol de coordinador, en la co-creación con empresas y ciudadanos del interés público (Aguilar, 2014), y utilizando el AIP 2.0 para la toma de decisiones basadas en evidencia y conocimientos colectivos para la comprensión de la realidad.

Finalmente, además del ejercicio del derecho al acceso a la información, debe prestarse atención a que este es un proceso en el cual, la transparencia trae dificultades como la cantidad de trabajo que hay que realizar para producir información entendible y confiable, el tiempo requerido para ello y las estrategias que miles de funcionarios del Estado deben invertir para que el acceso a la información sea una realidad (Vergara, 2007); por lo cual, sin un uso adecuado de esos datos e información y sin mediadores en el uso, re-uso y redistribución, el costo de la inversión de la Administración Pública para disponer información al público puede ser muy alto si no se da un verdadero uso, aprovechamiento y realimentación por parte del ciudadano.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2014). *La Nueva Gobernanza Pública. Cátedra Magistral La Gobernanza de los Asuntos Públicos. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa*. Universidad del Turabo, 24.
- Carpizo, J. (2009). *Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma*. En: La Transparencia en las Universidades Públicas de México. Artículo XIX. 15-46. México. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de: http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2009/libro_la%20transparencia%20en%20las%20universidades.pdf
- Christensen, L. T., y Cheney, G. (2014). Peering into transparency: Challenging ideals, proxies, and organizational practices. *Communication Theory*, 25(1), p.70-90.
- Chun, S., Shulman, S., Sandoval, R., y Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15(1, 2), p.1-9.
- Córdoba, J. (2012). El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica: Una visión legislativa. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63): 357-407, 2012
- Córdoba, J. (2017). *Marco jurídico del acceso a la información pública*. Ponencia en la Mesa Redonda: Situación actual sobre el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía: El rol de la Universidad Pública. Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información, Universidad de Costa Rica. 26 de octubre. San José.
- CPCR (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: www.pgrweb.go.cr/scij
- Dájer, A. (2009). *La transparencia en la Universidad Autónoma de Yucatán*. En: La Transparencia en las Universidades Públicas de México. Artículo XIX. México. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de: http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2009/libro_la%20transparencia%20en%20las%20universidades.pdf
- DHR (2015a). *Base de Datos de Resultados del ITSP*. Defensoría de los Habitantes de la República. San José: Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx
- DHR (2015b). *Documento Metodológico del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense medido en sitios web*. Defensoría de los Habitantes de la República. San José. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx
- DHR (2016). *Base de Datos de Resultados del ITSP*. Defensoría de los Habitantes de la República. San José: Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: <http://www.dhr.go.cr/>

red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

DHR (2017). *Base de Datos de Resultados del ITSP*. Defensoría de los Habitantes de la República. San José: Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

Escobedo, M., Hernández, J., Estebané, V., y Martínez, G. (2016). Modelos de ecuaciones estructurales: Características, fases, construcción, aplicación y resultados. *Ciencia & Trabajo*, 18(55). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492016000100004>

Espeland, W.N. y Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), p.1-40.

Finkelievich, S. y Fischnaller, C. (2014). Ciencia ciudadana en la Sociedad de la Información: nuevas tendencias a nivel mundial. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 9(27), 11-31.

González, O. (2008). *El liderazgo transformador, en el docente universitario, pieza clave en el desarrollo del proceso enseñanza aprendizaje*. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: <http://www.iiis.org/cds2008/cd2008csc/sieci2008/PapersPdf/X211MB.pdf>

Guerra, O. (2009). *Autonomía con responsabilidad: la transparencia y el acceso a la información en las instituciones de educación superior en México*. En: La

Transparencia en las Universidades Públicas de México. Artículo XIX. 47-100. México. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de: http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2009/libro_la%20transparencia%20en%20las%20universidades.pdf

Guichot, E. (2003). El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública. *Revista de la Administración Pública*, 160, p.283-316.

Gutiérrez, B. (2008). *Cuaderno Metodológico 2: Modelos lineales estructurales: Conceptos básicos, Aplicaciones y programación con LISREL*. San José, CR.: Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica.

Lupia, A., y Elman, C. (2014). Openness in political science: Data access and research transparency. *Political Science & Politics*, 47(1), p. 19-42.

Mariñez, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), p. 47-87.

Mora-Martínez, E., Guzmán-Pérez, P., y Herrera-Vargas, R. (2017). *Y su sitio web... ¿es transparente? Guía de diseño para portales web transparentes*. San José, Costa Rica: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. Recuperado el 02 de octubre de 2017 de: <http://cicap.ucr.ac.cr/web/guia-de-transparencia/>

MP (2017). *Decreto Ejecutivo: Transparencia y Acceso a la Información Pública*. DE- 40200-MP-MEIC-MC; Ministerio de la Presidencia. Costa Rica

Nam, T. (2016). Citizen Attitudes about Open Government and Government 2.0: A Path Analysis. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 12(4), p. 46-66.

Narro, J. (2009). *La universidad a seis años del acuerdo para transparencia y acceso a la información en la UNAM*. En: La Transparencia en las Universidades Públicas de México. Artículo XIX. 115-130. México. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de: http://www.infodf.org.mx/comsoc/campana/2009/libro_la%20transparencia%20en%20las%20universidades.pdf

OEA (2010). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Corte Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos.

Poder Judicial (2014). *Boletín mensual de jurisprudencia Sala Constitucional Costa Rica*. Octubre. San José

Ramírez, Y., Tejada, A., y Baidez, A. (2015). Intellectual Capital and Transparency in Universities: An Empirical Study. World Academy of Science, Engineering and Technology. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 9(9), p. 3021-3029.

Ramírez, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Revista Enfoques*, 9(15) p. 99-125. Recuperado el 13 de diciembre de 2017 de: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>

Vergara, R. (2007). *La transparencia como problema*. IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia, Ciudad de México, MX.

Anexo 1. Detalle de la puntuación por indicador para cada una de las universidades públicas costarricenses por año evaluado.

CUADRO N° 14. INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UCR

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	100,00	100,00	0,00
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	100,00
1.1.1.4 Información de contacto	100,00	100,00	100,00
1.1.2.1 Estructura organizativa	100,00	100,00	100,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	100,00	100,00	100,00
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	100,00	80,00	0,00
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	100,00	0,00	0,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	100,00	60,00	60,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.2 Perfil de puestos	100,00	0,00	100,00
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.4 Complementos salariales	100,00	40,00	100,00
1.2.3.1 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	100,00	0,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	100,00	100,00	100,00
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	100,00	100,00	100,00
1.3.1.2 Publicación de carteles	100,00	100,00	100,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	100,00	100,00	100,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	100,00	100,00	100,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	100,00	100,00	60,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	100,00	100,00	100,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	100,00	100,00	100,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	100,00	100,00	100,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	100,00	100,00	100,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	100,00	100,00	60,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00

INDICADORES	2017	2016	2015
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	100,00	100,00	100,00
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00
1.5.1.2 Mapa de sitio	100,00	100,00	100,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	100,00	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	100,00	100,00	0,00
1.6.1.1 Textos alternativos	0,00	100,00	100,00
1.6.1.2 Tamaño de los botones	0,00	100,00	0,00
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	0,00	100,00	0,00
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	100,00	100,00	0,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 15. INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNED

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	100,00	100,00	100,00
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	100,00
1.1.1.4 Información de contacto	60,00	60,00	60,00
1.1.2.1 Estructura organizativa	0,00	0,00	100,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	100,00	40,00	100,00
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	0,00	0,00	60,00
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	0,00	0,00	20,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	100,00	100,00	100,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.2 Perfil de puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.4 Complementos salariales	40,00	100,00	100,00
1.2.3.1 Asesorías externas	0,00	0,00	60,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	0,00	100,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	60,00	100,00	80,00
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	100,00	100,00	100,00

INDICADORES	2017	2016	2015
1.3.1.2 Publicación de carteles	0,00	100,00	100,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	0,00	100,00	100,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	0,00	100,00	100,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	0,00	0,00	100,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	0,00	100,00	100,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	0,00	100,00	100,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	0,00	100,00	40,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	100,00	100,00	100,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	60,00	100,00	100,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	100,00	100,00	100,00
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00
1.5.1.2 Mapa de sitio	100,00	100,00	100,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	100,00	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	60,00	0,00	60,00
1.6.1.1 Textos alternativos	0,00	100,00	0,00
1.6.1.2 Tamaño de los botones	0,00	100,00	100,00
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	0,00	100,00	0,00
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	100,00	100,00	100,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 16. INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UNA

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	100,00	100,00	100,00
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	100,00
1.1.1.4 Información de contacto	100,00	100,00	100,00
1.1.2.1 Estructura organizativa	100,00	100,00	0,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	40,00	100,00	40,00
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	80,00	0,00	0,00

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	100,00	0,00	0,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	100,00	60,00	100,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.2 Perfil de puestos	100,00	0,00	100,00
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	100,00	100,00	100,00
1.2.2.4 Complementos salariales	40,00	100,00	100,00
1.2.3.1 Asesorías externas	100,00	0,00	0,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	100,00	0,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	100,00	100,00	100,00
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	100,00	100,00	100,00
1.3.1.2 Publicación de carteles	100,00	100,00	100,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	0,00	0,00	60,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	100,00	0,00	100,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	100,00	0,00	0,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	100,00	0,00	60,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	0,00	0,00	0,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	100,00	0,00	0,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	0,00	100,00	0,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	60,00	100,00	60,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	100,00	100,00	100,00
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00
1.5.1.2 Mapa de sitio	100,00	100,00	100,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	100,00	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	100,00	0,00	0,00
1.6.1.1 Textos alternativos	0,00	100,00	100,00
1.6.1.2 Tamaño de los botones	0,00	100,00	0,00
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	0,00	100,00	0,00
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	100,00	0,00	0,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 17. INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA UTN

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	0,00	100,00	100,00
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	100,00
1.1.1.4 Información de contacto	100,00	60,00	60,00
1.1.2.1 Estructura organizativa	100,00	100,00	100,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	0,00	100,00	100,00
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	0,00	0,00	0,00
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	0,00	0,00	0,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	60,00	0,00	0,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	0,00	100,00	0,00
1.2.2.2 Perfil de puestos	0,00	100,00	100,00
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	0,00	100,00	100,00
1.2.2.4 Complementos salariales	100,00	40,00	100,00
1.2.3.1 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	0,00	0,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	100,00	100,00	80,00
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	0,00	100,00	100,00
1.3.1.2 Publicación de carteles	60,00	60,00	100,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	0,00	0,00	0,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	0,00	0,00	100,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	40,00	40,00	60,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	60,00	60,00	100,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	0,00	0,00	0,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	100,00	40,00	100,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	100,00	100,00	100,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	100,00	100,00	60,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	100,00	100,00	0,00
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00

INDICADORES	2017	2016	2015
1.5.1.2 Mapa de sitio	0,00	0,00	0,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	0,00	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	0,00	0,00	60,00
1.6.1.1 Textos alternativos	0,00	0,00	0,00
1.6.1.2 Tamaño de los botones	0,00	100,00	100,00
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	0,00	100,00	100,00
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	100,00	0,00	0,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 18. INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ITCR

INDICADORES	2017	2016	2015
1.1.1.1 Creación de la institución	100,00	100,00	100,00
1.1.1.2 Descripción de funciones	100,00	100,00	0,00
1.1.1.3 Marco jurídico aplicable	100,00	100,00	0,00
1.1.1.4 Información de contacto	100,00	100,00	60,00
1.1.2.1 Estructura organizativa	100,00	100,00	100,00
1.1.2.2 Funciones de unidades institucionales	40,00	40,00	40,00
1.1.3.1 Listado de activos inmuebles	0,00	0,00	0,00
1.1.3.2 Activos inmuebles alquilados	0,00	0,00	0,00
1.2.1.1 Información de jerarcas	0,00	60,00	60,00
1.2.2.1 Escalafón de puestos	100,00	0,00	0,00
1.2.2.2 Perfil de puestos	100,00	0,00	0,00
1.2.2.3 Índice salarial según puestos	100,00	0,00	0,00
1.2.2.4 Complementos salariales	0,00	0,00	0,00
1.2.3.1 Asesorías externas	0,00	0,00	0,00
1.2.4.1 Dietas de juntas directivas	0,00	0,00	0,00
1.2.5.1 Directorio electrónico	100,00	100,00	80,00
1.3.1.1 Plan de adquisiciones	100,00	100,00	100,00

INDICADORES	2017	2016	2015
1.3.1.2 Publicación de carteles	0,00	0,00	0,00
1.3.1.3 Publicación de ofertas	0,00	0,00	0,00
1.3.1.4 Publicación de contratos	0,00	0,00	0,00
1.3.1.5 Histórico de contrataciones	0,00	0,00	0,00
1.3.1.6 Informes técnicos de adjudicación	0,00	0,00	0,00
1.3.1.7 Uso de sistema de compras en línea	0,00	0,00	0,00
1.3.2.1 Contratación de personal institucional	100,00	100,00	40,00
1.4.1.1 Servicios que ofrece la institución	100,00	100,00	100,00
1.4.1.2 Trámites y requisitos para servicios	100,00	100,00	100,00
1.4.2.1 Avisos y Noticias	100,00	100,00	100,00
1.4.2.2 Publicaciones periódicas	0,00	100,00	100,00
1.5.1.1 Buscador	100,00	100,00	100,00
1.5.1.2 Mapa de sitio	100,00	100,00	100,00
1.5.1.3 Preguntas frecuentes	100,00	100,00	100,00
1.5.1.4 Información actualizada	0,00	0,00	0,00
1.6.1.1 Textos alternativos	0,00	100,00	0,00
1.6.1.2 Tamaño de los botones	0,00	100,00	0,00
1.6.1.3 Uso de subtítulos o lengua de señas	0,00	100,00	0,00
1.7.1.1 Red Interinstitucional de Transparencia	0,00	0,00	0,00
1.7.1.2 Apartado de transparencia	100,00	0,00	0,00

Fuente: elaboración propia.

ENTREVISTAS

JOSÉ ALEJANDRO BERMÚDEZ

Director Regional para América Latina, Nymity.

Ex - Superintendente Delegado para la Protección de Datos Personales y uno de los promotores y redactores de la Ley General de Protección de Datos colombiana.

Durante este seminario se han discutido diferentes temas asociados a todas las posibilidades que hay en temas de recolección, cruce de interacción con la información. En ese sentido, el uso de la tecnología nos permite acumular y compartir múltiples datos personales. ¿Cuál diría usted que son las principales ventajas de estos procesos?

Yo creo que, en este tipo de encuentros, es muy importante destacar que uno de los elementos que siempre vemos es cómo los usos de información siempre van mucho más adelante de las normas sobre protección de datos personales, y en esa medida, es muy importante cuando se están diseñando los marcos regulatorios bien sean iberoamericanos, multilaterales o nacionales, que se piense siempre en términos tecnológicamente neutros y de manera que se pueda hacer un tratamiento de la información que tenga 2 componentes fundamentales, primero, un tratamiento de la información que sea benéfico para la sociedad en general, pero segundo, siempre teniendo en cuenta la protección de los derechos fundamentales de los titulares de la información, para eso hay que buscar mecanismos que hagan compatibles esos dos intereses aparentemente contradictorios.

¿Y cuál diría usted que son los princi-

pales riesgos que entrega, frente a esta acumulación de información?

Cuando se hacen más tratamientos de la información, en la medida en que las tecnologías se van desarrollando, lo que vemos es que es posible hacer más cosas con la información, es posible encontrar correlaciones entre los datos personales, entre bases de datos más estructuradas, y eso genera necesariamente, mayores riesgos para los titulares de la información. Si hay más riesgos para los titulares de la información, eso significa que las compañías, que las organizaciones y que los reguladores tienen que pensar en cómo establecer mecanismos objetivos de gobernanza dentro de las organizaciones, para efectos de proteger esos derechos de los titulares de la información.

Y pensando específicamente en el ejercicio de los derechos ARCO, de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, ¿cómo diría usted que se pueden resguardar esos derechos?

Uno de los componentes fundamentales de los programas, o mejor, una de las mejores formas de proteger a los titulares de la información es estableciendo dentro de las compañías y de las organizaciones programas integrales de gestión de datos personales, dentro de los programas inte-

...el Estado tiene que ser doblemente cuidadoso, el Estado puede solamente hacer aquello que la ley le permite, a diferencia de los particulares que tienen un margen de acción un poquito más amplio, las entidades públicas ven limitada su actividad a sus funciones constitucionales y legales, y en esa medida el uso de la información tiene que ser doblemente cuidadoso para una entidad pública, pero, por supuesto, están dentro de sus posibilidades hacerlo, siempre y cuando sea responsable, siempre y cuando, igual que el sector privado, tenga mecanismos de gobernanza.

grales de gestión de datos personales, uno de los componentes fundamentales que tiene que establecer la organización son mecanismos de gobernanza; el segundo, tener políticas que describan sus compromisos en materias de tratamiento de datos personales; y tercero, mecanismos para solucionar potenciales conflictos que se generen con los titulares, esos mecanismos tienen que ser transparentes para los titulares y tienen que ser efectivos. De esa manera, se logra además, una eficiencia

adicional, que es evitar que esas quejas, que esas reclamaciones de los titulares, lleguen a las autoridades de protección de datos personales. Yo cuando estaba en mi rol de Superintendente de protección de datos, siempre le decía a las compañías: en la medida en que ustedes establezcan buenas prácticas de protección de datos, con procedimientos efectivos de resolución de quejas, lo que van a hacer es minimizar el número de quejas que le llegan a la autoridad de protección de datos, es más preventivo, se evitan que la autoridad conozca, o llegue a su conocimiento esa posible reclamación, y eso va a tener correlativamente una disminución del riesgo para la organización y para el titular.

¿Usted cree que se ha avanzado en buena medida en la discusión de los aspectos éticos de la protección de datos personales, o todavía nos falta?

Yo creo que esa es una discusión que se tiene que dar, yo creo que hay que dar el paso a pensar en términos estrictamente de cumplimiento legal, que ese es uno de los posibles enfoques de las compañías, hay compañías que se enfocan únicamente en sus obligaciones de *compliance*, y solamente hacen aquello que la ley les obliga, y hay compañías que van un paso más allá, establecen programas integrales que van un paso más allá del *compliance*, y eso supone pensar en los sucesos éticos de la información, entregar mecanismos para evaluar si los tratamientos de información se están haciendo de conformidad con parámetros éticos y de buenas prácticas, que

vayan más allá del simple compliance, que es suficiente para cumplir estrictamente con la ley, pero no es el estándar que debe adoptar una compañía que quiere hacer las cosas de la mejor manera posible.

¿Y pensando en el mundo público, ¿cómo ve usted la inserción del Estado en tema del Big Data? ¿Cree que hay muchas diferencias con el mundo privado? ¿Hay potencialidades?

Hay potencialidades para hacerlas en un u otro mundo, el avance tecnológico ha hecho que no sean únicamente las grandes compañías quienes tienen la posibilidad de hacer usos de información basados en Big Data, pero por supuesto, cuando se trata del Estado haciendo cursos de información, el Estado tiene que ser doblemente cuidadoso, el Estado puede solamente hacer aquello que la ley le permite, a diferencia de los particulares que tienen un margen de acción un poquito más amplio, las entidades públicas ven limitada su actividad a sus funciones constitucionales y legales, y en esa medida el uso de la información tiene que ser doblemente cuidadoso para una entidad pública, pero, por supuesto, están dentro de sus posibilidades hacerlo, siempre y cuando sea responsable, siempre y cuando, igual que el sector privado, tenga mecanismos de gobernanza.

Para finalizar, hoy en día en Chile se está discutiendo una ley de protección de datos personales, ¿cuáles cree usted que son los principales elementos que debería contemplar esta regulación?

Yo creo que los avances recientes, tecnológicos, hacen necesario que se piense en términos flexibles en algunos aspectos, es decir, por ejemplo, en términos de legitimación del tratamiento, contemplar la posibilidad de tener bases legales diferentes del consentimiento, esto sin decir que el consentimiento haya dejado de ser importante, el consentimiento por cierto, sigue siendo un elemento legitimador importantísimo, pero hay otros elementos

...criterios como el interés legítimo del responsable, donde se haga un balance de intereses, creo que hay que pensar en esos términos, cómo flexibilizar algunos tratamientos de forma que respondan mejor a la realidad tecnológica de hoy en día, y lo segundo, que también está muy en línea con las guías revisadas de la OCDE, y ese es el punto donde apunta el nuevo reglamento europeo, por ejemplo, la implementación de medidas efectivas, por parte de los responsables y encontrar formas de demostrar la implementación de esas medidas efectivas, eso se llama el principio de responsabilidad demostrada...

que deben ser considerados, creo que el más importante que adicionalmente se incluye en los estándares iberoamericanos de protección de datos es acudir a criterios como el interés legítimo del responsable, donde se haga un balance de intereses, creo que hay que pensar en esos términos, cómo flexibilizar algunos tratamientos de forma que respondan mejor a la realidad tecnológica de hoy en día, y lo segundo, que también está muy en línea con las guías revisadas de la OCDE, y ese es el punto donde apunta el nuevo reglamento europeo, por ejemplo, la implementación de medidas efectivas, por

parte de los responsables y encontrar formas de demostrar la implementación de esas medidas efectivas, eso se llama el principio de responsabilidad demostrada, ya la tienen algunas legislaciones en América Latina, y es la manera más efectiva de proteger a los titulares de la información y en la misma medida, pedirle a los responsables en las compañías, mayor rendición de cuentas, que vayan más allá del *compliance* normativo y se comprometan con dar el paso más allá hacia la gestión integral de la protección de datos personales por medio de un programa.

KARIM ACUÑA

Big Data & Advanced Analytics Manager, Telefónica Chile.
Ingeniero en Informática de la Universidad de Santiago de Chile

Primera pregunta, durante este seminario se han discutido distintos temas asociados a ordenar las facilidades de recolección, cruces e interacción de la información, desde esa base, dado que el uso de la tecnología permite acumular y compartir múltiples datos personales, ¿cuál diría usted que son las principales ventajas de este nuevo escenario?

Bueno hay todo un mundo de ventaja en lo que tiene que ver con información para el bien social, por ejemplo mejorar conectividad de la ciudad, para mejorar negocios del país, mejorar en agro, como una línea muy grande que se utiliza información enriquecida agregada para determinar de alguna manera los eventos que ocasionan problemas en una de estas industrias, ese es como un gran mundo de beneficios, el tema es qué hacer y cómo utilizar esa información para hacer la cosas mejor, eso es como una gran línea.

¿Cuál diría usted que es el gran riesgo de la acumulación de información? Y ¿cómo se pueden enfrentar estos riesgos?

El principal riesgo tiene que ver con utilizar esta información para fines para los cuales no fue concebida su extracción. Toda la gente que utiliza información, en general las empresas grandes, acuerdan que el consentimiento

tiene que ver más con una intención que con un acceso, esa es la primera distinción moderna, que el consentimiento tiene que ver con que tú no me concedes acceso a tus datos, si no que me concedes acceso a tus datos para una cierta intención, cuando se rompe esa intención es cuando hay problemas. Por ejemplo, cuando se utiliza información de movilidad, no para el efecto de darte una mejor señal de servicio, si no que para determinar tu patrón de movimiento, eso no es a lo que tu accediste cuando compartiste esa información, ese es el principal riesgo, que infrinja el derecho que tiene el usuario para saber el fin para lo que se va a usar su información personal.

Y, ¿cómo deberíamos enfrentar estos riesgos?

La principal forma de enfrentar estos riesgos, es medir los consentimientos de los clientes con las empresas que utilizan esa información y auditar estos consentimientos mediante recolección de acceso a la información, para esto hay plataformas tecnológicas que se ponen a disposición de los entes reguladores que muestran el linaje de la información, ese es el punto.

Actualmente en Chile se está discutiendo la ley de protección de datos personales, desde su punto de vista, ¿qué elementos

...la regla de protección de datos global de la comunidad europea. Ésta tiene principalmente tres pilares, el primero es que cualquier dato que te permita individualizar a una persona es un dato personal, independiente que sea tu Rut, nombre, fecha de nacimiento. También es dato personal cualquier información que permita identificarte, por ejemplo tu patrón de llamadas, tu número de celular, tu correo electrónico, tu login de Facebook, eso permite identificarte, por lo tanto es un dato personal, ahí ya no es público es privado. Segundo, el Derecho al Olvido, tú tienes derecho a que una empresa que maneja tu información pueda borrar tus datos de una manera lógica para que no los utilice más. Tercero, todo el tema de las reglas claras de consentimiento...

**debería tener en cuenta esta regulación? ¿-
Dónde debería estar el límite entre lo
privado y lo público?**

Es bien clara la respuesta acá, tiene que ver con la máxima regulación vigente que

tenemos como grupo, que es adecuarnos al GDPR, que es la regla de protección de datos global de la comunidad europea. Ésta tiene principalmente tres pilares, el primero es que cualquier dato que te permita individualizar a una persona es un dato personal, independiente que sea tu Rut, nombre, fecha de nacimiento. También es dato personal cualquier información que permita identificarte, por ejemplo tu patrón de llamadas, tu número de celular, tu correo electrónico, tu login de Facebook, eso per-

...para que tú tengas derecho a que una empresa olvide tus datos, esa empresa primero tiene que identificarte como dueño de los datos, entonces eso ya es una primera barrera. Por lo general, los servicios que te proveen información, proveen información a una cuenta, a un correo, pero no es una individualización de ti como persona, entonces el primer requisito que tienes que hacer, es individualizarte como dueño de esos datos y eso es un requerimiento que tú tienes que hacer al proveedor de información o del servicio. Segundo, la empresa tiene que demostrarte que eliminó la información...

Eso sólo puede pasar si cuando accediste a compartir tu información, la empresa especificaba que podía compartir tu información. Entonces, lo que tendrías que hacer es, ir en cascada a todas las empresas que movieron esta información y pedir que te eliminen. Por lo general ahí es bastante complejo.

mite identificarte, por lo tanto es un dato personal, ahí ya no es público es privado. Segundo, el Derecho al Olvido, tú tienes derecho a que una empresa que maneja tu información pueda borrar tus datos de una manera lógica para que no los utilice más. Tercero, todo el tema de las reglas claras de consentimiento, eso también tiene que tener la regulación.

Con respecto a la segunda área mencionada, ¿cómo debería enfrentar uno el tema del Derecho al Olvido? porque no todos saben que hay datos de uno en alguna parte o que alguien que los esté utilizando.

Bueno, eso tiene dos implicancias, el primero, para que tú tengas derecho a que una empresa olvide tus datos, esa empresa primero tiene que identificarte como dueño de los datos, entonces eso ya es una primera

barrera. Por lo general, los servicios que te proveen información, proveen información a una cuenta, a un correo, pero no es una individualización de ti como persona, entonces el primer requisito que tienes que hacer, es individualizarte como dueño de esos datos y eso es un requerimiento que tú tienes que hacer al proveedor de información o del servicio. Segundo, la empresa tiene que demostrarte que eliminó la información, eso hay varias formas de hacerlo, principalmente hay que pedirle al ente regulador que audite a la empresa y sus sistemas de información para demostrar que tus datos ya no están siendo utilizados.

Claro, porque a veces se traspasan a otra empresa

Claro, exactamente.

Y, es posible que yo acceda a mis datos desde la empresa a la que yo se los entregué, pero no sé qué también los tiene otra, en ese caso ¿cómo accedo a mi derecho?

Eso sólo puede pasar si cuando accediste a compartir tu información, la empresa especificaba que podía compartir tu información. Entonces, lo que tendrías que hacer es, ir en cascada a todas las empresas que movieron esta información y pedir que te eliminen. Por lo general ahí es bastante complejo. Nosotros, por ejemplo, como Telefónica tenemos como política no compartir, ni vender información de los clientes, pero eso ya está como en el punto de vista ético de cada empresa.

¿Cuánto cree usted que ha avanzado la discusión de los aspectos éticos de la protección de datos personales de usuarios y clientes en la industria de las telecomunicaciones?

Bueno, ahí hablo desde el punto de vista de Telefónica. Nosotros somos la única Telco que participó en la discusión del GDPR, representamos de alguna manera a todas las Telco europeas, entonces el avance de la política y de las buenas prácticas, nosotros ya lo veníamos haciendo desde un primer momento y como empresa, lo que vimos en la regulación actual, es que se traspasaron muchos de nuestros valores como grupo, como proteger los datos de nuestros clientes y volcar nuestra propuesta de valor a la conectividad y a utilizar como valor el poder de la información, con la potestad de los datos claramente radicada en el cliente. Yo creo que desde ese punto de vista el GDPR tiene mucho del ADN Telefónica incrustado y así se ve en las directrices que tiene en cada una de sus políticas.

Aquí que hablas desde Telefónica, pero hablando en genérico de la industria de Telecomunicación chilena, ¿estamos en un nivel adecuado? o ¿cuáles serían las claves para considerar esto?

Desde el punto de vista de la regulación chilena está bastante al debe en lo que tiene que ver con protección de datos personales en general, eso tiene que ver porque la regulación actual no se hace cargo de muchos problemas que la regulación externa si se

En el uso de Big Data hay algunos avances, por ejemplo todo lo que tiene que ver con optimización de procesos al interior de algunos entes del estado como Servicio de Impuestos Internos, BancoEstado, entre otros y también desde el punto de vista de unificación y de mejor enriquecimiento de información, eso lo está haciendo el Ministerio de Salud, tiene proyectos grandes y ambiciosos para tener por ejemplo un Big Data con toda la información hospitalaria de Chile, pero desde el punto de vista de Estado, si bien hay avances, dista mucho del avance que se obtiene en el sector privado, hay iniciativas desde lo particular pero no hay directriz general

hace cargo. Por ejemplo, el consentimiento con intención es algo que competitivamente en Chile es un sacrificio para una Telco hacerlo, porque tendría que de alguna manera recabar consentimiento para cada una de las plataformas comerciales y ahí, nosotros como parte Telefónica lo tenemos que hacer, independientemente de que la regulación chilena nos lo pida. Si bien Telefónica aceptó

desde un punto de vista moral la regulación máxima europea, el mercado chileno no tiene el mismo nivel de regulación, y eso es algo en lo que se está avanzando en conversaciones para generarlo, todo lo que tiene que ver con el ofertamiento remoto que se está discutiendo en el Senado y que se cierra en dos o tres años más tiene que ver un poco con igualar esa cancha, nosotros creemos que hay avances, pero dista aun de la regulación europea, que es la que dicta nuestro quehacer.

¿Existe intención en las otras compañías de regirse también por esa regulación europea?

Hasta donde yo sé, no tengo conocimiento de eso de las otras compañías, pero nosotros como grupo si lo estamos haciendo.

¿Cómo ve usted la inserción del estado en el mundo del Big Data, cree que se está avanzando en esa línea?, ¿hay diferencias importantes entre el estado y la industria de la información?

A ver, ¿desde el punto de vista que ellos usen Big Data o de regular Big Data?

Del uso de Big Data...

En el uso de Big Data hay algunos avances, por ejemplo todo lo que tiene que ver con optimización de procesos al interior de algunos entes del estado como Servicio de Impuestos Internos, BancoEstado, entre otros y también desde el punto de vista de unificación y de mejor enriquecimiento de

información, eso lo está haciendo el Ministerio de Salud, tiene proyectos grandes y ambiciosos para tener por ejemplo un Big Data con toda la información hospitalaria de Chile, pero desde el punto de vista de Estado, si bien hay avances, dista mucho del avance que se obtiene en el sector privado, hay iniciativas desde lo particular pero no hay directriz general, sino más bien son entidades que por sí mismas que están avanzando en modernizarse y tener estas nuevas tecnologías, mientras que por otro lado la competitividad del mercado, hace que las empresas tengan que avanzar más rápido, más rápido en el sentido de contratar los profesionales, de dotarse de las herramientas tecnológicas y dotarse también de los cambios culturales que involucra tomar decisiones.

¿Cuáles son las principales potencialidades en la información pública para la construcción de un mayor nivel de inteligencia en la gestión del Estado y para la provisión de servicios a la comunidad, la gestión en los servicios?

Mira, hay dos puntos de vista, aquí hay dos potencialidades que como responsable de Big Data Telefónica yo creo que se pueden aplicar al Estado. El primero es que los procesos los fidelices, una optimización a nivel de procesos, los procesos ahora son más ágiles, son más rápidos, etc. Desde el otro punto de vista, cuando tú tienes la información consolidada puedes generar nuevas cosas, nuevos negocios por así decirlos, desde el Estado, son nuevos servicios, si tu integras la información de los sistemas médicos, tributarios, de pensiones, registros

de cuentas socioeconómicas, reduces los tiempos de los tramites simplemente con quitar la manualidad, mejorar la automatización e integrar fuentes de información, lo que logras ahí en una empresa o en el aparato del Estado es una mayor eficiencia a nivel de procesos. El Estado, puede también

tomar el bastión y ser más proactivo en la asignación de recursos y no esperar que la población los tome o demande, si no que proactivamente detectar las oportunidades sobre los habitantes del país en general, que son los clientes del Estado.

LUIS GUSTAVO PARRA

Coordinador de Protección de Datos del IFAI. Cuenta con una Maestría en Administración y Gerencia Pública, en el INAP, Universidad de Alcalá de Henares, España y es Licenciado en Derecho, Escuela Libre de Derecho.

En Chile al igual que en México, estamos discutiendo ahora una nueva ley de protección de datos personales, y en esa lógica, quería preguntarte, basado en la experiencia que has tenido en México, con una institucionalidad que es garante, tanto del derecho al acceso a la información pública, como a la protección de datos personales, ¿cuáles son los puntos positivos, y cuáles son los desafíos de esta institucionalidad única?

Bueno, en el caso del INAI, históricamente surge como un organismo que tuviera autonomía técnica del ejecutivo, y nace como un órgano descentralizado y posteriormente, se discutió primero la competencia de lo de acceso a la información, a la que se le dio autonomía constitucional en el 2007, y posteriormente, en el 2009, se le otorga también la tutela sobre el derecho de protección de datos, entonces, era un órgano muy sui géneris, porque, era un órgano de dentro del poder ejecutivo, pero que tenía atribuidas las competencias de la garantía de los derechos por medio de la constitución y de sus leyes respectivas. Entonces en el 2014, viene una reforma constitucional que eleva el INAI a la categoría ya de un órgano constitucional autónomo, entonces, tenía esa característica, que viene desde la propia constitución en su texto, establecido, y no solamente

la atribución de estos dos derechos, sino también se genera lo que llaman el sistema general de transparencia, acceso a la información y protección de datos. Así el mandato de la Constitución define que todos los estados de la república, los 32 estados, cuenten con un órgano garante con autonomía, y que cada legislatura local, desarrolle su ley respectiva en donde se establezca ese modelo, que se le ponen notas características, un poco con la idea de que el derecho se pudiera regular, se pudiera tutelar y se pudiera desarrollar bajo algunos parámetros.

¿Parámetros como, un paraguas público?

Exactamente, homogéneo, no. Que fuera con principios, bases, procedimientos uniformes, entonces ya será con esta última reforma constitucional la posibilidad de hacerlo, y se expiden o se establece la necesidad de expedir 3 leyes generales, la de transparencia, datos y archivos, pero también se la tuvo en competencias en esta materia.

¿Al archivo, también?

Así es, y bueno, así fue como la evolución histórica, y bueno, ha sido un desafío el volverse órgano nacional, porque ahora nosotros tenemos competencia de regu-

lación, no solo sobre el poder ejecutivo, que era, como nace, digamos, principalmente, sino que también somos órgano garante para quien solicita información al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a un órgano autónomo, porque en México hay 11 organismos autónomos, que digamos, es todo un fenómeno este también de la dispersión del poder, entonces, también tenemos atribuciones sobre este tipo de órganos, y la única excepción es sobre la Suprema Corte de Justicia.

O sea, los principios están homogeneizados a lo largo del sector público completo

Exacto

¿Y respecto a lo que le preguntaba, de esta doble función que tiene el INAI, por un lado, proteger el acceso a la información, y por otro, velar por la protección de datos personales?

Mira ahí, también, la primera ley que surge es la Ley Federal de Acceso a la Información, y ahí la expresión de datos personales apareció en ese contexto, como un límite del derecho al acceso a la información, visto como cuando tú querías o no, o revisabas la información, que en un principio era pública, tenías que ver si había alguna excepción, y entonces en la clasificación, tenías que ver si era reservada o si era confidencial. Si era reservada, bueno, pues, con sus propias características, y confidencial, generalmente, o se hizo una asimilación,

Pero, principalmente se entiende que información confidencial, son datos personales y no te los voy a dar. Entonces se le vio siempre con ese sesgo de límite, que lo sigue siendo, finalmente la decisión del legislador, de atribuirle las dos funciones y los dos temas cuando existen otros modelos en el mundo, fue, por algunas razones, entre otras, mantener unidad de criterio.

o con oposición directa del titular de datos personales, aun cuando la información confidencial no necesariamente siempre son datos personales, pueden ser otros, por ejemplo, datos empresas. Pero, principalmente se entiende que información confidencial, son datos personales y no te los voy a dar. Entonces se le vio siempre con ese sesgo de límite, que lo sigue siendo, finalmente la decisión del legislador, de atribuirle las dos funciones y los dos temas cuando existen otros modelos en el mundo, fue, por algunas razones, entre otras, mantener unidad de criterio. O sea, unidad de criterio en el sentido que mismo órgano colegiado, verá tal idea, esos límites que a veces no son claros, que a veces son un poco borrosos, o que a veces, dependiendo del caso, y dependiendo también de quien se trate, puede ser que haya razones de interés público

para sí entregar la información, o puede prevalecer lo privado en una ponderación de derechos.

En base al test de daño ¿no?

Las pruebas de daño, las pruebas de interés público, dependiendo del caso que estemos hablando, o incluso, el pleno del Instituto, por ejemplo, por un tema de interés público puede excepcionar, porque tiene esas facultades constitucionales y de interpretación, puede excepcionar principios en específico, o todos los principios del tratamiento datos personales, por algunas de las razones que también la propia constitución o alguna ley en específico establecen, pero tiene que tener ese rango de ley, poder hacer que limite, la vigencia de los principios de la protección de datos personales. Entonces, tiene esa ventaja, en el sentido que en un mismo órgano, se presentan las posturas, se presentan las razones, las consideraciones, y finalmente, incide ahí, porque entonces, si son dos órganos diferentes puede haber colisión de interpretación, entonces habría que tener un tercero que diga quién tiene razón.

¿Quizás propendería a una judicialización de esos temas, no?

Una judicatura tendría que intervenir, a lo mejor, con margen adicional, entonces es interesante, digamos, el modelo ha funcionado, yo creo que en general ha sido positivo, ya ahora, viendo el derecho a protección de datos personales, ya no sólo como límite, sino como un derecho

propio, a veces parecería que hay necesidad de expandir el derecho, o que es necesario darle una mayor relevancia a los datos personales y darle mayor entidad, mayor atención, y eso, es un reto institucional, que el propio instituto le dé su peso, le dé su desarrollo, incluso su atención de vida, por leerlo de una manera

Si, nos comentaban algunas personas del INAI, en instancias anteriores, que el peso, por lo menos de la carga laboral, era mucho más fuerte en los datos personales, porque las competencias son más amplias y porque los temas son más diversos.

Pues en realidad, no es así, en realidad, yo te diría hay más o menos la misma cantidad de personas en acceso que en datos, prácticamente es igual el número de personas, ahora, las otras áreas de servicio del instituto, que son áreas más transversales, eso habrá que revisar si tienen más peso hacia alguno de los dos derechos, a mi punto de vista, creo que hay una mayor tendencia a digamos, atender más el tema del acceso a la información, que incluso el de datos, pero pues eso es ya una cuestión de criterio, de decisión institucional del propio órgano colegial, no, y de las metas de trabajo y de los temas, ahora, ciertamente lo que mencionas es así, nosotros tenemos una mayor amplitud, por ejemplo, de esfuerzos regulados, el acceso a la información sólo se refiere al sector público, y en el caso de datos personales, tenemos que aplicar un ley para los particulares que ahí pueden ser, hasta 5 millones de unidades económicas,

o sea, empresas, particulares, o gente que trata datos, se habla de esa cantidad de descuentos regulados.

Además, digamos que la atención, que también fue un tema que en su momento el legislador valoró, parecería que era mejor que los dos derechos estuvieran en un solo órgano, para que no hubiera un gasto al doble, por llamarlo de alguna forma. También se habló de un tercero, de una agencia, de una comisión, lo que sea, eso a mí no me queda claro si en realidad se cumplió, porque al final, de todas maneras, cuando vino la ley de datos, se le dio un impulso presupuestal al INAI de manera importante, y no necesariamente, digamos, fue todo para ese derecho, sino fue en general para institucionalizar al INAI.

¿También tiene que ver con el crecimiento por la ampliación del ejecutivo a todo lo demás?

A nosotros nos triplicó el número de sujetos obligados, pasamos tanto en la parte de acceso como en la parte de datos, como de doscientos y tantos sujetos, a casi ochocientos sujetos regulados, en el ámbito público, si hablamos del ámbito público, entonces, todo una parte diversa, compleja, o sea que, y en datos, además, tenemos todo el sector privado, entonces sí es asumir de repente una carga bastante fuerte.

Y en esa lógica, desde esta experiencia que nos cuentas, cómo esto, si nosotros estamos en la discusión de la ley, y se están viendo las opciones distintas

que se están planteando para la figura institucional de una potencial agencia de protección de datos, o la institucionalidad que se decida denominar, digamos, ¿qué cosas recomendarías tú, o crees que es importante tener en cuenta a la hora de esa discusión de la figura institucional?

Mira, estoy buscando, no más para comentártelo como lo planteamos, pero en los estándares, que justo acabamos de aprobar en la Red Iberoamericana de Protección de Datos, existe uno que justo buscó precisar el modelo, pero el tema es particular de cada país y realidad, la discusión en México, donde siempre fue una aspiración el tema de la autonomía - en razón de las circunstancias políticas -, puede ser menos relevante para otro país, podría ser un órgano del estado, incluso, pero que tenga una, una unidad operativa real, que no haya una injerencia y que se vea una independencia de decisión. Ahí, cada país, de acuerdo a su historia o si un país tiene un funcionariado o servicio profesional de carrera, puedes tener una serie de condiciones que te permitan asegurar la independencia.

¿Incluso asegurarlo al interior del gobierno?

Al interior, y de verdad, tener esa autonomía, bueno, pues, se puede, perfectamente.

¿Y desde el punto de vista de juntar datos personales y protección del derecho de acceso?

Mira, de ese tema, yo creo que igualmente, los dos modelos funcionan en el mundo, a nosotros nos funciona por el tema de la unidad de criterio, y por, la decisión histórica de cómo crece, y como se desarrolla. En España, recientemente, acaban de crear un Consejo de Transparencia, de manera también separada y funciona. Hasta el momento no ha habido tampoco conflicto, entonces, yo creo que lo que tiene que haber es una claridad en la ley, en las competencias y en los mecanismos para dirimir las áreas grises, las controversias.

¿Y podrías darnos un ejemplo en los que les haya tocado dirimir en estas áreas que son más complejas? ¿Alguna decisión que hayan tenido que tomar ustedes, que estuvo en esa área gris?

L: Por ejemplo cuando se ha y se sigue surtiendo ese tema hasta donde, acá en México existe lo que son las figuras de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, entonces, hay una obligación anual de que tu digas a la contraloría o a la fiscalía, cuál es tu **evolución patrimonial. Ligas tus bienes, lo que ingresaste, lo que debes, si compraste algo, si vendiste algo, y entonces, esa información siempre ha sido un punto de decir hasta donde, esa declaración puede o no puede ser pública, y debe ser pública como un principio de rendición de cuentas.** Como un tema de entrada, uno cuando es funcionario sabe que ya no te aplican todas las reglas iguales a cómo te aplican para un ciudadano común, porque tú, al aceptar estar en función pública, tienes una menor expectativa de

privacidad, de entrada, pues saben cuánto ganas, o sea la gente sabe tus créditos, la gente tiene información sobre tu agenda, tiene información sobre tu teléfono oficial para contactarte, también mediante correos electrónicos, obviamente, todo lo que eso implica. Entonces, sabes que tienes esa expectativa menor de privacidad, entonces siempre ha habido mucho debate, ya más

Ya sea aplicado a la organización pública o a una empresa privada o un particular, son los mismos, aunque se expresan algo diferente, el principio de licitud, por ejemplo, si lo enfocas hacia un ente público es que tenga las atribuciones para actuar, que es el tema del principio de legalidad, no, nadie puede hacer más de lo que ya está definido en el Derecho Público y lo otro es el particular concepto aquel, que no esté prohibido, entonces, se parte de un principio de buena fe. También aplicar la lógica del cumplimiento de esos principios, y luego hay otros dos deberes, que nosotros enfocamos así, que es el de confidencialidad y el de seguridad

...si es un dato sensible, tiene un tratamiento distinto, especial, que se le va a exigir. También la discusión que más veces nos lleva a ver un caso, que es ¿cuál es el principio que habilita el tratamiento?

bien tratándose de la información que pudiera implicar un riesgo para un tercero, llámese cónyuge, niño, hijos, llámese terceras personas con las cuales por ejemplo, si tu seguro médico que a lo mejor tienes derecho por ser funcionario, tú pagas la prima extra que permite el contrato para cubrir, por ejemplo, a tu madre o a tu padre, que ya son mayores y que ya no tienen seguro ¿debiese ser público? porque además eso lo pagas tú, una cosa es que sepan lo que ganas y otra cosa en que lo gastas, y entonces, esa parte sí, es más compleja. Entonces ese tipo de cosas, que se han estado generando son esas zonas grises.

Ahora lo quería llevar un poco al tema más como de la norma en sí misma, como estamos en medio de la discusión de un proyecto de ley, me gustaría saber, desde la experiencia ¿Hay algunos elementos de una norma de datos personales que tienen que estar sí o sí, o que es muy recomendable que sean considerados para una adecuada implementación?

Lo primero, son los principios, o sea, en México hay 8 principios fundamentales,

y la práctica internacional habla de esos 8 principios, hay quien se inventa otros, pero por lo menos esos. Ya sea aplicado a la organización pública o a una empresa privada o un particular, son los mismos, aunque se expresan algo diferente, el principio de licitud, por ejemplo, si lo enfocas hacia un ente público es que tenga las atribuciones para actuar, que es el tema del principio de legalidad, no, nadie puede hacer más de lo que ya está definido en el Derecho Público y lo otro es el particular concepto aquel, que no esté prohibido, entonces, se parte de un principio de buena fe. También aplicar la lógica del cumplimiento de esos principios, y luego hay otros dos deberes, que nosotros enfocamos así, que es el de confidencialidad y el de seguridad, estos dos deberes son bien breves, más el de seguridad ahora, en donde vivimos en un mundo con todos los desafíos cibernéticos habidos y por haber, en donde tanto el ente público como el particular, tiene que haber hecho su tarea previamente, en cuanto al cumplimiento de medidas de seguridad, eso por un lado, y luego definiciones claras, ¿cuándo estamos hablando de un responsable? ¿Cuándo estamos hablando de un encargado de tratamiento? ¿Cuándo estamos hablando de concepto de dato personal? ¿Cuándo son datos sensibles?

¿Cuáles son esas distinciones que marcan la diferencia?

Bien, a veces hay matices, pero son importantes, y si es un dato sensible, tiene un tratamiento distinto, especial, que se le va a exigir. También la discusión que más

veces nos lleva a ver un caso, que es ¿cuál es el principio que habilita el tratamiento? Aquí la discusión de fondo es cuales son las causas legítimas del tratamiento, una es el consentimiento, sin duda, que siempre ha sido como la reina en el tema de datos, pero no es el único, entonces, tienen que ser muy claros, y además, tienen que estar plasmados con un enfoque de cumplimiento, y que por otro lado, que no sea un obstáculo para el comercio.

O sea, debiese haber un balance...

Un balance, por un lado, efectivamente, es un derecho proteger los datos, pero tampoco puede ser un pretexto para abstraernos a todo, y que no haya una economía, además en el mundo que vivimos, en la sociedad de la información. Entonces deben estar muy claras las causas habilitantes del tratamiento, y que se sepa que hay tratamiento, porque además es la tendencia mundial, si hay una relación jurídica, si hay un interés legítimo, etc.

Y en la aplicación de esos principios, y especialmente este último, ¿se ha aplicado muy distinto en México respecto de las empresas privadas que de los órganos públicos?

Antes sí, a partir de enero de este año ya no, porque justo tenemos una laguna, tenemos una ley del 2002, que duró 15 años, y que desarrolló muy poco el ámbito público, fueron 7 artículos metidos en la ley de transparencia, justamente, que desarrollaban todo lo referente a la protección de datos

...en las figuras que sugerimos en la nueva ley es muy importante una que se llama la evaluación de impacto a la construcción de datos, que son figuras que justo las administraciones públicas sobre todo, aunque también los particulares, tienen que ver, y hacerse las preguntas antes de que lancen iniciativas, plataformas o trámites.

del sector público, y ya con esta nueva ley, lo que hicimos fue equilibrar.

¿O sea el sector público se adhiere a la norma que se aplica para los privados?

A la norma, al estándar que tenemos, al estándar internacional o nacional, que ya tenía la propia ley de privados, entonces bueno, creo que en eso se hizo bien al emparejar, porque además, al tratarse de un derecho humano, al ciudadano se le deben de proteger sus derechos igual. Le da su información al gobierno cuando anunció su expediente escolar y se inscribió en la escuela pública, o cuando va al banco, o va a comprar una pizza, o sea, te deben de garantizar igual, y debes de tener forma de ejercerlo.

Además el Estado tiene un acceso muy privilegiado a muchos datos personales

especialmente sensibles, como acceso a servicios sociales y de salud...

Y entonces ahí se empiezan a poner en juego, principios importantes como el de proporcionalidad, si tú vas a sacar una licencia de conducir a un organismo público, pues, porqué te van a pedir...

¿Un certificado de propiedades, por ejemplo?

Un certificado de propiedad, incluso, a lo mejor tu religión. ¿Por qué te tengo que dar ese dato? ya es un dato sensible, o si eres miembro de un sindicato, o si eres miembro de un partido, tampoco te sirve para una información al renovar la licencia, si te piden a lo mejor tu tipo de sangre, esto puede estar justificado, por si tienes un accidente, pues que venga en tu carnet. Así se justifica, entonces, por eso en las figuras que sugerimos en la nueva ley es muy importante una que se llama la evaluación de impacto a la construcción de datos, que son figuras que justo las administraciones públicas sobre todo, aunque también los particulares, tienen que ver, y hacerse las preguntas antes de que lancen iniciativas, plataformas o trámites. Tuvi- mos en México un caso que le llamamos el apagón analógico, que fue sustitución de las televisiones, de los aparatos que funcionaban con los anteriores esquemas o sistemas, entonces la televisión digital se empezó a regalar, como programa de gobierno, para los más pobres, los que no podían poner telecable, entonces para que no quedaran incomunicados, se les

Todo esto tiene que estar muy claro, los procedimientos, tanto cuando no te respetan el ejercicio de derecho ARCO, como también, lo que tú decías, como es que alguien se puede quejar: ¿Dónde puedo denunciar? ¿qué pasa cuando ves que se esté violando la ley, o que te sientas afectado? hay un indebido tratamiento de tus datos, qué hago? Que haya procedimientos de denuncia, que haya procedimientos también reglados de dispersión o verificación, para que también allá no haya discrecionalidad en la autoridad, que haya certeza en quién decide, cómo lo decide, si tiene o no, por ejemplo, plenitud de jurisdicción el órgano correspondiente. Porque por ejemplo, todas nuestras decisiones cuando se refieren al ámbito público, tanto en transparencia como en datos, son inatacables.

regaló un aparato de televisión, pero para entregarlo, la oficina de gobierno que lo hizo, les pedía las 10 huellas digitales, más otros datos personales, para que

estuvieran plenamente identificados, lo que desde nuestro punto de vista fue un exceso, pues les hubieras pedido una huella, y les hubieras justificado y además, le tenías que haber pedido el consentimiento, cosa que no se hizo de manera adecuada, entonces a ver, para qué nos ponemos a estar corrigiendo en el camino y a generar problemas y sanciones.

O sea, que se diseñe desde antes...

Que se diseñe desde antes, por favor.

Que se mida la proporcionalidad de la información que necesite para no darle el televisor a la persona equivocada, pero, que al mismo tiempo respete el consentimiento...

Respete los datos de la gente.

Y en ese sentido, ¿cómo ves tú la instalación de este tema en la cultura del servicio público?

No, por supuesto es todo un proceso de concientización de entrada, de que es un derecho, de que hay autoridad, de que hay reglas, por otro lado,...

¿Hay alguna sanción, en algún funcionario público, si eso se vulnera este derecho, o se constata una...?

Si, y con eso, uno de los temas que es muy importante también tomar en cuenta, ya dijimos principios, definiciones, todo lo que son derechos ARCO, o sea que tu tengas la posibilidad de que tus datos personales puedas decir, oye, los quiero, oye, me

opongo a que ya no, o incluso, cancelálo, ya no quiero que lo tengas, y si ya no tienes tú la necesidad de tenerlo, o que lo mande una ley, bórralo, suprimelo. Todo esto tiene que estar muy claro, los procedimientos, tanto cuando no te respetan el ejercicio de derecho ARCO, como también, lo que tú decías, como es que alguien se puede quejar. ¿Dónde puedo denunciar? ¿qué pasa cuando ves que se esté violando la ley, o que te sientas afectado? hay un indebido tratamiento de tus datos, qué hago? Que haya procedimientos de denuncia, que haya procedimientos también reglados de dispersión o verificación, para que también allá no haya discrecionalidad en

Ahora el tema es generar la cultura en protección de datos personales y generar la conciencia de la gente de que tiene su derecho, de que denuncie, de que lo exija y por otro lado, que cuide de sus datos. Porque andamos dando y regalando nuestros datos, y más en este mundo digital de ahora, de los teléfonos, de las redes sociales, todo esto, donde a veces ni siquiera nos frenamos un momentito a pensar el efecto de lo que estas compartiendo.

la autoridad, que haya certeza en quién decide, cómo lo decide, si tiene o no, por ejemplo, plenitud de jurisdicción el órgano correspondiente. Porque por ejemplo, todas nuestras decisiones cuando se refieren al ámbito público, tanto en transparencia como en datos, son inatacables. O sea, tú ya no te puedes como órgano de gobierno, hacer una apelación posterior y decir no, no es cierto. El particular siempre las tiene y tiene el amparo y si no le dan satisfacción, tiene muchas instancias.

Y en ese caso ¿Uds. tienen las facultades de poner, por ejemplo, sanciones a funcionarios públicos?

Sí. Una vez que se agotaron los procedimientos y hubo clara responsabilidad de un funcionario, nosotros no tenemos directamente la facultad de imponer una sanción cuando existe responsabilidad administrativa, ahí se deriva hacia el órgano interno de control, que le llamamos Contraloría. Y ahí se impone, bajo un procedimiento diferente, pero tú aportas los elementos, los expedientes y eres como el fiscal.

¿Entonces, tú entregas los antecedentes para que ellos finalicen el procedimiento?

Exactamente. Pero, sí existe una posibilidad cuando el instituto establece una resolución, por ejemplo, a ver señora funcionaria, señor funcionario, usted tiene que entregarle el expediente clínico a esta persona. Mandatas eso, porque usted no

se lo quiso entregar pero nosotros ya lo tutelamos y sí tiene derechos. Entonces, te ordeno que lo entregues. Y si esa persona no lo entrega, ese funcionario no entrega y no cumple la resolución del Instituto, sí tenemos lo que se llama “Medidas de apremio” y entonces podemos multar y podemos también algún tipo de responsabilidad administrativa directa que puede ser inhabilitación o puede ser alguna de estas figuras que sancionan al servidor público. Y la multa también es al servidor, o sea, es de su patrimonio, no es que lo pague el Estado, no es de la institución.

En relación a esto que me estabas contando de esta ampliación al sector público y los desafíos que tiene, para los servidores públicos ya que es algo nuevo, el tema de la protección de datos personales también me da la sensación de que es un tema relativamente nuevo para los ciudadanos. ¿Cómo van ustedes en eso? ¿La gente sabe, entiende?

Ese es uno de nuestros mayores desafíos ahora, porque por un lado, bueno ya, hicieron la Ley, estamos haciendo una serie de cosas para el cumplimiento de la Ley, ayudando a los sujetos regulados a que tengan elementos, la cumplan. Ahora el tema es generar la cultura en protección de datos personales y generar la conciencia de la gente de que tiene su derecho, de que denuncie, de que lo exija y por otro lado, que cuide de sus datos. Porque andamos dando y regalando nuestros datos, y más en este mundo digital de ahora, de los

teléfonos, de las redes sociales, todo esto, donde a veces ni siquiera nos frenamos un momentito a pensar el efecto de lo que estas compartiendo. Entonces, ahí se ve un desafío, sobre todo en el campo de la educación digital. Desde el campo de los menores de edad, ahí hay un gran ámbito y responsabilidad de las autoridades por difundir y promover, por concientizar y por hacer visible este Derecho y que sea además efectivo su cumplimiento. Entonces, ese es yo creo uno de los desafíos más fuertes, más importantes.

Nosotros hicimos una encuesta nacional hace un tiempo y preguntamos por esto y en general lo que arrojó es que la gente no entiende ni siquiera el concepto de dato personal. O sea, intuyen que podría ser el número nacional de identificación, pero les parece que por ejemplo, es de mucho más cuidado su número de teléfono. Entonces, hay poca penetración del concepto en sí. ¿Ustedes tienen alguna medición parecida en México o algún sondeo?

O sea, sí, tenemos algunas encuestas y tenemos algunas mediciones donde sí efectivamente hay todavía desconocimiento del Derecho, pero por otro lado, lo que ilustran es una preocupación por sus datos. Sí hay una conciencia que se ha ido generando y sobre todo por un fenómeno que ha estado ocurriendo en México, que es el robo de identidad o la suplantación de identidad. Entonces, la gente sí está preocupada a que de repente, pues ya te

surgió una deuda que nunca en tu vida la pediste y de repente te salta.

¿Entonces, eso ha gatillado mucha más sensibilidad con el tema?

Y ha ido generando mucha sensibilidad. Y qué hacen con mis datos y etcétera. Entonces, sí hay una mayor preocupación. Pero, sin embargo, una cosa es la preocupación y otra cosa es la acción. Y entonces es cuando dices, bueno y qué has hecho o has denunciado, ahí bajan sensiblemente los números. Entonces, todavía aunque hay un crecimiento en el número de procedimientos, en el número de denuncias, en el número de acciones que se están tutelando, para la cantidad de población todavía es un porcentaje marginal. Ese va a ser nuestro reto cuando, al mismo tiempo que se vaya generando conciencia, tengamos la capacidad de atención y de poder administrar la cantidad de recursos que se puedan generar. Entonces, esos son parte de los retos ya de cumplimiento, de los retos de autoridad de control.

Los desafíos en el fondo, de la práctica, de lo que se busca promover.

Así es, estos últimos tres años con este nuevo pleno se han incrementado, de forma muy importante el número de procedimientos de sanción para lo que es sector privado.

Justamente eso te iba a preguntar. ¿En el sector público me decías que pasaba a la Contraloría y que tienen estas me-

didas de apremio, pero en el caso del sector privado?

En el caso del sector privado, lo que se puede hacer, es imponer multas y entonces, tenemos algún acumulado de 300 millones de pesos en multas que son aproximadamente unos 15 millones de dólares. A veces multas pequeñas, el mínimo que se multan son como 20 mil pesos mexicanos que son como 500 dólares, más o menos, es como lo mínimo. Y lo máximo puede llegar a ser alrededor de casi treinta y tantos millones de pesos, como 1,5 millones de dólares. Entonces, esos procedimientos pueden derivar de un mal ejercicio de los derechos ARCO, o sea, que no le hayan respondido, no le hayas dado el acceso, no hayas cancelado, etc. Pero también, a partir de una denuncia en donde te dicen, oye aquí estos no me están cuidando mis datos, no hay un debido tratamiento, o no me enseñaron mi aviso de privacidad. Y de ahí deriva a un procedimiento de inspección o verificación, que puede llegar a un expediente de sanciones, luego se hace un segundo procedimiento concreto de donde el particular se defiende, y ahí el particular tiene los medios de defensa administrativos.

¿Puede ir hasta las Cortes?

Así es, tanto por Tribunales Administrativos, como después por Tribunales del Poder Judicial. Las instancias del Poder Judicial.

¿Podría ser una alegación muy larga eventualmente?

En esos casos, todavía hay procesos del 2012.

¿Porque en cada instancia serán algo de 6 meses?

Sí, en promedio son 2 años cuando se judicializa.

Y en general, ¿cuánto tiempo se demoran ustedes en tramitar estos casos o estas denuncias?

Mira, nosotros tenemos un promedio en los casos de sanciones, son entre 80 y 100 días para llevar todo el proceso, todo el trámite. De las inspecciones y verificaciones, que son procedimientos previos, ahí la Ley nos otorga hasta 180 días para llevar a cabo el procedimiento de verificación. Generalmente, no agotamos ese plazo, en general estamos resolviendo en el día 100 más o menos. Hacia el día 100 estamos ya determinando si hay o no hay una presunción de un incumplimiento y, por lo tanto, pasa al procedimiento de sanciones. La Ley en la verificación del sector público, sólo nos dejó 50 días. O sea, cuando se trata de un procedimiento de verificación del sector público y hay denuncia, es más acotado. Porque además, en el caso de lo público, nosotros podemos tomar medidas cautelares, podemos tomar medidas de reparación o de recomenda-

ciones para encauzar de nuevo el debido tratamiento.

Bueno, y el sector público tiene además más obligaciones también de transparencia y otras obligaciones legales que deberían facilitar el acceso a los antecedentes...

Claro, así es. Entonces, esos son más o menos los plazos que tenemos.

Bueno, yo no tengo más preguntas que hacerte. No sé si hay algo más que nos

quieras comentar, que te parezca importante que tuviéramos en consideración.

Yo creo que el que se termine la discusión y ojalá que puedan tener ya pronto este proyecto que seguramente va a llenar los vacíos legales y que dé certeza. Creo que lo importante es darle certeza al ciudadano, pues felicitarlos y decirles que ahí en lo que podamos ayudar, podamos intercambiar experiencias, con gusto.



TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

Revista Transparencia y Sociedad T&S

Publicación anual orientada a la difusión de la reflexión e investigación en torno a la transparencia y el acceso a la información en América Latina.



Se distribuye en Chile y el extranjero



Acceso digital gratuito y permanente

La Revista se caracteriza por:



Convocatoria abierta de manera pública y permanente



Artículos se someten a revisión de pares



Se acogen distintas visiones y perspectivas



Publicación de Cultura Libre

Si quiere

Visitar los números publicados

Revisar la convocatoria para autores

Conocer al Comité Científico y más...

Contáctenos en:
revistats@cplt.cl

O bien, visite nuestra web
www.cplt.cl/transparenciaysociedad



REVISTA

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIONES ANTERIORES

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

NÚMERO 1

JUNIO 2014

- EMILIO MOYA DIAZ
VERONICA CID BOTTESELLE
Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile
- RODRIGO MORA ORTEGA
Una revisión sobre las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la verdad histórica
- EOLO DÍAZ-TENDERO
DANIEL PEFAUR
El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y del Estado: Mediciones y efectos en Chile
- JOSÉ LUIS MARZAL RUIZ
JUSTINO JOSÉ NÚÑEZ QUIROZ
La experiencia mexicana de medición y efectos del acceso a la información en la gestión del Gobierno
- ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE
JÉSSICA SCHUENCK DE MELO
Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil)

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

NÚMERO 2

DICIEMBRE 2014

- ALDO CASINELLI
Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad
- GLORIA DE LA FUENTE
El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política
- PATRICIA REYES
ROCÍO NORIEGA
Datos gubernamentales abiertos: Tendencias y desafíos
- JORGE CORTÉS
Infografía, una innovación necesaria en la tarea comunicacional del Estado
- ANA MARÍA MUÑOZ
Los criterios del Consejo para la Transparencia sobre el privilegio deliberativo

Todos los artículos pueden descargarse de manera gratuita desde la página web de la Revista

<http://www.cplt.cl/transparenciaysociedad>

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIONES ANTERIORES

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

NÚMERO 3

DICIEMBRE 2015

- EMILIO MOYA
GABRIEL DUEÑAS
Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos
- JORGE JARAQUEMADA
La afectación de la vida privada como límite al acceso de la información
- MARIANA MÁZ
Acceso a la información y seguridad nacional:
Una mirada internacional desde los Principios de Tshwane
- KEVIN DUNION
HUGO ROJAS
Sistemas alternativos de resolución de conflictos y derecho de acceso a información pública: Análisis de las experiencias escocesa, inglesa e irlandesa
- ISABEL AYARES
PABLO GARCÍA
Ejercicio del derecho de acceso a la información:
Comparación de los casos de Reino Unido y Chile

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

NÚMERO 4

DICIEMBRE 2016

- JORGE AGUIRRE SALA
Transformando la nación por Twitter en el modelo de la democracia líquida
- CRISTIANO TRINDADE DE ANGELIS
Gobernanza compartida y cambio cultural para combatir la corrupción
- MARÍA SOLEDAD GATTONI
¿Qué hay de nuevo en el debate sobre rendición de cuentas en América Latina?: Legitimidad, expertos y acceso a la información
- J. PORTALES, M. BRAUN, B. BRAVO y R. CANOVAS
Medidas anticorrupción y negocios: Una relación que crea valor
- MÓNICA ARENAS RAMIRO
Transparencia, acceso a la información pública y democracia: Elementos inseparables
- MARIO HERNÁNDEZ RAMOS
El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español. Legitimación subjetiva, derecho aún no fundamental y balance crítico
- ENTREVISTAS
Catalina Botero | Padre Felipe Berríos | Alberto Salas

TS
&



consejo para la
Transparencia