

## Parte 4

# **El gobierno abierto y el papel de las organizaciones de la sociedad civil**

## Capítulo VIII

# El derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas

*Haydeé Pérez  
Ezequiel Santagada  
Guillermo Medrano  
Diego De Francesco  
Moisés Sánchez  
Diego Mejías*

## Introducción

Hasta hace algún tiempo, los promotores del acceso a la información y de los datos abiertos tenían agendas paralelas. Con el tiempo se comenzó a ver que la sinergia entre ambas generaba un valor agregado para el avance y la consecución de los objetivos de la sociedad civil y las personas.

En los últimos años, el acceso a la información pública ha tenido un impulso sin parangón en las Américas. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2010 sistematizó sus estándares, reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* (2006). Por su parte, el uso de formatos abiertos ha

permitido la realización de funciones y aplicaciones en beneficio directo de la ciudadanía, mostrando una faceta amigable, cercana y práctica frente a sus necesidades.

El avance efectivo del derecho de acceso a la información es fundamental a la hora de alcanzar una verdadera política de datos abiertos y estos últimos son herramientas útiles para lograr mayores niveles de transparencia y la realización de los derechos fundamentales de las personas. Para ello es fundamental la cooperación entre las organizaciones, redes y comunidades que trabajan en esas áreas.

Sin embargo, los gobiernos no siempre disponen de información completa y útil en sus portales de transparencia activa y tampoco la generan cuando se les solicita. El carácter incompleto o la inexistencia de la información dificultan la labor de la sociedad civil, en especial si se considera que en muchas ocasiones la información se presenta en soportes o formatos protegidos o sujetos a licencias. Esto hace que su procesamiento sea extremadamente costoso y poco eficiente, impidiendo en la práctica que la información del portal tenga una utilidad real y práctica y se pueda reutilizar y redistribuir.

A menudo, estas restricciones obedecen a la insuficiencia de los marcos normativos, en los que no se reconoce de manera concreta el acceso a los datos en formatos abiertos, aún cuando se reconozca el derecho de acceso a la información pública. En este ámbito existe una oportunidad concreta de colaboración y desarrollo de estrategias conjuntas entre redes y comunidades, orientadas a actualizar las legislaciones.

## **A. Los desafíos de cooperación**

Hace un tiempo en el Reino Unido se planteó que la divulgación de los datos en formatos abiertos quitaba sentido al derecho de acceso a la información, y en consecuencia, se propuso cobrar un derecho a las solicitudes de información. Esta idea generó una gran polémica y no prosperó, pero permitió abrir el debate sobre la necesidad de convergencia y profunda interconexión entre ambos aspectos. En palabras de Martín Tisné, miembro del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto hasta 2016, necesitamos dejar de hacer distinciones binarias entre leyes de acceso a la información y leyes de protección de datos, entre políticas de datos abiertos y políticas de privacidad. Necesitamos un solo marco que controle y a la vez incentive el uso de datos abiertos (Tisné, 2015).

El caso del Reino Unido es emblemático. No es lógico que, por una parte, se busque promover el acceso en formatos abiertos solo a la información que las autoridades consideran adecuada para el público, mientras que, por

otra, se entorpezcan las solicitudes de acceso a la información mediante el cobro de aranceles o la ampliación de las atribuciones a fin de denegar el acceso. Las visiones no pueden resultar contrapuestas, sino que por el contrario deben complementarse mutuamente en pos del pleno ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por esta razón, la cooperación entre las comunidades y las redes que trabajan en estas áreas es fundamental; no solo para avanzar y mejorar la calidad de vida de las personas, sino también para evitar situaciones regresivas de este tipo, que se originan en una mirada dicotómica sobre el alcance y las finalidades de estas agendas.

## **B. Oportunidades en la convergencia**

El desarrollo de la tecnología ha comenzado a evidenciar las grandes oportunidades de cooperación que existen en materia de acceso a la información y datos abiertos. Esto, ciertamente, rompe con las antiguas lógicas, en que las organizaciones y los promotores de las respectivas agendas competían por mostrar su trabajo por separado. El trabajo conjunto potencia ampliamente el resultado que estos pueden obtener de manera individual.

En esa nueva lógica, es interesante el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública del Paraguay de 2015. Por primera vez, esta Ley y sus normas reglamentarias tratan de manera conjunta las agendas de acceso a la información pública y datos abiertos, consagrando expresamente el acceso a la información en formatos abiertos como fórmula por defecto<sup>1</sup>.

El análisis del caso del Paraguay evidencia la innovación que representa el reconocimiento expreso de los datos en formatos abiertos como un elemento consustancial al acceso a la información. Tanto la agenda de acceso a la información como la de datos abiertos resultan perfectamente compatibles y complementarias (Santagada, 2015). En el desarrollo actual del acceso a la información no se puede obviar el uso de los datos abiertos y, a su vez, tampoco se puede teorizar sobre la utilidad de los datos en formatos abiertos sin vincularlos con los estándares legales de acceso a la información. Esto sería desconocer el grado de avance de la

---

<sup>1</sup> El artículo 26 del Decreto 4064/15, reglamentario de la Ley 5282/14 sobre acceso a la información, establece que “si quien solicita información pública no indica el soporte o formato preferido, se entenderá que el soporte es digital a través del Portal Unificado de Información Pública y el formato, de ser posible, de datos abiertos”. En el artículo 5 c) de este instrumento se definen como datos abiertos públicos “los datos que pueden ser libremente usados, reusados y redistribuidos por cualquiera, sujeto solamente, a lo sumo, a requisitos de atribución y redistribución por alguna licencia de la fuente pública”.

tecnología actual con todas sus potencialidades o caer en una suerte de fetiche tecnológico desvinculado de resultados sistemáticos y permanentes basados en principios asentados (Santagada, 2015).

En ese sentido, el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información resulta favorecido por la adopción de las herramientas de datos abiertos. Sin perjuicio de ello, el procedimiento para que cualquier persona pueda solicitar acceso a la información que obra en poder del Estado se convierte en la garantía primordial ante cualquier omisión, involuntaria o no, relativa a las obligaciones de transparencia activa. Las reglas de ese procedimiento deben ser claras y evitar, en la medida de lo posible, cualquier interpretación que se preste a confusiones y que pueda menoscabar el ejercicio del derecho tutelado.

De esta manera, la masificación de la información en datos abiertos produce un impacto real. Los formatos abiertos favorecen la transparencia activa, propiciando que el acceso a la información se convierta en la garantía mínima para la disponibilidad de la información en ese formato, mientras que el derecho tutelado resulta fortalecido cuando su acceso se garantiza mediante datos abiertos.

## **C. Transparencia activa y formatos abiertos como estándar mínimo**

La visión a futuro consiste en integrar las agendas en un todo y no considerarlas excluyentes o contradictorias. Desde esta perspectiva, el acceso a la información es la garantía de que los datos serán abiertos y por ello es importante que las reformas de las leyes actuales y las leyes futuras en materia de acceso a la información incorporen esta visión complementaria.

De la misma manera, los derechos humanos deben estar en el centro de la discusión. El acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al mismo tiempo, el sistema interamericano ha desarrollado las bases de la obligación de los Estados de generar información en materias de interés público. Esta información, disponible en formatos abiertos, serviría no solo para lograr el “acceso a la información”, sino también la realización de una amplia gama de derechos. El acceso a datos abiertos, usables y reutilizables sirve a la ciudadanía para tantos fines como sea posible ideal.

Por esta razón, los Estados deben considerar la transparencia activa como un piso y no un techo, como catálogos que deben ser enriquecidos a través del tiempo según los intereses y las necesidades de las personas. Solo de esta manera podrán contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas.

El desafío es que los Estados y las organizaciones de la sociedad civil sean conscientes de estos vínculos y potencialidades. Y cuando los Estados las ignoren, las organizaciones de la sociedad civil deberán encaminar sus esfuerzos para revertir esta situación. Claramente, esto requiere un enfoque multidimensional y multidisciplinario pero, sobre todo, estar dispuestos a trabajar en equipo y a entender los objetivos comunes que se persiguen (Santagada, 2015).

## **D. El interés público y la obligación de generar información: nuevos espacios para la incidencia**

El interés público debe ser siempre el indicio que permita definir el carácter público de la información, ya sea porque existe un interés ciudadano en acceder a ella, porque se relaciona con las funciones de un organismo determinado o porque resulta necesaria de alguna otra manera para el cumplimiento de objetivos y funciones.

Este criterio a menudo contrasta con la práctica de usar argumentos basados en la supuesta inexistencia de la información para negar acceso a ella. Muchas instituciones públicas no generan la información que deberían generar, ya sea porque su mandato legal es ambiguo, amplio o sencillamente porque evitan hacerlo, y esto constituye un gran obstáculo. Al mismo tiempo, no se hacen cargo de la obligación positiva de producir información, materia que los órganos del sistema interamericano han desarrollado considerablemente.

Si bien en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* no se abordó en profundidad, el tema ha tenido un desarrollo posterior en distintos organismos del sistema interamericano, que han definido con claridad los parámetros y las obligaciones de los Estados respecto de la generación y producción de información.

Así, por ejemplo en el caso *Gomes Lund y otros vs. Brasil*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegó que “los Estados tienen la obligación positiva de producir y conservar información, lo que obliga a buscarla y a implementar medidas que permitan la custodia, el manejo y el acceso a los archivos”<sup>2</sup>. Esto tiene especial alcance en materia de derechos humanos e impone una obligación clara de acceso y sistematización de la información de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

<sup>2</sup> Párr. 184, *Gomes Lund y otros vs. Brasil*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

Por lo demás, ya en 2008, en el informe Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalaba que: “El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos” (CIDH, 2008, párr. 78). El Estado tiene así la obligación de brindar acceso a la información que está bajo su custodia, administración o tenencia; la información que el Estado produce, o la información que está obligado a producir, entre otros (CIDH, 2009, párr. 16).

Asimismo, el Estado no está sólo obligado a respetar el derecho permitiendo el acceso a archivos y bases de datos, sino que tiene una obligación positiva de producir información en determinadas circunstancias (CIDH, 2009, párr. 81). Estas circunstancias van desde la producción de información para colectivos vulnerables como también “la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales” (CIDH, 2011, párr. 35).

Claramente el deber de producir información tiene un contenido cierto y tangible. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria” (CIDH, 2008, párr. 58).

Cabe entonces preguntarse cómo puede el Estado excusarse en la inexistencia de determinada información si tiene el deber legal, constitucional e internacional de generarla. La producción de esta información no es accidental, sino que por el contrario sirve para el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

El abuso del argumento de inexistencia de la información perjudica a la ciudadanía a la hora de ejercer y exigir sus derechos humanos. Además, la generación de indicadores, estadísticas y otros datos debe beneficiar directamente a la población y no producir meros datos carentes de utilidad práctica. Como ya se ha dicho, la generación de datos en formatos abiertos permite el uso, la distribución, redistribución y transformación de la información con fines diversos y, por tanto, contribuye a la satisfacción de los derechos humanos.

La inexistencia de la información no puede ser un argumento válido cuando los organismos del Estado tienen el deber, debido a su estructura legal, funciones y poderes expresos o implícitos, de generar y poseer ciertos datos en el ámbito de su competencia. En esa línea, hubo ocasiones en que la administración pública de algunos países se negó a proporcionar información sobre instituciones directamente fiscalizadas por ella<sup>3</sup>.

## **E. Los derechos humanos desde los escenarios y oportunidades en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

El acceso a la información pública y los datos abiertos tienen el potencial de amentar la inclusión, la participación y el bienestar social y contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales son una realidad concreta, que se beneficiaría muchísimo de mayores niveles de acceso a la información y del uso de formatos abiertos.

Los datos en poder de los Estados son información pública y el uso de los formatos abiertos es, tal vez, una de las mejores formas para mejorar la calidad de vida de las personas, y así hacer efectivos un número importante de derechos humanos (Santagada, 2015).

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, distintos actores y Estados se comprometieron a garantizar la recolección de datos directamente relacionados con el cumplimiento de cada uno de sus objetivos. Los datos permitirán hacer un diagnóstico de la situación actual, medir los avances y detectar brechas y desafíos. En este ejercicio, será importante hacerse las preguntas necesarias para determinar cómo combinar la gran cantidad de datos a los que podemos acceder, cómo concentrarse en lo importante y qué historias podemos contar con ellos (Martin, 2015). Para hacer un uso adecuado de esos datos se deberán desarrollar las capacidades de los periodistas, la sociedad civil y el mundo académico.

El uso de formatos abiertos (en especial en las plataformas de transparencia activa), debe concentrarse en aquellos datos que pueden representar una oportunidad para mejorar determinados contextos y la calidad de vida de las personas y la población en general.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, cuando se solicitó al Ministerio de Comunicaciones y a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones del Brasil que proporcionaran en formatos abiertos los datos acerca del cierre de radios comunitarias por la Policía Federal, su primera respuesta fue que no poseían dicha información. Si ellos no poseían esa información, ¿quién más podría tenerla? Disponer de esa información en formatos abiertos puede, por ejemplo, ayudar a verificar si el cierre de esas radios se realizó de manera regular o, por el contrario, se hizo como mecanismo indirecto para restringir la libertad de expresión. Véase Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2015), pág. 37.



Además de facilitar el control social, el acceso a la información pública y el uso de formatos abiertos deben servir fundamentalmente para mejorar la calidad de vida en materia de salud, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, alivio de la pobreza y hasta redes hospitalarias y obras públicas y, en general, en todas aquellas áreas que representen una posibilidad de mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Un ejemplo concreto es el de la ciudad de San Francisco, en los Estados Unidos, donde la apertura de información bromatológica disminuyó exponencialmente el número de casos clínicos en los hospitales<sup>4</sup>.

Los derechos económicos y sociales no son algo abstracto, sino que deben realizarse mediante acciones concretas y efectivas. Como han declarado los representantes de distintos organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el acceso a la información se encuentra íntimamente relacionado con la libertad de expresión, pilar de cualquier sociedad verdaderamente democrática. La libre circulación de ideas y opiniones puede ciertamente beneficiarse del uso de formatos abiertos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron aprobados en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. En lo que se refiere al acceso a la información y la transparencia, se destacan las metas 16.6 y 16.10:

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales<sup>5</sup>.

Aunque no existe una obligación expresa de generación de información, la aplicación de estos principios en el contexto de los estándares interamericanos y de los desafíos que propone la Agenda 2030 hace evidente que los Estados deben internalizar la necesidad de producir información pública en determinadas materias, que por su alto interés social se beneficiarían mucho del uso de formatos abiertos.

## **F. Optimización de los recursos gubernamentales**

El trabajo diferenciado de los promotores de las agendas de acceso a la información y datos abiertos ha tenido un impacto en la manera en que las políticas públicas relativas a esos temas se han implementado. Las unidades de implementación de unas y otras suelen ser distintas y esto impide que en la mayor parte de los Estados ambas agendas se promuevan de manera armónica, como las dos caras de una misma moneda.

<sup>4</sup> Véase [en línea] <http://innovatesf.com/open-data-real-impact/>.

<sup>5</sup> Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General.

Además de disminuir los costos, el trabajo conjunto permitiría lograr de manera más sencilla que toda la información que se haga pública (ya sea por transparencia activa o en respuesta a solicitudes de información) se proporcionara en formatos abiertos, sistematizada de manera que el público la pueda usar, reutilizar y redistribuir. En la actualidad, por el contrario, la información a la que se accede a través de los mecanismos de transparencia generalmente se encuentra en formatos sujetos a licencia o difíciles de utilizar.

Un trabajo armónico tendría importantes repercusiones en las políticas de transparencia. La gestión de la información permitiría aprovechar el gran potencial de los datos gubernamentales. De esta manera se evitarían distorsiones, como por ejemplo que algunos datos no se publiquen en formatos abiertos por no considerarse de utilidad. Al no publicarse mediante transparencia activa en formatos abiertos, quien necesite de ellos deberá solicitarlos nuevamente, para que quizás se proporcionen en un formato abierto.

Una gestión eficiente debe reunir ambas agendas en una estructura gubernamental que sepa aprovechar las potencialidades del acceso a la información y el uso de los formatos abiertos como un todo, en pos de la transparencia y del pleno ejercicio de los derechos humanos.

## **G. Conclusión**

La visión integrada de las agendas en materia de acceso a la información pública y datos abiertos debe ser el siguiente paso en la evolución de los marcos regulatorios actuales o la evolución natural en aquellos países donde todavía no se cuenta con este tipo de instrumentos.

Teniendo en cuenta que los datos abiertos gubernamentales son información pública y que la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías se encuentra suficientemente masificada, resulta evidente que las políticas públicas en materia de acceso a la salud, la educación, la seguridad, a un medio ambiente sano y tantos otros derechos fundamentales deben profundizar el uso de esa información, sobre todo mediante la reformulación de las políticas de transparencia activa, que hasta ahora se han limitado a poner a disposición del público cierta información sin darle mayor valor agregado.

La colaboración entre los promotores de las respectivas agendas puede aportar mucho al debate. La generación de información puede resultar fuertemente impulsada por esta convergencia. Los datos abiertos permiten que las personas que trabajan con ellos agreguen valor a los datos publicados, que constituyen la materia prima que luego permite una mayor generación de valor. Así, los datos publicados en formatos abiertos pueden utilizarse para incontables fines (económicos, innovación y transparencia, entre otros) (Fumega, 2015b).

De la misma manera, la colaboración entre las redes y comunidades que trabajan en estas agendas es clave. La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información ha promovido una serie de encuentros entre las comunidades. En un taller global que se realizó en el marco de la Cumbre Mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2015 —celebrada en Ciudad de México—, se constató que existe consenso en las comunidades sobre la necesidad de reformas que incluyan expresamente los datos y los respectivos formatos para que puedan ser reutilizados y se expresó preocupación por la falta de infraestructura y capacidades de las agencias del sector público para recolectar y publicar datos en esos formatos (Fumega, 2015a). Por otra parte, como contrapartida, también se plantea un gran desafío para la sociedad civil, que consiste en la posibilidad real de procesar y utilizar esa información.

## Bibliografía

- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2015), *Saber más VII. Informe regional sobre acceso a la información y datos abiertos* [en línea] [http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/saber\\_mas\\_VII\\_final.pdf](http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/saber_mas_VII_final.pdf).
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2011), “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición” (OEA/Ser.L/V/II; CIDH/RELE/INF. 9/12) [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2009), “El derecho al acceso a la información”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe 2009 [en línea] [https://www.oas.org/dil/esp/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_lineamientos\\_CIDH.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_lineamientos_CIDH.pdf).
- \_\_\_\_\_(2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (OEA/Ser.L/V/II.132) [en línea] <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.
- Darbishire, H. (2015), “Evidence on aspects of the UK Freedom of Information Act 2000”, 20 de noviembre [en línea] <http://www.access-info.org/frontpage/21365>.
- Fumega, S. (2015a), “Algunas reflexiones sobre el taller con las comunidades de Datos Abiertos y Acceso a la Información Pública” [en línea] <http://silvanafumega.blogspot.cl/2015/11/algunas-reflexiones-sobre-el-taller-con.html>.
- \_\_\_\_\_(2015b), “Construyendo puentes entre las comunidades de Acceso a la Información y Datos Abiertos” [en línea] <http://silvanafumega.blogspot.cl/2015/11/construyendo-puentes-entre-las.html>.
- Martin, J. (2015), “Mejor desarrollo vendrá de la mano de mejores datos” [en línea] <http://www.cursosderse.com/2015/04/cartagena-datafest-data2015-sostenibilidad/>.
- Santagada, E. (2015), “Entrevista”, Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, noviembre [en línea] <http://lasecretariaejecutiva.org/?p=120>.
- Tisné, M. (2015), “In The Information Debate, Openness and Privacy Are The Same Thing”, Crunch Network [en línea] <http://techcrunch.com/2015/06/10/in-the-information-debate-openness-and-privacy-are-the-same-thing/>.