





MEDIDAS RECIENTES, COMO LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN O LA CREACIÓN DEL PORTAL DE DATOS PÚBLICOS, REPRESENTAN UN AVANCE EN MATERIA DE “GOBIERNO ABIERTO”. SIN EMBARGO, LA IMPRECISIÓN EN LA DEFINICIÓN DE LOS DESTINATARIOS Y EN LAS PAUTAS DE LA IMPLEMENTACIÓN REAL PLANTEA FISURAS EN EL RELATO OFICIAL, QUE ESTABLECE UNA RELACIÓN DIRECTA ENTRE ESTAS INICIATIVAS Y EL EFECTIVO ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA.

ACCESO A LA INFORMACIÓN, DATOS ABIERTOS Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: CONEXIONES SUGERIDAS EN EL DISCURSO OFICIAL

por **ESTER KAUFMAN**. *Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto (IDES) y directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto del CIS-CONICET/IDES*

Se ha instalado recientemente un discurso político sobre los efectos benéficos de las medidas lanzadas por esta gestión en el marco de su política de “gobierno abierto”. Estas medidas se relacionan con la transparencia, el acceso a la información y la producción de datos abiertos públicos. Los efectos benéficos deberían materializarse en un mayor empoderamiento y compromiso de la ciudadanía en su lucha contra la corrupción. Este es el discurso sin fisuras que está circulando en parte de la población.

Una de dichas medidas es la aprobación de la Ley de Acceso a la Información (N° 27.275), aún sin reglamentar. Otra es la creación del Portal Nacional de Datos Públicos y su Plan de Apertura de Datos (decreto N° 117/2016), junto al impulso a la producción de datos abiertos en todos los niveles de gobierno, en tanto canales privilegiados para la oferta de información pública a la ciudadanía. Como veremos en este artículo, ese discurso relacional (acceso-transparencia-datos abiertos-lucha contra la corrupción) se asemeja más una fórmula propagandística que a una concatenación lógica, como pretenden.

Pues bien, una cuestión fundamental que atraviesa esta fórmula, tornándola artificiosa, es la imprecisión de sus destinatarios, quienes deberían ser los que evidencian el impacto esperado. Se menciona a la ciudadanía como un todo homogéneo que no requiere ninguna indagación previa sobre sus intereses y necesidades de acceso. Desde una lógica autocentrada en el ofertante de la información (el gobierno), lo que venimos registrando es una relación especular entre el emisor y el receptor, donde el emisor solo se mira a sí mismo o a sus pares. Esto obtura toda advertencia de que “el otro” (el ciudadano demandante de información) puede ser diverso en su plexo de intereses, habilidades de comprensión y uso.

Observemos más detenidamente este discurso relacional en sus partes componentes y en sus efectos anunciados.



1.

Acceso a la información y transparencia

La recientemente aprobada Ley de Acceso a la Información garantiza la *presunción de publicidad*, conforme a la cual “toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley”. Paralelamente consagra la *transparencia y máxima divulgación*, reconociendo que “toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas”. Otro de sus principios es que “la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros”, en clara referencia a los datos abiertos. Paralelamente consagra el principio de “transparencia activa”, que dispone la obligación estatal de liberar proactivamente in-

formación para ponerla a disposición de la ciudadanía sin mediar pedido alguno.

Desde ya consideramos que esta ley, largamente esperada, significa un gran avance. Quedan todavía muchas cuestiones a resolver para garantizar el acceso deseado, como suele suceder con normativas tan amplias en su organización y trabajosas en su implementación. Podemos listar algunas relevantes, posiblemente con la secuencia temporal que sigue. La primera de ellas en el tiempo es la instauración y funcionamiento efectivo de la agencia garante, ente autárquico y de autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional; la segunda es la puesta en condiciones de los sujetos obligados a garantizar el acceso y su aceptada relación interinstitucional y con el órgano garante, lo que requiere modificar arquitecturas de coordinación y enlace,

Muchos países, además de conformar tipos de audiencias específicos para organizar la información y los servicios, testean su pertinencia y comprensión en cada uno de esos grupos, con base en el principio de que el uso oficial del lenguaje claro constituye un derecho humano.

y la tercera es el establecimiento de metodologías, estándares, generación de competencias y construcción de consensos para una implementación homogénea.

Solo si se superan con éxito estas tareas, entre otras, la ciudadanía será capaz de acceder a la información pública con los alcances que le imprime la ley. No se trata de tareas sencillas. Cada organismo deberá aceptar e implementar un conjunto de criterios y herramientas comunes para que sea posible el acceso a la vasta cantidad de información que el Estado posee.

Si esta homogeneización no se logra, terminaremos sumando conjuntos de manzanas de distinto tipo o, lo que es peor, relacionando manzanas con peras, lo que se visibilizará al momento de intentar cruzar información. A ello se agrega la complejidad que importa seleccionar criterios de búsqueda que deberán estar organizados para todo el conjunto. Tales ajustes transversales no se obtienen de la noche a la mañana, ni siquiera en múltiples noches y mañanas.

Estos temas pertenecen a lo que se conoce como “gestión de la información”, que incluye la gestión documental, la gestión de datos y también las políticas de comunicación de la información solicitada o puesta proactivamente a disposición. Esta no es una cuestión que puedan resolver los informáticos. Requiere cambios en profesiones existentes que deberían estar a cargo. Tal es el caso de los documentalistas, archivistas y profesiones afines, según sus propios comentarios y experiencias internacionales relevadas.

A su vez, a ello se agregan dificultades con los plazos. La ley establece que “toda solicitud de información pública requeri-

da... debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles”. De no implementarse medidas relacionadas con dicha gestión de la información, los organismos alcanzados por la norma solo podrán dar publicidad a la información de la que disponen fácilmente, como lo están haciendo –que resultará de calidad dudosa–, toda vez que el criterio de su construcción será, por lo menos, antojadizo. La inexistencia de estándares torna desorganizada toda producción posible. Por tanto, no sería previsible que la información de todo el Estado esté disponible, sea clara, completa y esté expuesta de una manera suficiente y contextualizada en los plazos fijados.

Queda otro tipo de transparencia pendiente: la “transparencia focalizada”. La misma está vinculada a la “información útil” para la vida cotidiana. No aparece mencionada en la ley. En estos casos no se trata solo de poner a disposición el presupuesto, los gastos, las declaraciones juradas o los salarios de los altos funcionarios. Antes bien, importa considerar la demanda de información como criterio organizador de gestión de acciones proactivas de producción pública de la información. Sin embargo, asistimos a una indiferencia respecto de lo que los destinatarios de la información, en sus especificidades, reclaman o necesitan. Ello explica que a la fecha solo existe la preocupación por dar a luz información disponible sin demanda verificada.

Si la información publicada respondiera a la demanda, deberían crearse/aplicarse metodologías de relevamiento e identificación de audiencias tipo, de modo tal de poder identificar, priorizar, organizar y liberar la información en forma proactiva y conforme a los canales y lenguajes de los grupos específicos

Para que la población construya sus opiniones sobre fuentes confiables deberemos esperar aún que avancen la gestión de la información al interior del Estado y las políticas comunicativas con lenguajes acordes con la diversidad ciudadana, para su real comprensión y utilización.



detectados. Esta es la tónica que define cómo la información es presentada en muchos países, con larga historia en acceso a la información y prácticas comunicativas multisectoriales.

Para satisfacer este tipo de demanda, el Estado suele carecer de información, no la tiene en forma suficiente o es de difícil acceso. Por lo tanto, debe emprender gestiones asociativas entre sectores públicos, sociales y privados para proveerla. Muchas veces este tipo de información se requiere para garantizar los derechos de grupos específicos; también para satisfacer los derechos de consumidores. En este último caso, suele girar en torno a reclamos relacionados con provisión de servicios como los de salud, transportes, turísticos, de educación, o económico-financieros. Puede también referirse a temas específicos: medicamentos, alimentos, medio ambiente, etcétera.

Llevar una política en ese sentido requiere del relevamiento de fuentes que no están identificadas claramente, por un lado, y de un esfuerzo de producción de información nueva generada asociativamente con el sector privado, por el otro. No hace falta aclarar que este tipo de transparencia puede significar un verdadero atolladero para su gestión.

Finalmente, quedan por considerar otras cuestiones. Muchos países, además de conformar tipos de audiencias específicos para organizar la información y los servicios, testean su pertinencia y comprensión en cada uno de esos grupos, con base en el principio de que el uso oficial del lenguaje claro constituye un derecho humano. En tal sentido, reconocen brechas simbólicas que son necesarias de superar.

Frente a los temas expuestos, nada mejor que recurrir a la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), de 2016. Plantea que la “transparencia (...) deberá implementarse bajo una lógica proactiva, dirigida a identificar el tipo de información desde la demanda por parte de las personas, a fin de acopiarla, sistematizarla y publicarla de manera clara y sencilla, así como generar información futura que busque cubrir las necesidades detectadas y promover el uso y reutilización de la información en forma más accesible y asequible. Se busca por tanto el esfuerzo continuo de las instituciones públicas por conocer el perfil del usuario, actual y potencial, a través de la identificación de las necesidades y expectativas, el tipo de información y las formas en las que es solicitada; además de generar acciones que fomenten su reutilización, a fin de impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso a información considerada por los usuarios como útil y relevante”.



2.

Disponibilidad en datos abiertos

Cabe aclarar que las dificultades señaladas en el punto anterior también son pertinentes en este segundo punto. Conforme a la normativa y a los discursos oficiales realizados sobre la materia, debería priorizarse el suministro de información en formato de datos abiertos, lo que es muy plausible para destinatarios experimentados en su interpretación. Vuelve a plantearse la cuestión de quiénes son los destinatarios y cuáles serían los dispositivos para asegurar la comprensión de estos recursos.

Retornando a la fórmula que aquí se resalta y preocupa (acceso-transparencia-publicación de datos abiertos-lucha contra la corrupción) no hay posibilidades de imaginar cómo los datos abiertos (datos crudos) podrían imbuir de un espíritu crítico e informado a cada ciudadano de modo tal que pueda sumarse como un adalid más en la lucha colectiva contra la corrupción. La mayoría requeriría de una intermediación experta para ayudar a transformar esos datos en información y, más tarde, en conocimiento como saber situado y pasible de ser utilizado en contextos específicos por actores también precisos. Esa intermediación experta plantea otro conjunto de problemas relativos a la neutralidad o no neutralidad de esa intermediación.

Por otra parte, y nuevamente, ¿cuáles son los datos que, además de cumplir con criterios estandarizados de calidad y completitud, con explicitación del contexto para su mejor comprensión, pueden ayudar a la generación de valor público para una ciuda-

danía considerada en su complejidad?

Conforme al portal lanzado “Datos Argentina” (www.datos.gov.ar), los datos que allí aparecen han sido mayormente generados por instituciones dependientes del Ministerio de Modernización, a la sazón también autoridad de aplicación de esta normativa. No se han incluido aún datos dispersos en cada organismo, como suelen encontrarse la mayoría de los datos que posee el Estado. Dentro de esos límites se publicaron solo listados que pueden recorrerse en el portal. Se trata de listados que contienen la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional, la asignación salarial de las autoridades del Poder Ejecutivo 2016 (es un listado limitado a los puestos máximos), datos sobre el uso de pautas oficiales, declaraciones patrimoniales hasta 2015 y la ejecución presupuestaria. Recomendamos el recorrido por ese portal para que el lector por sí mismo pueda extraer sus propias conclusiones acerca del grado de relevancia que su contenido tiene como recurso para la transparencia efectiva.

¿Hacia dónde se avanza? En el decreto de referencia se otorga, en total, 270 días para que los ministerios, secretarías y órganos desconcentrados y descentralizados publiquen la nómina del personal contratado vigente, los escalafones y escalas salariales aplicables a los diferentes regímenes de empleo público, los créditos presupuestarios, las contrataciones, las solicitudes de acceso a la información y las audiencias de gestión de intereses. En los primeros 180 días, cada organismo deberá publicar su

Si la información publicada respondiera a la demanda, deberían crearse/ aplicarse metodologías de relevamiento e identificación de audiencias tipo, de modo tal de poder identificar, priorizar, organizar y liberar la información en forma proactiva y conforme a los canales y lenguajes de los grupos específicos detectados.

“Plan de Apertura de Datos”, y en los 90 días subsiguientes tendrá que disponibilizar sus datos en el Portal Nacional de Datos Públicos. Todo ello supondría criterios similares para concebir y producir datos de calidad, como se ha dicho repetidamente. En tal sentido, esperamos que las autoridades de aplicación puedan progresar homogeneizando la producción de los datos.

Es claro que este tipo de datos hacen a la transparencia de asuntos que deben tomar estado público. Pero aquí también se aplica la divisoria de aguas respecto de qué criterios animan la priorización de las publicaciones: si son criterios relacionados con la oferta o también contemplan la demanda. Los datos ya puestos a disposición hacen al control, pero pueden no ser los que le interesan a la mayoría de la población, considerando la lógica de “gobierno abierto” en tanto participación/colaboración en la co-creación ciudadana. De avanzar en esta última lógica, se vuelve a insistir en que hay que prestar especial atención a la producción de datos generados conforme a demandas específicas, de los que pueden surgir desarrollos público-privados sumamente útiles y comprensibles para los ciudadanos, muchos de ellos materializados en aplicativos para la telefonía móvil. Los mismos permitirían a la población comparar servicios y productos de uso cotidiano, o acceder a información sobre su rápido acceso. Esto también es fundamental para una transparencia que permitiría visualizar el comportamiento tanto de empresas como del sector público.

3.

Incidencia de estas medidas de acceso a la información en el empoderamiento ciudadano para la lucha contra la corrupción

Tal como están concebidas las políticas de acceso a la información, transparencia y de datos abiertos, difícilmente impacten rápidamente sobre dicha predisposición ciudadana. Para que la población construya sus opiniones sobre fuentes confiables deberemos esperar aún que avancen la gestión de la información al interior del Estado y las políticas comunicativas con lenguajes acordes con la diversidad ciudadana, para su real comprensión y utilización.

En realidad, ya existe un clima colectivo alertado contra la corrupción por otros motivos, a consecuencia de las políticas comunicativas de los medios de difusión y de las redes sociales. Dichas políticas no descansan en la reutilización de datos abiertos, sino en noticias construidas con base a “opiniones” que suelen estar relacionadas con alguna actividad judicial incipiente por algún ilícito.

Sería muy promisorio que comenzaran a abundar, en los medios y los discursos, comentarios basados en datos y en información completa, pero este aún no es el caso. También sería magnífico que en dichos discursos y noticias estos componentes e impactos no fueran expuestos de una manera banal y poco responsable.