

En Media and Journalists in the age of Open Government and Transparency.
(España): © Rodrigo Cetina Presuel, Loreto Corredoira y Alfonso, Fernando
Gutiérrez Atala Universidad Complutense de Madrid.

News Agency and Digital Journalism: What about Security Policies.

Sergio Ricardo Quiroga.

Cita:

Sergio Ricardo Quiroga (2015). *News Agency and Digital Journalism: What about Security Policies.* *En Media and Journalists in the age of Open Government and Transparency.* (España): © Rodrigo Cetina Presuel, Loreto Corredoira y Alfonso, Fernando Gutiérrez Atala Universidad Complutense de Madrid.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/sergio.ricardo.quiroga/162>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pgPS/os0>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite:
<https://www.aacademica.org>.

Media and Journalists in the Age of Open Government and Transparency



Medios y periodistas en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia

RODRIGO CETINA PRESUEL

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO

FERNANDO GUTIÉRREZ ATALA (eds.)



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



ciéDI

Edition/edición 2015 :

© Rodrigo Cetina Presuel, Loreto Corredoira y Alfonso, Fernando Gutiérrez Atala

© Universidad Complutense de Madrid

Este texto puede ser descargado y utilizado libremente con fines educativos o de investigación. Si la obra es citada en todo o en parte, debe hacerse referencia al nombre completo del (os) autor(es), editor(es), el título, el año y la editorial. Cualquier otra reproducción para cualesquiera otros propósitos, ya sea en formato físico o electrónico, requiere del consentimiento del(os) autor(es), editor(es).

This text may be downloaded and freely used for educational and research purposes. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the year and the publisher. Any additional reproduction for other purposes, whether in hard copy or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

Cover image by Adrienne Yancey for Opensource, released under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 Generic (CC BY-SA 2.0).

For information visit cyberlaw.ucm.es

ISBN: 978-84-606-9627-8

First Edition: July, 2015

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Table of Contents

INTRODUCTION

State of the Art and Research about Journalism and Transparency in the Age of Open Government and Transparency.....	1
---	---

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO, *Universidad Complutense, Spain*

PART 1: LAW AND TRANSPARENCY

Internationalization and Fundamentalization of Transparency and Access to Public Information..	39
--	----

LORENZO COTINO HUESO, *Universidad de Valencia, Spain*

Building a Transparency Culture: Open Government and Access to Information Policies in Brazil	73
---	----

LUMA POLETTI DUTRA, *Universidade Federal do Espirito Santo, Brazil*

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO, *Universidade de Brasilia, Brazil*

The Right to Be Forgotten on the Internet and the Streisand Effect: Applicability and Solutions ..	90
--	----

ÓSCAR JARAMILLO, *Univerisdad Mayor, Chile*

LUCÍA CASTELLÓN, *Universidad Mayor, Chile*

Citizen Rights in the Open Government: Doctrine, Law and Policy in Mexico	106
---	-----

WILMA ARELLANO TOLEDO, *INFOTEC, Mexico*

RODRIGO CETINA PRESUEL, *City University of New York, USA*

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO, *Universidad Complutense, Spain*

Constituto.org: Bringing the Mexican Constitution closer to Mexican Citizens	128
--	-----

RODRIGO CETINA PRESUEL, *City University of New York, USA*

PART 2: THE ROLE OF JOURNALISTS AND THE AUDIENCE RESPONSE

Compromised Journalism: Self-diagnosis of how Journalists perform their Role in Chile, Argentina, Paraguay, Ecuador, Colombia and Mexico in the Age of Transparency	159
---	-----

FERNANDO GUTIÉRREZ (*UCSC, Chile*), JAVIER ODRIÓZOLA (*UDLH, Ecuador*), CONSUELO AGUIRRE (*UDLH, Ecuador*), JUAN DAVID BERNAL (*UDLH, Ecuador*), JAVIER FERREIRA (*UNAB, Colombia*), LORENA LAURENCIO (*UV, Mexico*), PILAR ANAYA (*UV, Mexico*) & PATRICIA AGUIRRE (*UV, Mexico*)

TABLE OF CONTENTS

Challenges faced by the Ethics of Information before the Aspiration of an Open and Transparent Government	182
RAMÓN MARTÍNEZ PADILLA, <i>Universidad Autónoma de Tamaulipas, Mexico</i>	
ARTURO S. HERNÁNDEZ GÓMEZ, <i>Universidad Autónoma de Tamaulipas, Mexico</i>	
JOSÉ MIGUEL CABRALES LUCIO, <i>Universidad Autónoma de Tamaulipas, Mexico</i>	
Spanish <i>Digital</i> Journalists faced with Citizen Participation: Towards a Better Democracy?	201
JUAN CARLOS SUÁREZ VILLEGAS, <i>Universidad de Sevilla, Spain</i>	
EVA JIMÉNEZ GÓMEZ, <i>Universidad Ramón Llull, Spain</i>	
The Phantom Public comes back to the Scene. The Lippman-Merriam ‘Debate’ as a Precedent of the Open Government Debate	217
HUGO AZNAR, <i>Universidad CEU Cardenal Herrera, Spain</i>	
The Role of Citizens in Political Life through New forms of Communication: Social Networks, Think Thanks and Civic Platforms	240
MARTA DEL RÍO CABALLERO, <i>ESIC Business and Marketing School, Spain</i>	
David versus Goliath: Forced Transparency	257
M ^a ISABEL SERRANO MAÍLLO, <i>Universidad Complutense, Spain</i>	
M ^a ISABEL MARTÍN DE LLANO, <i>Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spain</i>	
ANA MARCOS DEL CANO, <i>Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spain</i>	
PART 3: RELATIONS BETWEEN JOURNALISM, SOCIAL MEDIA AND OPEN GOVERNMENT	
Is Twitter a New Arena for Political Dialogue? The <i>Jóvenes y Régimen Laboral</i> case	269
ROSA ZETA DE POZO, <i>Universidad de Piura, Peru</i>	
TOMÁS ATARAMA ROJAS, <i>Universidad de Piura, Peru</i>	
A Study on Government Officials’ Microblog Use in China (2011-2014)	285
YIN LE LIAN HONG, <i>the Institute of Journalism and Communication of the Chinese Academy of Social Sciences, China</i>	
Can Crowd-sourcing become the David’s sling of Future Journalism?	298
YOUNG-EUN MOON, <i>Ewha Womans University, South Korea</i>	
SEUNGHEE LEE, <i>Ewha Womans University, South Korea</i>	

PART 4: TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT

News Agency and Digital Journalism: What about Security Policies?	316
---	-----

SERGIO RICARDO QUIROGA, *Chair Latin American Communication Thought, (ICAES), Argentina*

From Journalistic Censorship to Information Transparency in the Age of Uncertainty	333
--	-----

PATRICIA DEL CARMEN AGUIRRE GAMBOA, *Universidad Veracruzana, Mexico*

MARIA DEL PILAR ANAYA ÁVILA, *Universidad Veracruzana, Mexico*

JAVIER CASCO LÓPEZ, *Universidad Veracruzana, Mexico*

JUAN JOSÉ DOMÍNGUEZ PANAMÁ, *Universidad Veracruzana, Mexico*

ROSSY LORENA LAURENCIO MEZA, *Universidad Veracruzana, Mexico*

<i>Defense of the Audience. The Mexican Media Ombudsmen Experience, under the Frame of Telecommunications Reform</i>	347
--	-----

MARÍA DE LOURDES LÓPEZ GUTIÉRREZ, *Universidad Panamericana, Mexico*

MARÍA TERESA NICOLÁS GAVILÁN, *Universidad Panamericana, Mexico*

Transparency in Local Governments of the Balearic Islands	364
---	-----

JOAN MATAS PASTOR, *Universidad Pontificia Comillas, Spain*

MANUEL AGUILERA POVEDANO, *Universidad Pontificia Comillas, Spain*

<i>In search of the Lost Ark: Requesting Information Regarding Communication Research Projects</i>	380
--	-----

JOSÉ LUIS PIÑUEL RAIGADA, *Universidad Complutense, Spain*

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, *Universidad Complutense, Spain*

ABSTRACTS OF OTHER WORKS SUBMITTED OR PRESENTED AT THE 11TH CIEDI: INTERNATIONAL CONFERENCE OF INFORMATION LAW AND ETHICS. MONTREAL, CANADA, JULY 11TH, 2015

Clearing Hurdles in Open Government Statistics: Ethical and Practical Challenges for International Data-Driven Journalism towards Transparency	399
--	-----

OLIVER HAHN, *University of Passau, Germany*

FLORIAN STALPH, *University of Passau, Germany*

<i>When the Law Doesn't Mean What it Says: Freedom of Speech in the Middle East and North Africa – a Double Standard?</i>	402
---	-----

AMY KRISTIN SANDERS, *Northwestern University, Qatar*

TABLE OF CONTENTS

Open Government in a Land in Transition – A Challenge for Media and Politicians of Georgia? .. 405

AMALIA OGANJANYAN, *Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Georgia*

The Use of Facebook in Political Campaigns between the Two Largest Political Parties in Bangladesh 408

MD. MAHBUBUL HAQUE OSMANI, *University of Liberal Arts, Bangladesh*

FARAH KHAN, *University of Toronto, Mississauga, Canada*

Rethinking Secrete Grand Juries in the Digital Age: Breaking the Silence in Criminal Proceedings 411

Rebecca Taylor, *Siena College, USA*

Índice

INTRODUCCIÓN

Estado de la cuestión e investigaciones sobre Periodismo y Transparencia en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia	19
--	----

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO, *Universidad Complutense, España*

PARTE 1: DERECHO Y TRANSPARENCIA

Internacionalización y fundamentalización de la Transparencia y Acceso a la Información Pública	39
---	----

LORENZO COTINO HUESO, *Universidad de Valencia, España*

Construyendo una cultura de Transparencia: Gobierno Abierto y Políticas de Acceso a la Información en Brasil	73
--	----

LUMA POLETTI DUTRA, *Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil*

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO, *Universidade de Brasília, Brasil*

El derecho al olvido en Internet y el Efecto Streisand: Aplicabilidad y soluciones	90
--	----

ÓSCAR JARAMILLO, *Universidad Mayor, Chile*

LUCÍA CASTELLÓN, *Universidad Mayor, Chile*

Derechos de los ciudadanos en el Gobierno Abierto: Doctrina, legislación y políticas en México	106
--	-----

WILMA ARELLANO TOLEDO, *INFOTEC, México*

RODRIGO CETINA PRESUEL, *City University of New York, EEUU*

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO, *Universidad Complutense, España*

Constituto.org: Acercando la Constitución Mexicana a la Ciudadanía	128
--	-----

RODRIGO CETINA PRESUEL, *City University of New York, EEUU*

TABLE OF CONTENTS

PARTE 2: FUNCIÓN DE LOS PERIODISTAS Y RESPUESTAS DE LAS AUDIENCIAS

Periodismo condicionado: Autodiagnóstico sobre cómo cumplen su función los periodistas de Chile, Argentina, Paraguay, Ecuador, Colombia y México en la era de la Transparencia 159

FERNANDO GUTIÉRREZ (*UCSC, Chile*), JAVIER ODRIÓZOLA (*UDLH, Ecuador*), CONSUELO AGUIRRE (*UDLH, Ecuador*), JUAN DAVID BERNAL (*UDLH, Ecuador*), JAVIER FERREIRA (*UNAB, Colombia*), LORENA LAURENCIO (*UV, México*), PILAR ANAYA (*UV, México*) & PATRICIA AGUIRRE (*UV, México*)

Desafíos de la Ética de la Información ante la pretensión de un gobierno abierto y transparente 182

RAMÓN MARTÍNEZ PADILLA, *Universidad Autónoma de Tamaulipas, México*

ARTURO S. HERNÁNDEZ GÓMEZ, *Universidad Autónoma de Tamaulipas, México*

JOSÉ MIGUEL CABRALES LUCIO, *Universidad Autónoma de Tamaulipas, México*

Los periodistas *digitales* españoles ante la participación ciudadana: ¿Hacia una mejor democracia? 201

JUAN CARLOS SUÁREZ VILLEGAS, *Universidad de Sevilla, España*

EVA JIMÉNEZ GÓMEZ, *Universidad Ramón Llull, España*

El *Público Fantasma* vuelve a escena. El ‘debate’ Lippman-Merriam como antecedente del debate sobre el Gobierno Abierto 217

HUGO AZNAR, *Universidad CEU Cardenal Herrera, España*

El papel de la ciudadanía en la vida política a través de nuevas formas de comunicación: redes sociales, think tanks y plataformas cívicas 240

MARTA DEL RÍO CABALLERO, *ESIC Business and Marketing School, España*

David contra Goliath: Transparencia a la FUERZA 257

M^{ra} ISABEL SERRANO MAÍLLO, *Universidad Complutense, España*

M^{ra} ISABEL MARTÍN DE LLANO, *Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

ANA MARCOS DEL CANO, *Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

PARTE 3: RELACIONES ENTRE PERIODISMO, REDES SOCIALES Y GOBIERNO ABIERTO

Twitter, ¿un Nuevo escenario de diálogo político? Caso: Jóvenes y Régimen Laboral 269

ROSA ZETA DE POZO, *Universidad de Piura, Perú*

TOMÁS ATARAMA ROJAS, *Universidad de Piura, Perú*

Estudio sobre el uso de microblogs por parte de funcionarios del Gobierno en CHINA.....	285
---	-----

YIN LE LIAN HONG, *the Institute of Journalism and Communication of the Chinese Academy of Social Sciences, China*

¿PUEDE EL CROWDSOURCING CONVERTIRSE EN LA HONDA DE DAVID PARA EL PERIODISMO DEL FUTURO?	298
---	-----

YOUNG-EUN MOON, *Ewha Womans University, Corea del Sur*

SEUNGHEE LEE, *Ewha Womans University, Corea del Sur*

PARTE 4: TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

Agencia de noticias y periodismo digital: ¿Qué hay de las políticas de seguridad?	316
---	-----

SERGIO RICARDO QUIROGA, *Chair, Latin American Communication Thought (ICAES), Argentina*

De la censura periodística a la transparencia informativa en la era de la incertidumbre	333
---	-----

PATRICIA DEL CARMEN AGUIRRE GAMBOA, *Universidad Veracruzana, México*

MARÍA DEL PILAR ANAYA ÁVILA, *Universidad Veracruzana, México*

JAVIER CASCO LÓPEZ, *Universidad Veracruzana, México*

JUAN JOSÉ DOMÍNGUEZ PANAMÁ, *Universidad Veracruzana, México*

ROSSY LORENA LAURENCIO MEZA, *Universidad Veracruzana, México*

Defensa de las audiencias. La experiencia de los ombudsmen de los medios en México, en el marco de la reforma de las telecomunicaciones	347
---	-----

MARÍA DE LOURDES LÓPEZ GUTIÉRREZ, *Universidad Panamericana, México*

MARÍA TERESA NICOLÁS GAVILÁN, *Universidad Panamericana, México*

La transparencia en los gobiernos locales de las Islas Baleares	364
---	-----

JOAN MATAS PASTOR, *Universidad Pontificia Comillas, España*

MANUEL AGUILERA POVEDANO, *Universidad Pontificia Comillas, España*

En busca del arca perdida: solicitud de información de proyectos de investigación sobre comunicación	380
--	-----

JOSÉ LUIS PIÑUEL RAIGADA, *Universidad Complutense, España*

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, *Universidad Complutense, España*

TABLE OF CONTENTS

RESÚMENES DE OTROS TRABAJOS ENVIADOS O PRESENTADOS EN EL 11º CIEDI: CONGRESO INTERNACIONAL DE ÉTICA Y DERECHO DE LA INFORMACIÓN. MONTREAL, CANADÁ, 11 DE JULIO DE 2015

Salvando obstáculos en estadísticas de gobierno abierto: Desafíos éticos y prácticos para el periodismo internacional de datos en favor de la transparencia 399

OLIVER HAHN, *University of Passau, Alemania*

FLORIAN STALPH, *University of Passau, Alemania*

Cuando la ley no significa lo que dice: Libertad de expresión en Medio Oriente y el Norte de África - ¿Un doble rasero? 402

AMY KRISTIN SANDERS, *Northwestern University, Catar*

El Gobierno Abierto en una tierra en transición - ¿Un reto para Medios y Políticos en Georgia? 405

AMALIA OGANJANYAN, *Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Georgia*

El uso de Facebook en campañas políticas de los dos partidos políticos más grandes de Bangladesh 408

MD. MAHBUBUL HAQUE OSMANI, *University of Liberal Arts, Bangladesh*

FARAH KHAN, *University of Toronto, Mississauga, Canadá*

Repensando el secreto del Gran Jurado en la era Digital: Rompiendo el silencio de los procedimientos penales 411

REBECCA TAYLOR, *Siena College, EEUU*

INTRODUCTION

State of the Art and Research about Journalism and Transparency in the age of Open Government and Transparency

Loreto Corredoira y Alfonso
Full Professor of Communication Law
loretoc@ucm.es
Complutense University
Chair of the Cyberlaw Project (cyberlaw.ucm.es)

Translation by Rodrigo Cetina Presuel

COUNTRIES AROUND THE WORLD FIGHT TO DEVELOP AND APPLY TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION POLICIES AND LEGISLATION. THESE PRINCIPLES CAN CHANGE THE VERY NATURE OF GOVERNMENTS AND PRIVATE COMPANIES, BUT THEY ARE NOT EASY TO ACHIEVE. Corruption (both political and financial), political systems and electoral fraud make us think that any real transparency is still far away. Traditional government models are no longer effective and legislative processes lack legitimacy, even if technologies, that are more or less innovative, are used. At the same time, with newly available tools, what we understand as ‘transparency’ is constantly changing, assuming that real access to information on government activities should not only include access, but also contextualization and interpretation of data.

Open Governments play an important role in securing effective access to information, in overseeing good government practices and in making sure that there is actually useful transparency. At the same time, civil society demands more participation and expect the media and journalists to work towards that goal, especially in these times when social movements and online political campaigns develop over social media. Journalists have a key role in the relationship between government and citizens and in the real control of democracy.

This is the theoretical framework and the call for contributions for this book, which contains 19 full papers and 5 abstracts from over 30 scholars of 17 different countries that have taken part in the **11th International Information Law and Ethics Conference (CIEDI)**, held in North America for the first time and as a Pre-Conference of the IAMCR 2015 Conference in Montreal Canada, after a rigorous peer review, thanks to sponsoring from both the Law Section and the Ethics Working Group of IAMCR.

We have analyzed the achievements of electronic government, official websites, the political use of media and other subjects, under the lens of the Law, Ethics and Communication Policy.

1. National Transparency Laws

This book contains works from 8 countries that study the most recent Transparency and Access to Information laws. Cases include Mexico, Spain, Brazil, South Korea, the United States, China, Georgia and Germany.

One of the guest speakers, Lorenzo Cotino, offered a general overview, reproduced in this book, about access to government information in the United Nations in his extensive and well documented work *Internationalization and Foundations for Transparency and Access to Public Information*. Along with reviewing the UN's latest initiatives on the right of access to information, the author highlights its connection with article 19 of the Universal Declaration Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

of 1948, as well as the limitations of the Human Rights Committee as a guarantor of such rights because «their resolutions are not mandatory, even if they are often complied with. It is a very important institution for freedom of expression and information».

Cotino maintains that the Committee's «activity regarding the right to access governmental information was not anything noteworthy until their General Comment No. 34 from 2011¹ that in items 18 and 19 refers to the “Right of access to information”. The General Comment emphatically acknowledges that “*article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies*” (§18). As he exposes below, this General Comment defines what information is subject to the right, which entities are imposed obligations by it and that the right concerns firstly the media (§18). As analyzed in the contribution, §44 expands the scope of who is considered a journalist. Likewise, §19 develops concrete obligations, proactive publicity, enactment of appropriate legislation, that access to information should be easy, prompt, effective and practical, as well as guarantees and appeal processes».

From Brazil, Poletti and Oliveira bring to our attention the «*Ley 12.257*, known as *Lei de Acesso à Informação*, of November 2011, that aims to be an instrument for transformation, strengthening mechanisms that allow for the Brazilian government to be more open to its citizens». Despite resistance, and a still low use of the Law, the authors agree that «most of federal government officials agree that the State may hold the information, but it actually belongs to society».

From this outlook they conclude that «even if legislation is very important, access to information policies must go beyond the law and include a series of processes and public

¹Human Rights Committee, 102nd Session, 11-29 July 2011. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>
Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

policies aimed at: training of public servants, managing of information, digital inclusion and public awareness, coordinated work among libraries and archives, electronic communication and information about the government. All of these stages, established under the regulatory framework, constitute an information management model».

Three years after the enactment of the Brazilian LAI, it is fundamental to work on this aspect, disseminate the use of the LAI and a public policy of access to information, in order to comply with its article 3: «publicity as a general obligation and secret as an exception».

Cotino highlights another element, found across many of the works collected in this book: transparency is an essential element of the «Open Government». «Fostered by the *web 2.0* or *social web*, particularly since 2009, the idea of “administration 2.0” or “e-Gov 2.0” is in vogue». In Europe, it was specifically introduced through the Ministerial Declaration on eGovernment, approved unanimously in Malmö, Sweden on 18 November 2009². We should also mention Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Minister of the Council of Europe to member states on electronic democracy (e-democracy)³ in which the goal of transparency is evident». In any case, Cotino brings attention to the impulse that the notion of Open Government introduced by Obama⁴ in his now famous 2009 speech where he declared that: «my administration is committed to creating and unprecedented level of openness in Government».

In the United States, government surveillance scandals revealed by WikiLeaks and Snowden, have made the White House Transparency Policies the subject of discussion in

²<https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf> Special attention should be given to no. 12.

³ Original text available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>

⁴ Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies of January 21, 2009 where it is highlighted that government should be transparent, participatory and collaborative. The document can be read at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf

many of the CIEDI's works. Actually, there is not a very positive view of Obama's actions, there has not been time, as shown by academic literature discussed by authors that attended the conference (Guttermann, Braman and Corredoira).

Researchers from the Universidad Autónoma de Tamaulipas in Mexico, Ramón Martínez Padilla, Arturo S. Hernández Gómez and José Miguel Cabrales Lucio present a work under the title *Challenges to the Ethics of Information faced with the Aspiration of an Open and Transparent Government*, that completes the vision over the concrete situation that the exercise of the right of access is in. They consider it, as a derivation of the right to be informed, that they anchor –recovering a quote from 19th Century Mexican Congressman Ponciano Arriaga about the conception of human rights - «In the minds of the fathers of the 1957 Constitution – as the Congressman words reveal – that human rights do not come from the law, they precede every law, and man is born with them».

The authors' point of view is very interesting. They link transparency with the real exercise of a right of access «to information by marginalized parts of the population or that are at risk of being excluded, because of disability (it is the case of the blind) or because of poverty».

But actual transparency, corresponding with the right to information, is not precisely the one that comes from the Law, which has so many nooks and crannies that filter out opacity or corruption, resulting in simulated transparency.

The authors' denounce that «one of the biggest ailments that deeply affect our country and possibly Latin American countries, is corruption. In our social sphere, the culture of secrecy in government activities still prevails. It is not a new thing to say that among Mexican society there is a negative perception of government activity due to corruption and discretionary problems».

Even if their conclusions regarding the Mexican Law is not positive, they do consider, like Moon and Lee, that social networks will change the fight against corruption. And, also concurring with the proposal of Cetina Presuel, López and Nicolás conclude and ask that «according to relevant laws, the Mexican government must implement *ad hoc* technological measures and designs to ensure that the excluded can exercise the right of access to information, favoring transparency».

In the line of digital literacy, Rodrigo Cetina Presuel proposes in his work *Constituto.org: Bringing the Mexican Constitution closer to Mexican Citizens*, a way to make Mexican citizens more aware of their constitutional norm through an open access initiative developed on the Constituto.org website, which allows for the dissemination of the bill of rights and the foundations of the Mexican political system as an innovative way of generating knowledge and therefore transparency in Mexico.

Wilma Arellano, along with Cetina Presuel and myself, *Citizen Rights in the Open Government: Doctrine, Law and Policy in Mexico* study the rights related to the field of transparency and access to information. «We must distinguish among those human rights, inherent to every person, just for being, and those that arise from the specific legal framework of the electronic Government or Administration. Amongst the first, if we look at the aforementioned fundamental rights theory, we can highlight rights like access to information, freedom of expression, the right to education and even, the right to access ICTs. Among the second group, for example in Spain, several rights are recognized regarding *e-Gov* and *Open Gov*: rights to information, process and documentation, rights related to dealing with public officials, particularly respect and ease of processing, right to use the official language of the territory or Autonomous Region where the citizen is from and the right to Administration and

public officials accountable,⁵ as well as the right of the governed to a good Administration».

This book contains three specific cases regarding the application of the Spanish Law, *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno*. One is presented by Sánchez de Diego and Piñuel from Complutense University of Madrid with the suggestive title *In search of the Lost Ark: Requesting Information regarding Communication Research Projects* that deals with transparency (or rather, the lack of it) in Spanish Higher Education Administration and competitive funding projects.

The second one, presented by professors Maria Isabel Serrano Maíllo (Complutense), Maria Isabel Martín de Llano and Ana Marcos del Cano (UNED), is called *David vs. Goliath: Forced Transparency*, and is part of a research project called «The right to health care: delimitation, scope and efficient fulfillment from the concept of distributive justice».

Referring to the Spanish case of the *Plataforma de afectados por la Hepatitis C* (a collective of people ailed by Hepatitis C), Serrano remarks that «Internet is the loudspeaker of hundreds of little groups that determined to contextualize data, and in their fight for not being just a figure in Administrative documents, they seek to make society in general aware of an illness that, even if it only affects few people, is the tip of the iceberg. They do so through small intimate stories that manage to penetrate a society that is becoming more impersonal, provoking a reaction in the masses and making them demand explanations from those that are identified as the originators of injustice».

«The emergence of *Plataforma de afectados por la Hepatitis C* happens in Spain after

⁵ L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi Thompson Reuters, Pamplona 2009, p. 133.

international reports on the discovery of new and more effective drugs to combat the disease. It was a citizen movement that wanted to pressure healthcare authorities into supplying those medications to people affected by the disease». Regardless of the political or legal result that those protests and actions had, with this work they bring to the table the phenomenon of these groups that have managed to make their problem, a minority problem, in something of general interest, favoring transparency and putting the Administration against the ropes, forcing them to issue out convincing explanations not only about this particular case, but about other issues of a more general nature.

In third place, the work of Joan Matas Pastor and Manuel Aguilera Povedano about *Transparency in the Local Governments of the Balearic Islands* both researchers, from a R+D project about how digital technologies are used in local government websites, centers its attention on the Spanish Law that will soon enter into force. From this position they value how prepared are local public administrations. The authors state that «the situation of the local governments in the Balearic Islands analyzed is critical because information quality and transparency that local government websites in the Balearic Islands offer the citizens is way below the minimum levels that they should achieve, according to the results published in the Infoparticip@ map (www.infoparticipa.com) ». They value the aforementioned Spanish law because «is the only European law that includes aspects of the Monarchy, such as its budget, expenses and activities».

Referring to local information of the 22 municipalities analyzed, they conclude that «it is necessary to improve and delve into mechanisms available to citizens. It is not enough to make a suggestion box available to residents. All inhabitants of a municipality must be able to know the goals of their government and the way in which it plans to achieve them (a government plan), and be able to participate in the design of the administration, monitor and

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

evaluate it. Local governments should direct their efforts towards this goal, with aims to improving democracy in the autonomous region and the country. The lack of technical means should not serve as an excuse. Catalonia has demonstrated that is a matter of political will, as they have made municipalities of under 500 inhabitants, achieve a 90% compliance rate».

2. On how citizen participation, social networks and blogs are changing politics and journalism.

A Study on Government Officials' Microblog Use in China (2011-2014), is the brave work of Yin Le Liang Hong, of the Institute of Journalism and Communication in China that analyses an aspect of the transformation of journalism in the past ten years. It's an analysis of the content of the most relevant Chinese microblogs in the 2011-2014 period.

Among her findings, she highlights that the use of official blogs, even those that are just “monologues” – see the table below – meaning that they don't open any kind of dialogue, along with those that are open to participation, maintaining a dialogue with the audience, may be changing the political life of the country « though they only have limited social influence for now».

Due to its interest, I reproduce Ying Le's table.

	Update frequency	interaction degrees	reasons to open	role	ways of expression	numbers of followers and forwards
dialogue	high	high	add contact channels, exert government	communicator	mixture of official and oral language	high

			influence, show achievements			
monologue	high to normal	low or zero	record government affairs and institution dynamics	conveyancer	official	middle
following	discontinuous	low or zero	influence from others	follower	official	low or zero

Table 1. Micro blog types of Chinese officials and their characteristics.

We are facing another silent “revolution”: the one that can be perceived in Journalism in the Age of Open Government, as defined by Moon and Lee (Ewha Womans University, South Korea) in *Can crowd-sourcing become the David’s sling of future journalism? Focusing on the case of the Hangeorye Press regarding ex-president’s corruption* about social sources and investigative journalism dealing with political corruption concerning the use of privileged (secret) financial information. They analyze the content of five of the main newspapers of the country: three conservative and two progressive ones and highlight the meaning of such work that shows that open source –among them “non-journalists”- no doubt improve the quality of news and are a powerful tool.

Regarding citizen participation and political change, one should read Marta del Rio’s work *the Role of Citizens in Political Life through New Forms of Communication: Social Networks, Think Thanks and Civic Platforms*, that not only analyzes cyberactivism but also recent Spanish history in which various social movements have served as testing ground to

study and measure the viability of forming new political parties, specifically *Vox*, *Podemos* and *Ciutadan*'s that participated on a national level in the 2014 European elections.

«Currently, we can claim – says Del Río – that social movements are perhaps the strongest agents of change in our society. And, as agents of change, they need a fundamental tool to ensure that their impact on public opinion can be even greater. This tool is Communication, in all its aspects, in that sense social networks help to make this communication bidirectional, fast and cheap. Because of this, we must include the term ‘cyberactivism’, understood as the bundle of communication technologies that allows for faster communications in the movement and broadcasting of information to a wide audience and meaning low economical costs (Tarrow 1997, Ugarte, 2007) ».

Rosa Zeta and Tomás Atarama also put the focus on the use of a social network in the Peruvian political context through a study called *Is Twitter a new arena for Political Dialogue? The Jóvenes y Régimen Laboral Case*. The authors, from Universidad de Piura, analyze the use that selected Peruvian politicians (Ollanta Humala, Alan García, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo and Pedro Pablo Kuczynski) made of Twitter during the controversy stirred by the *Ley 30288, de promoción del trabajo juvenil*. From the study of a period in 2015, they conclude that not only did they not really encourage political dialogue through argumentation and defense of their postures regarding the advisability or not of the Law in the Peruvian legal system, they actually were just in «search of more visibility rather than interactivity».

Another analysis, from a more journalistic perspective, but also related with democratic impact is the one authored by Juan Carlos Suárez (University of Seville) and Eva Jiménez (Ramón Llull University): *Spanish Digital Journalists Faced with Citizen Participation: Towards Better Democracy?* The paper describes the basic attitudes that Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Spanish *digital* journalists manifest towards citizen participation in media and explain their vision of the existing relation between *new* ways of participation and democracy. From their work, the abundant review of “citizen journalism” bibliography of the past decade stands out.

For Suárez and Jiménez, «the struggle between the ‘social function’ of journalism and the ‘economical imperative’ of media is still alive, as we can see, but with new players on the board. The great hope of the profession are, without a doubt, journalists that have decided to put together new media distanced from the power, even if it remains to be seen if the public will back them up economically. Thus, the key is not so much in if people participate or not, or if they participate a lot or very little, but in what is said and if that enhances the vision of reality, the traditional and undisputed mission of the press».

They conclude that journalists «rebel against those that call themselves journalists or ‘citizen-journalists’ when they simply limit themselves to transmit what they have seen or heard in any given moment. Rejection or the fear of being replaced reveals a certain awareness of the power of citizens, but they are still far away from valuing the work of social movements that are contributing with verified and diverse information that is of public relevance.”

3. Studies on the Ethical Role of the Journalist in the context of Transparency.

ERP (*Estudios Rutinas Periodísticas*), a network of Latin American Researchers that includes professionals from 6 countries and directed from Chile by Fernando Gutiérrez, presents a very important work for academic literature about individual and collective determinants that arise from analyzing the news gathering role of journalists. The work under the title *Compromised Journalism: Self-diagnosis of how journalists perform their role in*

*Chile, Argentina, Paraguay, Ecuador, Colombia and Mexico in the Age of Transparency*⁶

considers 200 qualitative interviews of journalists from four different media (radio, television, printed and digital press), done between the second semester of 2014 and the first semester of 2015.

The research lets us learn about the relation between journalists and political power within the scope of the transparency that is demanded of public administrations today. It also aims to determine up to which point journalists take into account the expectations of audiences when reconstructing social reality. Is in that way that they manage to put into perspective the functioning and conditioning of their work, traditionally perceived as mediator between the political and public agendas.

And from Valencia, Spain, Hugo Aznar presents a work with the suggestive title *the Phantom Public comes back to the scene. The Lippman-Merriam 'debate' as a Precedent of the Open Government Debate*, done under the scope of another R+D project that updates Lippman, who the author sees as surpassed by Merriam, which is better for our profession, «We are witnessing an renewed interest about politics from the public. This phenomenon seems to respond to two types of causes. One has to do with the economic crisis. The need to face the crisis has caused that political decisions now have a direct impact on people, which has rekindled their interest in politics. But more profound processes of change seem to be at play».

⁶ Fernando Gutiérrez Atala, UCSC, Chile; Javier Odriozola, UDLH, Ecuador; Juan David Bernal Suárez, UDLH, Ecuador; Consuelo Aguirre, UDLH, Ecuador; Hernán Pajoni, UCA, Argentina; Javier Ferreira, UNAB, Colombia; Rossy Lorena Laurencio, UV, México; Patricia Aguirre, UV, México; Pilar Anaya, UV, México.

Lippman would not have been entirely pleased with the desires of a more participative audience, even if «Merriam described his proposal as *the conference method* and claimed its superiority. A superiority that would have to do with its collaborative, conciliatory and discursive methodology, because even when proposals or concrete solutions are not achieved, there is something to gain from the exchange of experiences and discernments, opinions and points of view; even a finding or new idea could come about as a result of the conversational activity itself: “So true it is that the truth often comes when it is not directly sought”. All of this makes Merriam’s proposal an alternative to Lippmann’s that was evolving towards a more exclusive managing system based on close collaboration between experts and politicians – the *Insiders* - ».

This book also includes a work from Argentina, where Sergio Ricardo Quiroga (Chair of Latin American Communication Thought (ICAES) includes, in his paper *News Agency and Digital Journalism: What about Security Policies?* citations from masters such as McCombs (2006) or Shaw (1979), that he uses to support the rights of citizens to know, referring also to Desantes Guanter, co-founder of the CIEDI conferences in Valencia, back in 2002.

Quiroga examines the informative agenda on police and safety issues of a State News Agency, *AN San Luis* from the Argentinian region of Cuyo. His analysis, very critical but also constructive of what he calls “government journalism”, suggests that information public policies must disseminate better quality information to citizens. «Public media (official) must in that sense diversify their sources and contribute to a more democratic and transparent society».

Another important network is the *Cuerpo Académico de Estudios en Comunicación e Información de la Universidad de Veracruz de México*⁷ that contributes with a brave work made under one of their Research lines regarding communication reengineering. *From Journalistic Censorship to Information Transparency in the Age of Uncertainty* is an article that is critical with journalism that – as authors claim - «used to say and defend the veracity of information» even if responsibility is diluted, because the situation of journalists in the region is dramatic. «Apart from the crisis media is experiencing due to lack of safety, there is also a loss of credibility»; «to speak about journalism today is to speak about a landscape of desolation and death where only the most brave dare to continue». Today, every 26.7 hours a journalist is attacked in Mexico. To speak about transparency is a chimera or the impossible.

4. Understanding the digital ecosystem and the role of the audience

From Chile, professors Castellón and Jaramillo bring us a study on the effects of the digital ecosystem on one particular personal right, the right to “be forgotten”. Their hypothesis is that it is impossible to apply the right to be forgotten if we don’t previously understand the workings of the digital ecosystem, in its technological, cultural and communication aspects. Their starting point is network architecture, because of its implications in online communities’ customs, along with the technical and commercial development of the digital universe.

They also center in the *big data* phenomenon, because of its implications for private life and in the rationalities of gathering, storing and processing of personal information.

⁷ Doctors Patricia del C. Aguirre Gamboa, María del Pilar Anaya Avila, Javier Casco López and Rossy Lorena Laurencio Meza and M. Juan José Domínguez Panamá, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana

Analyzing this problem, they center in the mechanisms of social networks and search engines because a big part of applying the right to be forgotten depends on the way information is published, tagged, shared and indexed.

Castellón and Jaramillo updated McLuhan (1962) to help us understand Internet's architecture. Starting from one of Lessig's (2006) 'classical' statements: «code is law» they point out that both software and hardware are basic for defining the mechanisms and customs that happen inside digital environments: «man created technology and technology shaped man».

Their chapter analyses the transition from Internet 1.0 to 3.0: «We have reached the central part of what Jenkins has named as the Culture of Convergence, where both architectures –the ones that lobby for anonymity or identification online –confront each other».

Professors María de Lourdes López Gutiérrez and María Teresa Nicolás Gavilán (Universidad Panamericana, Mexico City) contribute with *Defense of the Audience: the Mexican Media Ombudsmen Experience, under the frame of Telecommunications Reform* that «in light of article 6 of the Constitution that contains the right to information and freedom of expression, take on the initiative to protect the rights of the audience». The scope of their study includes research done in a forum with five Mexican media ombudsmen in the context of the *Organization of News Ombudsmen (ONO)* created in 1980, and that despite justified criticism, trust that the new telecommunications regulatory framework will allow this entity that safeguards the public to function better.

5. Other works presented at the 11th CIEDI Media and Journalists in the Age of Open Government and Transparency

In this work we also publish the abstracts of other works that were also presented at the CIEDI in Montreal and that contain ongoing research by their authors and that we hope will be published in the coming months.

Rebecca Taylor, from Siena College (United States) presents a concrete aspect of transparency in jury criminal procedures in the United States. In her work *Rethinking Secret Grand Juries in the Digital Age: Breaking the Silence in Criminal Proceedings* she analyses the debate on juries and the controversial decision of absolving the policeman that killed African American man Eric Gardner in 2014. Taylor updates academic discussion about the ‘limited publicity’ principle or secret deliberations that – should be the exception – and not the norm.

From the former Iron Curtain, a scholar from Georgia, Amalia Oganjanyan from the Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, presented *Open Government in land in transition - a challenge for media and politicians of Georgia*, which is a study about the process of change and democratization that her country is undergoing.

Two researchers, Oliver Hahn and Florian Stalph from Passau University (Germany) presented another work regarding data journalism and transparency: *Clearing Hurdles in Open Government Statistics: Ethical and Practical Challenges for International Data-Driven Journalism towards Transparency*.

From Southwest Asia, we received an interesting proposal from Amy Kristin Sanders, of Northwestern University in Qatar, under the title *When the Law doesn't mean what it says: Freedom of Speech in the Middle East and North Africa - A double Standard?* Another intriguing work comes from Bangladesh, authored by Mahbubul Haque Osmani (University Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

of Liberal Arts Bangladesh) about *the Use of Facebook in Political Campaigns between the two largest political parties in Bangladesh* which was not able to be publicly defended in part due to difficulties for obtaining a visa for the author that we regret.

6. Epilogue

This work was edited by Dr. Rodrigo Cetina Presuel, whom I wish to thank, and published by the Cyberlaw Project of Complutense University of Madrid (Cyberlaw.ucm.es), website in which we will continue to publish results. The book is also a repository for over two hundred up to date bibliographical entries and references in 2015, about the state of the art in various continents.

Even if there's still a lot of work to be done, this is a starting point for research groups and doctoral students, and to train and educate journalists, politicians and Public Administration employees that must enforce that right "to investigate" as recognized internationally.

Madrid, June 29th 2015.

INTRODUCCIÓN

ESTADO DE LA CUESTIÓN E INVESTIGACIONES SOBRE PERIODISMO Y TRANSPARENCIA EN LA ERA DEL GOBIERNO ABIERTO Y LA TRANSPARENCIA

Loreto Corredoira y Alfonso
Profesora Titular de Derecho de la Información
loretoc@ucm.es
Universidad Complutense
Directora del Proyecto Cyberlaw (cyberlaw.ucm.es)

LOS PAÍSES LUCHAN POR DESARROLLAR Y APLICAR EL DERECHO Y LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. ESTOS PRINCIPIOS AFECTAN LA NATURALEZA FUNDAMENTAL DE GOBIERNOS Y A LAS EMPRESAS, PERO SON DIFÍCILES DE CONSEGUIR. La corrupción (tanto política como financiera), el sistema político y el fraude electoral, nos hacen pensar que una verdadera transparencia está aún muy lejos. Los modelos tradicionales de gobierno ya no son efectivos y los procesos legislativos pueden carecer de legitimidad, independientemente de la utilización más o menos innovadora de la tecnología. Al mismo tiempo, con las nuevas herramientas disponibles, lo que entendemos por "transparencia" está en proceso permanente de cambio, suponiendo que un acceso real a la información sobre las actividades del gobierno debe incluir no sólo el acceso, sino la contextualización e interpretación de los datos.

Los Gobiernos Abiertos juegan un papel importante para asegurar el acceso efectivo a la información, supervisar el cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno y que efectivamente exista una transparencia útil. Por su parte, los miembros de la sociedad civil exigen más participación y esperan que los medios de comunicación y los periodistas trabajen en ese objetivo, sobre todo en tiempos en que los movimientos sociales y las campañas políticas en línea se desarrollan a través de las redes sociales. Los periodistas tienen un papel clave en la relación entre el gobierno y los ciudadanos, y en control real de la democracia.

Este ha sido el marco teórico y la convocatoria para el libro que el lector tiene en sus manos donde se recogen 19 trabajos completos y 5 resúmenes de los más de 30 académicos de 17 países que han participado en el **11º Congreso Internacional de Derecho y Ética de la Información (CIEDI)** celebrado por primera vez en Norteamérica, precisamente con motivo del Congreso de la Asociación (AIERI/IAMCR), tras una rigurosa selección ciega entre pares, gracias al patrocinio tanto de la Sección de Derecho como del Grupo de Trabajo de Ética de la AIERI/IAMCR.

Hemos examinado los avances del gobierno electrónico, los sitios web oficiales, el uso político de los medios de comunicación social y otros acontecimientos bajo la mirada de la Ley, la Ética y la política de comunicaciones.

1. LEYES DE TRANSPARENCIA NACIONALES

La presente obra recoge estudios de **8 países** sobre las últimas Leyes de Transparencia y Acceso a la información. México, España, Brasil, Corea, EEUU, China, Georgia o Alemania han sido algunos de los casos estudiados.

Uno de los ponentes invitados, Lorenzo Cotino, ha ofrecido una visión general, amplia y detallada, que se reproduce en el libro sobre el derecho de acceso a la información pública en el marco de Naciones Unidas en su trabajo extenso y bien documentado Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Internacionalización y fundamentación de la transparencia y acceso a la información pública. Junto a un recorrido por las últimas actuaciones de ONU en materia de derecho de acceso, destaca el autor su entronque con el art. 19 de la Declaración Universal de 1948 así como las limitaciones del Comité de Derechos Humanos como garante de los derechos, pues «aunque sus resoluciones no son obligatorias, sí suelen ser cumplidas. Se trata de una institución de gran importancia respecto de la libertad de expresión e información».

Pues bien, afirma Cotino, «su actuación respecto del derecho de acceso a la información pública no fue llamativa prácticamente hasta su Observación general nº 34 de 2011¹ que en sus puntos 18 y 19 es relativa al “Derecho de acceso a la información”. La misma reconoce rotundamente que “*el párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos.*” (§ 18). Como se concreta *infra*, esta OG determina a qué información afecta, quiénes son obligados, señala que el contenido de este derecho en principio es para los medios de comunicación (§ 18). Y como se analiza en el trabajo, su § 44 prevé la extensión de la consideración de periodistas. Igualmente, el § 19 desarrolla las obligaciones concretas y la publicidad activa, la obligación de adecuación legal, que el acceso a la información pública ha de ser fácil y las garantías y recursos (§ 18)».

En Brasil, destacan Poletti y Oliveira, «la Ley 12.527, conocida como *Lei de Acesso à Informação* (LAI) fue aprobada en noviembre de 2011, y busca ser uno de los instrumentos de transformación de esta tradición, fortaleciendo mecanismos para que el Estado brasileño sea más abierto a los ciudadanos». Pese a las resistencias, y a un todavía escaso uso de la

¹ Comité de Derechos Humanos, 102º período de sesiones, 11 a 29 de julio de 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

Ley, los autores coinciden en que «la mayor parte de los funcionarios públicos federales está de acuerdo que el Estado es el guardián de la información, pero esta pertenece a sociedad».

A partir de este panorama concluyen que, «aunque los instrumentos normativos sean muy importantes, la política de acceso a la información debe ir más allá de la ley e incluir una serie de procesos y políticas públicas dirigidas a la: capacitación de servidores públicos, gestión de información, inclusión digital y concientización de la población, trabajos integrados entre bibliotecas, archivos, comunicación electrónica y producción de información sobre el gobierno. Todas esas etapas establecidas a partir del marco regulatorio constituyen un modelo de gestión de información».

Después de tres años de vigencia de la LAI brasileña, «es imprescindible trabajar este aspecto, difundir el uso de LAI como una política pública de acceso a información para en fin hacer valer su artículo 3º: la publicidad como obligación general y el sigilo como excepción».

Destaca Cotino otro elemento, que es transversal en varios trabajos aquí reunidos: la transparencia es componente esencial del “Gobierno Abierto”. «A partir del impulso que implica de la filosofía de la *web 2.0* o *web social*, especialmente desde 2009 está muy en boga la idea de “administración 2.0” o “e-gov 2.0”. En Europa se introdujo específicamente en la Declaración Ministerial sobre administración electrónica aprobada por unanimidad en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre 2009². De igual modo, cabe mencionar la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia)³ donde el objetivo de la

² Disponible en <http://goo.gl/QoZZ8> En especial cabe destacar el n° 12.

³ Acceso completo a una versión traducida automatizadamente en español en <http://goo.gl/F1Ej1> Acceso completo al texto original en inglés en <http://goo.gl/gyeeL>

transparencia es evidente. En todo caso, destaca Cotino tal protagonismo e impulso han venido dados con la noción de *Open Government*, gobierno abierto, introducida por Obama⁴ en su famoso discurso de 2009 donde afirmaba: “*Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno*”».

En Estados Unidos, los escándalos de vigilancia del Estado revelados por WikiLeaks y Snowden, ha puesto en discusión en varios trabajos del CIEDI estas políticas de transparencia de la Casa Blanca; de hecho no hay aún una valoración positiva a la acción de Obama, no ha habido tiempo, como muestra la literatura académica que también han tratado autores presentes en este foro (Guttermann, Braman, Corredoira).

Otro trabajo de investigadores de la Universidad Autónoma de Tamaulipas de México, Ramón Martínez Padilla, Arturo S. Hernández Gómez y José Miguel Cabrales Lucio, titulado *Desafíos de la ética de la información ante la pretensión de un Gobierno Abierto y Transparente*, completa la visión sobre la situación concreta del ejercicio del derecho de acceso. Lo consideran también como una derivación del derecho a estar informado, derecho que anclan -recuperando una cita del congresista del siglo XIX Ponciano Arriaga- sobre la concepción de los derechos humanos. Ya estaba en el pensamiento de los constituyentes de 1857 que los «*derechos humanos no nacen de la ley sino que son anteriores a toda ley y el hombre nace con ellos*».

⁴El documento de referencia de Gobierno Abierto es el Memorando de Obama sobre “Transparencia y Open Government” de 8.12.2009, donde se señala que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Al mismo se accede en <http://goo.gl/aTB8P>
Del mismo surge una Directiva algo más concreta a cumplir por las agencias. El texto completo de la Directiva en <http://1.usa.gov/arNG2A>

Es muy interesante el punto de vista de los autores ya que vinculan la transparencia con el ejercicio del acceso “real” a la información de grupos de público marginados o en riesgo de exclusión, por minusvalía (caso de los invidentes) o por pobreza.

Pero la transparencia de hecho, correlativa al derecho a la información, no es precisamente la que proviene de la Ley que posee tantas rendijas que filtran la opacidad o la corrupción.

Los autores denuncian que «uno de los grandes males que afectan gravemente a nuestro país y probablemente a los países de América Latina, es el de la corrupción. Todavía prevalece en nuestro ámbito social, la cultura del secreto de las actividades gubernamentales. No es novedad que la sociedad mexicana haya estado por mucho tiempo con una percepción negativa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción y de discrecionalidad».

Pese a que su conclusión sobre la Ley mexicana no es positiva, sí consideran como Moon y Lee que las redes sociales cambiarán la realidad en la lucha contra la corrupción. E igualmente en consonancia con la propuesta de Cetina Presuel; López y Nicolás, concluyen y piden que «conforme a las leyes del caso, el gobierno mexicano debe implementar medidas tecnológicas y diseños *ad hoc*, para que los excluidos puedan ejercer el derecho de acceso a la información, favoreciendo la transparencia».

En la línea de exigir una mayor alfabetización digital Rodrigo Cetina Presuel propone en su trabajo *Constituto.org: Acercando la Constitución Mexicana a la ciudadanía* el acercamiento de la norma constitucional al pueblo mediante una iniciativa abierta desarrollada en el sitio Constituto.org que permite difundir la carta de derechos y el sistema político mexicano como modo propositivo de generar conocimiento y por tanto transparencia en México.

El capítulo de Wilma Arellano con colaboración de Cetina y yo misma, *Derechos de los ciudadanos en el Gobierno Abierto: doctrina, legislación y políticas en México*⁵ estudia también los derechos concernidos en el campo de la transparencia y el acceso a la información. «Debe distinguirse entre aquellos derechos humanos de los que goza toda persona, sólo por su condición como tal, y aquellos que se desprenden del marco jurídico específico del Gobierno o Administración electrónica. Entre los primeros, y si atendemos a la teoría de los derechos fundamentales mencionada, destacan derechos como el del acceso a la información, la libertad de expresión, el derecho a la educación e incluso, el derecho de acceso a las TIC. Entre los segundos, se reconocen, por ejemplo en España en materia *de e-Gov* y *Open Gov*: derechos de información, derechos de tramitación y documentación, derechos relativos a la relación con los servidores públicos, en particular el respeto y las facilidades de tramitación, derecho a utilizar la lengua oficial en territorio de la Comunidad Autónoma del ciudadano y del derecho a exigir responsabilidades a la Administración y los servidores públicos⁶, así como el derecho del administrado a una buena Administración».

Esta obra recoge tres casos específicos de aplicación de la Ley española, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Uno, presentado por Sánchez de Diego y Piñuel de la Universidad Complutense de Madrid, con el sugerente título *En busca del arca perdida: solicitud de información de proyectos de*

⁵Trabajo realizado en el marco del proyecto “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0- Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos” en donde Wilma Arellano y Loreto Corredoira son investigadora internacional y nacional, respectivamente, y cuyo Investigador Principal es Lorenzo Cotino Hueso. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad mediante el Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental para el periodo 2013-2015. Referencia: DER2012-37844.

⁶ L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi Thompson Reuters, Pamplona 2009, p. 133.

investigación sobre comunicación que afecta a la transparencia (más bien a su ausencia) de la Administración de la enseñanza superior española en el ámbito de los proyectos competitivos financiados.

El segundo, es el estudiado por las profesoras M^a Isabel Serrano Maíllo (UCM), M^a Isabel Martín de Llano y Ana Marcos del Cano (UNED) titulado *David contra Goliath. Transparencia a la fuerza*, como parte de una investigación sobre «El derecho a la asistencia sanitaria: delimitación, alcance y satisfacción eficiente a partir del principio de justicia distributiva».

Serrano destaca en el caso español de la Plataforma de afectados por la Hepatitis C que «Internet es el altavoz de cientos de pequeños grupos empeñados en contextualizar datos y en su lucha por no ser un número en los papeles de la Administración. Buscan concienciar a la sociedad en general de un mal que, si bien solo afecta a unos pocos, suele ser el pico del iceberg. Lo hacen a través de la narración de pequeñas historias personales que consiguen calar en una sociedad cada vez más impersonal y que provoca que la masa reaccione y exija explicaciones a aquellos que se perfilan como los causantes de una injusticia».

«La aparición de la Plataforma de Afectados por la Hepatitis C surge en España a raíz del anuncio a nivel internacional de la aparición de nuevos fármacos eficaces para combatir dicha enfermedad. Se trataba de un movimiento ciudadano que pretendía presionar a las autoridades sanitarias para que dichos medicamentos fueran suministrados a las personas que padecían este mal». Con independencia del resultado político o legal que finalmente hayan tenido las protestas y manifestaciones referidas, con este trabajo ponen sobre la mesa el fenómeno de estos grupos que han conseguido convertir su problema, un problema minoritario, en algo de interés general, favoreciendo la transparencia y poniendo al Gobierno contra las cuerdas, al verse obligado a dar explicaciones convincentes no solo sobre el caso Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

en particular que se le estaba planteando, sino también sobre otras cuestiones de índole más general.

En tercer lugar, el trabajo de Joan Matas Pastor y Manuel Aguilera Povedano sobre *La transparencia en los gobiernos locales en las Islas Baleares*, ambos investigadores de un Proyecto de I+D sobre cómo se utilizan las tecnologías digitales en las webs de los ayuntamientos españoles, centran su atención en la inminente entrada en vigor de la Ley española. Ante esa perspectiva valoran cómo están de preparados las administraciones públicas locales; dicen los autores que la «situación para los municipios de las Islas Baleares analizados es crítica, pues la calidad informativa y la transparencia que las webs de los ayuntamientos de Baleares ofrecen a la ciudadanía está muy por debajo de los niveles mínimos que debieran alcanzar, según los resultados que se publican en el Mapa Infoparticip@ (Web www.mapainfoparticipa.com)”. Valoran la Ley española ya citada porque “es la única ley de Europa que incluye aspectos de la Monarquía como su presupuesto, los gastos y actividades».

Respecto a la información local de los 22 consistorios analizados concluyen que «es necesario mejorar y profundizar los mecanismos disponibles para la ciudadanía. No es suficiente poner a disposición de los vecinos un buzón de quejas y sugerencias. Todos los habitantes de un municipio deben poder conocer los objetivos de un gobierno y la forma en que éste pretende conseguirlos (el plan de gobierno), y poder intervenir en ese diseño de gestión, hacerle un seguimiento y evaluarlo. Hacia esa meta deben dirigir sus esfuerzos estos ayuntamientos, con el fin de mejorar la buena salud democrática de la comunidad autónoma y del país. La falta de medios técnicos para hacerlo no es excusa. Cataluña ha demostrado que es cuestión de voluntad política porque ha conseguido que consistorios de menos de 500 habitantes lleguen al 90% de cumplimiento».

2. DE CÓMO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LAS REDES SOCIALES Y LOS BLOGS ESTÁN TRANSFORMANDO LA POLÍTICA Y EL PERIODISMO

A Study on Government Officials' Microblog Use in China (2011-2014), es el valiente trabajo de Yin Le Liang Hong, del Institute of Journalism and Communication de China que analiza un aspecto de la transformación del periodismo en los últimos diez años; trabajo de análisis de contenido de los principales microblogs de China en el período 2011-2014.

Entre sus hallazgos destaca y sugieren que el uso de blogs oficiales, incluso de aquéllos que son solo “monólogos” –ver tabla abajo-, es decir que no abren ningún tipo de diálogo, junto a los abiertos y participativos, que mantienen la conversación con el público- puede estar cambiando la política del país «incluso aunque su influencia actual es aún baja”.

Por su interés reproduzco el gráfico de Ying Ye.

	Update frequency	interaction degrees	reasons to open	role	ways of expression	numbers of followers and forwards
dialogue	high	high	add contact channels, exert government influence, show achievements	communicator	mixture of official and oral language	high
monologue	high to normal	low or zero	record government affairs and institution dynamics	conveyancer	official	middle

following	discontinuous	low or zero	influence from others	follower	official	low or zero
------------------	---------------	-------------	--------------------------	----------	----------	-------------

Tabla 1. Micro blog types of Chinese officials and their characteristics.

Asistimos a otra “revolución” silenciosa: la que se percibe en el Periodismo en la era del Gobierno abierto, tal y como la definen Moon y Lee (Ewha Womans University, Corea) en *Can crowdsourcing become the David’s sling of future journalism? Focusing on the case of the Hangeorye Press regarding ex-presidents’ corruption* sobre fuentes sociales y periodismo en la investigación de la corrupción política por utilización privilegiada (secreta) de información financiera. Analizan el contenido de los cinco principales periódicos del país: tres conservadores y dos progresistas y destacan que el significado de tal trabajo muestra que las fuentes abiertas – entre ellas de los “no periodistas”- mejoran sin duda la calidad de las noticias y son una herramienta poderosa.

Sobre participación social y cambio político versa el trabajo de Marta del Río, *El papel de la ciudadanía en la vida política a través de nuevas plataformas de comunicación: redes sociales, think tanks y plataformas cívicas*, que analiza no sólo el ciberactivismo sino también la reciente realidad española por la que varios movimientos sociales han servido de banco de pruebas para estudiar y analizar la viabilidad de formar nuevos partidos políticos, en concreto Vox, Podemos y Ciudadan’s que concurrieron a nivel nacional en las elecciones europeas de 2014.

«Actualmente podemos asegurar» –dice Del Río- «que los movimientos sociales son quizá las fuerzas de cambio más potentes de nuestra sociedad. Y, como fuerzas de cambio, necesitan de una herramienta fundamental para que el impacto sobre la opinión pública sea aún mayor. Esta herramienta es la Comunicación en todas sus vertientes, en ese sentido las redes sociales ayudan a que esta comunicación sea bidireccional, sea rápida y sea barata. Por Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

esta razón debemos incluir el término “ciberactivismo”, entendido éste como el conjunto de tecnologías de la comunicación que posibilitan comunicaciones más rápidas en los movimientos y difusiones de información a una gran audiencia y con un bajo coste económico (Tarrow, 1997, Urgarte, 2007)».

También Rosa Zeta y Tomás Atarama ponen el foco en el uso de una red social en el contexto político peruano tomando como marco de estudio titulado *Twitter, ¿un nuevo escenario de diálogo político? Caso: Jóvenes y régimen laboral*. Los autores de la Universidad de Piura analizan el uso que los políticos peruanos seleccionados (Ollanta Humala, Alan García, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski) hicieron de Twitter durante la polémica que despertó la Ley 30288, de promoción del trabajo juvenil. Analizando un período de 2015 concluyen que no fomentaron verdaderamente el diálogo político a través de la argumentación y defensa de su postura respecto a la pertinencia o no de la Ley en el ordenamiento jurídico peruano, sino que, más bien, «buscaron más visibilidad que interactividad».

Otro análisis de corte más periodístico pero relacionado igualmente con el impacto democrático es el de Juan Carlos Suárez (Universidad de Sevilla) y Eva Jiménez (Universidad Ramón Llull): *Los periodistas digitales españoles ante la participación ciudadana: ¿Hacia una mejor democracia?* El artículo describe las actitudes básicas que manifiestan los periodistas *digitales* españoles ante la participación ciudadana en los medios y explica su visión de la relación existente entre las *nuevas* formas de participación y la democracia. Destaca de la obra de los académicos la revisión de la abundante bibliografía sobre “periodismo ciudadano” de la última década.

Para Suárez y Jiménez, «la lucha entre “la función social” del periodismo y “el imperativo económico” del medio sigue vigente, como vemos, pero con nuevos actores sobre Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

el tablero. La gran esperanza de la profesión son, sin duda, los informadores que han decidido montar nuevos medios alejados de los poderes, si bien todavía está por ver que cuenten con el respaldo económico del público. Por tanto, la clave no reside tanto en si la gente participa o no, o si participa mucho o poco, sino en qué dice y si eso sirve para enriquecer la visión de la realidad, misión tradicional e indiscutible de la prensa».

Concluyen que los periodistas «se rebelan contra quienes se llaman a sí mismos periodistas o “periodistas-ciudadanos”, cuando se limitan simplemente a transmitir lo que han visto u oído en un momento dado. El rechazo o temor a ser suplantados revela cierta consciencia del poder ciudadano, pero todavía se hallan lejos de valorar el trabajo de movimientos sociales que están aportando informaciones veraces y plurales de relevancia pública».

3. ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN ÉTICA DEL PERIODISTA EN EL CONTEXTO DE LA TRANSPARENCIA

La red de investigadores de América Latina ERP (Estudios Rutinas Periodísticas), compuesta por profesionales de 6 países y dirigida desde Chile por Fernando Gutiérrez, presentan un trabajo importante en la literatura académica sobre las condicionantes individuales y transversales que surgen al analizar la función de informar. La comunicación titulada *Periodismo Condicionado: autodiagnóstico sobre cómo cumplen su función los periodistas de Chile, Argentina, Ecuador, Colombia y México en la era de la transparencia*⁷

⁷Fernando Gutiérrez Atala, UCSC, Chile; Javier Odriozola, UDLH, Ecuador; Juan David Bernal Suárez, UDLH, Ecuador; Consuelo Aguirre, UDLH, Ecuador; Hernán Pajoni, UCA, Argentina; Javier Ferreira, UNAB, Colombia; Rossy Lorena Laurencio, UV, México; Patricia Aguirre, UV, México; Pilar Anaya, UV, México.

consideró entrevistas cualitativas a 200 periodistas de cuatro soportes diferentes (radio, televisión, prensa escrita y digital), realizadas entre el segundo semestre 2014 y primer semestre 2015.

La investigación permite conocer la relación entre los periodistas y el poder político en el marco de la transparencia que se exige a los organismos públicos en la actualidad. Además, apunta a determinar hasta qué punto los informadores tienen en cuenta las expectativas de sus audiencias en la reconstrucción de la realidad social. De esta forma, se pone en relación el funcionamiento y condicionamiento de su trabajo, observados tradicionalmente como un agente mediador entre la agenda política y la agenda pública.

Y de Valencia, España, Hugo Aznar nos trae un trabajo con el sugerente título *El Público Fantasma vuelve a escena. El 'debate' Lippman-Merriam como antecedente del debate sobre el gobierno abierto*, realizado en el marco de otro Proyecto I+D que refresca a Lippman, al que en concreto el autor ve superado por Merriam para una mejora de nuestra profesión. «Asistimos hoy a una vuelta del interés del público por la política. Este fenómeno parece responder a dos tipos de causas. Uno tendría que ver con la crisis económica. La necesidad de enfrentar la crisis habría hecho que las decisiones políticas tuvieran un impacto directo sobre las personas, lo que habría reavivado su interés político. Pero también parecen estar en juego procesos de cambio más profundos».

A Lippman no le hubieran gustado del todo los deseos de un público más participativo, si bien «Merriam hablaba de su propuesta como *the conference method* y afirmaba su superioridad. Una superioridad que tendría que ver con su metodología colaborativa, integradora y discursiva, ya que incluso donde no se llegara a propuestas o

soluciones concretas, se habría ganado ya con el intercambio de experiencias y juicios, de opiniones y puntos de vista; incluso podría producirse algún hallazgo o idea nueva sobrevenidos derivados de la propia actividad conversacional: “So true is it that the truth often comes when it is not directly sought”. Todo esto hace de la propuesta de Merriam una alternativa a la de Lippmann, que evolucionaba en la dirección de un sistema más exclusivista de gestión basado en la estrecha colaboración entre expertos y políticos -los *Insiders*-».

También cuenta la obra con un trabajo sobre Argentina, Sergio Ricardo Quiroga, Chair Latin American Communication Thought (ICAES), con su paper *News Agency and Digital Journalism: What about Security Policies?* que nos trae citas de maestros como McCombs (2006) o Shaw (1979), para fundamentar el derecho de los ciudadanos a saber, referentes también de Desantes Guanter, co-fundador de estos congresos CIEDI en Valencia en 2002.

Quiroga examina la agenda informativa en materia policial y de seguridad en una Agencia de Noticias estatal, la AN San Luis de la región argentina de Cuyo. Su análisis bien crítico pero constructivo del que denomina “periodismo gubernamental”, sugiere que las políticas públicas informativas deben difundir información de mejor calidad a los ciudadanos. Los medios públicos (oficiales) deben en ese sentido «diversificar sus fuentes y contribuir a una sociedad más democrática y transparente”.

Otra red importante del Cuerpo Académico Estudios en Comunicación e Información de la Universidad Veracruz de México⁸, presenta un valiente trabajo elaborado dentro de una

⁸ Doctoras Patricia del C. Aguirre Gamboa, María del Pilar Anaya Avila, Doctores Javier Casco López y Rossy Lorena Laurencio Mesa y Mtro. Juan José Domínguez Panamá, de la Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana

de las líneas que cultiva sobre reingeniería de la comunicación. *De la censura periodística a la transparencia informativa en la era de la incertidumbre* es un artículo crítico con el periodismo del que –afirman los autores– «antes decían y defendían la veracidad de la información» si bien las responsabilidades quedan diluidas, ya que la situación de los periodistas en la región es dramática. «Además de la crisis que viven los medios por la inseguridad se une la pérdida de credibilidad»; «hablar de periodismo hoy es referirse a un escenario de desolación y muerte al que sólo los más osados se atreven a continuar». Ante la imperante situación, cada 26,7 horas hay un periodista agredido en México, hablar de transparencia es una quimera o un imposible.

4. ENTENDER EL ECOSISTEMA DIGITAL Y PAPEL DE LAS AUDIENCIAS

Desde Chile, los profesores Castellón y Jaramillo nos traen un estudio sobre efectos del ecosistema digital en concreto en un derecho personal, el derecho al “olvido”. Su hipótesis es que es imposible aplicar el derecho al olvido si previamente no se comprende el funcionamiento del ecosistema digital, comprendido éste en sus vertientes tecnológica, cultural y comunicacional. Su punto de partida serán las arquitecturas de red, por sus implicaciones en las costumbres y usos de las comunidades en línea, junto con el desarrollo tecnológico y comercial, que ha tenido el universo digital. Con posterioridad se centran en el fenómeno del *big data*, por las implicaciones que tiene en la vida privada de las personas y en las lógicas de recopilación, almacenamiento y procesamiento de información personal. Analizado este problema, se centran en el funcionamiento de las redes sociales y motores de búsqueda, debido a que gran parte de la aplicación del derecho al olvido depende de la forma en que se publica, etiqueta, comparte e indexa la información.

Castellón y Jaramillo refrescan a McLuhan (1962) para ayudarnos a entender la arquitectura de la red. Partiendo de una de las afirmaciones “clásicas” de Lessig (2006): «el Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

código es ley» señalan que tanto el software como el hardware, son básicos para definir el funcionamiento y las costumbres que se producen al interior de los entornos digitales: «el hombre creó la tecnología y la tecnología moldeó al hombre».

Su capítulo analiza el cambio de la Internet 1.0 a la 3.0. «Hemos llegado al punto central de lo que Jenkins ha denominado como la Cultura de la Convergencia, en donde ambas arquitecturas –las que abogan por el anonimato y la identificación en línea –se ven enfrentadas».

De las profesoras María de Lourdes López Gutiérrez y María Teresa Nicolás Gavilán (Universidad Panamericana. Ciudad de México) es el capítulo *Defensa de las audiencias. La experiencia de los Ombudsmen de los medios en México, en el marco de la reforma de las Telecomunicaciones*, que «a la luz del art. 6º constitucional que consigna el derecho a la información y la libertad de expresión, consignan la iniciativa de protección de los derechos de las audiencias». Enmarcan el estudio realizado en un foro con cinco ombudsmen de medios mexicanos, en el contexto de la *Organization of News Ombudsmen* (ONO), creada en 1980, y pese a las críticas vertidas con fundamento real, confían en que el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones precipite un mejor funcionamiento de esta figura para defensa del público.

5. OTROS TRABAJOS PRESENTADOS AL 11º CIEDI MEDIA AND JOURNALISTS IN THE AGE OF OPEN GOVERNMENT AND TRANSPARENCY

Se reproducen también en esta obra los resúmenes de otros trabajos presentados igualmente en el CIEDI de Montreal que recogen investigaciones en marcha de los autores y que esperamos se publiquen en los próximos meses.

Rebecca Taylor, del Siena College (Estados Unidos), presenta un aspecto concreto de la transparencia en el procedimiento penal celebrado con jurado en los Estados Unidos. En Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

su trabajo *Rethinking Secret Grand Juries in the Digital Age: Breaking the Silence in Criminal Proceedings* analiza el debate del jurado y la polémica decisión de absolver al policía que asesinó al afroamericano Eric Gardner en 2014. Con ese motivo, Taylor refresca la discusión académica sobre este principio de “publicidad limitada” o secreto de las deliberaciones que –debe ser excepción- y no regla general.

Desde el antiguo telón de acero, una académica de Georgia, Amalia Oganjanyan, de la Ivane Javakhishvili Tbilisi State University es su estudio sobre el proceso de cambio y democratización que está viviendo su país titulado *Open Government in land in transition - a challenge for media and politicians of Georgia?*

Dos investigadores de la Universidad de Passau (Alemania), Oliver Hahn y Florian Stalph, presentan otro trabajo sobre periodismo de datos y transparencia. *Clearing Hurdles in Open Government Statistics: Ethical and Practical Challenges for International Data-Driven Journalism towards Transparency.*

También desde Catar llegó una interesante propuesta de Amy Kristin Sanders, de la Northwestern University in Qatar, titulada *When the Law doesn't mean what it says: Freedom of Speech in the Middle East and North Africa - A double Standard?*. Y otro muy sugerente de Asia es el de Farah Kahn y Mahbubul Haque Osmani (University of Liberal Arts, Bangladesh) sobre *The Use of Facebook in Political Campaigns between the two largest political parties in Bangladesh* que no podrá ser defendida oralmente, en parte por dificultades de visado, que lamentamos.

6. EPÍLOGO

El presente libro, editado por el Dr. Rodrigo Cetina Presuel, a quien agradezco el esfuerzo, publicado por el Proyecto Cyberlaw de la Universidad Complutense de Madrid,

sirve también de repertorio de más de 200 entradas de bibliografía y referencias actualizadas en 2015 sobre el estado de la cuestión en varios continentes.

Si bien aún hay mucho trabajo por delante, es un punto de partida para grupos de investigación, doctorandos y para impartir formación docente y profesional a los periodistas, políticos y empleados de la Administración pública que han de hacer efectivo ese derecho “a investigar” reconocido internacionalmente.

Madrid 29 de junio de 2015

Part 1: Law and Transparency

Parte 1: Derecho y transparencia

INTERNACIONALIZACIÓN Y FUNDAMENTALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

INTERNATIONALIZATION AND FUNDAMENTALIZATION OF TRANSPARENCY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Dr. Lorenzo Cotino Hueso¹
Catedrático (acreditado) de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

1. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS

1.1 El reconocimiento del derecho a investigar, buscar y recibir informaciones en el marco de la libertad de expresión en Naciones Unidas

El reconocimiento del acceso a la información pública y la transparencia viene esencialmente de la mano de la libertad de expresión e información en un proceso de individualización que va a ser el objeto central de estas páginas al tratarse de un derecho de nueva generación. El punto de partida internacional es, pues, el amplio reconocimiento general de estas libertades esenciales para una democracia. En la Resolución 59(1) de 14 diciembre de 1946 de la Asamblea General de la ONU se aseveró que: «La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades

¹www.cotino.es (ahí puede accederse al texto completo de muchas publicaciones). Es coordinador de la Red de especialistas en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, www.derechotics.com. El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto MINECO "Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos" (DER2012-37844) así como en el marco del proyecto de investigación Unisabaneta (Colombia) "Gobierno abierto: participación, transparencia, datos abiertos, colaboración y gobierno en línea." Una versión extendida de este estudio, que además incluye capítulos relativos a Iberoamérica, Europa y España se ha realizado para el Informe 2015 de la FIO, Federación Iberoamericana del Ombudsman. Próximamente en <http://www.portalfio.org/inicio/publicaciones/informes-fio.html>

a las cuales están consagradas las Naciones Unidas” e incluye “el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias».²

El artículo 19 de la DUDH dispone que también expresa el derecho «de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». Y, por lo que más interesa, también el PIDCP de 1966 reconoce “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas”, sin perjuicio de los límites.

1.2 La acción del Consejo (Antigua Comisión de Derechos Humanos y la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión)

1.2.1 La profundización del Relator en el derecho a buscar y recibir informaciones y la mención de las obligaciones del Estado

En marzo de 1993 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión³ con la finalidad de determinar el contenido de estas libertades. A partir de los iniciales informes del Relator de 1997, la Comisión de Derechos Humanos le solicitó su profundización en la dimensión del derecho relativa a la búsqueda de información⁴. Pues bien, ya en su Informe anual de 1998. Afirmó que el artículo 19 PIDCP incluye:

«El derecho de buscar, recibir e impartir información impone una obligación positiva sobre los Estados para asegurar el acceso a la información, particularmente respecto a la

² ONU. Resolución de la Asamblea General No. 59(1) de 14 de diciembre de 1946 “*Calling of an International Conference on Freedom of Information*”.

³ Resolución 1993/45, de 5 marzo de 1993.

⁴ Resolución 1997/27, 11 abril 1997, párrafo 12(d).

información que está en manos del Gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación. ...»⁵

También en el Informe de 1999 manifestó un especial interés por el acceso a la información pública, subrayando la introducción de este derecho en diversas constituciones nacionales y su emergente regulación, sus conflictos y restricciones. El informe afirmó que:

«El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. [...] El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.» «Contar con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción.»⁶

1.2.2 Las “normas de la ONU” en el Informe del año 2000

Esta atención aún fue más intensa en el Informe del año 2000⁷ que se han dado a llamar, impropriamente, «normas de la ONU». Ahí, como principio n° 4 de una posible futura resolución, se dio la afirmación contundente de que el acceso a la información pública era un derecho fundamental, sometible a restricciones excepcionales:

«4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente

⁵ Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párrafo 14.

⁶ Informe del Relator Especial sobre la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión, UN doc. E7CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, págs. 28 y ss.

⁷ Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, en especial páginas 30 y ss.

por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas».

En la fundamentación de este derecho, se afirmaba que «es uno de los pilares fundacionales de las democracias», que la información es del ciudadano, no del Estado «el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos» (§ 18).

Por cuanto a su contenido ya se indicaba que «las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado» (§ 18).

Y «las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales» y «claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado». También que debe revisarse la «información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional» (§ 20).

1.2.3 La importante labor de la ONG «Artículo 19» en la base de las declaraciones internacionales

Sin perjuicio de que ya existía un acervo importante en materia de acceso a la información pública en medio ambiente, lo cierto es que en el camino al reconocimiento como derecho fundamental y en la concreción de su contenido, fue muy importante la acción de la ONG «Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión». Ya el 1 de Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

octubre de 1995, con otros institutos convocó a un grupo de expertos que aprobaron los «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información»⁸. Varios de los principios se irían concretando y acabarían tomando cuerpo jurídico. Estos principios tuvieron claro eco en el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes mencionados de 1996, 1998, 1999 y 2001, así como en ámbitos regionales que se analizan en los capítulos relativos a Iberoamérica y Europa.

Cabe tener en cuenta la importante influencia de Tony Mendel, su creador y director muchos años que fue el autor de estudios de completa referencia del tratamiento internacional del acceso a la información pública para instituciones internacionales⁹.

En el año 1999 esta organización publicó el documento «El derecho de saber del público: Principios sobre la Legislación en materia de la Libertad de Información (los Principios de Artículo 19)»¹⁰. Tales principios traían causa de la diversa normativa y jurisprudencia supranacional, nacional y sectorial. De igual modo, se impulsó una ley modelo de acceso a la información muy detallada a partir de tales principios¹¹.

⁸ «Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información». Londres, Reino Unido, 1996, fueron convocados por tal ONG “Artículo 19”, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo. Y tuvieron eco en el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, en sus informes a las sesiones de 1996, 1998, 1999 y 2001. Acceso en español en <http://goo.gl/dPfId9>

⁹ UNESCO, Libertad de información: comparación jurídica, 2ª ed., (elaborado por Tony Mendel), 2008. http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12224369177freedom_information_es.pdf/freedom_information_es.pdf

¹⁰ Ahí se afirman los principios de 1. El acceso a la información como derecho humano; 2. El acceso a la información en una sociedad democrática; 3. Transparencia y desarrollo; 4. Obligación de las autoridades 5. El periodismo y el acceso a la información; 6. Protección de las fuentes periodísticas; 7. Legislación sobre acceso a la información; 8. Excepciones al acceso a la información; 9. Protección de las fuentes; 10. Protección legal del acceso a la información.

<http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

¹¹ <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>

1.3 El consenso en la Declaraciones internacionales conjuntas que fundamentaron el reconocimiento del derecho

El 26 de noviembre de 1999 «bajo los auspicios» de esta ONG «Artículo 19», los tres relatores internacionales sobre libertad de expresión, el Relator Especial de la ONU para Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de los Medios de Comunicación Social y el Relator Especial de la OEA sobre la Libertad de Expresión adoptaron una declaración conjunta en la que se afirmaba que:

«Está implícito en la libertad de expresión el derecho del pueblo al acceso abierto a la información y de saber qué es lo que los gobiernos están haciendo para el pueblo; sin esto, la verdad se extinguiría y la participación popular del gobierno permanecería fragmentada»¹².

El 16 de noviembre de 2000, estos relatores, con otras instituciones públicas y privadas adoptaron en Perú los Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información¹³. Estos principios, en buena medida integraban bastantes de los referidos principios de la ONG artículo 19 y tienen especial proyección en Iberoamérica.

De especial importancia fue la Declaración conjunta sobre acceso a la información y sobre la legislación que regula el secreto de 6 de diciembre de 2004¹⁴. Ahí los relatores se asumían en buena medida los principios antes afirmados y se detallaba el contenido y garantías de este derecho. Así, en la Declaración se reconocía el derecho como humano fundamental, la publicidad activa, el derecho, la presunción de que toda la información es accesible, las excepcionales limitaciones a este derecho, la necesidad de cumplir normas mínimas de gestión de archivos, el derecho al recurso y las medidas de fomento. Sobre el

¹² <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=141&IID=2>

¹³ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>

¹⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

secreto, se impulsaba a la revisión normativa, la prohibición de sancionar a periodistas y sociedad civil por divulgar información filtrada y la figura de los denunciantes de irregularidades (*whistleblowers*) que actúen de buena fe.

También cabe tener en cuenta la Declaración conjunta de 9 de diciembre de 2006¹⁵. Aunque era centralmente sobre otra cuestión (ataques a periodistas) en ella se subrayó la gran importancia de la decisión del caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006¹⁶. De igual modo, se hizo mención de la *Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales*¹⁷ y se llamaba a los bancos y organismos financieros internacionales hacia la adopción de normativas aperturistas. De igual modo, se invitaba a adoptar políticas de transparencia a los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales, incluyendo la publicidad activa y derecho de acceso, con posibilidad de garantías.

Como puede apreciarse, el entre las instituciones es bien amplio.

1.4 El tardío pero importante del derecho por el Comité de Derechos Humanos

1.4.1 La Observación general n° 34 de 2011 del CDH

Como es sabido, el Comité de Derechos Humanos es un órgano de expertos independientes que vigila el cumplimiento del PIDCP por los Estados que lo han ratificado. El mismo revisa y hace comentarios sobre los informes periódicos que los Estados le remiten sobre el cumplimiento del tratado, asimismo emite informes periódicos y estudia las denuncias individuales en el marco del protocolo facultativo a este tratado. Sus resoluciones

¹⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

¹⁶ Serie C No. 151, http://www.corteidh.o.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc

¹⁷ http://www.ifitransparency.org/doc/charter_sp.pdf

no son obligatorias, pero suelen ser cumplidas. Se trata de una institución de gran importancia respecto de la libertad de expresión e información.

Pues bien, su actuación respecto del derecho de acceso a la información pública no fue llamativa prácticamente hasta su Observación general nº 34 de 2011¹⁸ que en sus puntos 18 y 19 es relativa al «Derecho de acceso a la información». La misma reconoce rotundamente que «el párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos». (§ 18). Como se concreta *infra*, esta OG determina qué información, quiénes son obligados, señala que el contenido de este derecho en principio es para los medios de comunicación (§ 18). Y como se verá, su § 44 prevé la extensión de la consideración de periodistas. Igualmente, el § 19 desarrolla las obligaciones concretas y la publicidad activa, la obligación de adecuación legal, que el acceso a la información pública ha de ser fácil y las garantías y recursos (§ 18).

1.4.2 *El caso Toktakunov de 2011 consagra el reconocimiento internacional del derecho*

Cabe señalar que unos meses antes de la Observación general nº 34, en el marco de denuncias particulares Nurbek Toktakunov el CDH aprobó el Dictamen del caso, Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán Comunicación Nº 1470/2006), 28 de marzo de 2011, en el cual se acaban de asentar los elementos básicos del acceso a la información pública como integrantes de la libertad de expresión e información.

Toktakunov es un consultor jurídico de una asociación pública de derechos humanos y solicitó saber el número de personas condenadas a la pena capital en Kirguistán. En su

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, 102º período de sesiones, 11 a 29 de julio de 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc

resolución el Comité reconoce sin duda el acceso a la información pública dentro del artículo

19. 2 PIDCP

El derecho de acceso a la información pública y contenido básico del mismo se afirma rotundamente como integrante del derecho del artículo 19. 2º PIDCP pues:

«si el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, derecho protegido por el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, tiene como corolario una obligación del Estado de proporcionar esa información, de forma que la persona interesada tenga acceso a ella o reciba una respuesta que incluya una justificación cuando, por cualquier razón admitida por el Pacto, el Estado esté autorizado a restringir el acceso a la información en un caso específico» (§ 7).

«derecho a "buscar" y "recibir" "informaciones", que figura en el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, incluye el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, con las excepciones permitidas por las restricciones establecidas en el Pacto» (§ 6.3 y ss.).

El Comité añade además (§ 6.3 y ss.) que no es necesario acreditar un interés legítimo, al menos para cuestiones de interés público. Por cuanto a la titularidad y alcance del derecho, claramente lo extiende más allá de los periodistas, lo cual era importante porque desde 1999 se restringía el derecho para el Comité. Y se extiende especialmente el derecho a quienes, como el solicitante, ejerce funciones especiales de «vigilancia» sobre cuestiones de interés público. Por todo ello se concluyó que el «Estado parte tenía la obligación de proporcionar al autor la información solicitada, o bien de justificar cualquier restricción del derecho a recibir información en poder del Estado con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto».

Se añade además que no es necesario interés legítimo, al menos para cuestiones de interés público. Además, este derecho a buscar información se extiende más allá de los periodistas, a quienes desde 1999 para el CDN venía más reservado en buena medida el

alcance del derecho a buscar información¹⁹. Y se extiende especialmente a quienes, como el solicitante, ejerce funciones especiales de «vigilancia» sobre cuestiones de interés público. La información solicitada se considera por el CDN sin duda de interés público²⁰. Por todo ello, el «Estado parte tenía la obligación de proporcionar al autor la información solicitada, o bien de justificar cualquier restricción del derecho a recibir información en poder del Estado con arreglo al artículo 19, párrafo 3, del Pacto» (§ 7.7.). Se trata de la resolución de referencia en la materia por el CDN.

1.4.3 *El caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2013 extiende el ámbito del derecho, aunque permite su restricción*

Hay que destacar también el Dictamen del CDN que resuelve el caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, Comunicación 2202/2012, de 18 de julio de 2013. El sujeto pretendía el acceso directo a las papeletas utilizadas y nulas en la elección presidencial. Dicha solicitud fue denegada por el Instituto Federal Electoral. El Comité considera que aunque el acceso a la información incluye toda aquella en poder del estado, y que «los Estados Partes deben hacer todos los esfuerzos para garantizar el acceso fácil, rápida, efectiva y práctica a dicha información (ibíd., §. 19)» (§. 7), con en el supuesto la denegación estaba amparada por artículo 19. 2 PIDCP. En este caso la fundamentación de los límites por el CDN es algo confusa, como se expondrá en su momento.

1.5 *La vinculación con el derecho a la verdad*

Se viene reconociendo en los últimos años el llamado «derecho a la verdad» tras graves violaciones de los mismos. Este derecho incluye muchos componentes de acceso a la

¹⁹ Así, en Comunicación N° 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999, párr. 13.4.

²⁰ Con apoyo en resoluciones 2003/67 y 2004/60 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la pena capital, y en el Documento de Copenhague.

información pública tanto por las víctimas, las comunidades como la sociedad entera: conocer culpables, causas, paradero de las víctimas y qué les sucedió. Además del acceso a la información, exige la generación y procesamiento de nueva información sobre los periodos de las violaciones. También incorpora el deber de mantener y garantizar las pruebas y archivos con información, tanto para la investigación como para el recuerdo.

No tiene un reconocimiento normativo explícito como tal derecho aunque sí una importante actividad internacional. Sí se ha afirmado el derecho a saber la verdad acerca desapariciones forzadas y otras violaciones graves de derechos humanos por el CDH²¹. Asimismo, en muy buena medida el contenido de este queda reconocido en la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 2006, en vigor desde el 23 de diciembre de 2010²². Asimismo, la Asamblea de la ONU en 2008 ha afirmado la necesidad de «procurar reconocer el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, así como el de sus familias y la sociedad en general a conocer la verdad hasta donde sea posible»²³. También, el derecho de familiares a saber qué sucedió y el paradero de los suyos venía en algún aspecto reconocido en el Protocolo Adicional I a los Convenciones de Ginebra de 1978²⁴, si bien, con los contenidos de este derecho, en la mencionada Convención de 2006.

²¹ CDH, Informe de Diane Orentlicher, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005, definición del derecho en el principio 4.

²² Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 20 de diciembre de 2006, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4. El mismo cuenta con 32 ratificaciones, 46 firmas y 94 partes.

²³ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución 9/11 de 24 de septiembre de 2008. El derecho a la verdad, A/HRC/RES/9/11.

²⁴ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1125 U.N.T.S. 3, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978.

Se ha apuntado que este derecho quedaría en el marco de la libertad de información²⁵. No obstante, además de su finalidad específica, este derecho incluiría otros componentes quedan más alejados del acceso a la información pública: el derecho a un acceso efectivo a la justicia en estos ámbitos; a una investigación efectiva y a la verificación de los datos; la prohibición de que las amnistías sirvan para prohibir tal investigación; la exposición pública de la verdad; el derecho a la reparación de las víctimas, la conmemoración por las víctimas y poderes públicos de las violaciones, etc.

Este derecho ha tenido un reconocimiento especialmente en América Latina (por ejemplo, sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010) y más tímidamente en Europa con la STEDH en el caso El-Masri c. Macedonia, de 13 de diciembre de 2012.

1.6 La transparencia en la Convención Contra la Corrupción de la ONU

El acceso a la información pública es un mecanismo contra la corrupción. Se trata de un área en el que hay una intensa actividad de Naciones Unidas, especialmente la Convención Contra la Corrupción de la ONU de 2003²⁶

En su texto se hacen continuas referencias a la transparencia y acceso a la información pública, aunque con cierta laxitud jurídica. Así, hay un mandato de asegurarla genéricamente (arts. 5. 1 y 10 a) *Políticas y prácticas de prevención de la corrupción*, en el ámbito de la financiación electoral (arts. 7.1 a) y 3) y la *Contratación pública y gestión de la hacienda pública* (arts. 9.1º a) y 2º). De igual modo, los artículos sobre «*Participación de la sociedad*»

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACHR Res. 2005/66, pmbL., U.N. Doc E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005.

²⁶ ONU, Asamblea General, Resolución 58/4 de 31 octubre 2003, vigente desde 14 diciembre 2005. En 2015 cuenta con 175 Estados Partes y 175 signatarios. http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

son relativos a acceso a información y publicidad activa (art. 13). El derecho de acceso a la información pública vendría reconocido en el artículo 10. A).

El Consejo de Europa también adoptó una *Convención de Derecho Civil sobre la Corrupción*, 4 noviembre 1999, ETS No. 174 y una *Convención de Derecho Penal sobre la Corrupción*, 27 enero 1999, ETS No. 173, aunque ninguna dispone acceso público a la información. Asimismo, la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de 1996 no dispone acceso a la información.

2. EL GOBIERNO ABIERTO Y SU ALIANZA INTERNACIONAL

2.1 La transparencia es componente esencial del “Gobierno Abierto”

A partir del impulso que implica de la filosofía de la *web 2.0* o *web social*, especialmente desde 2009 está muy en boga la idea de «administración 2.0» o «e-gov 2.0». En Europa se dio se introdujo en la Declaración Ministerial sobre administración electrónica aprobada por unanimidad en Malmö, Suecia, el 18 de noviembre 2009²⁷. De igual modo, cabe mencionar la Recomendación CM / Rec (2009) 1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia)²⁸ donde el objetivo de la transparencia es evidente²⁹. En todo caso, el protagonismo y el impulso han venido dados con la noción *Open Government*, gobierno abierto introducida por Obama³⁰ en su famoso discurso de 2009 donde afirmaba:

²⁷ <http://goo.gl/QoZZ8> En especial cabe destacar el nº 12.

²⁸ Acceso completo a una versión traducida automatizadamente en español en <http://goo.gl/F1Ej1> Acceso completo al texto original en inglés en <http://goo.gl/gyeel>

²⁹ La Directriz 15 de la Recomendación de e-democracia de 2009 es clara: “La transparencia en la e-democracia debe incluir la transparencia en el proceso de participación en todos los niveles políticos y en todas las fases de deliberación y en el proceso de toma de decisiones, y durante la ejecución, seguimiento y evaluación.”

³⁰ El documento de referencia de Gobierno Abierto es el Memorando de Obama sobre “Transparencia y Open Government” de 8.12.2009, donde se señala que el gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo. Al mismo se accede en <http://goo.gl/aTB8P>

Del mismo surge una Directiva algo más concreta a cumplir por las agencias. El texto completo de la Directiva

«Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno».

Desde aquel inicio la transparencia (fusionada con la reutilización de la información pública) es elemento esencial del gobierno abierto. De hecho es el primer apartado de aquel discurso:

*«El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos acerca de lo que su Gobierno está haciendo. La información mantenida por el Gobierno Federal es un activo nacional. Mi administración adoptará las medidas adecuadas, en consonancia con el derecho y la política, para divulgar información rápidamente de modo que el público pueda fácilmente encontrarla y utilizarla. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben aprovechar las nuevas tecnologías para mostrar información sobre sus operaciones y decisiones *on line* y hacerla disponible para el público. Los departamentos ejecutivos y agencias también deben solicitar la opinión del público para identificar la información de mayor utilidad».*

Desde entonces, los elementos básicos del concepto de gobierno abierto son más transparencia, reutilización de la información, participación pública y colaboración

Asimismo, el gobierno abierto supone un especial aporte no por la reutilización de la información, sino en el énfasis en que las instituciones faciliten activamente dicha reutilización bajo la noción de *«open data»*.

2.2 La Alianza para el Gobierno Abierto

El lanzamiento de la noción de “Gobierno Abierto” ha sido un gran revulsivo que se ha articulado internacionalmente a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP – Open Government Partnership)³¹. Esta entidad fue lanzada el 20 de septiembre de 2011 cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, las Filipinas, Sudáfrica el Reino Unido y los Estados Unidos) suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto³² y anunciaron sus planes de acción nacionales. Pronto pasaron a ser más de 60 países participantes. Ecuador, Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Cuba y Haití no forman parte.

Para ser miembro es necesario reunir unos indicadores de gobernanza objetivos, asumir públicamente la Declaración de Gobierno Abierto de la OGP y presentar un plan de acción nacional. Dicho plan ha de ser resultado de una consulta pública con la sociedad civil y contar con compromisos concretos que reflejen los cuatro principios básicos de OGP: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación. A los doce meses y a los dos años el Gobierno remite un [informe de auto-evaluación](#). Los gobiernos deben participar y apoyar el proceso del Mecanismo Independiente de Evaluación, que ofrece informes semestrales sobre cada país participante en OGP.

Se trata, pues, de un mecanismo suave en el que los gobiernos son los que –con la sociedad civil- se marcan sus propios objetivos y luego informan de su cumplimiento. Finalmente se revisan dichos informes. La OGP tiene un Comité Directivo con nueve representantes de gobiernos y nueve de sociedad civil.

La experiencia es positiva como motor y estímulo de políticas de gobierno abierto y de su exhibición ante otros gobiernos.

³¹ <http://www.opengovpartnership.org/>

³² <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

3. LA ESTRUCTURA DEL DERECHO EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

3.1 *Sujetos obligados*

En el marco de los influyentes Principios de la organización «Artículo 19» que están en la base del reconocimiento internacional del acceso a la información pública, la consideración de sujeto obligado «se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales», incluyendo entidades privadas que manejen información de «interés público fundamental, como el medio ambiente o la salud».

El principio 4 sobre restricciones señala que «Ningún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley», sin perjuicio de los límites aplicables, «Esto regirá para todos los poderes del Estado (es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial), así como para todas las funciones del gobierno (incluidas, por ejemplo, las funciones de los órganos de defensa y de seguridad). La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso».

Observación general nº 34 de 2011 del CDH:

«Los organismos públicos son los indicados en el párrafo 7 de la presente observación general. La definición de esos organismos puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas» (§ 18). Y dicho párrafo afirma:

«Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte³³. El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades

³³ La propia OG remite a la Observación general Nº 31 del Comité (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 4, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento Nº 40*, vol. I (A/59/40 (Vol. I)), anexo III. Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

semiestatales³⁴. En cumplimiento de esta obligación, los Estados partes deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obsten al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas³⁵» (§ 7).

Sobre los sujetos obligados el Convenio de Aarhus para el medio ambiente considera obligado a «Cualquier otra persona natural o jurídica que tenga responsabilidades o funciones públicas o que preste servicios públicos» (art. 2.2º). No se incluye a poderes judicial o legislativo del gobierno.

3.2 Concepto amplio de información pública, no restringida al acceso al documento

El Informe de la ONU del año 2000 (“normas de la ONU”)³⁶ señala una necesaria concepción amplia de información pública:

«las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado» (§ 18).

En esta dirección es clara la Observación general n° 34 del CDH de 2011 que afirma que:

«Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción» (§ 18).

³⁴ La OG N° 34 remite a la comunicación N° 61/1979, *Hertzberg y otros c. Finlandia*, dictamen aprobado el 2 de abril de 1982.

³⁵ La OG N° 34 remite a la Observación general N° 31, párr. 8; véase la comunicación N° 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999.

³⁶ Dentro del “Principio 4” del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

Como se afirma en el Dictamen CDN del caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2012³⁷ ante la solicitud de acceso a papeletas electorales, se incluyó en el acceso a la información pública, puesto que:

«el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos incluye los registros en poder de un organismo público, independientemente de la forma en la que se almacena la información, su origen y la fecha de producción» (§7, con remisión a su Observación General n° 34).

En el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán³⁸ el contenido de la información –sobre penas de muerte- cualifica el acceso a la información pública solicitado.

Por su parte, la Convención de Aarhus define la información muy ampliamente, para incluir «cualquier información en forma escrita, visual, auditiva, electrónica o en cualquier otra forma material», aunque su alcance, de conformidad con su propósito, está limitado a la información ambiental (art. 2. 3). Sobre esta base, para los Principios de la organización «Artículo 19» ha de haber un concepto bien amplio de información, toda la que esté en poder público en cualquier forma y de cualquier origen o fecha. También la información secreta.

3.3 Obligaciones de actividad por los Estados y el principio de máxima transparencia

A partir del Principio I de «transparencia máxima» de la organización «Artículo 19», el alcance del derecho a la información debe ser tan amplio como la gama de información y entidades respectivas, así como los individuos que puedan reclamar el derecho. Este principio

³⁷ Comunicación 2202/2012, CDN, caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, de 18 de julio de 2013.

³⁸ Comunicación N° 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

se expresa directamente en la Declaración de los relatores de 2004³⁹: «derecho humano fundamental [...] en base al principio de transparencia máxima, estableciendo la suposición de que toda información está accesible, con sujeción apenas a un sistema escueto de excepciones».

Obligación general del Estado de facilitar información cuando se solicite

En el Informe de la ONU del año 2000 (“normas de la ONU”)⁴⁰ se afirma el derecho y consiguiente obligación del Estado:

«4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho».

Y se añade que:

«El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho». (§ 18).

Como se afirma en el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán de 2011⁴¹

«el derecho de toda persona a recibir información en poder del Estado, derecho protegido por el artículo 19, párrafo 2 del Pacto, tiene como corolario una obligación del Estado de proporcionar esa información, de forma que la persona interesada tenga acceso a ella o reciba una respuesta que incluya una justificación cuando, por cualquier razón admitida

³⁹ Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

⁴⁰ Dentro del “Principio 4” del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

⁴¹ Comunicación N° 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

por el Pacto, el Estado esté autorizado a restringir el acceso a la información en un caso específico» (§ 7).

Obligación de adecuación normativa

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁴² señala que debe revisarse la «información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional» (§20).

La Observación general nº 34 del CDH de 2011 señala al respecto que «los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información⁴³» (§ 19).

Obligación de publicidad activa

Es necesario que las entidades publiquen y difundan activamente ítems de información relevante sin esperar a la solicitud de la información. Obviamente la obligación implica políticas de desarrollo e impulso y financiación. El Principio 2 de la organización «Artículo 19» incluye las obligaciones de publicidad activa, por el que se afirma la «obligación de publicar la información importante». Se afirma que «La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar». Y se señalan unos mínimos.

A este respecto el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁴⁴ afirma que «La libertad de información implica que las entidades públicas publiquen y difundan

⁴² Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

⁴³ Observaciones finales sobre Azerbaiyán (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

⁴⁴ Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

ampliamente documentos de significativo interés público, por ejemplo, información operativa sobre cómo funciona la entidad pública y el contenido de cualquier decisión o política que afecte al público».

La Declaración de los relatores de 2004⁴⁵ afirma que:

«Las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público. Se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación».

La Observación general nº 34 del CDH de 2011 afirma al respecto que

«Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información» (§ 19).

Por su parte, la Convención de Aarhus especialmente en su artículo 5 incluye amplias obligaciones a las entidades públicas para difundir la información ambiental.

El acceso se extiende a las reuniones públicas, que han de ser abiertas

El Principio 7 de la organización «Artículo 19» es relativo a las «reuniones abiertas», en un intento de proyección del acceso a la información pública no sólo a la información en soporte físico –o electrónico, sino también a la actividad pública. Se reconoce que los motivos de excepción pueden ser más amplios y variados que los límites al acceso a la información pública. El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁴⁶ afirma

⁴⁵ Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

⁴⁶ Dentro del “Principio 4” del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

que la leyes de acceso a la información «debe establecer la suposición de que toda reunión de las entidades del gobierno está abierta para el público».

Obligación general del Estado de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos.

Como se afirma en la Declaración de los relatores de 2004⁴⁷:

«Las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos. Se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo».

Obligación de promoción de la cultura de transparencia y gobierno abierto frente al secretismo, políticas de gobierno abierto

El principio 3 de la organización «Artículo 19» incluye el «Principio 3 -Promoción de la transparencia en la administración pública». En razón de mismo hay que promover la transparencia e informar de los derechos con una educación del público, proactiva en los medios habituales de la ciudadanía. Se insiste en la importancia de promover «una cultura de transparencia en la administración pública». Ello implica informar de los derechos a la ciudadanía y del nuevo régimen jurídico a la Administración frente a sus inercias. Además, que la ley imponga otorgar recursos a los objetivos de transparencia. Se afirma la necesidad de la «Lucha contra la cultura del secreto oficial», que puede incluir el sistema de presentación de informes anuales ante órganos parlamentarios.

Y estos principios se proyectan con claridad en la Declaración de los relatores de 2004⁴⁸. Así, se apuesta por la actividad para fomentar la cultura de transparencia, frente a la cultura del secretismo y sanciones frente a quienes obstruyen deliberadamente el acceso a la

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

información pública:

«Las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público. Esto deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información. También se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información».

Asimismo se requieren por las políticas activas para que la legislación sea efectiva.

«Se deberán tomar medidas, incluyendo la asignación de los recursos y atención necesarios, a fin de asegurar la implementación eficaz de la legislación sobre acceso a la información».

Entre las políticas a adoptar hay un consenso generalizado en la necesidad de programas de formación de funcionarios; crear un organismo responsable de la promoción del derecho a la información así como de la sensibilización del público, con misiones de información a la ciudadanía y prestar ayuda a los organismos públicos para que cumplan su obligación en este particular. En ocasiones estas obligaciones se recogen normativamente, con mayor o menor concreción.

3.4 El titular del derecho y los sujetos cualificados

Respecto del derecho de acceso a la información pública, en primer término cabe tener en cuenta el sujeto legitimado. El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁴⁹ hace referencia a «todo miembro del público» y es lo habitual en la referencia a individuos y personas. Lo que tiene especial interés es analizar la cuestión de la cualificación del sujeto solicitante a los efectos de la garantía del derecho.

⁴⁹ Dentro del “Principio 4” del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

Cabe tener en cuenta que la libertad de expresión e información en la que se enmarca el derecho de acceso a la información pública ha sido especialmente protegida y cualificada para los periodistas. Y así se reconocía inicialmente el derecho a buscar información a estos sujetos en la Comunicación N° 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999 (§ 13.4). Y así lo parece como punto de partida en la Observación general n° 34 del CDH de 2011 cuando afirma que el:

«derecho de acceso a la información, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto, incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos⁵⁰ y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad⁵¹» (§ 18).

Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública se ha generalizado a todo sujeto y, la especial intensidad de su protección se ha extendido a otros sujetos cualificados que tienen especial vinculación con el control del poder público.

En esta dirección la misma Observación general n° 34 del CDH de 2011, aunque no directamente referida al acceso a la información pública, señala que “en la función periodística participan una amplia variedad de personas”, entre ellos, «autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios» (§ 44).

Y en esta dirección, destaca el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán⁵². Se parte de la especial protección de acceso a la información para periodistas. No obstante, en este caso el solicitante era cualificado pues «es consultor jurídico de una

⁵⁰ Vid. comunicación N° 633/95, *Gauthier c. el Canadá*.

⁵¹ Vid. la comunicación N° 1334/2004, *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán*.

⁵² Comunicación N° 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

asociación pública de derechos humanos y como tal se puede considerar que tiene funciones especiales de "vigilancia" sobre cuestiones de interés público».

Y las funciones periodísticas y de vigilancia de cuestiones de interés público, van más allá de los medios:

«el ejercicio de esas funciones no se limita a los medios de comunicación ni a los periodistas profesionales, sino que también puede extenderse a las asociaciones públicas o a los particulares (§ 6.3). Cuando, en el ejercicio de esas funciones de "vigilancia" en relación con cuestiones que son motivo de legítima inquietud para la población, las asociaciones o los particulares necesitan tener acceso a información en poder del Estado, como en el asunto que se examina, esas peticiones de información merecen estar protegidas por el Pacto, como lo está la prensa. La transmisión de información a una persona puede permitir que esa información circule en la sociedad, de forma que esta la conozca, tenga acceso a ella y la evalúe». (§ 7)

Por ello, se entiende con claridad que no se reserva a los periodistas dicha prevalencia en el derecho de acceso a la información pública. (§ 6.3 y ss.)

3.5 El ejercicio del derecho de acceso a la información pública

No es necesario acreditar un interés legítimo para el acceso a la información pública

El Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán⁵³ afirma expresamente que no es necesario interés legítimo para solicitar la información

⁵³ Comunicación N° 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

«se debe proporcionar la información sin que sea necesario probar un interés directo o una participación personal para obtenerla, salvo en los casos en que sea aplicable una restricción legítima» (§ 6.3 y ss.).

Obligación general del Estado de facilitar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha de ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo. Y en general se afirma como Principio 5 de los Principios de la organización «Artículo 19»⁵⁴.

Así, «Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente». Ha de haber «sistemas internos abiertos y accesibles»; «los órganos designarán a una persona que se encargará de dar curso a estas solicitudes y de garantizar el cumplimiento de la ley». Asimismo es necesario que «los órganos públicos ayuden a [...] reformular solicitudes» si es necesario. También se reconoce «la posibilidad de rechazar las solicitudes frívolas o insultantes». Y la obligación de imponer «plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique».

Y sobre esta base, el Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁵⁵ requiere que las entidades públicas «establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para asegurar el derecho del público de recibir la información». Se afirma también la necesidad de «límites de tiempo estrictos para el procesamiento de las solicitudes de información». También se imponen «razones sustantivas por escrito de la negación o negaciones».

⁵⁴ ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

⁵⁵ Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

En la Declaración de los relatores de 2004⁵⁶ expresamente se afirma del derecho de acceso a la información pública que «el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo».

La Observación general n° 34 del CDH de 2011 (§ 19) exige un «Acceso fácil»:

«Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto».

En el Dictamen CDN del caso Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán⁵⁷ se afirma la obligación de que «los Estados Partes deben hacer todos los esfuerzos para garantizar el acceso fácil, rápida, efectiva y práctica a dicha información (ibíd., §. 19)» (§ 7, con remisión a su Observación General n° 34).

Por su parte, la mayoría de estas exigencias se reflejan en las disposiciones de la Convención de Aarhus (en especial en el art. 4).

También para el caso de las entidades internacionales la Declaración conjunta de los relatores de 2006⁵⁸ recoge los elementos básicos del derecho de acceso a la información pública que deben recogerse en las normativas o «políticas» que adopten.

Procedimiento de acceso ha de ser gratuito o a precios razonables y que no disuadan

Por cuanto a la gratuidad, el Principio 5 del los Principios de la organización «Artículo 19»⁵⁹ afirma que las «solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio». Se hace referencia a tarifas progresivas dependientes del costo

⁵⁶ Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

⁵⁷ Comunicación N° 1470/2006, 28 de marzo de 2011.

⁵⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

⁵⁹ ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

real de recuperar y suministrar la información. Se contempla que «debería suprimirse o reducirse considerablemente para las solicitudes de información personal o de interés público» y, por el contrario, «tarifas más altas a las solicitudes comerciales».

El Informe de la ONU del año 2000 («normas de la ONU»)⁶⁰ señala que los costos «no deben ser tan altos que desmotiven a potenciales solicitantes, negando la intención de la misma ley».

Por su parte, el Convenio de Aarhus en su artículo 4. 8º bastante específico, habla de una «cuantía razonable» en todo caso transparente, con posibles exenciones.

3.6 Los límites a los límites al derecho

Dado que el derecho de acceso a la información pública se inserta en el contenido de la libertad de expresión e información, se proyectan las exigencias respecto de los límites a estos derechos: las fijadas por la ley, con objetivos legítimos necesarios y que resulten proporcionales. Cabe recordar en este sentido el artículo 19. 3º PIDCP:

«3. El ejercicio del derecho [...] puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas»

El Principio 4 de los Principios de la organización «Artículo 19»⁶¹ afirma que «Las excepciones se definirán con claridad y precisión y estarán sujetas a criterios estrictos de "daños" e "interés público"». Se elabora un test de «tres condiciones estrictas». En primer

⁶⁰ Dentro del «Principio 4» del Informe del Relator Especial, *Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión*, ONU Doc. E/CN.4/2000/63, 18 enero 2000, págs. 30 y ss., cit.

⁶¹ ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

término, «La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley». A este respecto, se indica que la ley debe establecer una lista de motivos de la restricción, y las «excepciones estarán muy bien definidas» y «Se basarán en el contenido más que en el tipo de documento». Y «estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo» por si decae la motivación. En segundo lugar, «La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin», no basta con que esté en la lista de límites de la ley, sino que se «deberá demostrar que la divulgación de la información lesionaría gravemente ese fin legítimo». En tercer lugar, se exige que «El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación», como puede ser el de descubrir la corrupción.

También cabe tener en cuenta el Principio 8 de esta organización, sobre la relación con otras leyes, por cuanto se afirma que «Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas». Se trata de interpretar de conformidad al derecho de acceso a la información pública las leyes y de lo contrario, modificar tales leyes, especialmente teniendo en cuenta la privacidad y protección de datos.

Siguiendo estos principios, el Informe de la ONU del año 2000 (“normas de la ONU”) afirma al respecto que:

«las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado» (§ 20).

La Declaración de los relatores de 2004 recoge los anteriores principios y señala que ha de haber un «sistema restringido de excepciones». La carga de la prueba de que concurren las mismas será por la autoridad y «se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño

sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información». ⁶²

Respecto del ámbito de la información secreta por seguridad u otros motivos se exige que las leyes deben definir «con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios». Señalando con claridad el sistema de clasificación y los plazos del secreto⁶³. Se afirma también un principio respecto de la concurrencia del acceso a la información pública con otras normas y su posible conflicto:

«En caso de discrepancias o conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación». Esta afirmación, siguiendo el Principio 8 de la organización del «Artículo 19» pretende asentar una prevalencia del acceso a la información pública al tiempo de una interpretación restrictiva de leyes sobre la confidencialidad. A este respecto, las cuestiones de privacidad y protección de datos no están muy desarrolladas en este nivel internacional.

Sin duda para esta cuestión es obligado acudir como punto de partida a la Observación general n° 34 del CDH de 2011, en concreto al apartado «Aplicación del párrafo 3 del artículo 19» (§ 21-36) en el que de manera muy precisa y con referencia a todos los antecedentes, el CDN señala cómo deben ser interpretados y aplicados los límites de la libertad de expresión e información. Y tales parámetros deben proyectarse para el más concreto derecho de acceso

⁶² Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

⁶³ «Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes. Sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación "secreta" para evitar la divulgación de información que es de interés público. Las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos. Dichas leyes deberán estar sujetas al debate público.»

a la información pública. Y ya en concreto para el acceso a la información pública, señala que «Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información», cuestión que se vincula a los límites generales del artículo 19 que se analizan de manera bien concreta.

Especialmente interesa ver la aplicación de tales límites al acceso a la información pública por el CDH. Así, en el Dictamen CDN del caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México de 2012⁶⁴ sobre el acceso a papeletas electorales. Ahí se aplica los límites a partir de su doctrina general relativa al artículo 19 PIDCP (§ 7.5). En este supuesto se alega la finalidad de garantizar el proceso electoral y se menciona también “la protección del orden público, de conformidad con la ley y para la validez de los derechos de los electores” (§ 7.7.). Se señala además que el solicitante accedió a recuentos ciudadanos de 300 distritos del país al azar, la naturaleza de la información.

El artículo 4. 4º del Convenio de Aarhus regula las limitaciones al derecho sobre la base de una serie de causas que «deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones en el medio ambiente.»

⁶⁴ Comunicación 2202/2012, CDN, caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, de 18 de julio de 2013.

4. OBLIGACIONES RESPECTO DE LAS GARANTÍAS AL DERECHO Y GARANTÍAS INTERNACIONALES

4.1 Obligaciones de los estados de conferir garantías ante una autoridad independiente y garantía judicial

Uno de los elementos básicos de este derecho es garantizar la existencia de una vía efectiva de recurso previo para no cargar necesariamente con una por lo general lenta y costosa vía judicial.

El Principio 5 de la organización «Artículo 19»⁶⁵ incluye el «derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente», garantizada «por el procedimiento de designación de su jefe o de los integrantes de su junta directiva», que habrá de contar con «profesionalidad, independencia y capacidad». El recurso será «ágil y lo menos costoso posible». La autoridad deberá tener plenas facultades para investigar, con posibles testigos, poder de «obligar al órgano público a proporcionar la información» e incluso «la facultad de remitir a los tribunales los casos en los que haya pruebas de obstrucción ilícita del acceso o destrucción intencional de documentación.» Las denegaciones de esta autoridad serán recurribles judicialmente.

Estos principios se siguen de algún modo en la Declaración de los relatores de 2004⁶⁶ afirma un recurso ante un órgano independiente con poderes:

«Aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.»

⁶⁵ ONG «Artículo 19», «El derecho de saber del público: Principios ... cit.

⁶⁶ Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de 6 de diciembre de 2004, cit.

Por su parte, la Observación general nº 34 del CDH de 2011 afirma que

«Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta» (§ 19).

Por su parte, el Convenio de Aarhus garantiza esencialmente un recurso judicial frente a denegaciones del acceso a la información. Sin embargo, uno de los elementos básicos de este derecho es, además, garantizar la existencia de una vía efectiva de recurso previo.

4.2 Garantías y exigibilidad internacional

Cabe recordar que en razón del artículo 2 del PIDCP cada Estado Parte se compromete respetar los derechos reconocidos, en nuestro caso el artículo 19, así como a adoptar las normas o medidas «que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos» (art. 2. 2º). De igual modo es obligatorio que sea posible «interponer un recurso efectivo» frente a las violaciones del derecho en cuestión y se desarrollarán las «posibilidades de recurso judicial» (art. 2. 3º b), cuyas decisiones habrán de asumir. En el caso de una resolución favorable, se entiende en razón de la Observación General núm. 31 el Comité de Derechos Humanos ha precisado que el recurso efectivo quedaría vacío si no (hay) una reparación «a las personas cuyos derechos del Pacto han sido violados». Dicha reparación «puede entrañar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes, así como al sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos».

Los recursos internos en la vía nacional son sin duda el mecanismo más efectivo para hacer valer el acceso a la información pública interpretado de conformidad del artículo 19 PIDCP. No obstante, este tratado también prevé la garantía internacional. Así, cabe tener en cuenta que el Estado debe estar obligado por el Primer Protocolo Facultativo del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1996⁶⁷. Es un tratado internacional específico que faculta al CDH para recibir y considerar comunicaciones de individuos que consideren que se les han violado los derechos del pacto, siempre que se haya agotado la vía interna de protección. El CDH es un grupo de 18 expertos independientes que se reúnen tres veces al año. El Comité de Derechos Humanos no puede examinar una denuncia si el mismo asunto está siendo examinado por otro mecanismo de examen o arreglo internacional que ofrezca una protección más amplia (por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos). Las decisiones del CDH son inapelables y si consideran que hay una violación del derecho por el estado, invitará al Estado parte a que presente información sobre las medidas que haya adoptado para dar efecto a sus conclusiones y recomendaciones. Estas decisiones no son obligatorias y no hay mecanismos coercitivos para hacerlas cumplir, aunque suelen ser cumplidas por los Estados.

Las decisiones del CDH son una interpretación autorizada de los tratados respectivos. Contienen recomendaciones al Estado parte en cuestión, pero no son jurídicamente vinculantes.

⁶⁷ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976. Para enero de 2010, tenía 113 miembros y 35 signatarios, entre ellos todos los de Iberoamérica, excepto Cuba y Haití y la Unión Europea.

CONSTRUYENDO UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA: GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BRASIL.

BUILDING A TRANSPARENCY CULTURE: OPEN GOVERNMENT AND ACCESS TO INFORMATION POLICIES IN BRAZIL

Luma Poletti Dutra

Periodista. Master en Comunicación por la Universidade de Brasilia

Investigadora del Observatorio da Midia

Universidade Federal do Espirito Santo

Lumadutra@gmail.com

Fernando Oliveira Paulino

Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidade de Brasilia

Director de relaciones internacionales de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación.

Paulino@unb.br

PARTIENDO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LAI), QUE CREA MECANISMOS PARA QUE TODOS LOS CIUDADANOS TENGAN ACCESO A LOS DATOS PRODUCIDOS Y/O TUTELADOS POR EL ESTADO, ESTE CAPÍTULO PRESENTA UN BREVE PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BRASIL. Destacase algunas acciones que, en conjunto con la LAI buscan introducir una cultura de transparencia en la administración pública brasileña. El texto también hace un relato de la tramitación de la Ley de Acceso en el Congreso Nacional brasileño, los principales actores envueltos, las resistencias enfrentadas, y expone algunos datos acerca de la aplicación de la Ley en sus tres años de vigencia. El rescate de la historia de políticas de acceso y la adopción de prácticas de gobierno abierto indican un proceso gradual de transición de una cultura de opacidad del poder hasta una cultura de transparencia, pero la tarea de popularizar las

políticas acceso a información se muestra imprescindible para que este movimiento sea realmente disfrutado por todos.

APPROVED IN NOVEMBER OF 2011, THE LAW 12.527 KNOWN AS ACCESS TO INFORMATION ACT (OR LAI, IN PORTUGUESE) PRESCRIBES THE «OBSERVANCE OF PUBLICITY AS A GENERAL RULE AND THE SECRECY AS AN EXCEPTION» (ART. 3RD). In 2015 the act completes three years of execution, and its process of enforcement has been marked by a series of disputes between official sectors considered opaque, with little transparency culture, and organizations from civil society that demands and defends the access to information right.

For a long time, the Brazilian public service wouldn't allow citizens to access public information without presenting prior justification, establishing difficulties to promote an Open Government culture. Therefore, public employees assumed the position of owners of the information produced by the State, not keepers. The Access to Information Act represents an attempt to change this tradition, providing mechanisms to make the Brazilian State more open to its citizens.

The regulation of access to public information in Brazil was materialized by the Access to Information Act; however, it wasn't the first law to address this issue. Over the years the Brazilian State had already implemented some laws and decrees related to the management of files and availability of public documents (some acts, in fact, restrained more than facilitated the access).

This article presents an overview of access to public information policies in Brazil, the legislative process that resulted in the enactment of Access to Information Act, and finally some surveys about the application of the Act on its first three years.

INTRODUCCIÓN

Por mucho tiempo, la lógica del sistema administrativo público en Brasil no permitió al ciudadano acceder a las informaciones sin presentar una justificación previa. Muchos servidores públicos actuaban como propietarios de las informaciones producidas por el Estado, y no como tutores. La Ley 12.527, conocida como *Lei de Acesso à Informação* (LAI) fue aprobada en noviembre de 2011, y busca ser uno de los instrumentos de transformación de esta tradición, fortaleciendo mecanismos para que el Estado brasileño sea más abierto a los ciudadanos.

La regulación del derecho de acceso a información pública en Brasil se materializó con la Ley de Acceso, sin embargo, esta no fue la primera normativa sobre este tema. A través de los años, el Estado ha aprobado medidas referentes a la gestión de archivos y la oferta de documentos (en efecto, algunas reglas restringían más que facilitaban el acceso). Así, a continuación será presentado un panorama de las políticas de acceso a informaciones públicas del país. En seguida recuperaremos el proceso de tramitación de la Ley de Acceso a Información, presentando algunos de los debates que permearon su aprobación por el Congreso Nacional, y, al final serán discutidas algunas encuestas acerca de la aplicación de la Ley en sus tres primeros años de vigencia.

1. GOBIERNO ABIERTO Y POLÍTICAS DE ACCESO A INFORMACIONES PÚBLICAS

En 2010 Unesco y la Contraloría-General de la Unión (CGU) iniciaron el Proyecto de Cooperación Técnica “*Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã*”. El proyecto

duró cuatro años y sus objetivos inmediatos eran: diagnosticar aspectos culturales e institucionales relacionados al acceso a informaciones públicas en el Poder Ejecutivo Federal, desarrollar mecanismos institucionales y organizacionales que permitan a la administración pública promover el acceso a información, y, por fin, promover acciones de divulgación y concientización de lo derecho de acceso a informaciones públicas entre los ciudadanos.

Uno de los resultados del proyecto fue una investigación desarrollada por el sociólogo Roberto DaMatta¹, que analizó la percepción de los funcionarios públicos federales en relación al tema del acceso a información. El estudio arrojó cuestiones interesantes, que indican, por ejemplo, la manera en que algunos funcionarios ven al ciudadano: de modo infantilizado, como individuos que necesitan la tutela del Estado, o de otros intermediarios, para tener acceso y comprender informaciones producidas por la administración pública. Después de conducir una serie de entrevistas, DaMatta concluye que, de modo general, la mayor parte de los funcionarios públicos federales está de acuerdo en que el Estado es el guardián de la información, aunque esta pertenece a sociedad.

Hay órganos, sin embargo, en que fue identificada una especie de ‘cultura del pendrive’, en la cual algunos funcionarios se apropian de datos e informaciones que están bajo su responsabilidad, sin compartirlos con sus colegas ni posibilitando la agregación de estos insumos de conocimiento en beneficio de los ciudadanos interesados, lo que, a su vez, expone los inconvenientes de la falta de una política general para la gestión de información calcada en directrices claras y uniformes (Ibíd. p. 12, trad. nuestra).

La investigación también ha revelado algunas fragilidades, como la falta de normalización en la atención de pedidos de información y la poca oferta de documentos en formato digital. En 2011, cuando fue realizada, la mayoría de los funcionarios entrevistados afirmaba que el gobierno federal no estaba preparado para cumplir con la Ley de Acceso a

¹ R. DAMATTA. *Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro*, Controladoria-Geral da União, [SL] 2011. Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Información, e indicaban cuestiones operacionales, culturales y organizacionales que deberían ser modificadas para que esta norma fuera aplicada de modo satisfactorio.

En general, es posible afirmar que hay un movimiento que tiende a la apertura y concientización sobre la importancia de la transparencia. Todos los órganos y entidades participantes de la encuesta desarrollan algún tipo de práctica en el campo de la transparencia, con amplio uso de los sitios electrónicos para la publicación de noticias, informaciones, servicios y/o informes (...). Por otro lado, los desafíos deberán ser enfrentados para la aplicación correcta de la Ley. El primero de ellos es el enfrentarse a la cultura del secreto, identificada principalmente en la constante preocupación con el 'mal uso' de las informaciones por el público, y con la 'mala interpretación' o 'descontextualización de las informaciones'. La búsqueda por control de las informaciones – o de lo que está siendo informado, para quién y con cual objetivo – apareció como una práctica recurrente (Ibíd. p. 18, trad. nuestra).

Cuando se firmó el proyecto de cooperación, la Ley 12.527/2011 aún no había sido aprobada, así, el PL 5.228/2009² fue utilizado como referencia en el documento: «La estructuración de este proyecto de ley se coloca en el centro de la Política de Estado actual para con el tema»³. La necesidad de una norma de promoción del derecho de acceso, que aún se tramitaba en aquella época, ya era vista como principal medida para la implantación de un régimen de acceso a informaciones públicas en el país. Todavía, antes de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información, Brasil tenía un historial de leyes y decretos que trataban de este tema, como la Ley 8.159, de 1991; la Ley 9.051, de 1995; el Decreto n° 2.134, de 1997; la Ley 9.507, de 1997; el Decreto n° 2.910, de 1998; el Decreto n° 2.942, de 1999; la Ley Complementar n° 101, de 2000; el Decreto n° 4.073, de 2002; el Decreto n° 4.553, de 2002; el Decreto n° 5.301, de 2004; la Ley n° 11.111, de 2005 y la Ley Complementar n° 131, de 2009.

² El PL 5.228/2009 fue el Proyecto de Ley de Acceso a Información enviado por el Ejecutivo Federal para el Congreso

³ PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. *Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã*, Brasília, 2010.

Además de los referidos instrumentos normativos, es importante destacar otros ítems constitucionales que tratan de este tema: el Art. 5, que trata de los derechos fundamentales, Art. 37, que determina que la administración pública debe ofrecer a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, *publicidad* y eficiencia, y el Art. 216, que trata de la gestión de la documentación gubernamental.

En diciembre de 2002, a cuatro días de dejar la Presidencia da República, Fernando Henrique Cardoso publicó el Decreto nº 4.553, que regularizaba el acceso a documentos públicos. El texto fue producido por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia, y en la práctica, aumentó los límites de secreto de todas las categorías de documentos producidos por el gobierno (reservados, confidenciales, secretos y ultra secretos), en caso de los documentos ultra secretos (cuyo plazo máximo de restricción de acceso era 50 años) permitía que fueran renovados indefinidamente, es decir, la norma de entonces posibilitaba el secreto eterno⁴.

Al contrario de lo que se esperaba, el gobierno Lula no revocó el decreto de ‘sigilo eterno’ ni demostró sensibilidad en el sentido de enviar un proyecto de ley de acceso que diera una respuesta a la nueva situación del país y a las nuevas demandas sociales de información. (...) Hubo en el gobierno Lula la publicación de decretos, leyes, medidas provisionales y portarías que no fueron al centro del problema, que sería la revisión de los plazos de sigilo, y la extensión de la ley a todas las esferas del Estado⁵.

En el trayecto de las políticas públicas para promoción de la transparencia también se destaca la creación de la Contraloría-General de la Unión en 2001, iniciativa encargada de, entre otras cosas, conducir acciones de transparencia, control interno y prevención de la corrupción en el Poder Ejecutivo Federal. En 2003, fue instituido en la CGU el Consejo de

⁴ En Junio de 2011, el ex-presidente Fernando Henrique Cardoso dijo que firmó el decreto nº 4.553 sin leerlo previamente. C. CAMPANERUT, <<FHC diz que assinou sigilo eterno de arquivos políticos ‘sem ler’>>, en *UOL Notícia*, 30-06-2011. Recuperado el 15-10-2014 de: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.htm>

⁵ S. NASCIMENTO, G. M. RODRIGUES, L. KRAEMER, *Imprensa e transparência pública: análise de reportagens produzidas no primeiro ano da Lei de Acesso à Informação*. In: Conferência ICA de Comunicação na América Latina, 4., 2014, Brasília. Anais...Brasília: ICA 2014. p. 679-687.

Transparencia Pública y Combate a la Corrupción, órgano colegiado y consultivo que tiene el objetivo de debatir y sugerir medidas de perfeccionar los sistemas de control y fortalecer la transparencia en la gestión pública, y que cuenta con la participación de representantes de organizaciones civiles.

Otro marco de las políticas de acceso a información fue la creación del Portal de Transparencia⁶, que empezó sus actividades en noviembre de 2004, administrado por la Contraloría-General de la Unión, y que ofrece informaciones detalladas acerca de los gastos del gobierno federal. Además de eso, diversas acciones han sido desarrolladas por la *Open Government Partnership*: en septiembre de 2011 se creó el Plan de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto⁷ y en abril de 2012 se instituyó la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos⁸. Basado en la Ley de Acceso, el Tribunal Superior Electoral determinó en 2012 que las rendiciones de cuentas de donaciones para campañas políticas sean presentadas antes del día de la votación, y no solamente en la rendición final de cuentas, como se previa en la Ley Electoral.

Tomando en cuenta experiencias internacionales, Angélico⁹ identifica los principales obstáculos para la aplicación de leyes de acceso a información tanto por la parte institucional (la “oferta”), como por parte de los usuarios (la “demanda”). Al contrastar estas dificultades institucionales de aplicación identificadas a partir de experiencias internacionales con la realidad brasileña (basándose en el texto de la Ley 12.527 y en un *survey* aplicado en

⁶ Portal de Transparencia. Recuperado el 20-04-2015 en: <http://www.transparencia.gov.br/>

⁷ Plan Nacional sobre Gobierno Abierto. Recuperado el 15-09-2014 en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm

⁸ Infraestructura Nacional de Datos Abiertos. Recuperado el 15-09-2014 en: <http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/>

⁹ F. ANGÉLICO. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil*, dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo 2012. Recuperado el 15-05-2015 en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>

determinados grupos sociales), el autor observa que en la ley brasileña el obstáculo del alcance limitado fue superado, pero aún cuestiona las asimetrías en los procesos de implantación en las diferentes esferas del Estado. Angélico también destaca la inexistencia de un órgano fiscalizador independiente, y que el texto de la ley tampoco previó los casos de no-respuesta como una violación al derecho a información. En relación a los obstáculos a la implementación por parte de la “demanda”, el autor apunta a algunas evidencias como el grado de desconocimiento de la norma por los ciudadanos y la falta de apoyo de determinados grupos sociales.

A partir de este panorama concluimos que, aunque los instrumentos normativos sean muy importantes, la política de acceso a información debe ir más allá de la ley e incluir una serie de procesos y políticas públicas relacionadas a: capacitación de servidores públicos, gestión de información, inclusión digital y concientización de la población, trabajos integrados entre bibliotecas, archivos, comunicación electrónica y producción de información sobre el gobierno. Todas esas etapas establecidas a partir del marco regulatorio constituyen un modelo de gestión de información.

La aprobación de la Ley de Acceso a Información es considerada una etapa importante en el proceso de desarrollo de las políticas de transparencia en Brasil. Ella consolida y define el marco regulatorio del acceso a las informaciones públicas, sin embargo, solamente la ley no garantiza el cambio de cultura de opacidad para cultura de transparencia, pero representa una de las fases de este proceso.

2. TRAYECTORIA DE LA LEY DE ACCESO A INFORMACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

En septiembre de 2003 la Asociación Brasileña de Periodismo Investigativo (ABRAJI– en portugués) organizó en Brasilia el I Seminario Internacional sobre Derecho de Acceso a Informaciones Públicas. Como resultado del evento nació el Fórum de Derecho de Acceso a Informaciones Públicas, cuya creación se asemeja a iniciativas de otros países, como el grupo Oaxaca en México, que reunió a investigadores, periodistas y organizaciones de la sociedad civil para reclamar la aprobación de una Ley de Acceso mexicana. La propuesta del Fórum fue similar: reunir organizaciones para promover e incentivar el debate acerca del derecho de acceso a informaciones públicas en Brasil y defender la creación de una ley que asegure el acceso a documentos producidos y tutelados por la administración pública.

En febrero de 2003, el diputado Reginaldo Lopes presentó un Proyecto de Ley (PL) reglamentando el inciso XXXIII del art. 5º de la Constitución Federal, que trata del derecho de los ciudadanos a acceder a informaciones públicas. El PL 219/2003 establecía el plazo máximo de 15 días para la presentación de informaciones, determinaba que la regla fuera aplicada a los Tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal y distrital), sin embargo, el texto no designaba a internet como principal plataforma de acceso a los documentos.

En mayo de 2003, el PL 219 fue aprobado por la Comisión de Trabajo de Administración y Servicio Público de la Cámara de los Diputados. De allá el texto fue para la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía (CCJC), cuya aprobación salió en diciembre de 2004. El proyecto quedó parado, y solamente fue retomado tres años después, en 2007, cuándo la Mesa Directora de la Cámara de Diputados unió el PL 219/2003 a otros proyectos relacionados al tema.

En abril de 2009, el Fórum de Derecho de Acceso organizó el segundo Seminario Internacional sobre Derecho de Acceso a Información Pública. En dicha ocasión, la ministra de Casa Civil, Dilma Rousseff, se comprometió a enviar en las semanas siguientes al evento un Proyecto de Ley de Acceso a Información al Congreso.

En mayo de 2009, se unió el PL 219/2003 con el PL 5.228/2009, enviado a la Cámara de los Diputados por la Presidencia de la República. El texto del proyecto del Ejecutivo incluyó a varios ministerios y secretarías (Casa Civil, Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa, *Advocacia Geral da União*, Secretaría de Derechos Humanos, Gabinete de Seguridad Institucional, Secretaría de Comunicación Social y CGU), y fue estructurado a partir de un modelo básico elaborado en 2005 por el Consejo de Transparencia Pública y Combate a Corrupción de la CGU, con participación de la ONG Transparencia Brasil.

La Cámara de Diputados creó una Comisión Especial para analizar el proyecto, después de un amplio debate (y de nuevamente pasar por la CCJC), finalmente, la Cámara aprobó el proyecto en abril de 2010. Tras eso, el documento siguió para el Senado con la identificación de Proyecto de Ley de la Cámara (PLC) 41/2010. En mayo de 2010, el PLC llegó a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC) del Senado brasileño. En junio de mismo año, el proyecto fue analizado positivamente por la CCJC y pasó para análisis en las comisiones de Ciencia, Tecnología, Innovación, Comunicación e Informática (CCT), y de Derechos Humanos y Legislación Participativa. Ambas emitieron pareceres favorables al proyecto, que fue aprobado. Por fin, el texto llegó a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CRE) entonces presidida por el senador y expresidente Fernando Collor.

Collor asumió la relatoría del texto en agosto de 2011, y propuso diversos cambios, presentando un proyecto sustitutivo al PLC 41/2010. El texto del sustitutivo de Collor

establecía cambios considerables, tales como la continuidad del secreto eterno para algunos documentos, la ampliación del rol de autoridades que podrían clasificar documentos en grado ultra secreto, la sustitución de la obligatoriedad por la posibilidad de divulgación de informaciones en internet y la exigencia de justificación para solicitar informaciones.

Además, el proyecto sustitutivo de Collor suponía la vuelta del grado de secreto confidencial (diez años de acceso restringido), la atribución de carácter consultivo a la Comisión Mixta de Reevaluación de Informaciones (y no decisorio), y el fin de la desclasificación automática de documentos clasificados después del término de sus plazos.

En octubre de 2011, el proyecto sustitutivo presentado por Collor fue rechazado en el plenario del Senado y se mantuvo la tramitación del texto del PLC 41/2010 con algunas modificaciones en la redacción que no alteraron su esencia.

Después de tramitarse en el Senado, la Ley fue aprobada por el Poder Legislativo en 25 de octubre de 2011 y sancionada por la presidenta Dilma Rousseff en 11 de noviembre de 2011. La versión final de la norma concedió, a los órganos de la administración pública, un plazo de seis meses para adecuarse a las exigencias de la norma. Finalmente, en mayo de 2012 la Ley de Acceso a Información empezó a surtir efectos plenamente.

Observando el proceso de tramitación de la Ley de Acceso, hay que hacer notar que el tema suscitó una discusión de carácter multipartidario, en que los parlamentarios de la base oficialista y los de oposición asumirían posturas semejantes en favor de la transparencia. Inicialmente hubieron dos conflictos relacionados al tema: de un lado la búsqueda por la elucidación de hechos históricos relativos al período de la dictadura militar (no es coincidencia que la ley fue sancionada en el mismo día de la creación y nominación de los miembros de la Comisión Nacional de la Verdad, encargada de investigar posibles violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1946 y 1988), y, por otro lado, un temor

relacionado al tratamiento que sería dado a la aplicación e impacto de nueva ley en los asuntos considerados estratégicos para el Estado.

A pesar de ser considerada positiva en algunos aspectos (en relación a su alcance de aplicación, por ejemplo), la LAI ha recibido críticas especialmente porque no determinó la creación de una entidad independiente responsable especialmente por el manejo de la aplicación de la norma. Aunque pesen las críticas, no existen dudas de que tener un respaldo legal que asegure el derecho de acceso a información puede ser considerado un mecanismo de mejora para el sistema democrático.

3. TRES AÑOS DE LA LAI

Según la Secretaria-Ejecutiva de CGU, en los tres primeros años de aplicación de la Ley de Acceso a Información (LAI) fueron invertidos cerca de R\$ 165 mil en acciones relacionadas a la implementación de la norma, además, entre 2010 y 2013 fueron invertidos R\$ 2,5 millones en el Acuerdo de Cooperación Técnica entre CGU y UNESCO. Es importante saber la cantidad de recursos alocados a la implantación de la norma porque suelen indicarnos el nivel de compromiso de la administración pública con la consolidación de los principios de la ley. Un informe publicado en noviembre de 2014 por el *Centre for Freedom of Information* apunta que en 2013 la mayoría (62,5%) de los 33 comisarios de diversos países informó que sus recursos financieros y humanos eran insuficientes para el cumplimiento de las responsabilidades de su cargo. En el año siguiente el escenario de insuficiencia de recursos siguió predominando.

De acuerdo con la encuesta de CGU¹⁰, el gobierno federal recibió más de 270 mil solicitudes de información en los tres años de aplicación de LAI, y 98,33% de ellas fueron respondidas con un tiempo medio de 13,88 días (la ley determina que el plazo de cumplimiento es de 20 días, postergados por diez más desde que se presente la justificación). La mayor parte de los pedidos está relacionado a economía y finanzas (12,29%), temas sobre la administración pública (11,36%) y bienestar social (6,84%). La CGU clasificó solicitudes por estados brasileños. Los que más solicitaron información fueron São Paulo (25,5%), Rio de Janeiro (13,14%) y Minas Gerais (10,02%).

Por otro lado, el escenario cambia en los niveles administrativos estatales y municipales. Según la Escala Brasil Transparente¹¹, después de tres años de vigencia aún hay dos estados cuyos gobiernos no han reglamentado localmente la aplicación de la Ley de Acceso: Amapá y Rio Grande do Norte. En contrapartida, los gobiernos de Ceará y São Paulo fueron los mejor evaluados en la aplicación de la transparencia pública. En ámbito municipal la situación es más preocupante: 63% de los 492 municipios evaluados por la Escala Brasil Transparente (una muestra de poco menos de 10% de los 5570 municipios brasileños) sacaran nota cero en transparencia pública. De lo total de ciudades analizadas, 424 aún no habían reglamentado la ley.

La ONG Artículo 19 también realiza un monitoreo de la aplicación de la Ley de Acceso en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federal. En el informe publicado en 2015, la ONG hace una encuesta de la aplicación de la Ley en 51 órganos públicos, evaluando

¹⁰ Controladoria-General de la Union <<Em três anos, o Executivo Federal recebeu mais de 270 mil pedidos de acesso à informação>>, GCU, 15-05-2015. Recuperado el 07-06-2015 en: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/em-tres-anos-executivo-federal-recebeu-mais-de-270-mil-pedidos-de-acesso-a-informacao>

¹¹ Índice creado por la CGU que mide el grado de transparencia pública del poder Ejecutivo en los estados y municipios. Recuperado el 07-06-2015 en: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

aspectos de transparencia activa y pasiva. Se observó que el poder ejecutivo cumple de modo más completo los criterios de transparencia activa, o sea, aquella relacionada a acciones desarrolladas por iniciativa del propio Poder Público, que los demás poderes.

Para analizar el cumplimiento de transparencia pasiva, o sea, aquella resultante de solicitudes de los ciudadanos, se evaluaron la cantidad de pedidos atendidos y la calidad de las respuestas recibidas. De los 255 pedidos hechos, 68,2% fueron integralmente respondidos, en cuanto que 23,2% han sido contestados parcialmente, 5,5% fueran negados y 2% no fueron respondidos (en este caso, especialmente las solicitudes remitidas a órganos del Judiciario). Se verificó que el Ejecutivo Federal fue el poder que mejor contestó a las demandas, mientras que en los demás fueron observados algunos problemas recurrentes como: ausencia de un Servicio de Información al Ciudadano (SIC), solicitudes no respondidas, exigencia de identificación del solicitante como persona física y dificultad para protocolar recursos.

Una de las cuestiones presentes en las solicitudes hechas por Artículo 19 en la evaluación de transparencia pasiva fue sobre los recursos alocados en los órganos públicos para la implementación de LAI. Las respuestas muestran que, en el Ejecutivo, la gran mayoría de los órganos afirma que no disponen de un presupuesto específico, y que utilizan recursos y estructuras ya existentes en el proceso de implementación de la ley. El único órgano que afirmó tener presupuesto específico para LAI fue la CGU. Según la ONG, este panorama está lejos de ser el ideal:

Este escenario, verificado por dos años consecutivos, es problemático, una vez que la implementación de una nueva ley requiere cambios estructurales, tanto tecnológicos cuanto culturales, que sin investimentos específicos poden ser perjudicados o colocados en según plan. Además, la calidad de

las respuestas depende necesariamente de gestión documental y organizacional dentro de los órganos, lo que, invariablemente, requiere recursos humanos, físicos y financieros¹².

Artículo 19 recomienda la creación de un órgano independiente de monitoreo de la LAI, con participación de la sociedad civil y autonomía política en relación a otros órganos para mejorar la implementación de la Ley.

Cuando la LAI cumplió tres años de vigencia, la Asociación Brasileña de Periodismo Investigativo publicó el *2º Relatório de Desempenho da Lei de Acesso à Informações Públicas – Avaliação, sugestões e críticas do uso da Lei por Jornalistas*. El informe está basado en experiencias de 87 periodistas que utilizan la LAI en el trabajo y muestra que el Ejecutivo fue el poder más demandado por esos profesionales en las tres esferas administrativas (Federal, Estatal y Municipal). Todavía, la calidad del acceso a la información cambia: en cuanto 52% reportaron problemas para solicitar informaciones en el Ejecutivo Federal, 81% dijeron haber encontrado alguna dificultad en el Ejecutivo Estatal, y 57% en el poder Ejecutivo Municipal.

Entre las dificultades que enfrentan los periodistas, informaciones sobre datos administrativos (referentes a contratos, repases y salarios de servidores) priman las historias de datos negados por los gobiernos (tanto a nivel federal, estatal y municipal). Entre las sugerencias ofrecidas por profesionales que participaron en la encuesta para mejorar la aplicación de la ley están: la capacitación de servidores para el cumplimiento a la ley, más rigor en la fiscalización y castigo de servidores y órganos que dejan de cumplir los artículos dispuestos en la norma, así como la obligatoriedad de respuestas y los plazos para atender solicitudes.

¹² ARTIGO 19 BRASIL. *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014*, Artigo 19, São Paulo, 2015.

Los informes indican un cambio gradual en la cultura del secreto hacía la cultura de transparencia en el país. La intensidad de este movimiento cambia de acuerdo con el ámbito del Estado, de modo general se observa un proceso de adaptación más satisfactorio en el Ejecutivo Federal (con algunas excepciones), que en los demás poderes (Legislativo y Judicial), así como hay más dificultades en adoptar prácticas de transparencia públicas en las administraciones estatales y municipales (nuevamente, con algunas excepciones) que a nivel federal.

4. CONCLUSIONES

Con base en el estudio normativo realizado, es posible comprobar que en Brasil el derecho de acceso a información pública pasó por un largo proceso de maduración hasta ser reglamentado por la Ley de Acceso a Información. En un país con tradiciones patrimonialistas, cuya administración pública ha estado marcada por la opacidad del poder durante siglos, no se podría esperar que el reconocimiento de derecho de acceso a la información pública fuera rápidamente asimilado. El proceso de discusión de la Ley de Acceso a Información en el Congreso Nacional ilustra como el tema era visto con dudas por algunos sectores políticos, de la administración pública y de la sociedad.

Los informes de aplicación de LAI muestran que, poco a poco, los órganos públicos han adoptado nuevas prácticas de transparencia. Además, los números también indican que el perfil de los usuarios de la Ley se concentra en sectores con mayor nivel de escolaridad. Según CGU, más de 35% de los solicitantes tienen enseñanza superior (el acto de informar el grado de escolaridad en el catastro es facultativo). O sea, tres años después no es posible afirmar que la LAI sea una ley “popular”, masivamente utilizada. Es imprescindible trabajar este aspecto, difundir el uso de la LAI como una política pública de acceso a la información

para en fin hacer valer su artículo 3º: la publicidad como obligación general y el secreto como excepción.

BIBLIOGRAFÍA

F. ANGÉLICO. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil*, dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo 2012. Recuperado el 15-05-2015 en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>

ARTIGO 19 BRASIL. *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014*. Artigo 19, São Paulo 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. *2º Relatório de Desempenho da Lei de Acesso às Informações Públicas: avaliações, sugestões e críticas do uso da lei por jornalistas*, Abraji, [SL] 2015. Recuperado el 07-06-2015 en: <http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1431717868.pdf>

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil*, Senado, Brasília, 1988. Recuperado el 10-11-2014 en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado el 15-11-2014 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

CENTRE FOR FREEDOM OF INFORMATION. *In the experience of information commissioners: the information commissioners' international Exchange network*, Centre for Freedom of Information, [SL] 2014. Recuperado el 20-12-2014 en: http://www.centrefoi.org.uk/news/images/98364000_1415912545.pdf

L. P. DUTRA. *Direito a informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas*, dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília 2015. Recuperado el 15-05-2015 en: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>

R. DAMATTA. *Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro*, Controladoria-Geral da União, [SL] 2011.

S. NASCIMENTO, G. M. RODRIGUES, L. KRAEMER. *Imprensa e transparência pública: análise de reportagens produzidas no primeiro ano da Lei de Acesso à Informação*, en: Conferência ICA de Comunicação na América Latina, 4., 2014, Brasília. Anais...Brasília: ICA 2014. p. 679-687.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. *Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã*, Brasília 2010.

EL DERECHO AL OLVIDO EN INTERNET Y EL EFECTO STREISAND:
APLICABILIDAD Y SOLUCIONES
*THE RIGHT TO BE FORGOTTEN ON THE INTERNET AND THE STREISAND EFFECT:
APPLICABILITY AND SOLUTIONS*

Dr. Óscar Jaramillo
Universidad Mayor
Oscar.jaramillo@umayor.cl

Prof. Lucía Castellón
Universidad Mayor
Lucia.castellon@umayor.cl

A PESAR DE QUE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA ORDENÓ A GOOGLE BORRAR DE SU BASE DE DATOS LA DIRECCIÓN DE UNA PÁGINA WEB EN LA CUAL SE ANUNCIABA LA SUBASTA DE BIENES DE UN CIUDADANO ESPAÑOL, HOY EN DÍA AÚN ES POSIBLE ENCONTRAR MÁS DE SIETE MIL RESULTADOS ACERCA DE ESTA PERSONA, Y MÁS INTERESANTE AÚN, LA PÁGINA QUE SUPUESTAMENTE DEBÍA HABER SIDO BORRADA. Este trabajo aborda, desde el punto de vista de la ciberética, los motivos por los que esto sucede, y también explora la aplicabilidad del derecho al olvido en los diferentes ecosistemas digitales: la web 1.0, 2.0 y 3.0.

La tesis principal es que, tanto desde el punto de vista técnico y el ético, la aplicación del derecho al olvido varía en motivos, funciones, y posibilidades de aplicación, si es sobre borrar contenidos de páginas web, redes sociales, aplicaciones, o si estamos ante el fenómeno del *Big Data*. Desde la ya clásica frase de Lessig (2006) de que el código es ley, vemos la confrontación de dos arquitecturas de red clásicas: la del control y la de la libertad. Ambas

se enfrentan, en diferentes ecosistemas digitales, a la cuestión de configurar soluciones y problemas en el momento de aplicar el derecho al olvido en Internet.

DESPITE THAT THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION ORDERED GOOGLE TO DELETE THE ADDRESS OF A WEB PAGE FROM ITS DATABASE, WHEREIN THE AUCTION OF ASSETS FROM A SPANISH CITIZEN WAS ANNOUNCED, TODAY IT IS POSSIBLE TO FIND MORE THAN SEVEN THOUSAND RESULTS ABOUT THIS PERSON, AND MOST INTERESTINGLY, THE PAGE THAT SUPPOSEDLY SHOULD HAVE BEEN DELETED. This work addresses, from the point of view of Cyberehtics, the reasons for which this happens, and it also explores the applicability of the right to be forgotten in the different digital ecosystems: the Web 1.0, 2.0, and 3.0

The main thesis is that, from both the technical and ethical point of view, the application of the right to be forgotten varies as for motives, functions, and possibilities of application, if it is about deleting contents of websites, social networks, applications, or we are facing the phenomenon of the Big Data. From the already classic statement of Lessig (2006) that the code is the law, we see the confrontation of two basic network architectures: that of control and that of liberty. Both are faced, in the different digital ecosystems, to the point of configuring solutions and problems at the time of applying the right to be forgotten in Internet.

INTRODUCCIÓN

De ser una persona común y corriente, Mario Costeja pasó a ser un verdadera celebridad en línea, cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió el falló en el

que obligó a Google a borrar desde su base de datos, una página del diario la Vanguardia en la cual se anunciaba el remate de sus bienes.

Su intención era que cada vez que alguien buscara su nombre en Google, no apareciera el enlace hacia una página del diario la Vanguardia del 19 de enero de 1998, en la cual se anunciaba el remate de sus bienes por deudas impagas. El anuncio era pequeño, de cuatro líneas, abajo, en una ubicación casi imperceptible.



El problema es que el efecto que produjo el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el que se reconoce el derecho al olvido de este ciudadano español, fue absolutamente contrario a lo que se buscaba. Basta con colocar Mario Costeja en Google, para que de inmediato se desplieguen 45 mil 900 resultados. Y si realizamos una nueva búsqueda en la cual ingresemos el término de búsqueda “Mario Costeja La Vanguardia”, de inmediato aparecerán 7 mil 740 resultados, entre los que destacará el primero: El hipervínculo hacia la página que originalmente Google debía borrar desde su base de datos.



Dentro del ecosistema digital esto es lo que se conoce como el Efecto Streisand. Este concepto se aplica a los casos en los cuales una orden judicial que intenta censurar en Internet una información que pasó desapercibida para los medios de comunicación y la opinión pública, se viraliza después gracias a la prohibición.

¿Por qué sucede esto? ¿Por qué este ciudadano español pasó de tener un enlace a una página en pdf en donde su nombre aparecía en un lugar casi imperceptible, a tener más de 40 mil resultados con fotografías que se despliegan de manera automática? ¿Y por qué aún es posible acceder desde Google a la página que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ordenó eliminar de su base de datos?

Tal como lo señala Ausloos (2012), el derecho al olvido debe ser definido de mejor manera para evitar consecuencias negativas. De lo contrario, su aplicación producirá el efecto contrario. Para que ello no ocurra, es necesario tener una mayor comprensión del ecosistema de medios digitales, más allá de achacar la responsabilidad a los motores de búsqueda como Google.

Si lo que buscamos es que las personas puedan aplicar el derecho al olvido sin que se produzca el Efecto Streisand, es necesario comprender lo que Jenkins (2007) denomina como

la Cultura de la Convergencia y que no es otra cosa que la intersección entre la comunicación y la tecnología, con todas las implicaciones culturales que ello conlleva.

Nuestra hipótesis es que es imposible aplicar el derecho al olvido si previamente no se comprende el funcionamiento del ecosistema digital, comprendido éste en sus vertientes tecnológica, cultural y comunicacional. Nuestro punto de partida serán las arquitecturas de red, por las implicancias en las costumbres y usos de las comunidades en línea, junto con el desarrollo tecnológico y comercial, que ha tenido el universo digital. Con posterioridad nos centraremos en el fenómeno del big data, por las implicancias que tiene en la vida privada de las personas y en las lógicas de recopilación, almacenamiento y procesamiento de información personal. Una vez que analicemos este problema, nos centraremos en el funcionamiento de las redes sociales y motores de búsqueda, debido a que gran parte de la aplicación del derecho al olvido depende de la forma en que se publica, etiqueta, comparte e indexa la información.

La diferencia entre una aplicación efectiva del derecho al olvido que evite la revictimización y el Efecto Streisand, depende de una definición adecuada de este derecho, que contemple las costumbres, la forma de comunicarse y la tecnología.

1. ARQUITECTURAS DE RED

El código es ley”. Esa es una de las afirmaciones clásicas de Lessig (2006) para señalar que tanto el software como el hardware, son básicos para definir el funcionamiento y las costumbres que se producen al interior de los entornos digitales. Tal como lo señala McLuhan (1962), el hombre creó la tecnología y la tecnología moldeó al hombre.

La idea que hay detrás de ello, es que para comprender las costumbres y culturas que se dan al interior de los entornos digitales, primero hay que descifrar el funcionamiento de la tecnología, al nivel más básico que es el de la programación, ya que ella regularía nuestro comportamiento. Una pista básica es la que da Lessig al señalar que el código, entendido como la conjunción de software y hardware, define las posibilidades que tienen las personas para actuar en su vida cotidiana.

Para entender las lógicas propias de las tecnologías digitales y cómo ellas influyen en las costumbres de las personas, hay que analizar lo que Lessig (2006) define como la arquitectura de red. Cuando hablamos de la arquitectura de red, nos estamos refiriendo al diseño básico de Internet y, por añadidura, a las TIC's (Tecnologías de la Información y la Comunicación).

Tal como lo señalan Lessig (2006) y Castells (2012) (Paul Barand) la primera arquitectura de Internet fue diseñada por investigadores y hackers; mientras que la segunda, por el sector comercial. La característica central del diseño inicial de la red fue el anonimato, el cual se garantizó a través de una característica básica: Esta se concretó a través de utilización de un diseño en red, en el cual cada nodo de la red tiene la potencialidad de comunicarse con cualquier otro. De esa manera creó una de las características básicas de Internet, que es su arquitectura reticular. En términos sencillos, eso significa que carece de un nodo central, que controle y regule todo lo que pasa a través de la red.

Si volvemos al tema del derecho del autor y la forma en que el Tribunal de Justicia Europea ha tratado de resolver el problema, esto marca una de las principales dificultades para que ello ocurra. Debido a que Internet tiene una arquitectura reticular, la única condición que debe cumplir un nodo para sumarse a la red, es respetar el protocolo de comunicación TCP/IP.

En la práctica eso implica que la publicación de información en internet, no puede ser controlada. Para publicar información el servidor sólo debe cumplir con utilizar el mismo lenguaje de comunicación. Desde el punto de vista del derecho al olvido eso implica que no se puede impedir que alguien publique información, ni tampoco se puede borrar información por algún ente central. Asimismo cualquier persona o entidad puede crear aplicaciones que funcionen en la web, siempre y cuando respete los protocolos de comunicación.

Eso significa que si un tribunal de justicia ordena borrar un archivo, sólo puede hacerlo el autor o el responsable del servidor. Pero lo que es más importante, el hecho de que un tribunal de justicia ordene borrar un archivo desde un servidor, no implica que distintas personas suban copias de ese contenido a distintos servidores, para que esa información siga disponible. Esa es razón por la que en la actualidad Mario Coteja tiene miles de resultados más de los que preocuparse, que antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acogiera su solicitud en la que reclamaba su derecho al olvido.

En tanto, la arquitectura de red diseñada por el sector comercial se basó en la identificación de las personas, al contrario del diseño anterior. El impulso del comercio electrónico y de procesos gubernamentales, hizo necesario que se requiriera identificar a las personas cuando se encontraban en Internet.

Como resultado de esta nueva arquitectura de red en la cual es posible identificar a una persona a través del rastreo de los números IP, se crea lo que Lessig (2006) denomina como una falsa sensación de anonimato en línea. Según este autor la única forma de anonimato que queda en la actualidad es utilizar un teléfono inteligente prepago.

A las personas que no están familiarizadas con la métrica web (Kaushik, 2010), les puede parecer un tanto extraño que el web master de cualquier sitio sepa la ubicación geográfica y la segmentación etárea y por género de los visitantes de una página. El hecho de que sea posible identificar a las personas en los entornos digitales, ha tenido como resultado la baja en la utilización de software pirata. De hecho, la única forma en la actualidad de utilizar un programa de manera ilegal, es a través de hacks que bloquean el envío de información al servidor de la empresa propietaria del software, de la identidad del dueño del computador.

Aplicaciones como Google Analytics, le permiten a los webmaster identificar una serie de parámetros propios del dispositivo y las personas que visitan un sitio web. A través del uso de cookies, super y über cookies, es posible identificar el sistema operativo, el navegador, resolución de pantalla, antivirus y hasta los programas cargados en el dispositivo.

Y tal como lo dijimos anteriormente, es posible identificar el género, edad y ubicación de nuestros visitantes, gracias al rastreo del número IP. La IP es un número de identificación único, que forma parte del ADN de Internet, porque es necesario para que cualquier dispositivo se conecte a la red.

En los inicios de Internet, las IP se asignaban de manera dinámica, para garantizar el anonimato. Eso significa que al momento de conectarse a Internet, el servidor le asignaba de

manera automática una IP a ese computador, que se mantenía por el tiempo que durara la conexión. Cuando se volviera a ingresar a Internet, se le asignaba una nueva IP, lo cual garantizaba el anonimato de esa persona.

Tal como lo señala Lessig (2006) la necesidad de un mayor control en Internet para garantizar el comercio en línea, hizo que fuera necesario identificar a las personas. La forma de hacerlo fue la asignación de IP's únicas. Es decir, para que un dispositivo se pudiera conectar a Internet, se le asignó una IP que se mantiene a través del tiempo.

La forma de relacionar una IP con el nombre de una persona, es más sencillo de lo que se puede pensar. Además los mecanismos son variados y van desde soluciones de baja a alta tecnología y pasan por distintos grados de intrusión. Lo más básico es el registro de los sistemas operativos al configurar por primera vez un computador, tableta o teléfono inteligente. Al iniciar el dispositivo es necesario conectarlo a Internet, para después crear una cuenta en Microsoft, Apple o Google, en el caso de que se trate de un dispositivo móvil con Android. Al crear la cuenta se colocan datos sensibles como el nombre, edad, género, dirección, correo electrónico y número de teléfono. Lo mismo sucede con la mayor parte de las aplicaciones actuales, las cuales requieren que los usuarios creen una cuenta, para utilizar el programa. De esa manera, se relaciona la IP el nombre de una persona específica. Asimismo la condición básica para utilizar el software es estar logueado. Es decir, con una sesión abierta que permite que el servidor del software reconozca y registre todo lo que la persona está realizando.

A ello hay que sumar la práctica de numerosos sitios de registrar a sus usuarios, para acceder a contenidos especiales o realizar compras o trámites en línea. Al registrarse, se puede asociar la IP con el nombre de una persona. Además se puede enviar una cookie o

troyano al disco del dispositivo, para reconocerlo cuando el usuario regrese al sitio sin registrarse o loguearse, tal como habitualmente se dice en los entornos en línea.

Por otra parte, es necesario señalar que existen mecanismos de corte intrusivo para leer el registro del sistema operativo, lo que permite identificar a un usuario, sin necesidad de que éste se registre. Existen todo tipo de worms (gusanos) o troyanos que se instalan en el disco del dispositivo y tienen la capacidad para leer el registro del sistema operativo o leer el teclado, para determinar la identidad del usuario. Y cada vez que esa persona se conecte a Internet, envían un informe de actividades al servidor de la entidad que los creó.

Un punto que es necesario aclarar, es que ambas arquitecturas coexisten en Internet, tanto desde el punto de vista tecnológico, como cultural. Eso significa que el anonimato y el monitoreo de todas las actividades en el mundo real y virtual, están al alcance de la mano, para todas aquellas personas e instituciones que tengan los recursos y los conocimientos técnicos.

Mientras que el anonimato en la red va de la mano con la cultura hacker, la identificación de los usuarios está directamente relacionada con el comercio. Eso significa que a través del uso de servidores proxis y programas creados y mantenidos por grupos de hackers es posible navegar y subir contenido a Internet de manera absolutamente anónima. Y al mismo tiempo, la industria tecnológica puede mantener un monitoreo en tiempo real de todas las actividades virtuales y reales de los usuarios. En el año 2011 Apple reconoció que el Iphone registraba todos los lugares en los que habían estado sus usuarios a través del uso del GPS y que esa información se enviaba a sus servidores (Emol, 2011).

Por lo tanto, el anonimato sólo es posible para las personas con un alto grado de conocimiento técnico, ligado a la cultura hacker. Y la identificación sólo la pueden lograr

empresas y organizaciones con acceso a data centers y servicios de programación, altamente especializados. El usuario común y corriente, sólo tiene la ilusión del anonimato, mientras que cada una de sus acciones es monitoreada, registrada, almacenada y procesada, sin darse cuenta de ello, por la industria tecnológica y hackers.

2. EL DERECHO AL OLVIDO EN LOS ECOSISTEMAS DIGITALES

A partir de lo que hemos analizado con anterioridad, surge la necesidad de hacer una clara diferenciación de lo que sucede en cada ecosistema digital antes de aplicar el derecho al olvido para que no pase lo mismo que en el caso de Mario Costeja.

En el ecosistema 1.0 nos referimos a informaciones publicadas por sitios web y que son indexadas por motores de búsqueda, como Google. Esto es importante porque desde el punto de vista ético, estamos situados en un nivel donde la publicación de contenidos es realizada por profesionales (periodistas y medios de comunicación electrónicos) o semi-profesionales (blogueros) y la indexación, por la industrias tecnológica (buscadores).

Es necesario hacer esta diferenciación, por las implicancias que tiene para la aplicación del derecho al olvido en dicho ecosistema. La publicación de contenidos en la web 1.0 es un proceso manual, por lo que la aplicación del derecho al olvido pasa por un proceso de toma de decisiones de carácter editorial. Mientras que la indexación es automática y está marcada por la inteligencia artificial de las arañas de los motores de búsqueda.

Ese un aspecto a considerar porque ponen de manifiesto la inutilidad de la solución establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para garantizar el derecho al olvido del ciudadano español. El hecho de borrar a una persona desde la base de datos de un motor de búsqueda, no asegura la aplicación del derecho al olvido porque la araña seguirá

indexando nuevas páginas, con nuevos resultados. Mientras no se borren los contenidos desde los servidores donde se publicaron, no se podrá aplicar el derecho al olvido.

El SRE (Standard for Robot Exclusión) surge como una alternativa para limitar la indexación de páginas web por parte de los buscadores, pero no es una alternativa real debido a que su implementación depende de los web masters de los sitios web. El alto grado de desconocimiento de dicho acuerdo, sumado a su baja utilización, hace que sea poco realista su utilización.

Por lo tanto, la única forma de ejercer el derecho al olvido de manera correcta sería bajar el archivo desde el sitio que publicó el contenido y solicitar que se borre la copia caché del buscador. La aplicación de otro tipo de medidas en los motores de búsqueda podrían configurar sistemas de censura, porque afectaría a la información futura.

Tal como lo señala Castellano (2013) el derecho al olvido, desde el punto de vista conceptual, tiene dos vertientes que es necesario considerar. Una que está referida a la protección de datos personales y la otra, a tal como lo señala Castellano (2013) es “un derecho a equivocarse y volver a empezar”. La aplicación del derecho al olvido por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea conserva el sentido de ambas vertientes, pero en ningún caso puede aplicarse a nueva información.

Desde el punto de vista técnico sería posible aplicar el derecho al olvido a los metadatos (etiquetas) asociadas a un contenido que esté en la web. Eso significaría que la araña del motor de búsqueda no pudiera indexar y publicar en la base de datos una etiqueta de contenido, para que al ingresar los términos de búsqueda nadie los pueda encontrar. Desde el punto de vista del derecho a la información eso constituiría una medida de censura, porque impediría que las personas accedieran a información nueva, recién publicada.

Castellanos (2013) afirma que el derecho al olvido es la “facultad de evitar que terceros recuerden hechos del pasado veraces y que en su día revistieron una notoriedad pública que con el paso del tiempo pereció”. Este punto es central, porque la aplicación del derecho al nivel del metadato impediría la indexación de contenidos nuevos.

Cabe señalar que es difícil aplicar el derecho al olvido en la web 1.0, sin caer en la censura. Es por esa razón que este problema debe ser tratado a nivel ético por parte de periodistas, editores, blogueros y web masters. La solución establecida al pensar que depende de un buscador como Google, carece de sentido práctico, ya que a los pocos días encontraremos aún más resultados que antes.

3. DERECHO AL OLVIDO 2.0 Y 3.0

El derecho al olvido en las redes sociales y las apps (aplicaciones) nos plantea nuevos desafíos. Tal como lo señala Castellanos, el derecho al olvido debe aplicarse cuando una información pierde su interés público. Sin embargo, la mayor parte de los problemas relativos al honor y la honra de las personas en las redes sociales son a un nivel contextual, lo que significa que son informaciones que no tienen interés público. Son fotografías, videos o comentarios que dañan la honra, el honor o acosan a personas comunes y corrientes.

Debido a que la interacción en las redes sociales debe ser realizada en espacio cerrados, en los que el usuario debe loguearse, es posible generar mecanismo de denuncia en los que se analicen los comentarios o contenidos, para proceder a eliminarlos, si así se estima necesario.

Debido a que se trata de la eliminación de contenidos que no tienen interés público, los mecanismos de control y denuncia que han implementado las redes sociales no plantean ningún peligro para el derecho a la información en los entornos digitales. Eso sí, la principal dificultad está en los tiempos de respuesta y en la facilidad para generar copias de los

contenidos a nivel local (dispositivo), nube o en otras redes sociales, lo que en la práctica anula gran parte de la utilidad de los mecanismo de control.

Por lo mismo, la limitación del etiquetado de personas en el caso de fotografías y videos es una medida necesaria, que a diferencia de lo que sucede en la web 1.0 no constituye una medida de censura. En primer lugar, porque no impide la publicación y no se trata de contenidos de interés público.

En materia de big data y la Internet de las Cosas, la aplicación del derecho al olvido se convierte en una necesidad debido a que el análisis de los mensajes y de los metadatos asociados a ellos, ya no se refieren al honor, honra o vida privada, sino que el hecho de poder predecir la conducta de las personas, puede utilizarse con fines políticos, religiosos o de toda índole, para controlar la disidencia o el manejo de las opiniones personales.

Por lo mismo, es necesario que se limite la conexión de datos y metadatos corporales y conductuales recopilados por vestibles y objetos inteligentes, con la identidad de las personas, para evitar que las personas sean discriminadas por actores públicos o privados, en función de sus estados de salud, cultura, costumbres o creencias. cabe señalar que este es un plano en el cual la aplicación técnica es posible y depende, tanto de la disposición de la industria tecnológica y de los estados para legislar sobre este punto.

Como podemos observar, el derecho al olvido es una necesidad en los tiempos actuales. No obstante, para que su aplicación sea efectiva, requiere de una adecuado conocimiento de los distintos ecosistemas digitales y tomar medidas diferentes en cada uno de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

BARLOW, MIKE (2013) *The culture of Big Data*. O'Reilly: Cambridge.

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

BOYD, DANN (2014) *It's Complicated: The Social Lives of Networked Teens*. Yale University Press: New Haven.

CASTELLANO, PERE. (2013) El carácter relativo del derecho al olvido en la red y su relación con otros derechos, garantías e intereses legítimos. Editores Corredoira, Loreto; Cotino, Lorenzo (ed) *Libertad de expresión e información en Internet: Amenazas y protección de los derechos personales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. pp. 451 - 474.

CASTELLS, MANUEL (2012) *Comunicación y poder*. Siglo XXI Editores: México, D.F.

CRAIG, TERENCE; LUDLOFF, Mary (2011) *Privacy and Big Data*. O'Reilly: Cambridge.

DESANTES GUANTER, JOSÉ MARÍA (1990) *Información y Derecho*. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago

DESANTES, JOSÉ MARÍA (1993) *La información como deber*. Colección de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral: Buenos Aires.

ISAACSON, WALTER (2011) *Steve Jobs*. Simon & Schuster: New York.

LESSIG, LAWRENCE (2008) *The Code: Version 2.0*. Basic Books: New York.

MC LUHAN, MARSHALL (1962) *The Gutenberg Galaxy*. University of Toronto Press: Toronto.

NEEDHAM, JEFFREY (2013) *Disruptive possibilities: How Big Data changes everything*. O'Reilly: Cambridge.

O'REILLY MEDIA INC. (2012) *Big Data now*. O'Reilly: Cambridge.

ORZA, RAMÓN (2013) El derecho al olvido en Internet: Algunos intentos para su regulación legal. Editores Corredoira, Loreto; Cotino, Lorenzo (ed) *Libertad de expresión e información en Internet: Amenazas y protección de los derechos personales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. pp. 475 - 500.

PAYTON, THERESA; CLAYPOOLE, TED (2014) *Privacy in the Age of Big Data: Recognizing Threats, Defending Your Rights, and Protecting Your Family*. Rowman & Littlefield: New York.

ROSEN, JEFFREY (2012) The right to be forgotten. 64 STAN. L. REV. ONLINE 88 February 13.

SCOBLE, ROBERT; ISRAEL, SHEL (2014) *Age of Context: Mobile, Sensors, Data and the Future of Privacy*. Patrick Brester Press: USA.

STEPHENSON, DAVID (2012) *SmartStuff: an introduction to the Internet of Things*. Amazon: USA. Weber, Rolf (2011) The right to be forgotten: More than a Pandora's Box? JIPITEC 120.

ZITTRAIN, JONATHAN (2008) *The Future of the Internet: And How to Stop It*. Yale University Press: New Haven.

Sentencias:

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia en el asunto C-131/12 Google Spain, S.L., Google Inc. / Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González. Sentencia del 13 de mayo de 2014. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=152065&doclang=ES>

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL GOBIERNO ABIERTO: DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN MÉXICO¹

CITIZEN RIGHTS IN THE OPEN GOVERNMENT: DOCTRINE, LAW AND POLICY IN MEXICO

Dra. Wilma Arellano Toledo

Directora Adjunta de Innovación – INFOTEC México

Wilma.arellano@infotec.com.mx

Dr. Rodrigo Cetina Presuel

City University of New York – Queensborough Community College

rcetinapresuel@qcc.cuny.edu

Dr. Loreto Corredoira y Alfonso

Professor of Constitutional Law – Complutense University of Madrid

loretoc@ucm.es

MUCHOS PAÍSES HAN IDO IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE OPEN GOV QUE INTENTAN RESPONDER A LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE UNA SOCIEDAD CADA VEZ MÁS CONECTADA Y QUE UTILIZA LAS TIC PARA HACER VALER

SUS DERECHOS, no sólo los derechos humanos, sino todos aquellos que se potencian con el uso de la tecnología, como los relacionados con la participación política y ciudadana y que se enlazan, asimismo, con la concepción primaria del derecho a la información².

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto “Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0- Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos” en donde Wilma Arellano y Loreto Corredoira son investigadora internacional y nacional, respectivamente, y cuyo Investigador Principal es Lorenzo Cotino Hueso. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad mediante el Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental para el periodo 2013-2015. Referencia: DER2012-37844.

² W. ARELLANO, «Gobierno abierto y privacidad: la problemática del Big Data y el Cómputo en la nube», en *Revista Académica Virtualis*, 5, 10, 2015, pp. 34-59.

MANY COUNTRIES HAVE IMPLEMENTED OPEN GOV POLICIES IN AN ATTEMPT TO MEET THE NEW DEMANDS OF A MORE CONNECTED SOCIETY THAT USES ICTs TO EXERCISE THEIR RIGHTS, not only human rights, also all of those that are strengthened with the use of technology, such as those related to political and citizen participation and that are linked with the primary idea of the right to information³.

INTRODUCCIÓN

El uso de TIC en las relaciones de poder entre el gobierno y sus ciudadanos ¿potencia o va en detrimento de determinados derechos fundamentales? ¿O el ejercicio de algunos de éstos puede vulnerar otros? ¿Surgen nuevos derechos con la implementación del Gobierno Electrónico y del Gobierno Abierto?

La Conferencia de la *International Association for Media and Communication Research* 2015 tratará diversos temas en torno al poder ambiguo de la comunicación, pero uno de las Pre-Conference significa el regreso del Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información (CIÉDI) en su 11º edición y el tema central es el del Gobierno Abierto (GA).

El análisis de este trabajo se centra sobre todo en el estudio de los derechos fundamentales que pueden verse involucrados en la relación entre Administración o Gobierno y administrados o gobernados⁴ y los desafíos que formatos tales como el de Gobierno Abierto pueden implicar.

³ W. ARELLANO, «Gobierno abierto y privacidad: la problemática del Big Data y el Cómputo en la nube», en *Revista Académica Virtualis*, 5, 10, 2015, pp. 34-59.

⁴ Para despejar un poco la conceptualización de aspectos tales como Administración Pública y Gobierno, tenemos que “Las Administraciones Públicas tampoco son Poder Ejecutivo, pero tienen una estrecha relación con él. Allí donde hay Poder Ejecutivo (un Gobierno) siempre va a haber una Administración Pública porque

Se abordará sobre todo el caso mexicano, aunque con referencias doctrinales de otras regiones. En México, el derecho a la información (el de acceso a la información pública) y la libertad de expresión están reconocidos en el Derecho positivo a nivel constitucional, pero vista la incidencia de las nuevas tecnologías, los retos en la regulación son cada vez más inesperados.

Por ejemplo, si se toma en cuenta el verdadero potencial que tiene el uso de TIC en las relaciones de gobierno con sus ciudadanos, un derecho más moderno, cual es del acceso a dicha tecnología y a Internet, se torna también esencial.

Se analizará aquí la legislación y las políticas públicas o de planeación de *Open Government* (puesto que en su caracterización las TIC tienen papel nodal), así como la regulación existente con respecto a los derechos estudiados, con el contexto del desafío del uso de las TIC y la interacción ciudadana con el poder.

1. DERECHOS Y GOBIERNO ABIERTO: ALGUNOS CONCEPTOS

1.1.Derechos fundamentales y Estado de Derecho democrático

En su teoría de los derechos fundamentales, Luigi Ferrajoli identifica cuatro criterios axiológicos que «responden a la pregunta de qué derechos deben ser (o es justo que sean) fundamentales» y los enumera de la siguiente manera: la igualdad, la democracia, la paz y el papel de los derechos fundamentales como leyes del más fuerte. Estos criterios aparecen

todo poder ejecutivo necesita contar con una estructura organizativa jerárquicamente ordenada para dar cumplimiento a sus decisiones. Desde ese punto de vista, allí donde hay un Gobierno siempre existe una Administración, y el Gobierno es el órgano superior, la cúspide, la cabeza directiva de esa persona jurídica pública” (BUSTILLO, «La Administración electrónica», en A. GARRIGA, *et.al* (coords.) *Fundamentos éticos y jurídicos de las TIC*, Thompson Reuters Aranzadi, Pamplona 2012, p. 37).

como orientadores y que permiten definir, en torno a su eje, cuáles derechos deben ser integrados en un texto fundamental, esto es, en una Constitución⁵.

Es así que esos derechos –también llamados derechos humanos, por otros sectores de la doctrina--, se insertan en los textos constitucionales para denominarse “fundamentales” de acuerdo a la teoría recién señalada y es a partir de aquellos que reconocen las Leyes Fundamentales de los dos países que trataremos, de donde deshilaremos el estudio de aquellos otros que se consagran en la legislación secundaria y que nacen en estrecha relación con el Gobierno electrónico y el Gobierno abierto.

El Estado de Derecho ha sido definido primariamente como aquel en donde no hay caos y la sociedad obedece a sus gobernantes y se cumple lo que dice la norma. Sin embargo, hoy en día, de acuerdo con algunos sectores de la doctrina, debemos aspirar a un Estado Democrático de Derecho que «defiende y fomenta los derechos de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia social»⁶.

De este modo, un Estado Democrático de Derecho sobrepasa al Estado represor y controlador, que por cierto se puede ver fortalecido con el uso de las TIC. Va más allá: permitiendo también fomentar y potenciar los derechos y libertades. En resumen: Los avances de la tecnología aunada a las demandas de una sociedad cada vez menos tolerante y pasiva ante la opacidad de las instituciones gubernamentales y sus representantes, exigen

⁵ W. ARELLANO, «Los derechos fundamentales en la Sociedad de la Información», en W. ARELLANO (coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, Infotec, México 2012, p. 44.

⁶ J. ACKERMAN, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI editores, México 2008, p. 19.

transparencia por parte de éstos, sobre todo concretizado en una real y objetiva rendición de cuentas con el fin de lograr cada vez más una consolidación del Estado de Derecho⁷.

La idea central que queremos destacar es que sólo mediante el respeto a un Estado de Derecho (en el sentido conceptual moderno del término) puede darse una auténtica transparencia y el Gobierno conseguirá estar “abierto”, en el sentido también más moderno del término. Así, tenemos que muchos países han ido implementando políticas de *Open Gov* que intentan responder a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más conectada y que utiliza las TIC para hacer valer sus derechos (no sólo los fundamentales, sino todos aquellos que se potencian con el uso de la tecnología, como los relacionados con la participación política y ciudadana y que se enlazan, asimismo, con la concepción primaria del derecho a la información).

Los ordenamientos que serán referidos para el análisis de ese impacto son la Constitución Política reformada en 2009, 2013⁸ y 2014⁹, así como las Leyes Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información¹⁰. Además, la Estrategia Digital Nacional y la Política de Datos Abiertos.

⁷ C. CARBAJAL BARRERA, La transparencia y la rendición de cuentas como elementos esenciales para la consolidación de un verdadero Estado de Derecho, en *5to Premio Regional de Transparencia*, México 2011, p. 1.

⁸ La reforma constitucional de 2013 <<modifica diversos artículos de nuestra Ley fundamental para incluir nuevos derechos que están a la vanguardia a nivel mundial y en donde por fin se hace alusión a las TIC, a Internet, a la Sociedad de la Información, a la banda ancha y a la libertad de expresión por cualquier medio>> (W. ARELLANO y R. CETINA, «El Derecho a la información en México y EEUU. Desarrollo normativo y jurisprudencial», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.), *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp.148).

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

¹⁰ Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de mayo de 2015.

Se estudian de manera genérica los derechos involucrados y en particular el derecho a la información y de acceso a la información, como derechos frente al poder hegemónico (para hacer referencia al marco de IAMCR), y el derecho de acceso a Internet y TIC como herramientas para el ejercicio de los otros derechos frente al poder de los Estados. También, los derechos fundamentales que pudiesen verse afectados si no existe un correcto y seguro uso del Gobierno Abierto, en especial, el de la privacidad. Finalmente, se vislumbrarán algunos de aquellos derechos que surgen con la implantación del Gobierno Abierto y que pueden diferenciarse perfectamente de los demás mencionados.

Asimismo, el análisis hermenéutico de la legislación se complementa con las aportaciones doctrinales que han tenido como objeto de estudio, parte de lo que nos ocupa en este trabajo. Tiene particular interés la doctrina desarrollada por José María Desantes Guanter en torno al Derecho de la Información, como disciplina que ha sido marco para el análisis de los fenómenos asociados a la información, en donde ésta también aparece como “poder” en manos de fuerzas hegemónicas, pero también de aquellas que no lo son y que pueden ser las que detentan los ciudadanos.

1.2. Gobierno Abierto

Desde este punto de vista y de acuerdo con la *Guía Práctica para Abrir Gobiernos* del Instituto Ortega y Gasset, el asunto del Gobierno abierto se está convirtiendo en uno de vital interés para la doctrina y ésta, a su vez, recorre «los principios rectores y las legislaciones de los gobiernos de todo el mundo»¹¹. Sin embargo, la conceptualización aún

¹¹ *Guía Práctica para Abrir Gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y gobernados* del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, a través de su Escuela de Política y Alto Gobierno y Goberna América Latina, p. 5.

no es del todo clara, puesto que hay varias corrientes doctrinales y de Gobierno que lo definen de manera distinta, de acuerdo a su perspectiva.

De este modo, tenemos que: «gobierno abierto se define como un modelo de gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas y en la participación y la colaboración, que apuesta por el co-gobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable»¹². A esta definición, que resume los diferentes debates en diversos círculos, se puede añadir el hecho, según la Guía que estamos comentando, de que un Gobierno puede abrirse de muchas maneras y en ese marco las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un papel central, puesto que sin ellas puede haber *Open Gov*, pero con las mismas, éste se potencia al máximo. Asimismo, se debe agregar a esa definición una cuestión sumamente importante: las iniciativas de gobierno abierto deben perseguir la maximización del valor público.

El resultado de lo anterior, deriva en el siguiente concepto: «gobierno abierto puede definirse como un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable»¹³.

Por su parte, la doctrina también identifica por lo menos tres principios para que podamos considerar que un Gobierno es abierto y en líneas generales son: a) que se mejoren

¹² *Ibíd*em, p. 14.

¹³ *Ibíd*em, p. 20.

los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos y la reutilización de la información, b) posibilitar la participación de los ciudadanos en la delineación de políticas públicas y en la toma de decisiones, y, c) facilitar la generación de espacios de colaboración e interacción entre el Gobierno y los gobernados, además de la sociedad civil –como sujeto organizado--¹⁴.

1.3.Derechos en el Gobierno Abierto

Como hemos visto hasta el momento, el GA implica una renovación de estructuras, procedimientos y otros elementos, para que sea posible. Y el Derecho no puede ser ajeno a esa realidad y es por ello que en varios países se ha procedido a legislar para tener un marco jurídico más acorde a la realidad de los fenómenos que nos plantean las tecnologías de la información y en este caso, con respecto al Gobierno y las Administraciones Públicas. De este modo, aparecen también una serie de derechos y obligaciones para las partes inmiscuidas y en este caso, nos centraremos en las garantías para una de esas partes: la ciudadanía o, bien, el sujeto de derechos individuales.

Es por ello que se debe distinguir entre aquellos derechos humanos de los que goza toda persona, sólo por su condición como tal, y aquellos que se desprenden del marco jurídico específico del Gobierno o Administración electrónica. Entre los primeros, y si atendemos a la teoría de los derechos fundamentales mencionada, destacan derechos como el del acceso a la información, la libertad de expresión, el derecho a la educación e incluso, el derecho de acceso a las TIC. Entre los segundos, se reconocen, por ejemplo en España en materia *de e-Gov* y *Open Gov*: derechos de información, derechos de tramitación y documentación,

¹⁴ R. RUBIO y L. BURGUEIRA, «Información y propaganda: la comunicación política y electoral en la época del Gobierno Abierto», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.) Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp. 294.

derechos relativos a la relación con los servidores públicos, en particular el respeto y las facilidades de tramitación, derecho a utilizar la lengua oficial en territorio de la Comunidad Autónoma del ciudadano y del derecho a exigir responsabilidades a la Administración y los servidores públicos¹⁵, así como el derecho del administrado a una buena Administración.

Este último, en primera instancia, pareciera no tener relación con el de acceso a la información, pero si entendemos, junto con exponentes de la doctrina española, que el contenido del derecho de acceso a Internet integra el conjunto de facultades que se atribuyen a su titular y que pueden interpretarse como derechos de conexión, de acceso a infraestructuras e incluso a contar con dispositivos que le permitan conectarse; lo cual no necesariamente configura un derecho fundamental autónomo, pues existe una postura que entiende que el acceso a Internet es sólo una herramienta que allana la posibilidad de ejercer otros derechos sí considerados fundamentales como el derecho de acceso a la información pública (con la consabida relación con la transparencia y el Gobierno Abierto que se deriva de ello)¹⁶.

Ahora bien, también es importante distinguir, justo en este momento, entre el derecho de acceso a la información pública y la transparencia, puesto que la doctrina especializada no considera que sean sinónimos. Por ejemplo, el Profesor Manuel Sánchez de Diego, establece que si bien son nociones ligadas entre sí, no son “dos caras de la misma moneda” ni son conceptos paralelos. «El derecho de acceso a la información pública configurado como

¹⁵ L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi Thompson Reuters, Pamplona 2009, p. 133.

¹⁶ M.C. TORRES DÍAZ, «El derecho de acceso a Internet como derecho fundamental: análisis constitucional desde la perspectiva crítica», en L. CORREDOIRA y L. COTINO (coords.), *Libertad de expresión e información en Internet, Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013, pp. 3-21.

un 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, ni los lleva a una democracia más avanzada»¹⁷. (Sánchez de Diego, 2013: 287). Asimismo, hay opiniones en el sentido de que la transparencia podría considerarse como una especie de “subderecho” de los comprendidos en el derecho a una buena administración y en el derecho de acceso a documentos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹⁸.

Es importante mencionar también y a la luz de los criterios axiológicos arriba enumerados con Ferrajoli, que la condición de los derechos fundamentales que deben estar en permanente actualización, por decirlo de algún modo. Así, «parece unánime la doctrina que entiende que “los derechos fundamentales y las libertades públicas no constituyen un *numerus clausus*”. En palabras de Desantes, “el elenco de derechos humanos ha de ser necesariamente abierto”»¹⁹. Esto supone que los instrumentos internacionales que han signado distintos países, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁰, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos²¹ y otros documentos análogos «van estableciendo cuadros de derechos reconocidos» pero no son *numerus clausus*, por muy amplio que sea su contenido²².

¹⁷ M. SÁNCHEZ DE DIEGO, «Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública», en L. CORREDOIRA y L. COTINO (coords.), *Libertad de expresión e información en Internet, Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013, p. 287.

¹⁸ B. TOMÁS, «Transparencia y protección de datos: nuevos desafíos para la garantía europea de los derechos fundamentales», en G. FINOCCIARO, A. RALLO y R. GARCÍA (coords.), *Hacia un nuevo derecho europeo de protección de datos*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, pp. 832.

¹⁹ *Ibidem*, p. 307.

²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

²¹ Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

²² *Ibidem*, p. 307.

En virtud de lo anterior, ya hay una serie de derechos fundamentales que, *per se*, aluden a la protección del ciudadano frente a la Administración y que regulan su relación con la misma. Pero con la aplicación de las TIC a la actividad gubernamental y administrativa y dando paso al e-Gov, se hizo evidente la exigencia de garantizar algunos otros para hacer más armónica y funcional la situación²³. Veamos lo que la legislación mexicana dice al respecto.

2. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

2.1. La Estrategia Digital Nacional y la Política de Datos Abiertos

En México, con el paso del tiempo podemos encontrar más referencias y regulación al Gobierno electrónico. Con la aparición de ese fenómeno, que llegó para quedarse y sobre todo, los distintos asuntos que se involucran en el mismo, tales como la firma electrónica, el tema del acceso a la información y la transparencia, la protección de los datos personales, etcétera; distintos ordenamientos han sido modificados o bien, han aparecido algunos específicamente para regular sobre aspectos vinculados al e-gobierno.

Desde el Gobierno de la República se ha atendido a la necesidad de establecer no sólo una Agenda, sino una Estrategia Digital Nacional (EDN) que ha expresado de la siguiente manera la aportación de las TIC y la digitalización a la política nacional, el contexto del Estado de Derecho y cómo ello desemboca en una política de datos abiertos y eso índice directamente en la transparencia:

²³ En ese sentido tenemos que «El Derecho no crea nada. Se extiende a los hechos naturales y los actos individuales y sociales cuando la persona humana o la sociedad requieren una regulación. Como realización de la justicia —porque si no, no es Derecho— es uno. Pero tal unidad no es uniformidad sino, por el contrario, una de sus características esenciales es la variedad funcional de sus normas —legales o no— que se adaptan o deben adaptarse— a cualquier realidad que surge a lo largo de la historia» (J.M. DESANTER-GUANter, «Información y Derecho», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp. 3).

Figura 1. Impactos Multidimensional de la Digitalización



Fuente: Estrategia Digital Nacional del Gobierno de la República.

La EDN tiene 5 objetivos, de los cuales el de Transformación Gubernamental es el que guarda estrecha relación con el tema que estamos tratando²⁴. Los objetivos tienen “habilitadores” que operan de manera transversal en todos ellos y podemos destacar el de Marco Jurídico y Datos Abiertos²⁵. ¿Qué es lo que implica todo esto? Que la adecuación de la legislación vigente y la política de apertura de datos permearán en la totalidad de objetivos de la Estrategia, por lo que su impacto en el relacionado con la transformación del Gobierno es de indudable importancia.

El objetivo de Transformación Gubernamental²⁶ que se define como la «construcción de una nueva relación entre la sociedad y el Gobierno, basada en la experiencia de los

²⁴ Los otros cuatro son Economía Digital, Educación de Calidad, Salud Universal y Seguridad Ciudadana (Estrategia Digital Nacional, Gobierno de la República, de noviembre de 2013.)

²⁵ Los otros habilitadores son: Conectividad, Inclusión y Habilidades Digitales e Interoperabilidad. Este último habilitador también se relaciona con el asunto del Gobierno Abierto, como explicaremos ahora.

²⁶ Los seis objetivos secundarios del de Transformación Gubernamental son: Generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno abierto, Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios, Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional, Crear una política de TIC

ciudadanos como usuarios de los servicios públicos»²⁷ y cuyo eje para potenciarla serán las TIC. Asimismo, es de hacer notar el habilitador de Interoperabilidad que pretende que se fomenta «la capacidad de los sistemas para intercambiar información del Gobierno» y que se refiere tanto al aspecto técnico como semántico y organizacional; y el habilitador de Datos Abiertos, que es el que más relación tiene con lo que nos ocupa y que potencia diversos derechos fundamentales. Este habilitador alude al uso de información gubernamental en formatos abiertos que a su vez será «infraestructura base para establecer mecanismos de co-creación de servicios públicos».

Además de la EDN hay una Política de Datos Abiertos, consistentes en una serie de acciones específicas para conseguir los propósitos que persiguen. La estrategia de *Open Gov* se configura por medio de un Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto²⁸, de la cual México tiene ahora la Co-Presidencia con Indonesia. En dicho Plan el Gobierno mexicano asume una serie de compromisos para lograr un “México abierto”, centrado en la ciudadanía, con un presupuesto «abierto y participativo» y persiguiendo el empoderamiento de la sociedad y su participación. En este sentido y según lo que sostiene la doctrina, se trata de uno de los aspectos esenciales del Gobierno abierto, pues éste debe transparentar el uso de los recursos y rendir cuentas, abriendo más a la ciudadanía la

sustentable para la Administración Pública Federal, Usar datos para el desarrollo y mejoramiento de políticas públicas y Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano.

²⁷ Estrategia Digital Nacional, Gobierno de la República, de noviembre de 2013.

²⁸ La Alianza para el Gobierno Abierto está integrada por 60 países, pero fueron 8 los que la fundaron y son México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania. Su objetivo es “consolidar los esfuerzos alizados en los últimos años en materia de **transparencia, acceso a información y combate a la corrupción** por medio de la suscripción de **iniciativas e instrumentos internacionales**” (el subrayado es la fuente). Sitio oficial de la Presidencia de la República, sección “México abierto”, consultado el 20 de junio de 2015, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/tag/mexicoabierto/>

información en su poder²⁹, pero para que lo sea en verdad, debe «permitir y fomentar la participación activa de los ciudadanos en su “forma” como sociedad civil» aunque no sólo aportando con sus puntos de vista sobre la situación general de la Nación, sino incluso analizando propuestas y discutiendo políticas públicas³⁰. Todo esto, claro está, sin olvidar el componente tecnológico del asunto³¹.

2.2. Gobierno Abierto en la Constitución y en la legislación mexicana

En cuanto a lo que dice el Derecho positivo en México y que tiene relación con el tema del Gobierno Abierto, tenemos sobre todo lo que dice el artículo 6° de la Constitución mexicana, cuyo desarrollo y modificaciones han sido notables entre 1977 y 2015³². De una sola frase que reza “el derecho a la información será garantizado por el Estado”³³ a un auténtico derecho a la información con las facultades de recibir, investigar y difundir información (como lo reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desde

²⁹ Los sujetos obligados, como se les denomina en la legislación mexicana, deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

³⁰ A. VERCELLI, « La construcción de gobiernos abiertos a los ciudadanos. Análisis sobre la gestión de datos, informaciones públicas y obras intelectuales en la era digital», en W. ARELLANO (coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, Infotec, México 2012, p. 345.

³¹ Entendiendo que los Gobiernos abiertos no dejan de ser Gobiernos electrónicos, las Administraciones públicas deben poner énfasis en el aspecto tecnológico, ya que aquellas TIC con las que se vayan a construir los Open Gov “codificarán tensiones, negociaciones, luchas e intereses de los diferentes grupos sociales”. Es por ello que la apertura anteriormente descrita en las nuevas formas de gobierno es “tributaria de la cultura abierta de Internet, de su arquitectura política, de las luchas por el software abierto / libre y de las luchas por la liberación de la cultura en todas sus formas” (Ibídem, p. 360).

³² Para profundizar en el desarrollo normativo del artículo 6° se puede consultar: W. ARELLANO y R. CETINA, «El Derecho a la información en México y EEUU. Desarrollo normativo y jurisprudencial», *op.cit.*, pp.143-165.

³³ Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977.

1978, la Constitución Española)³⁴, pasando por un desarrollo amplio sobre el derecho de acceso a la información pública y la transparencia bajo el principio de máxima publicidad, este literal constitucional es uno de los más complejos del mundo en esta materia³⁵. En cuanto al asunto que nos ocupa, todos estos puntos son importantes.

La complejidad viene dada, asimismo, por el reconocimiento de un derecho de acceso a las TIC y a la banda ancha³⁶, que tuvo lugar con la reforma de 2013 y que ya mencionamos antes, tiene relación con el derecho de acceso a la información y la apertura gubernamental, puesto que se erige en herramienta para este fin. La relación viene dada cuando vemos por ejemplo lo que dispone el artículo 66 de la nueva Ley de Transparencia que dispone que los sujetos obligados deben poner «a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia».

La última reforma que ha tenido el artículo que estamos comentando es muy reciente (febrero de 2015)³⁷ y se corresponde con la Reforma en materia de Transparencia, de la cual se desprende una nueva Ley que comentaremos más abajo. La caracterización de información pública pasa de ser aquella que está en poder de cualquier autoridad, entidad, órgano y

³⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

³⁵ Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de julio de 2007.

³⁶ Además de ello, en el apartado B del artículo 6º queda establecido que el Estado también “garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal”.

³⁷ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de febrero de 2014.

organismo federal, estatal y municipal, a aquella que esté en posesión de «cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal» (párrafo I del apartado A del artículo)³⁸.

La Ley que desarrolló lo estipulado por el artículo sexto constitucional fue la de Federal Transparencia³⁹, que sigue vigente y regulando varios aspectos en la materia, pero nos interesa abordar aquí la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI)⁴⁰, puesto que es la que integra elementos relacionados con el Gobierno Abierto. En su artículo 3° define que los datos abiertos son digitales, pues se puede acceder a ellos en línea para ser «usados, reutilizados y redistribuidos» por cualquier persona. Los datos abiertos se caracterizan por ser accesibles⁴¹, integrales⁴², gratuitos, no discriminatorios⁴³,

³⁸ El apartado A del artículo 6° establece también las características del nuevo Instituto, que ahora será el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) que nace como <<organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley>>. Evidentemente, su función será esencial en cuestiones de Gobierno Abierto.

³⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2002, cuya última reforma tuvo lugar el 14 de julio de 2014.

⁴⁰ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de mayo de 2015.

⁴¹ Por estar disponibles para todos los usuarios posibles y para cualquiera fines que quiera utilizarlos.

⁴² Pues comprenden el asunto que describen con precisión e integran los metadatos necesarios.

⁴³ Puesto que estarán disponibles para persona que los desee, sin distinciones.

oportunos⁴⁴, permanentes⁴⁵, primarios⁴⁶, ser legibles por máquinas⁴⁷, estar en formatos abiertos⁴⁸ y ser de libre uso⁴⁹.

Se dispone en el artículo 13 de la Ley que además de que los datos abiertos tengan esas características, para abonar más al GA en la generación y publicación de información se debe garantizar que la misma sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Y un punto muy importante es el mandato a los sujetos obligados para que la información que publiquen tenga un «lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas»⁵⁰.

Para promover las políticas de Gobierno Abierto mediante la expedición de esta norma, se establece la creación de una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que será

⁴⁴ Ya que cuentan con una actualización permanente y periódica, una vez generados.

⁴⁵ Puesto que son guardados y almacenados con el tiempo y cuentan con versiones históricas que sean relevantes para el uso público.

⁴⁶ Tienen su origen en fuentes con el “máximo nivel de desagregación posible.

⁴⁷ Ya que podrán ser procesados por equipos electrónicos debido a la estructuración total o parcial con que cuentan.

⁴⁸ Tendrán las propiedades técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna. El artículo 3 de la Ley diferencia entre formatos abiertos y formatos accesibles en sus apartados X y XI: «Formatos Abiertos: Conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios...Formatos Accesibles: Cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse».

⁴⁹ Se utilizarán libremente mientras se cite la fuente de origen de los datos.

⁵⁰ El artículo 42, apartado XIII va incluso más allá y dispone que los organismos garantes tendrán competencias tales como la de «coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y Formatos Accesibles, para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los Ajustes Razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad».

electrónica (Título Tercero de la LGTAI) y desarrollada y administrada por el Instituto Nacional y los organismos locales de transparencia⁵¹. Todos estos organismos deberán impulsar y promover que se publique la información en la PNT⁵² en forma de datos abiertos, de acuerdo con el artículo 51 de la LGTAI. Aunada a esa obligación, está la de fomentar la cultura de la transparencia y la apertura gubernamental en México, además de la capacitación de los funcionarios de Gobierno en este particular⁵³.

Además de todo lo anterior, es el Capítulo III del Título Cuarto, en su artículo 59 el que se ocupa directamente del Gobierno Abierto, cuyo fomento y realización efectiva es una obligación también de todos los organismos garantes en coordinación con los sujetos obligados y la sociedad civil para conseguir poner en marcha políticas y métodos de apertura gubernamental. Habrá que ver qué acciones toman todos estos sectores para hacer realidad el *Open Government* en México⁵⁴.

En cuanto a las obligaciones del Gobierno en ese contexto de apertura frente a los ciudadanos y tratando de equilibrar las que impone a los particulares⁵⁵ en cuestión de

⁵¹ En México, además del INAI a nivel nacional, todos los estados de la República cuentan con organismos garantes en materia de transparencia que el artículo 2, apartado XVI de la LGTAI define como «Aquellos con autonomía constitucional especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6o., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, Fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

⁵² La PNT se integrará por cuatro elementos esenciales, cuales son el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información, el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación, el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia y el Sistema de Comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

⁵³ Título Cuarto (de la Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental), Capítulo I (de la Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información) en donde se fijan los anteriores como deberes de los sujetos obligados en el artículo 53.

⁵⁴ El marco general para la EDN, la Política de Datos Abiertos y la LGTAI es, sin duda, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que tiene como una de las políticas transversales la de contar con un «Gobierno cercano y moderno».

⁵⁵ Asimismo, el artículo 69 de la Ley dispone que «los particulares, sin perjuicio de que sean considerados sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, serán responsables de los datos personales de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares».

privacidad, aparece el artículo 68 de la LGTAI, que dispone que los sujetos obligados son la figura del responsable con respecto a los datos personales que obren en sus archivos y bases de datos. En relación a estos deberán adoptar medidas para la adecuada recepción y atención de los derechos ARCO (de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los datos), tratar sólo datos adecuados, pertinentes y no excesivos para la relación entre Gobierno y gobernados, poner a disposición del ciudadano el documento con aviso de privacidad, vigilar que los datos estén actualizados y sean exactos —rectificando y sustituyendo aquellos que no lo sean—y, muy importante, adoptar las medidas de seguridad adecuadas para proteger la información personal que obre en su haber.

Asimismo, es oportuno mencionar que en la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, con el ya citado Decreto que la expide, se estipula que el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica creados ese mismo año se sujetarán al hecho de que: «las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos».

La Ley que apareció tras esa reforma fue la de Telecomunicaciones en 2014⁵⁶ que prevé la creación de un Registro Público de Concesiones que será un instrumento con el que el Instituto promoverá la transparencia y el acceso a la información; por lo que esta instancia promoverá, permanentemente, la inclusión de nuevos actos materia de registro, así como la mayor publicidad y acceso a la información en él registrada, bajo principios de gobierno digital y datos abiertos (artículo 178).

Cabe mencionar que este es un paso muy importante en México, puesto que los monopolios de radiodifusión y telecomunicaciones han sido un problema que ha aquejado al

⁵⁶ Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1995, reformada el 11 de abril de 2006.

país desde hace décadas y el transparentar el régimen de concesiones con este instrumento y bajo la política de apertura, es un avance notable.

2.3. Algunos datos sobre Transparencia y Gobierno Abierto en México

Debido a que la tradición mexicana en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, ya tiene algunos años y ahora se mira en dirección del GA, hay resultados producto de la aplicación de la norma y la acción del INAI, antes IFAI.

Por ejemplo, según *Access Info Europe* de España y el Centro para el Derecho y la Democracia de Canadá, que evaluaron a 98 países con leyes de transparencia, ubicaron a México en la posición número 7, esto es, entre las 10 más fuentes a nivel internacional, tomando en cuenta la Ley Federal, aún no la General de 2015.

En materia de Gobierno Abierto, la meta a 2018 es ser líder en América Latina y alcanzar la media de los países de la OCDE.

BIBLIOGRAFÍA

J. ACKERMAN, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI editores, México 2008, pp. 404.

W. ARELLANO, «Gobierno abierto y privacidad: la problemática del Big Data y el Cómputo en la nube», en *Revista Académica Virtualis*, 5, 10, 2015, pp. 34-59.

W. ARELLANO, «Los derechos fundamentales en la Sociedad de la Información», en W. ARELLANO (coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, Infotec, México 2012, pp. 41-56.

W. ARELLANO y R. CETINA, «El Derecho a la información en México y EEUU. Desarrollo normativo y jurisprudencial», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.), *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp. 143-165.

R. BUSTILLO, «La Administración electrónica», en A. GARRIGA, et.al (coords.) *Fundamentos éticos y jurídicos de las TIC*, Thompson Reuters Aranzadi, Pamplona 2012, pp. 35-66.

C. CARBAJAL BARRERA, La transparencia y la rendición de cuentas como elementos esenciales para la consolidación de un verdadero Estado de Derecho, en *5to Premio Regional de Transparencia*, México 2011.

L. COTINO HUESO, «Derechos del ciudadano», en E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coords.) *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de*

Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, Aranzadi Thompson Reuters, Pamplona 2009, pp.127-251.

M.P. COUSIDO, «Derecho a la información e información pública. Los secretos oficiales», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp.

J.M. DESANTER-GUANter, «Información y Derecho», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp. 3-7.

R. RUBIO y L. BURGUERA, «Información y propaganda: la comunicación política y electoral en la época del Gobierno Abierto», en I. BEL MALLÉN Y L. CORREDOIRA (coords.) *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2015, pp. 291- 318.

M. SÁNCHEZ DE DIEGO, «Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública», en L. CORREDOIRA y L. COTINO (coords.), *Libertad de expresión e información en Internet, Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013, pp. 285-323.

B. TOMÁS, «Transparencia y protección de datos: nuevos desafíos para la garantía europea de los derechos fundamentales», en G. FINOCCIARO, A. RALLO y R. GARCÍA (coords.), *Hacia un nuevo derecho europeo de protección de datos*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, pp. 819-851.

M.C. TORRES DÍAZ, «El derecho de acceso a Internet como derecho fundamental: análisis constitucional desde la perspectiva crítica», en L. CORREDOIRA y L. COTINO (coords.), *Libertad de expresión e información en Internet, Amenazas y protección de los derechos personales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013, pp. 3-21.

J. VALERO TORRIJOS, «El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas», en L. COTINO y J. VALERO (coords.), *Administración electrónica. La Ley 11/20027, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2010, pp. 139-167.

A. VERCELLI, « La construcción de gobiernos abiertos a los ciudadanos. Análisis sobre la gestión de datos, informaciones públicas y obras intelectuales en la era digital», en W. ARELLANO (coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, Infotec, México 2012, pp. 343-364.

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 6 de diciembre de 1978, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de diciembre de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Estrategia Digital Nacional, Gobierno de la República, de noviembre de 2013.

Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, reformada el 11 de abril de 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 4 de mayo de 2015.

CONSTITUTO.ORG: BRINGING THE MEXICAN CONSTITUTION CLOSER TO MEXICAN CITIZENS¹

CONSTITUTO.ORG: ACERCANDO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA A LA CIUDADANÍA

Dr. Rodrigo Cetina Presuel

City University of New York – Queensborough Community College

rcetinapresuel@qcc.cuny.edu

WITH OVER 59,000 WORDS IN 136 ARTICLES, THE MEXICAN CONSTITUTION² IS THE SECOND LONGEST IN THE WORLD, IN NUMBER OF WORDS, ONLY AFTER THE INDIAN CONSTITUTION. SO FAR, UNTIL JULY OF 2014, MEXICO'S MAIN LAW HAS BEEN AMENDED 605 TIMES SINCE IT WAS ADOPTED IN 1917, 45 OF THEM DURING THE FIRST HALF OF THE YEAR³. Besides, between 2006 and 2012, a fifth of all reforms were made. The Mexican Constitutional text is very extensive, plagued with confusing wording and even badly written. Frequent amendments (4.5 per article on average) and complicated writing have made the Constitution an indecipherable document for citizens.

The Mexican Constitution is a prime example that legislation that is not accessible for citizens. Even if they can easily locate the full text it is likely that most people will be confused by it and face difficulties in fully understanding its content which is nothing less than their human rights and the rules that establish and govern their political system and institutions. Something needs to be done, and something can be done.

¹ The Constituto Project can be accessed at the following website: www.constituto.org

² Political Constitution of the Mexican United States. Latest version available at: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Accessed June 15, 2015).

This paper argues that Open Government and Transparency policies should include measures to make legislation more accessible to citizens. This includes both making it easier to locate full legislative texts and also drafting and presenting legislation in such a way that is more intelligible for all citizens.

Precedent that comes from influential scholarly movements of the twentieth century, such as the plain language movement have resulted in some government administrations around the world adopting policies to make legislation more accessible to citizens in both terms of making it easy to access and more intelligible for all citizens. Other modern movements, like the good law initiative of the UK government and more academic proposals also argue that law should be treated as information and as such can be analyzed and processed using technology which can result in innovative ways to present legislation that can greatly improve its understandability as well as the effectiveness of its communication.

So far, the Mexican government has not taken any significant steps to improve the writing of the Constitution, much less concrete initiatives that make it more readable and understandable⁴. By leveraging the precedent we just referred to, this paper also describes the Constituto.org project that aims to bring citizens closer to their Constitution and improve access to legal information referring to such an important norm.

The project is described, pointing out how previous work has informed the project and what is currently available at the Constituto.org web platform and what will be

⁴ Although access to information legislation in Mexico does provide that any governmental information released by public officials, must be in plain and accessible language including, if possible, translation to any Mexican indigenous languages. See *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, recently amended on July 14, 2014. It remains to be seen if this legislation could be interpreted in such a way that extends the obligation to the publication of legislation.

implemented in the future, always pointing out to the basis and experience gained through other initiatives and research.

The ultimate goal is to make the project known, in the hope that it can benefit Mexican citizens as they have a more accessible version of their Constitution, which will help improve their constitutional culture, know about their fundamental rights and the way their institutions should work. Finally, since this is an open source project, other scholars, and government administrations, especially the Mexican government, are invited to draw from it and start their own initiatives aimed at improving access to legal information.

CON MÁS DE 59,000 PALABRAS EN SUS 136 ARTÍCULOS, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA⁵ ES LA SEGUNDA MÁS LARGA DEL MUNDO, EN NÚMERO DE PALABRAS, SOLAMENTE POR DETRÁS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA INDIA. ADEMÁS, HASTA JULIO DE 2014, LA MÁXIMA NORMA MEXICANA HA SIDO REFORMADA 605 VECES DESDE SU PROMULGACIÓN EN 1917, 45 DE LAS CUALES FUERON EN LA PRIMERA MITAD DE DICHO AÑO. Además, entre 2006 y 2012 se dieron una quinta parte de todas las reformas. El texto constitucional mexicano es extremadamente extenso, confuso e incluso mal escrito. Los continuos cambios (4.5 por artículo en promedio) y complicada redacción, hacen de la Constitución Mexicana un buen ejemplo de legislación que no es accesible para los ciudadanos.

Aún si no es difícil localizar el texto completo de la ley, lo más probable es que la mayoría se encontrará con serias dificultades para entender su contenido, que no es nada

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Último texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Recuperado el 15 de junio de 2015).

menos que sus derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y las reglas que establecen y regulan al sistema político y sus instituciones. Algo debe de hacerse al respecto, y de hecho, algo puede hacerse al respecto.

Este trabajo defiende que las políticas de Gobierno Abierto y Transparencia deberían de incluir medidas para hacer que la legislación sea más accesible para los ciudadanos. Esto implica tanto facilitar la localización de los textos legislativos al competo como redactar y presentar la legislación de tal forma que pueda ser entendida por todos los ciudadanos, o por lo menos por una mayoría.

Existe precedente proveniente de movimientos académicos del siglo XX que han tenido influencia en gobiernos alrededor del mundo, como es el caso del *Plain Language Movement*. Esto ha resultado en que algunas administraciones hayan adoptado políticas para hacer la legislación más accesible para sus gobernados. Otros emprendimientos más modernos, como la *good law initiative* del gobierno británico y otras propuestas académicas también argumentan que la legislación debería de ser tratada como información, y como tal puede ser analizada y procesada utilizando tecnología, lo que puede dar como resultado en formas innovadoras de presentar la legislación y que pueden en consecuencia, mejorar la comprensión y la efectividad de su comunicación.

Hasta ahora, el gobierno mexicano no ha tomado ningún paso significativo para mejorar el texto constitucional, tampoco iniciativas concretas para mejorar su lectura e inteligibilidad⁶. Sacando provecho del precedente que hemos mencionado, este paper

⁶ Aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2002, cuya última reforma tuvo lugar el 14 de julio de 2014 dispone que los sujetos obligados por ella deben publicar información con un language sencillo que sea accesible para todos, incluso, si es posible, se procurará su traducción a lenguas indígenas. Queda por ver si esta ley puede ser intepretada de tal forma que se entienda que la obligación se extiende a la publicación de legislación.

también contiene una descripción del proyecto Constituto.org, que busca acercar la Constitución mexicana a los ciudadanos y mejorar el acceso a la información legal, particularmente en referencia a una norma de capital importancia.

El proyecto se describe y se señala como trabajos e iniciativas pasadas han servido de base y qué está disponible en la plataforma web de Constituto.org y qué será implementado en el futuro, siempre apuntando al fundamento y la experiencia obtenida a través de otras iniciativas y proyectos de investigación.

El objetivo último de este trabajo es dar difusión al proyecto que esperamos sea beneficioso para el ciudadano mexicano mediante la puesta a disposición de una versión más accesible del texto constitucional y que le servirá para mejorar su cultura constitucional, conocer más sobre sus derechos fundamentales y la forma en que las instituciones políticas deben de funcionar. Finalmente, debido a que se trata de un proyecto *open source*, es decir de acceso libre, se invita a que otros académicos y gobiernos, particularmente la administración mexicana, tomen lo que deseen del proyecto y emprendan sus propias iniciativas que busquen mejorar el acceso a la información legal en general.

INTRODUCTION

In the age of Open Government, policies concerning access to governmental information should also include measures that lead to the improvement of access to law and regulation.

Current technology has enabled administrations around the world to bring legislation closer to their citizens as advances of cataloging and then communicating legislation to the public make possible for people to find laws, codes and regulations more easily, in a way

that was just not possible until the advent of Internet and communication technologies. To their merit, many countries around the world have engaged in this type of e-Government initiative.

Unlike how the process to adopt it can sometimes be a secret to ordinary citizens, legislation itself is no part of government secrets,⁷ but the content and meaning of legal texts can sometimes be very obscure to citizens. Legislation can be very difficult to understand for the layperson, and in many occasions even lawyers complain about its inscrutability.

Government should not think that improving access to legislation ends when citizens are more or less able to locate whatever piece of legislation they may need or have an interest in, they should also worry about how much of those legal texts can be understood by the people. Thus access to law implies being able to locate it as well as to sufficiently understand it.

For a long time, thinkers and scholars⁸ have also recognized this need and have gone beyond just criticizing the way legislation is written, proposing a number of initiatives to find a solution to the problem, some of which we shall briefly analyze in this work. Fortunately,

⁷ The opposite is true. Governments publicize the laws they adopt, usually through official gazettes or journals, and in most legal systems this publicity is a requirement for the law to enter into force: «Once a text is enacted, it is published in an official publication... Publication is meant to ensure that members of the public, who are deemed to know the law, have access to the statute book and can come to know the law in fact as well as legal fiction. In keeping with the rule of law, it ensures that citizens have a means to identify their rights and obligations as set out in the enactments that apply to them». R.SULLIVAN, «The Promise of Plain Language Drafting» *McGill Law journal*, 47, 2001, p. 99.

⁸ We can go as far as Aristotle and then the Middle Ages to find critics of legal language and that have proposed the idea of trying to have simpler legal writing. See M. M. ASPREY, *Plain Language for Lawyers*, Australia: Federation Press, 2003, p. 19. Among the many that have criticized legal language in general is J. BENTHAM, *the Rationale of Judicial Evidence Vo. 4, Book VII*, London: Hunt and Clarke, 1827, p. 100, who said that the language of the law is obscure on purpose, calling it a «perversion of language to the purpose of securing ignorance and misconception of the law».

some public administrations around the world have recognized this need, as we shall see, and have taken steps to solve the matter.

This paper concerns itself mainly with Constituto.org, an initiative materialized in a web platform that aims to bring the Mexican constitutional text closer to its citizens as well as other initiatives that serve as inspiration, precedent and foundation for the project. The Constituto project has chosen to focus on constitutional text because we consider that is particularly important that citizens, of any country, improve their constitutional culture and benefit from an initiative that aims to make their constitution⁹ more readable.

Constituto.org makes the Mexican Constitution its particular focus as the Supreme Law of Mexico is a particularly problematic document. Problems regarding the complexity and inaccessibility of this particular law are outlined in more detail in part 3 below.

Constituto.org aims to improve accessibility by treating the constitutional text not just as a norm, or a series of norms, but as information, and as such, it must be effectively communicated to its citizens. Part of this can be done by considering the law as a body of data that can be interpreted and presented using existing technology.

Additionally, Constituto.org sees itself as a tool to strengthen democratic values and human rights culture by way of improving access to legal information, including better ways of locating the law, making it more intelligibly and providing digital tools to analyze it.

1. ACCESS TO LEGAL INFORMATION: THE IMPORTANCE OF LAW THAT CAN BE UNDERSTOOD

⁹The public can benefit greatly from a better legal culture and from initiatives that make any type of legal document for readable whether it be legislation, contracts, deeds or any other kind of legal information, not only the Constitution.

There are a number of reasons to consider that having laws that are more accessible is a desirable goal.

Michael Skerker makes a compelling argument by saying that «Law must be revealed to those who are expected to comply with its demands. Law is a mere pretext for coercion if the laws permitting the government to coerce people for non-compliance are concealed. So inhabitants of a state need to know what behavior their state expects of them»¹⁰

The previous argument can be used to justify the need of making legislation more available to citizens as well as more understandable as a matter of transparency and ensuring a strong democracy.

Indeed, arguments about democratic values are presented as reasons for having more intelligible law, along with other reasons related to the rule of law, economic efficiency and human rights.¹¹ Let's briefly review them.

Rule of law implies that every citizen is subject to the law. To ensure that people indeed comply with what the law says, administrations have always understood that people must know what is asked of them and that this means they need them to understand it as much as possible. They certainly have undertaken efforts to make this happen; the most classic example is traffic regulations. Cities, municipalities, counties, states know that traffic laws that can contain a large number of provisions. We often see some of those provisions translated into very simple, understandable symbols. In fact, we see them so often we tend to

¹⁰ M. SKERKER, «A Moral Foundation for Government Secrecy» *Center for Ethics and the Rule of Law conference at UPenn Law School*, November 22, 2013, https://www.academia.edu/9503445/A_justification_of_secrecy_in_democracies (Accessed June 2nd, 2015).

¹¹ Cfr. M. CURTOTTI, «Is it Good Enough for the Law to be Written for Lawyers?» *VOXPOPULLI, the Legal Information Institute*, September 18, 2014 <https://blog.law.cornell.edu/voxpath/category/legal-text-mining/> (Accessed on June 1st, 2015).

ignore that those are actually *translations* from the actual text of the law. They often look like this:



Figure 1: Speed Limit Sign (Source: the Public Domain)

The legal text they translate is usually something like this:

« *(a)Maximum speed limits and basic rule...*

(2)Where official signs are posted indicating a maximum speed limit, no person shall drive a vehicle at a speed greater than such maximum speed limit...»¹²

When government administrations understand that they need to quickly and effectively communicate legal norms to citizens, they are willing to simplify official texts, even using icons and symbols for this goal. This way, they ensure that people will know about the rule they are required to follow.

One may argue that often, there is legislation far more complex and detailed than traffic laws that establish speed limits and it may not be as easy as translating legal rights and obligations into easy-to-follow icons. This is true, some laws deal with more complex matters and «there can be no doubt that detailed legal rules are sometimes required to produce desired outcomes. Through an exacting specification, drafters can group similar types of behavior

¹² §4-06 of New York City's Title 34 Department of Transportation, Chapter 4, Traffic Rules (2012). Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

while also distinguishing instances where differential treatment is or might be appropriate».¹³

However, this does not have to mean that those texts cannot be written in simpler, clearer ways.

Economic efficiency arguments are used to call for better ways of presenting large and complex legal texts: «as a general matter, more complex legal systems are likely, all else equal, to be less well-designed and result in higher compliance costs and/or lower levels of compliance».¹⁴ Thus, calling for law that is more understandable can have important economic benefits such as improved effectiveness, efficiency and customer satisfaction. From an economic perspective, having better written legislation implies that less limited resources, such as human capital, are destined to first interpreting and understanding it, and then complying with it.¹⁵ This argument is usually the most persuasive among decision-makers¹⁶ and it is also valid for supporting that more accessible legislation leads to a stronger rule of law.

Increasing human rights culture is seen as a way to increase respect fundamental rights around the world. From a human rights perspective, one can say that is absolutely desirable, even urgent, that the meaning of legislation recognizing and protecting such rights

¹³ D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code», August 1, 2013, <http://ssrn.com/abstract=2307352> (Accessed June 2nd, 2015), p. 1.

¹⁴ B. H. BARTON, «Judges, Lawyers, and a Predictive Theory of Legal Complexity», *University of Tennessee Legal Studies Research Paper* No. 31, 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1136372 (Accessed June 2nd, 2015), p. 41.

¹⁵ In the United States there are quite a number of works that analyze the complexity of tax legislation for example. Among them S. SURREY, «Complexity and the Internal Revenue Code: The Problem of the Management of Tax Detail», *Law and contemporary problems*, 34 no. 673, 1969; E.J. MCCAFFERY, «The Holy Grail of Tax Simplification», in *Wisconsin Law Review*, 1267, 1990 or more recently S. A. DEAN, «Attractive Complexity: Tax Deregulation, The Check-the-Box Election and the Future of Tax Simplification», in *Hofstra Law Review*, 34, no. 405, 2005. All of these and many more are mentioned in D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code», *op. cit.*

¹⁶ Mainly referring to the Plain Language Movement that we will discuss below. This is not to say that administrations don't find the other arguments as persuasive as they often acknowledge them too.

is understandable to as many people as possible.¹⁷ This justification for more accessible legislation is one of the two that are more important to Constituto, as a crucial goal of the project is to educate Mexican citizens about the rights and obligations contained in their Constitution.

Another justification is the one that has to do with improving democratic life.¹⁸ Constituto sees access and understandability of the Constitution, and by extension any other legal text, as a crucial part of the right to access to information one of the most essential for a democratic society. Michael Skerker's argument, cited at the beginning of this part, would also apply here.

When talking about legislation, only by being able to fully understand what policy makers have decided and adopted into the laws enacted can the public really decide if those representatives are worthy of the office they accessed through democratic election. By understanding the law, citizens can decide if they agree with it and manifest their opinion both by expressing their thoughts and by participating accordingly in elections, expressing themselves through voting. This is one of the goals of the Constituto project and a reason

¹⁷ Efforts towards making human rights legislation have one example in South Africa's Human Rights Commission Act of 1995 that include a Plain Language draft. Conclusions obtained from that effort can be read in P. KNIGHT, «Clearly better drafting: testing two versions of the South African Human Rights Commission Act, 1995», *Clarity*, 38, 1997, p. 8-12 and P. JAMES, «Drafters of South Africa's new Constitution adapt to plain language» *Clarity*, 38, 1997, p. 13-15. Another example is the United Nation's initiative to have a plain language version of the Universal Declaration of Human Rights, that is confronted with the «official» version, available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesen.pdf> (Accessed February 4, 2014). United Nations efforts to increase human rights culture and education have included other accessible drafting of legislation amongst its initiatives. Cfr. R. PIERRE CLAUDE and B. H. WESTON, EDS., *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006.

¹⁸ The Australian Government has said that people are **entitled** to intelligible laws citing economic efficiency but also the other reasons already mentioned: rule of law, personal autonomy and democratic values. See Law Reform commission of Victoria, *Plain English and the Law* (Melbourne, 1987), as it appears on R. SULLIVAN, *The Promise of Plain Language Drafting*, *McGill Law Journal* 47, no. 99, 2001, p. 3.

why it aims to make the constitutional text more accessible to citizens: so they can understand better, draw their own conclusions and thus, participate better by manifesting their will in the most informed way possible.

This aspirational goal of the Constituto project can be best achieved using tools and methods that current technology makes available. These methods allow for much more than more efficient ways to find legislation, and any other content related to it, and for presenting legal text in simpler terms. Technology, such as text and data mining and other methods related to big data can provide tools that can serve to evaluate the impact that legislation and policies actually have on society. This can be done by treating law as information and data and can contribute to the goal of having a public that can make more informed decisions, a goal shared with many news organizations and civil society groups.

2. INITIATIVES, TOOLS AND METHODS TO IMPROVE ACCESS TO LEGAL INFORMATION

Just as Constituto draws from justifications given by others, it also derives its methods from work that comes before, other initiatives that aim to make any type of legal norm or document more accessible, more intelligible and more efficient.

There are a good deal of initiatives, perhaps the most prominent is Plain Language,¹⁹ that has been influential in better drafting efforts in Common Law countries. There are also a handful of proposals that show how to objectively analyze complexity in legal texts and that provide ways to improve accessibility, we will group them into the title of «methods for

¹⁹ Also called Plain English Movement, term that we just won't use as we don't consider it universal enough. Indeed, legislation in any language, not only English can benefit from efforts of better drafting and accessibility.

more efficient access» but before, we will also give its own space to the United Kingdom so-called good law²⁰ initiative of recent years, an updated take on the plain language movement.

2.1 The Plain Language Movement

As previously discussed, efforts to simplify legal writing are not new at all. They have been around for centuries. But efforts in more recent times can be traced back to David Mellinkoff,²¹ widely considered «the intellectual founder of the Plain English Movement».²² The movement has been active for decades, and policies inspired and influenced by it have been adopted by many countries around the world²³, particularly those that follow the Common Law tradition.²⁴

Although originally called Plain *English* Movement, we consider the term «plain language» to be more inclusive and appropriate, as do many authors, among them Asprey²⁵, and thus we shall call it the Plain Language Movement. The same author also gives us a straightforward definition of what the term means: «Plain language writing is just the practice of writing English (or French or German or whatever else) in a clear and simple style. That's

²⁰ The term «good law» is not to be confused with its namesake related to jurisprudence and that is used to describe a legal decision that is still valid as it has not been overturned or otherwise rendered obsolete by a change in legislation.

²¹ With his well-known work D. MELLINKOFF, *The Language of the Law*, Boston: Little, Brown: 1963.

²² J. KIMBLE, «Plain English: A Charter for Clear Writing, (part one) », *Michigan Bar Journal*, 1992, p. 1066.

²³ For an account of the Plain English Movement and its influence, see chapter 13 of P. TIERSMA, *Legal Language*, Chicago: University of Chicago Press, 1999. Among the best history and explanation of Plain Language is, I think, M. M. ASPREY, *Plain Language for Lawyers*, *op. cit.*

²⁴ See initiatives undertaken in Australia since 1993 or what the United States has attempted since 1978 all the way to the recent Plain Writing Act of 2010 (H.R. 947; Pub. L. 111-274) that requires federal executive agencies to among, other things use plain writing in documents, train employees in plain writing and create and maintain plain writing sections in the different agencies websites. New Zealand, Canada and the United Kingdom have followed similar initiatives. As we have mentioned, international organizations such as the United Nations also implement plain language.

²⁵ «The first thing to say about the term “plain language” is that it is the same thing as “plain English”, except that because “plain language” includes languages other than English, it is a more useful expression» Michele M. M. ASPREY, *Plain Language for Lawyers*, *op. cit.*, p. 11.

all».²⁶ This may just be over-simplifying what it actually entails, as the same author admits, plain language concerns itself with more than the choice or meaning of words, also looking into «the *organization* of the words in a sentence, the sentence in a document and the *design and layout* of the document itself. All these things can have an effect on whether the document can be read and understood by its intended readers, at the level of understanding they need to have».²⁷ There is also a great deal of literature dealing with measuring what positive effects drafting legislation in plain language can bring.²⁸

An example of a legal text rendered in plain language, and compared to the original is this:

Original text	Plain language version
<p>Article 14</p> <p>.....</p> <p>1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.</p> <p>2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.</p>	<p>.....</p> <p><i>If someone hurts you, you have the right to go to another country and ask it to protect you.</i></p> <p><i>You lose this right if you have killed someone and if you yourself do not respect what is written here.</i></p>

Figure 2: Plain language version of Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights (Source: United Nations)

As such, plain language is valuable and its influence can be seen in Constituto, just as it can be seen in many more initiatives around the world, apart from the ones we have mentioned. Perhaps the most valuable part for us is not drafting technique itself, but the

²⁶ *Ibid.*, p. 11.

²⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁸ One good place to begin is J. KIMBLE, «Answering the Critics of Plain Language», in *the Scribes Journal of Legal Writing*, 1994-1995. 51-85. Plain language and its achievements also has its critics, among others, see R. ASSY, «Can the Law Speak Directly to its Subjects? The Limitation of Plain Language», in the *Journal of Law and Society*, 38, 2011, pp. 376-404.

wealth of information that come from empirically testing and measuring the effects of simpler text on reading comprehension of the law.²⁹

However, what plain language can achieve can be built upon. Technology allows for much more than just improving the way words, sentences and structure can be used to improve access and comprehension of legislation. A recent effort to update what Plain Language does is the UK's Good Law initiative. Treating law as information and data can yield much more compelling results as we shall see in the examples briefly mentioned below.

2.2 The good law initiative in the United Kingdom

In July 2013, the Office of the Parliamentary Counsel of the United Kingdom launched the good law initiative that also aims to make legislation more accessible and understandable. As the UK Government describes it, «the good law initiative is an appeal to everyone interested in the making and publishing of law to come together with a shared objective of making legislation work well for the users of today and tomorrow».³⁰ The initiative is part of the government's commitment to openness and transparency.³¹

The good law initiative can be considered an update of the goals of the plain language movement as it concerns itself with more accessible laws but with a clear goal of leveraging modern technology to do so. There is talk of the need of legislation that *works well* and of improving *access to legislation*, proposing to do so by leveraging current Internet and software technologies: «The digital age brings new opportunities as well: tools for publishing

²⁹ Kimble's work, just cited *supra* is again, a great place to start.

³⁰ CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, April 16, 2013, (updated February 7, 2014), <https://www.gov.uk/good-law> (accessed June 12, 2015).

³¹ As can be read in <https://www.gov.uk/government/topics/government-efficiency-transparency-and-accountability> (accessed on June 12, 2015).

and arranging law, and techniques for diagnosing and predicting how law is used. So this is an exciting time for re-thinking how legislation can be made easier for users».³²

Unlike plain language, good law doesn't concern itself only with language and style in drafting and the structure of the legal texts. It also evaluates if legislation is actually necessary and aims to identify and remedy overregulation and redundancy in certain areas of the British government³³. Also, in terms of publishing legislation, good law questions how the law can best be presented online and even if legislation should be drafted in a way that is machine-readable.³⁴ The initiative treats law as norms but also as information and it also seeks to combine the databases containing legislation with the ones that contain case law «so that the reader will at least be alerted to those words and phrases that have been discussed in case law.»³⁵ The initiative is said to be developing a web-based software platform to achieve its goals³⁶ and it has published reports on the complexity of law³⁷ and drafting and presenting legislation.³⁸

³² CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, *op. cit.*

³³ By asking how much detail should a statute have, and if it is a duplicate or in conflict with other laws.

³⁴ CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, *op. cit.*

³⁵ R. HEATON, «Making the law easier for users: the role of statutes», *speech delivered at the Institute of Advanced Legal Studies on common law and statute law* on October 14, 2013, January 15 2014 <https://www.gov.uk/government/speeches/making-the-law-easier-for-users-the-role-of-statutes--2> (accessed June 12, 2015).

³⁶ To date, the British Department of Environment, Food and Rural affairs has the more fully realized good law initiative implementation, through their *Smarter Guidance and Data* website, <http://guidanceanddata.defra.gov.uk/> (accessed June 12, 2015).

³⁷ OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *when laws become too complex: a review into the causes of complex legislation*, March 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/187015/GoodLaw_report_8April_AP.pdf (accessed June 3, 2015).

³⁸ A. BERTLIN, «What works better for the reader? A study on drafting and presenting legislation», *The Loophole*, No. 2, 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2_2014-05-09_-_What_works_best_for_the_reader.pdf (accessed June 3, 2015).

For its proponents good law has the following characteristics: it is law that is necessary, clear, coherent, effective and accessible.³⁹ A positive aspect of the initiative is that it is not unilateral, is not only the government seeking to draft law in simpler terms, it also aims to engage citizens (*users*)⁴⁰ in the process. It is itself a tool of participatory democracy. Much of what the UK is doing has informed what we are trying to do in Constituto, with some differences, both in principle and implementation, as our project is not a government initiative and thus, does not directly plan to amend the law. At the most, it has to limit itself to propose a different version that makes it easier to understand but that does not aim to substitute it.⁴¹

2.3 Methods for evaluating legal texts and software for more efficient access

There are other good ideas relating to the improving access to legislation that come from researchers and scholars. All of them have in common that they treat legislation as information and data and they have the will to treat them in a way that allows for the best possible communication of its content in a way that can be accessible to all. We shall briefly mention a few of them as the methods they use can be expanded upon and applied to all kinds of legislation, and of course, to what Constituto aims to do.

One of such works is a 2013 paper by Katz and Bommarito⁴² in which they propose an empirical framework for measuring legal complexity from which they hope to develop methodology to evaluate such complexity. In the process of analyzing the United States

³⁹ CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, *op. cit.*

⁴⁰ When good law talks about *users* it is refereeing to *citizens*. Cfr. R. HEATON, «Making the law easier for users: the role of statutes», *op. cit.*

⁴¹ This is not to say that Constituto could serve as a channel for citizens to bring forward proposals to amend legislation.

⁴² Cfr. D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code», *op. cit.*

Code, itself a very large body of legislation, they achieve quite a bit, offering interesting ways of presenting law as information.

Apart of just evaluating complexity in language like plain language research does, interesting aspects of their research include measuring entropy, «a statistical measure designed to characterize the uncertainty of variance of a signal, message or body of text» in legislation, which is measuring «what percentage of the information content is contained within the partially observed message»⁴³ or in other words, they can measure which parts of legislation embrace large sets of subjects that sometimes can have little to do with each other, which makes the text more difficult to fully understand.

They also propose methods to measure interdependence between elements⁴⁴, or what parts of a law cite other laws or themselves are mentioned elsewhere. Such measurements, also allow for *mapping* legislation into data visualizations that can then be used to improve *navigability* of legislation, something that as we saw, good law also concerns itself with. We provide one of how article interdependence can be used to create a navigable index of which articles are cited in other articles of the Mexican constitution in part 3 below.

Other interest work, by Passera and Haapio show us how «...visualizations can help users overcome much of the complexity inherent in contracts and gain better insights»⁴⁵ and «merging contract design with information design, especially visualization, can help transform contracts (and people's perception about contracts) from legal rules to

⁴³ D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code», *op. cit.*, p. 25.

⁴⁴ D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code», *op. cit.*, p. 28-32.

⁴⁵ S. PASSERA and H. HAAPIO, »Transforming Contracts from Legal Rules to User-centered Communication Tools: a Human-Information Interaction Challenge» *Communication Design Quarterly*, 1, no. 3 (2013), p. 41

communication tools». ⁴⁶ It is easy how this can be applied to any kind of legal text, not just contracts.

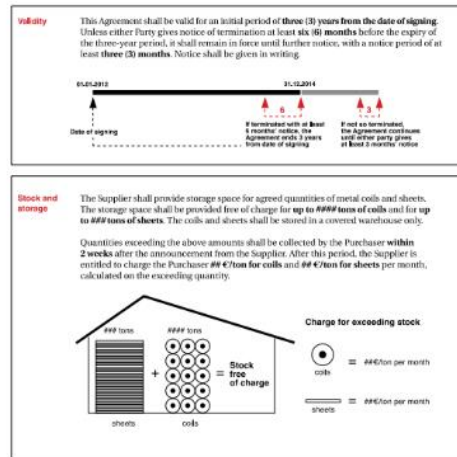


Figure 3. Examples of visualized clauses from the prototype visual contract: validity (top) and storage conditions (bottom) (© 2012 Aalto University. Image by Stefania Passera. Used with permission)

Figure 3. An example given by the authors. Source: Stefania Passera and Helena Haapio, «Transforming Contracts from Legal Rules to User-centered Communication Tools: a Human-Information Interaction Challenge» *Communication Design Quarterly*, 1, no. 3, 2013,

In further work, along with Curtotti, the authors outline how «...automated tools can help elicit information and communicate complex messages clearly and effectively». ⁴⁷ «The use of visual tools» they say, «can also be instrumental in improving the process of revising contract text in the drafting phase»⁴⁸, offering an example of how software can aid in the comprehension of legal texts, including, we argue, the law. Here is an example:

⁴⁶Ibid. p. 38.

⁴⁷ S. PASSERA, H. HAAPIO and M. CURTOTTI, «Making the Meaning of Contracts Visible – Automating Contract Visualization», *Paper presented at International Legal Informatics Symposium (IRIS)*, Law Faculty of the University of Salzburg, 2014,

https://www.academia.edu/6314038/Making_the_Meaning_of_Contracts_Visible_Automating_Contract_Visualization (accessed June 13, 2015), p. 7.

⁴⁸Ibid., p. 7.



Figure 3: Input window and visualization of a payment clause: payment due in 6 instalments

Figure 4. An example of software used to both draft and make a contract more easily understandable. Source: Stefania Passera, Helena Haapio and Michael Curtotti, «Making the Meaning of Contracts Visible – Automating Contract Visualization», Paper presented at International Legal Informatics Symposium (IRIS), Law Faculty of the University of Salzburg, 2014.

The methods briefly described and the software mentioned all play a part in what Constituto is trying to do with the Mexican Constitution. In further work, we will elaborate on all the technology that is available and how it can be applied to the goals of the project. There are other initiatives that present us with exciting opportunities and deserve deeper study, one is the similarly named Constitute project,⁴⁹ which contains a database of many constitutional texts around the world and could be data mined to obtain insights on comparative constitutional law. In general, all software to be used is open source and it includes among others, HTML5, data visualization software such as D3 and JavaScript as well as text and data mining software.

3. A DESCRIPTION OF CONSTITUTO.ORG

3.1 Why the Mexican Constitution

As we said before, in terms of accessibility of the law, the Mexican Constitution is a very problematic document. It is considered the second longest Constitution in the world (in

⁴⁹ Which can be accessed at <https://www.constituteproject.org/>

number of words),⁵⁰ only after the Constitution of India. Since it was first adopted in 1917 the Constitution has been reformed over six hundred times, with a fifth of those reforms happening between 2006 and 2012⁵¹ with a total of 110 articles amended⁵².

According to the Mexican Congress⁵³, the current administration, in office since December 1st, 2012 has made 87 amendments⁵⁴; the latest reforms entered into force as recently as May 27th, 2015.⁵⁵ The Mexican constitutional text is quite lengthy and the excessive reforms make it very confusing. Keeping up with changes is very hard.

The result of the above described is that the Constitution is a document that is not well-known by Mexican citizens, despite its perceived importance. 90% of the Mexican population thinks that their Constitution is very important,⁵⁶ and yet, 65.1% says that they know very little about it and 27.7% say they don't know anything about it.⁵⁷

Mexican Constitutional Scholars consider the document as verbose law plagued with complicated dispositions and that its citizens don't really know⁵⁸. Poor constitutional culture

⁵⁰ It has over 59,000 words in its 136 articles.

⁵¹ H. FIX-FIERRO, «Engordando la Constitución», in *Nexos*, February 1st, 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=18375> Accessed February 5, 2015.

⁵² According to information provided by the Mexican Congress at http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm (Accessed June 15, 2015).

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Some articles have been changed multiple times, something common in Mexican lawmaking.

⁵⁵ So far in the current year, four reform initiatives that have modified a total of 21 articles have been approved. All of this according to information provided by the Mexican Congress, available at http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm (Accessed June 15, 2015).

⁵⁶ Cfr. H. CONCHA, H. FIX-FIERRO, J. FLORES and D. VALADÉS, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

⁵⁷ Cfr. H. FIX-FIERRO, J. FLORES, S. LÓPEZ AYLLÓN and D. VALADÉS, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*. México, D.F.: IFE – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

⁵⁸ Cfr. M. CARBONELL, «Verborrea e incultura constitucional», in *Nexos*, February 1st, 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=14673> (Accessed November 4th, 2014).

can translate into poor human rights culture and poor knowledge of government institutions and how they work. This translates into a decline in the democratic life of the country.

3.2 How Constituto.org aims to improve constitutional culture

Constituto.org seeks to improve the situation and bring the constitutional text closer to citizens. Taking a cue from the plain language movement, it aims to make text more intelligible and readable, rendering it in clearer terms.

As stated, the good law initiative can be considered an updated version of the plain language movement and we agree more with its sensibilities, particularly with the idea that legal norms can also be treated as information and that web-based technology can be used to improve understanding of the law. As such, the good law initiative has had a much greater influence over Constituto.

Since Constituto is not a government initiative, it cannot really pretend to actually change the text of the law. That is why its approach is to add layers of content to the actual and current text of the Mexican Constitution. One of those layers is a plain language version of the articles of the Constitution. We could say that this layering is similar to the method used to present the plain language version of the Universal Declaration of Human Rights,⁵⁹ but by using HTML5 and JavaScript, the text can be presented in a much more attractive and interactive way for the user.

Constituto wants to improve constitutional culture by also presenting engaging content to put each article into context and help explain it, providing multimedia resources that allow for gaining more knowledge into the rights each article contains.⁶⁰ Often, the

⁵⁹ As seen in figure 2 above.

⁶⁰ Presently, the only part of the Mexican Constitution dealt with is the first book, which deals with Fundamental Rights. Once the interface for this is perfected, we will tackle the political system part.

content provided seeks to establish a link with whatever the article is about and the social reality of Mexico. Here are some examples of what can be seen at Constituto.org:

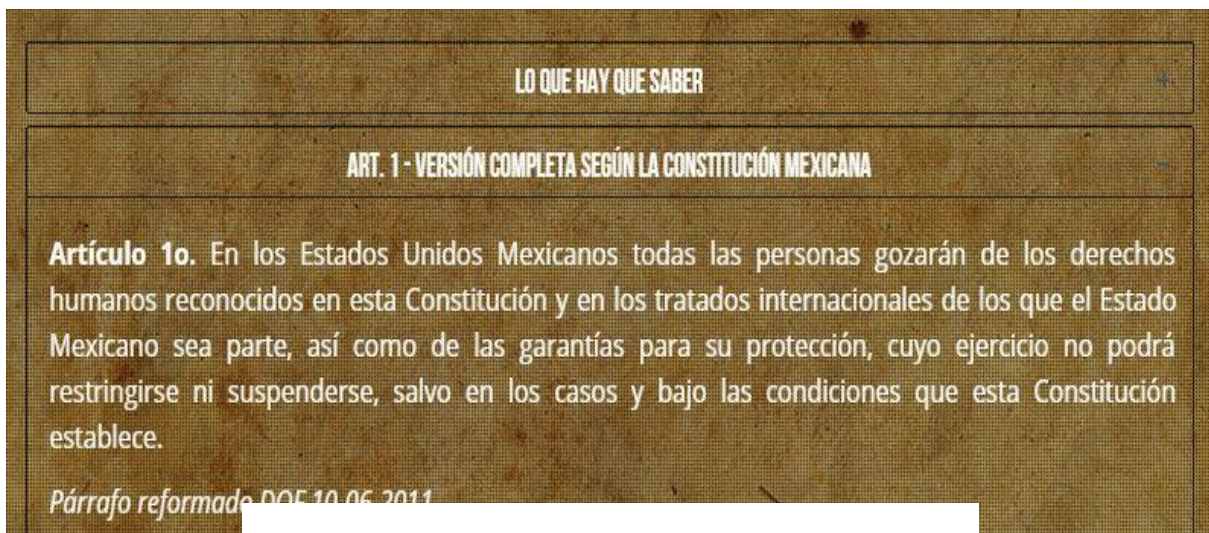


Figure 5 A Screenshot of Constituto.org where two 'layers' can be seen, the plain language text and part of the original text of article 1.

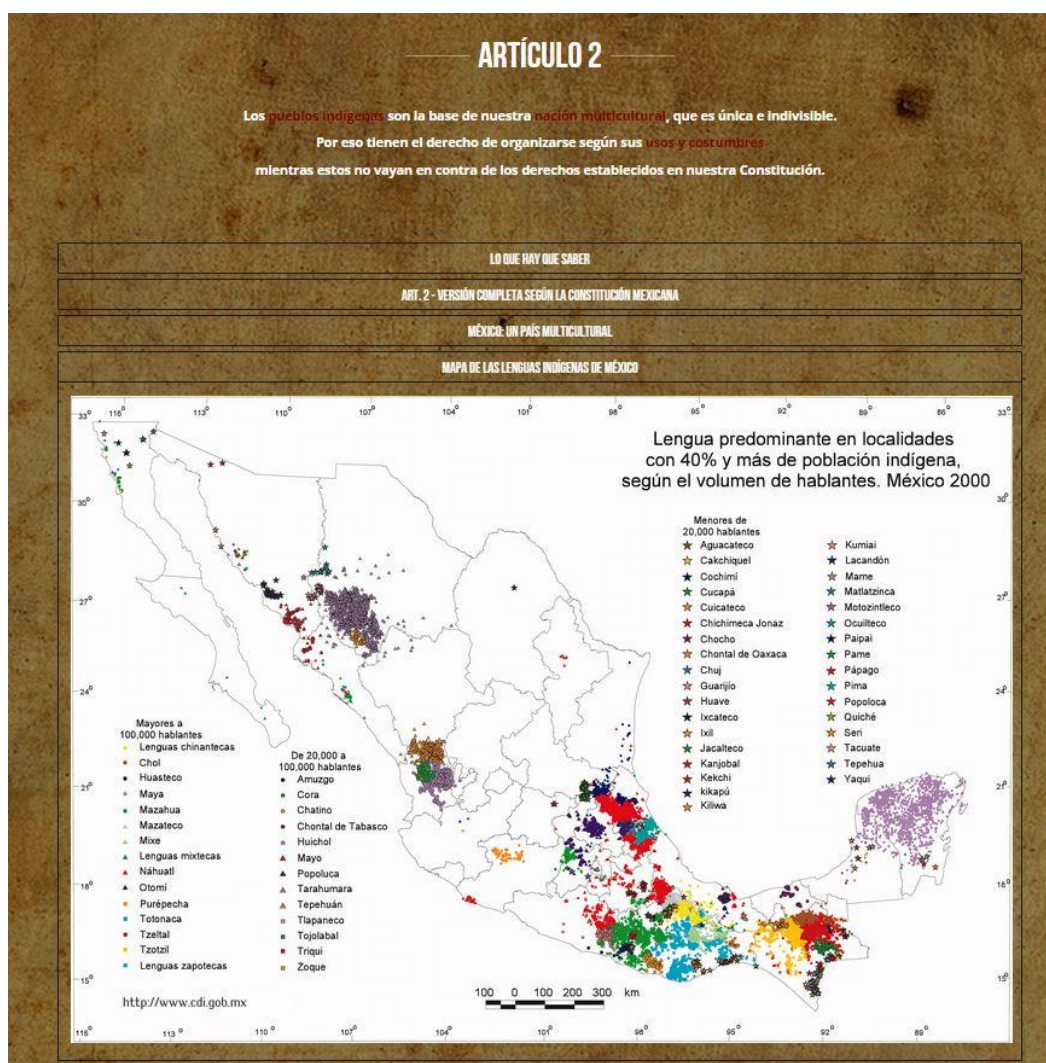


Figure 6 'Layers' of extra content.

Treating law as information and data offers exciting possibilities like the ones mentioned in 2.3 above, one of them is the possibility of mapping legislation, generating interactive indexes that can be navigated by the user. A very useful index that can be created by mapping interdependences in the Constitution is one that lets the user explore the relations among different articles of the Mexican Constitution. In the following example, a data visualization chart, called a string chart, is used to map which articles refer to other articles and which ones appear in other articles:

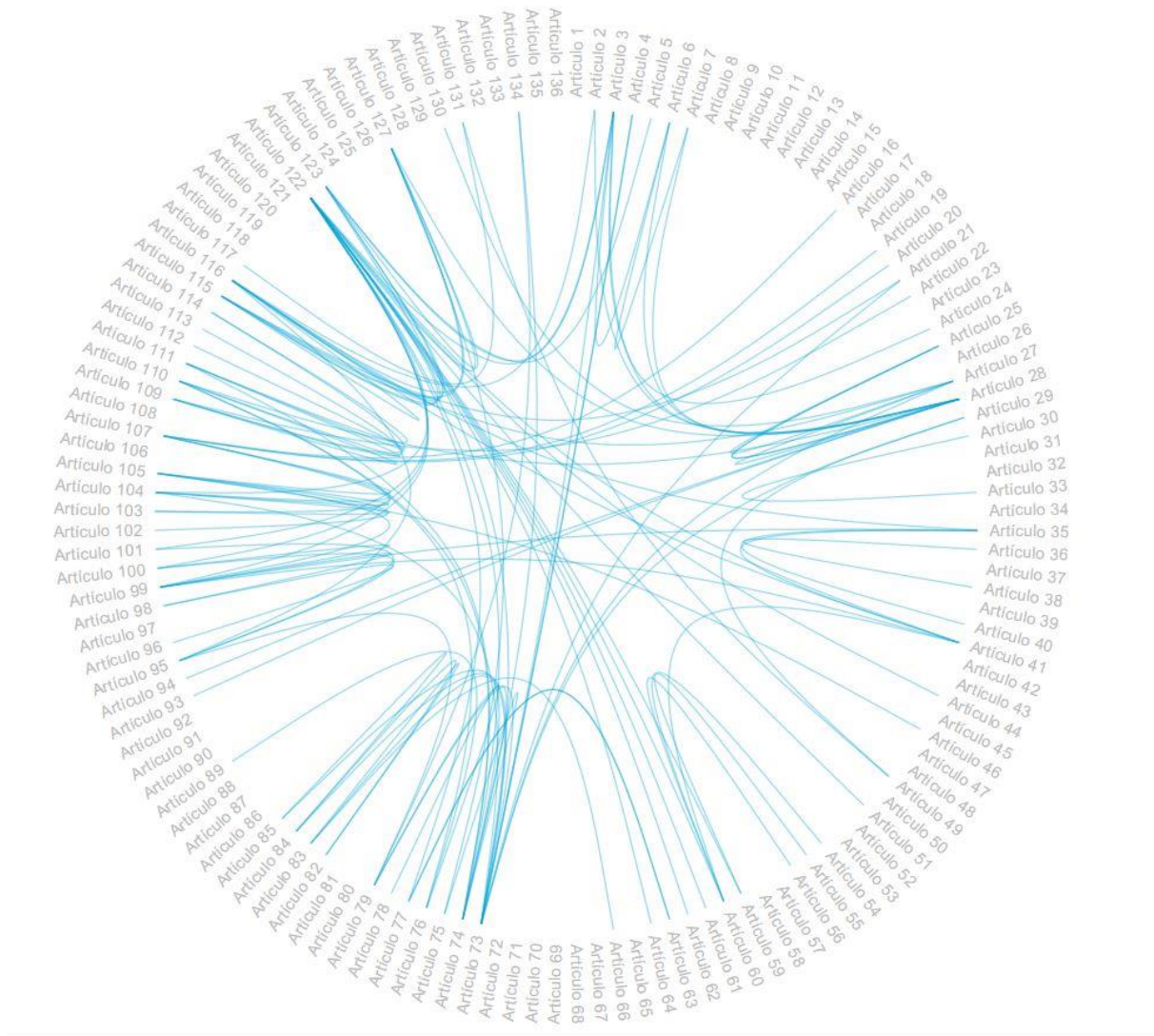


Figure 7 String chart presenting interdependence of Mexican Constitution articles. A working D3 version allows for navigation and highlighting relations of articles. Fuente: cartográfica.mx

In the future, Constituto will explore how to apply other methods such as the contract visualization one described in 2.3 to find innovative ways of presenting the constitutional text and communicating it more effectively. Database use, such as the one proposed by the good law initiative, described in 2.2, can be used to allow people to access the text of the Constitution and also any jurisprudence related to it.

Constituto is not an initiative that comes from the government and as such, it is natural that it has a slightly different focus. Its main function is to help educate people about their Constitution and to allow them to have a better understanding of it, particularly in regards to fundamental rights contained in the law.

Constituto is similar to the UK government's good law initiative as it also concerns itself with language and style, the architecture of legislation and the way it is presented to the public. However, unlike good law, Constituto cannot rework the law seeking to remedy its redundancy or the many instances of overregulation present in the Mexican constitutional text. Its function has to somewhat be limited, it can help make law more accessible but in no way it can modify it. Presenting the current text is always required.

As we saw, methodology for evaluating any legal text both qualitatively and quantitatively does exist and with current text and data mining technologies that exist the insights that can be gained are quite exciting. Data obtained by evaluation can tell us not only of ways to enhance intelligibility of the legal text, it can also be used to find ways to enhance its drafting and its structure.

4. CONCLUSIONS AND THE FUTURE OF THE PROJECT: BEYOND A MORE READABLE TEXT

Using all the methods and initiatives described in this work, Constituto.org will continue working towards its goal of presenting a more understandable version of the Mexican Constitution, providing resources so citizens can deepen their constitutional culture and not only read their Constitution better, but can also understand it better.

Constituto.org will measure how people response to our drafting of the text and the interface we use, in order to build on previous research that has tried to identify methods to

improve comprehension of legal texts and better ways of communicating complex legislation.

Going forward we will also use methods above described to examine the law and publish the data so it can be available for anybody, including the Government. This might provide insights into how to better draft the law itself.

One of our long term goals is to serve as a tool for government oversight and democratic participation through better understanding of the law.

Through improved understanding of their Constitution, Mexican citizens can better decide if they agree or not with what their Supreme Law says in relation to their fundamental rights and the way their government works.

At the same time, through this understanding, and by leveraging technologies such as text and data mining and data visualizations, citizens (AKA users) can evaluate the work of elected policy makers in relation to legislation they pass and enact, and decide if such legislation indeed protects their rights, imposes fair obligations and provides for political powers and institutions that contribute to democratic life. Information gathered and presented using these and other technologies could serve to give citizens a picture of how legislation is impacting their everyday life and if the right choices are being made by the people they put in office.

Citizens can then act on their conclusions drawn from information available and exercise their freedom of expression to voice their opinions in public forums, and by turning these opinions into actions by exercising their right to vote in a more informed way.

Perhaps all of this will even encourage citizens to present their own amendment proposals and result in a more direct way of democratic participation. Since Constituto.org

is a web platform, it can also serve as a forum for communication between citizens and their representatives and be a conduit for these proposals.

All that we have discussed here serves to highlight the crucial importance of having well informed citizens to ensure a strong democratic life.

We believe that if governments understand that accessible legislation is part of their transparency and openness efforts, much can be done towards this goal. We also believe that in the particular case of Mexico, a good first step is to make the Constitutional text more accessible for its citizens and Constituto.org can be an important contribution.

BIBLIOGRAPHY

M. M. ASPREY, *Plain Language for Lawyers*, Australia: Federation Press, 2003

R. ASSY, «Can the Law Speak Directly to its Subjects? The Limitation of Plain Language», in *Journal of Law and Society*, 38, 2011

B. H. BARTON, «Judges, Lawyers, and a Predictive Theory of Legal Complexity», in *University of Tennessee Legal Studies Research Paper* No. 31, 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1136372 (Accessed June 2nd, 2015)

J. BENTHAM, *the Rationale of Judicial Evidence Vo. 4, Book VII*, London: Hunt and Clarke, 1827

A. BERTLIN, «What works better for the reader? A study on drafting and presenting legislation», *The Loophole*, No. 2, 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole - 2014-2014-05-09 -What works best for the reader.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2014-05-09_-_What_works_best_for_the_reader.pdf) (accessed June 3, 2015).

M. CARBONELL, «Verborrea e incultura constitucional,» in *Nexos*, February 1st, 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=14673> (Accessed November 4th, 2014).

H. CONCHA, H. FIX-FIERRO, J. FLORES and D. VALADÉS, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

M. CURTOTTI, «Is it Good Enough for the Law to be Written for Lawyers?» in *VOXPOPULLI, the Legal Information Institute*, September 18, 2014 <https://blog.law.cornell.edu/voxpath/category/legal-text-mining/> (Accessed on June 1st, 2015).

H. FIX-FIERRO, J. FLORES, S. LÓPEZ AYLLÓN and D. VALADÉS, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*. México, D.F.: IFE – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

H. FIX-FIERRO, «Engordando la Constitución,» in *Nexos*, February 1st, 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=18375> Accessed February 5, 2015.

R. HEATON, «Making the law easier for users: the role of statutes», *speech delivered at the Institute of Advanced Legal Studies on common law and statute law* on October 14, 2013, January 15 2014 <https://www.gov.uk/government/speeches/making-the-law-easier-for-users-the-role-of-statutes--2> (accessed June 12, 2015).

P. JAMES, «Drafters of South Africa's new Constitution adapt to plain language» in *Clarity*, 38, 1997.

D. M. KATZ and M. K. BOMMARITO II, «Measuring the Complexity of the Law: The United States Code,» August 1, 2013, <http://ssrn.com/abstract=2307352> (Accessed June 2nd, 2015)

J. KIMBLE, «Plain English: A Charter for Clear Writing, (part one) », in *Michigan Bar Journal*, 1992.

J. KIMBLE, «Answering the Critics of Plain Language», in *the Scribes Journal of Legal Writing*, 1994-1995.

P. KNIGHT, «Clearly better drafting: testing two versions of the South African Human Rights Commission Act, 1995», *Clarity*, 38, 1997.

E. MCCAFFERY, «The Holy Grail of Tax Simplification», in *Wisconsin Law Review*, 1267.

D. MELLINKOFF, *The Language of the Law*, Boston: Little, Brown: 1963.

OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *when laws become too complex: a review into the causes of complex legislation*, March 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/187015/GoodLaw_report_8April_AP.pdf (accessed June 3, 2015).

S. PASSERA and H. HAAPIO, «Transforming Contracts from Legal Rules to User-centered Communication Tools: a Human-Information Interaction Challenge» in *Communication Design Quarterly*, 1, no. 3, 2013.

S. PASSERA, H. HAAPIO and M. CURTOTTI, «Making the Meaning of Contracts Visible – Automating Contract Visualization», in *Paper presented at International Legal Informatics Symposium (IRIS)*, Law Faculty of the University of Salzburg, 2014, https://www.academia.edu/6314038/Making_the_Meaning_of_Contracts_Visible_Automating_Contract_Visualization (accessed June 13, 2015).

R. PIERRE CLAUDE and B. H. WESTON, EDS., *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006.

M. SKERKER, «A Moral Foundation for Government Secrecy,» in *Center for Ethics and the Rule of Law conference at UPenn Law School*, November 22, 2013, https://www.academia.edu/9503445/A_justification_of_secrecy_in_democracies (Accessed June 2nd, 2015).

R. SULLIVAN, «The Promise of Plain Language Drafting» in *McGill Law journal*, 47, 2001.

Law Reform commission of Victoria, *Plain English and the Law* (Melbourne, 1987)
on R. SULLIVAN, *The Promise of Plain Language Drafting*, McGill Law Journal 47, no. 99, 2001, p. 3.

S. SURREY, «Complexity and the Internal Revenue Code: The Problem of the Management of Tax Detail», in *Law and contemporary problems*, 34 no. 673, 1969

P. TIERSMA, *Legal Language*, Chicago: University of Chicago Press, 1999

UK CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, April 16, 2013, (updated February 7, 2014), <https://www.gov.uk/good-law> (accessed June 12, 2015).

UK GOVERNMENT'S COMMITMENT TO OPENNESS AND TRANSPARENCY
<https://www.gov.uk/government/topics/government-efficiency-transparency-and-accountability> (accessed on June 12, 2015).

UK CABINET OFFICE AND OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *Good Law*, April 16, 2013, (updated February 7, 2014), <https://www.gov.uk/good-law> (accessed June 12, 2015).

Legislation

Universal Declaration of Human Rights, that is confronted with the «official» version, available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesen.pdf> (Accessed February 4, 2014).

Political Constitution of the United Mexican States. Available at:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Accessed June 15, 2015).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2002, cuya última reforma tuvo lugar el 14 de julio de 2014.

New York City's Title 34 Department of Transportation, Chapter 4, Traffic Rules (2012).

Plain Writing Act of 2010 (H.R. 947; Pub. L. 111-274) United States

Websites

Constituto.org at www.constituto.org (Accessed June 15, 2015).

The constitute project www.constituteproject.org (Accessed June 15, 2015).

Mexican Congress at http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm (Accessed June 15, 2015).

Smarter Guidance and Data website, <http://guidanceanddata.defra.gov.uk/> (accessed June 12, 2015).

Part 2: The Role of Journalists and the Audience Response

Parte 2: Función de los periodistas y respuesta de las audiencias

PERIODISMO CONDICIONADO: AUTODIAGNÓSTICO SOBRE CÓMO CUMPLEN
SU FUNCIÓN LOS PERIODISTAS DE CHILE, ARGENTINA, PARAGUAY,
ECUADOR, COLOMBIA Y MÉXICO EN LA ERA DE LA TRANSPARENCIA
*COMPROMISED JOURNALISM: SELF-DIAGNOSIS OF HOW JOURNALISTS PERFORM
THEIR ROLE IN CHILE, ARGENTINA, PARAGUAY, ECUADOR, COLOMBIA AND MEXICO
IN THE AGE OF TRANSPARENCY*

Fernando Gutiérrez
UCSC, Chile

Javier Odrizola
UDLH, Ecuador

Consuelo Aguirre
UDLH Ecuador

Juan David Bernal
UDLH, Ecuador

Javier Ferreira
UNAB, Colombia

Lorena Laurencio
UV, México

Pilar Anaya
UV, México

Patricia Aguirre
UV, México

LA COMUNICACIÓN PRESENTA EL PRIMER INFORME DE LA INVESTIGACIÓN
REALIZADA POR EL GRUPO DE ESTUDIOS ERP (ESTUDIO RUTINAS
PERIODÍSTICAS), COMPUESTO POR ACADÉMICOS DE CHILE, ECUADOR,
COLOMBIA, ARGENTINA Y MÉXICO, ORIENTADO A IDENTIFICAR LAS CONDICIONANTES QUE
AFECTAN LA LABOR INFORMATIVA EN PERIODISTAS LATINOAMERICANOS. El documento

permite conocer la relación entre los periodistas y poder político en el marco de la transparencia que se exige a los organismos públicos en la actualidad. En segundo lugar, permite conocer hasta qué punto los periodistas tienen en cuenta las expectativas de sus audiencias en la reconstrucción de la realidad social. De esta forma se pone en relación el funcionamiento y condicionamiento del trabajo de los periodistas, observados tradicionalmente como un agente mediador entre la agenda política y la agenda pública. La comparación entre los resultados obtenidos permite determinar tendencias generales aplicables al conjunto de Latinoamérica, o si, por el contrario, los condicionantes que determinan el establecimiento de la agenda por parte de los periodistas obedecen a realidades específicas de cada país.

THIS WORK PRESENTS THE FIRST REPORT ON THE RESEARCH CONDUCTED BY THE ERP RESEARCH GROUP (*ESTUDIO RUTINAS PERIODÍSTICAS*), THAT INCLUDES SCHOLARS FROM CHILE, ECUADOR, COLOMBIA, ARGENTINA AND MEXICO, AND THAT AIMS TO IDENTIFY THE DETERMINANTS THAT AFFECT THE NEWS-GATHERING ACTIVITIES OF LATIN AMERICAN JOURNALISTS. The work allows to learn about the relation between journalists and political power under the framework of transparency demanded of public administration today. Secondly, it allows to know up to what point journalists take into account the expectations of their audience when reconstructing social reality. In this way, we relate the function and conditions of journalists, traditionally observed as intermediaries between the political and public agendas. A comparison of obtained results allows us to determine if general tendencies can be applied to all of Latin America or, on the contrary, if determinants that dictate the journalists' agenda obeys to each country's specific reality.

INTRODUCCIÓN

En julio de 2014 se creó el grupo de investigación ERP (Estudio de Rutinas Periodísticas), compuesto por investigadores de Chile, Argentina, Ecuador, Colombia y México. Nació para estudiar permanentemente las transformaciones que registran los mecanismos utilizados por los periodistas latinoamericanos en el proceso de recolección, selección y publicación de información, las influencias que podrían afectar a dicho proceso y los efectos que aquello tiene en el producto final que se ofrece al público.

El primer informe ERP, de tipo cualitativo con un enfoque descriptivo/exploratorio, estuvo orientado a la identificación de las condicionantes que los propios periodistas reconocen al autoevaluar sus rutinas de trabajo. Se elaboró sobre la base de 200 entrevistas en profundidad aplicadas a informadores de Concepción, Buenos Aires, Quito, Bucaramanga y Veracruz, representantes de cuatro soportes diferenciados: prensa escrita, radio, televisión y medios digitales.

Es el interés del equipo ERP difundir los detalles de este estudio, reconociendo que el periodismo atraviesa una crisis multifactorial ya casi permanente. La idea es aportar antecedentes sobre el porqué de esta etapa crítica que vive la profesión. Luego vendrán otros estudios y otros informes que esperamos sean un insumo concreto de este grupo de investigación trasnacional, que contribuye desde la universidad a proveer de una radiografía a la forma en que se está haciendo periodismo. Sólo así podremos evaluar los mecanismos vigentes y asegurar que la información periodística sea un real aporte a la sociedad.

El equipo ERP lo componen 15 académicos de las Universidades: Católica de la Santísima Concepción (www.ucsc.cl), Católica Argentina (www.uca.edu.ar), Autónoma de Asunción (www.uaa.edu.py), Autónoma de Bucaramanga (www.unab.edu.co), De los Hemisferios (www.uhemisferios.edu.ec) y Veracruzana (www.uv.mx), pero está abierto al

interés de otros planteles para el siguiente estudio. Toda la información del proyecto puede revisarse en www.rutinasperiodisticas.org

La idea de fondo de esta ponencia es determinar el peso específico de los condicionantes políticos y sociales en el establecimiento de la agenda por parte de los periodistas latinoamericanos para que, tal como señala el título, funcione como autodiagnóstico sobre lo preparados que se encuentran los informadores para enfrentar esta era de la transparencia y los gobiernos abiertos.

Para lo anterior, se establecieron dos objetivos fundamentales: primero, determinar la percepción periodística sobre políticas comunicativas públicas en relación a transparencia gubernamental (según los periodistas entrevistados, esta percepción ¿es homogénea en los países analizados o nos encontramos ante diferentes realidades nacionales?) Y, en segundo lugar, identificar a la luz de lo expresado por los sujetos requeridos, prácticas periodísticas que revelen la injerencia de la opinión ciudadana en la construcción de agenda.

1. MARCO TEÓRICO

Analizada desde diversas ópticas (laboral, profesional, de representatividad), la profesión periodística vive una profunda crisis. En tiempos de globalización, podría entenderse este momento crítico como una de las consecuencias de la mundialización, que se traduce en una crisis de sentido de la sociedad moderna¹. Los medios paulatinamente pierden fuerza informativa frente al florecimiento de las redes sociales y la democratización de la tecnología, desdibujando su función informativa, pues el tema de la información y del conocimiento no se puede desligar del tema del poder².

¹ J. CAMPÁS. «La sociedad de la crisis de sentido» en *La sociedad de la ignorancia*, Pelicano, Barcelona, 2011, pp.105.124

² *Ibid.* pp.105.124

La actividad periodística es siempre sensible a los cambios sociales y tecnológicos con los que se interrelaciona y la influencia llega a ser recíproca. Con toda probabilidad hoy estamos asistiendo a una situación paradójica en el mundo, que pone en peligro la esencia misma del periodismo. Además de esta pérdida de influencia, el despliegue y avance tecnológico actual significa una modificación considerable en las prácticas y rutinas periodísticas. La información llega a raudales y circula en cantidades exorbitantes, pero eso no se traduce en más calidad. Es decir, los periodistas no logran apropiarse de nuevos espacios para generar valor agregado y están cediendo- quizás sin saberlo- sus espacios a la audiencia. Ello puede atribuirse a las nuevas condiciones de manejo y difusión de información, que derivan del avance de las tecnologías y los cambios culturales, donde el entretenimiento juega un rol definitivo³

Para comprender la creación de valor periodístico, es necesario centrarse en los beneficios que proporciona. El periodismo aporta beneficios funcionales (ideas útiles), emocionales (sentido de pertenencia) y de autoafirmación (identificación con las opiniones de la publicación) Hoy, esto no se está utilizando para crear valor económico por una razón sencilla: los productores y proveedores tienen menos control sobre el espacio comunicativo que nunca⁴. En ese sentido, el periodismo debe innovar y crear nuevos medios para recabar, procesar y distribuir la información, de manera que los contenidos y servicios que proporcione a lectores, oyentes y espectadores no se puedan encontrar en ninguna otra parte. Esto debería aportar valor para que el público y los usuarios estén dispuestos a pagar por ello

³ S.PELLEGRINI, S.PUENTE, W.PORATH, et al., *Valor agregado periodístico: la apuesta por la calidad de las noticias*, Ediciones UC, Santiago de Chile 2011, pp 11-13

⁴ R.PICARD, *Why journalists deserve low pay*, Oxford, Inglaterra 2009, «Recuperado el 10-06-2015 de: <http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2009/0519/p09s02-coop.html>»

un precio razonable. Los salarios son una remuneración por la creación de valor y los periodistas, sencillamente no están creando mucho en los últimos tiempos⁵.

Allí radica el riesgo de que los periodistas y el periodismo pierdan la sintonía con los tiempos que los toca vivir. Porque la supervivencia del periodismo, entendido como la tarea conducente a elaborar un relato veraz de los hechos, sólo correrá un riesgo definitivo cuando el ciudadano decida que esos medios ya no le aportan nada que no encuentre fuera de ellos. Cuando pierdan definitivamente la credibilidad y se conviertan en sucedáneos de sí mismos, portadores de nuevos, vistosos, efectistas, pero, acaso, contenidos ⁶

En este escenario, el periodismo presenta un alarmante alejamiento de la realidad de la cual informa, pues el desarrollo tecnológico ha permitido que cualquiera pueda difundir información, llevando a una desvaloración de la profesión. Ello obliga a una revisión del impacto de la tecnología en la rutina periodística, ya que el manejo de los nuevos formatos tecnológicos puede inducir a la comodidad: hay periodistas que investigan menos⁷

Aunque se reconoce que todo trabajo responde a una tarea rutinizada,⁸ los periodistas otorgan demasiada importancia al canal informativo rutinario⁹. Lo preocupante es que en esta práctica, se instala cada vez más la comodidad y los informadores forman sus noticias sin

⁵ *Ibíd.*

⁶ M. DIEZHANDINO, *Criterio noticioso: el quehacer periodístico ante el desafío digital*, Pearson Educación, Madrid 2009, pp. X-XI

⁷ L. DE LA TORRE & A. DILLÓN, «Comunicación, redes sociales y democracia en la mirada de periodistas argentinos.», en *Cuadernos de Información*, n° 30, 2012, pp.61-72

⁸ M. GREENE, «Rutinas periodísticas. Su dimensión ética y nuevos escenarios frente a los avances tecnológicos.», en *La libertad de las conciencias en la regulación del derecho a la información.*, COSO, Valencia 2009, pp. 175-197

⁹ Cfr M. DE FONTCUBERTA, *La noticia: pistas para descubrir el mundo*, Paidós, Barcelona 1993
Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

moverse de la sala de redacción, incurriendo en una serie de vicios que tienen su raíz en la tecnología, que es aceptada de manera acrítica y desmedida¹⁰

Además, la activación de las audiencias ha llevado a una transformación en el contenido de las noticias¹¹, prevaleciendo el infoentretenimiento ante el interés general, en un contexto de trabajo diferente¹² y al cual el periodista no está acostumbrado^{13 14}. En la actualidad el infoentretenimiento es una estrategia comunicativa común, no solo en relación a los diferentes contenidos mediáticos, sino también asentada en los principales espacios informativos¹⁵. Esta tendencia surgida, principalmente, desde el soporte televisivo, se ha trasladado y consolidado en Internet¹⁶, fomentada no solo por los medios de comunicación sino por actores sociales como los representantes políticos¹⁷.

La idea de este trabajo es identificar y describir las posibles condicionantes que afectan negativamente la rutina del profesional de la información y su influencia en el proceso de construcción de la noticia¹⁸ y de agenda¹⁹, pues sólo de esa forma les permitirá

¹⁰ F.GUTIÉRREZ & F.IBARRA, «Tecnología y vicios periodísticos: análisis del impacto del nuevo entorno técnico en las prácticas de reporteo y las rutinas profesionales de los periodistas chilenos.», en *Libro de actas II International Conference on Media Ethics*, Dykinson, Sevilla 2013, pp. 381-393

¹¹ J. CANGA, «Periodismo e Internet: nuevo medio, vieja profesión.», en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, n° 7, 2001, pp.33-48

¹² J. REQUEJO, «Una llamada a la responsabilidad de las audiencias en el periodismo participativo.» en *Palabra Clave*, n° 10, 2007, pp.36-47

¹³ Cfr S.BOWMAN & Willis, C.WILLIS, *Nosotros, el medio. Cómo las audiencias están modelando el futuro de las noticias y la información (traducción de Guillermo Franco*, Casa Editorial El Tiempo, Bogotá 2003

¹⁴ K.MESO, «Periodismo y audiencias: inquietudes sobre los contenidos generados por los usuarios.» en *Cuadernos de Información*, n° 33, 2013, pp.63-73

¹⁵ J. AVILÉS, «El infoentretenimiento en los informativos líderes de audiencia en la Unión Europea», en *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, n° 35, 2007, pp. 47-63.

¹⁶ Cfr S ORTELLS, «Infoentretenimiento y redes sociales, nuevas herramientas para captar a la audiencia», en *IV Congreso Internacional sobre análisis fílmico*, Castellón 2011

¹⁷ J. BROXMEYER, «Of Politicians, Populism, and Plates: Marketing the Body Politic.», en *WSQ: Women's Studies Quarterly*, n° 38, 2010, pp. 138-152

¹⁸ M.ALSINA, *La construcción de la noticia*, Paidós, Barcelona 2005, p. 52

¹⁹ R.REIG, *El periodista en la telaraña. Nueva economía, comunicación, periodismo, públicos*, Anthropos, Barcelona 2007, p.39

prepararse para estos tiempos de cambio²⁰, con especial énfasis en los aspectos político-ideológicos y de presión de la comunidad.

La amenaza es que el periodista no esté a la altura de las circunstancias de un nuevo contexto, deteriorando el valor y el rol social de su función, específicamente en tiempos de transparencia, donde de la prensa se espera la supervisión del cumplimiento de las buenas prácticas de los gobiernos abiertos, para que esta transparencia sea real, efectiva y útil. En este contexto, la explotación del infoentretenimiento como estrategia comunicativa, perjudica el desarrollo de una agenda pública²¹ en la que los ciudadanos sean capaces de tomar decisiones²² fundamentadas en un preciso conocimiento de la propia realidad social.²³

2. METODOLOGÍA

La herramienta metodológica utilizada para esta ponencia fue la entrevista semiestructurada y se centró en extraer resultados desde dos perspectivas. En primer lugar, por medio de una entrevista de respuesta espontánea, establece un estudio basado en la determinación de la presencia de diez condicionantes que marcan la labor periodística, pero para este informe se han considerado dos: las políticas y las de presión social. En segundo lugar, se realiza un análisis mediante la respuesta sugerida, que permitirá profundizar en los aspectos concretos relacionados con estos condicionantes en el trabajo de los profesionales de la información latinoamericanos.

²⁰ M. DIEZHANDINO (coord.), *El periodista en la encrucijada*, Ariel, Madrid 2012, pp. 45-74

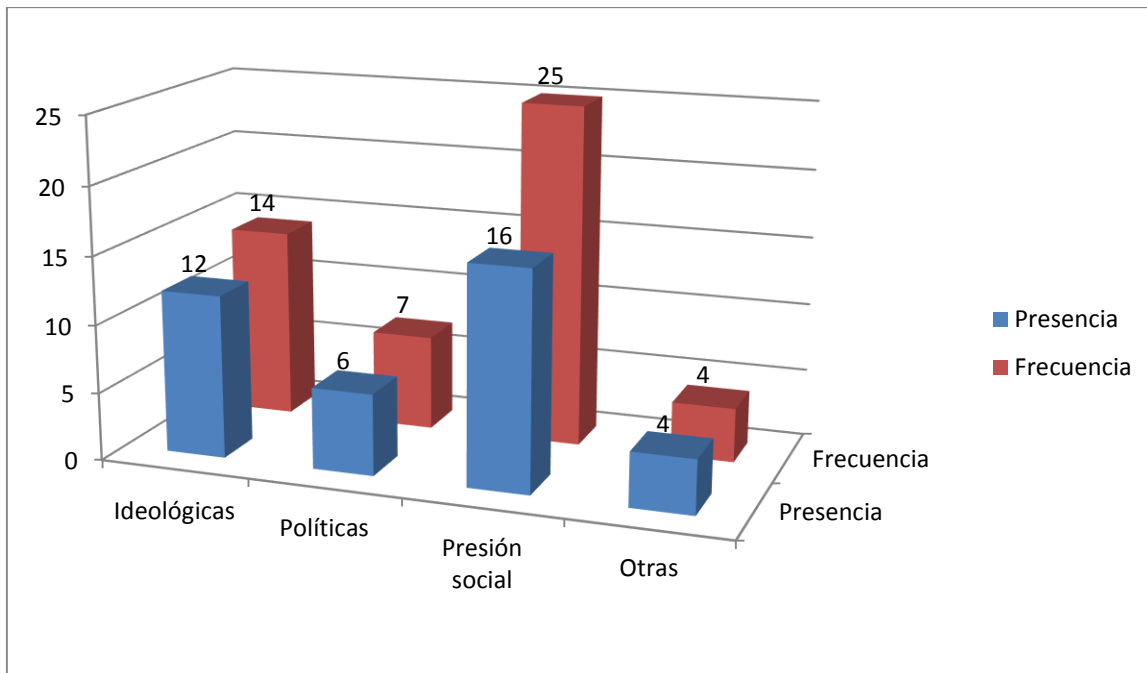
²¹ Cfr J. BLUMLER, *Television and the Public Interest*, Sage, London 1992

²² Cfr C.SPARKS & J.TULLOCH (coords.), *Tabloid Tales: Global Debates over Media Standard*, Rowman and Littlefield, Maryland 2000

²³ Cfr M.PRIOR, *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*, Cambridge University Press, Cambridge 2007

Para ello, se realizaron 200 entrevistas en profundidad en total, a periodistas en activo en cada uno de los subgrupos nacionales (40 por país y 10 en cada soporte: prensa escrita, radio, televisión, soportes digitales).

3. RESULTADOS Y ANÁLISIS CHILE



3.1 Condicionantes Político-ideológicas:

Al analizar las condicionantes expuestas, en pro de la claridad, se expondrán de manera unificada las condicionantes de carácter político e ideológico, por su afinidad. Se exponen y explican los casos de mencionados por los sujetos del 1 al 40 correspondientes a Chile.

Es común que existan casos en los que se le ordena a él o la periodista cubrir información de partidos políticos sin ningún motivo coherente o fundamentado en la contingencia. Además los personeros de la esfera política llaman por teléfono al profesional de la comunicación que escribió algo que no les favorece para quejarse al respecto. En algunos casos se llega incluso a descalificar al autor de la noticia (Sujetos 7 y 21)

Hay una insistencia a los medios de comunicación para que cubran sus actividades. La insistencia, según se afirma, «es extrema en algunos casos» (Sujeto 27). Estas presiones llegan incluso a ser personalizadas para que no se publique información ya reportada (Sujeto 1).

Es una práctica común de personeros políticos el entrar en dinámicas de negociación con los periodistas. Ofrecen «soltar» información exclusiva a cambio de favores (Sujeto 4).

Es posible también que políticos enemigos consideren a los medios como abanderados de su competencia si se publica sobre ésta de manera relativamente constante. El político puede llegar a advertir que «dejará de proveer información al medio» (Sujeto 20).

3.2 Condicionantes de Presión social:

A la hora de desarrollar lo relacionado a presiones de la audiencia se evidencia que agrupaciones sociales de distinta índole sienten que los medios están a su servicio y suelen dar instrucciones al periodista para que cubran sus informaciones. En caso de negarse se suele culpar al periodista de trabajar para la «burguesía» (Sujeto 21).

Cabe destacar que, según la plataforma informativa, la influencia de las audiencias puede variar. Por ejemplo, en el contexto radial la demanda ciudadana siempre ha sido fuerte. Este fenómeno se vio incrementado drásticamente luego del terremoto del 27 de febrero de 2010, cuando la radio cumplió un rol social importante (Sujeto 28). Ahora los periodistas se enfrentan a una marea de personas que creen tener contenido noticioso cuando no es el caso. Esto ocurre en cualquier sitio, tanto en oficinas como en calle (Sujetos 27 y 29).

Temas sociales pueden «aparecer espontáneamente y modificar la agenda» en algunos medios (Sujeto 5), lo que ha llevado a pensar a la gente que sus problemáticas deben ser publicadas de forma instantánea por el hecho de proveer información, pero no tienen

noción de factores noticiosos. Esto se da especialmente en localidades más pequeñas y en medios digitales (Sujetos 10 y 11).

Siguiendo con medios digitales, las críticas (comentarios) son crudas y despiadadas. «Sin importar la calidad de la elaboración, si el tema no es de agrado del público, se realizan críticas a destajo e incluso, a veces, sin fundamento». Se destaca el carácter violento de las opiniones (Sujetos 11 y 14).

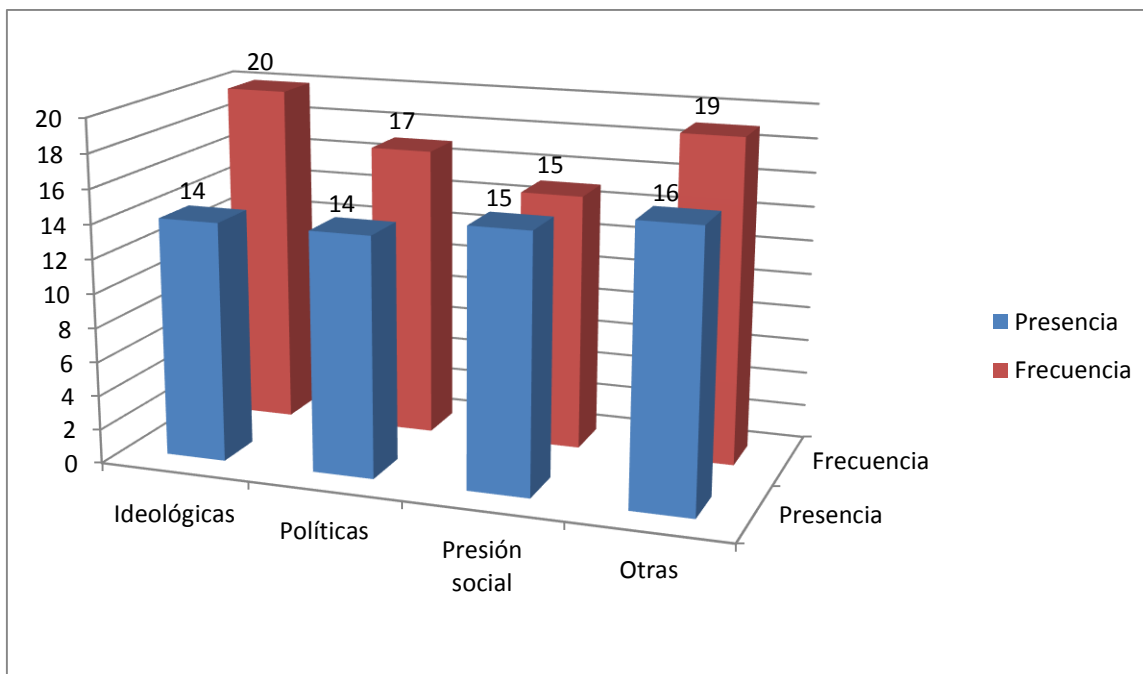
3.3 Otras condicionantes asociadas:

Especialmente en el caso Chile, la investigación contempla la legislación vigente como un factor dentro de la categoría de «Otras» condicionantes. Sin embargo, ya que ésta tiene una importante influencia política, se incluye en este documento. Se menciona como un requisito para lograr un periodismo de calidad «la necesidad de un marco legislativo que permita asegurar condiciones básicas para hacer un buen trabajo y evitar un desamparo laboral» (Sujeto 33).

El Código del Trabajo establece una cantidad de horas de trabajo máximas, pero esto no se aplica en algunos contratos que deben firmar los periodistas para ingresar a trabajar en medios y que, por lo tanto, los somete a horarios de trabajo ambiguos y sin límites definidos (Sujeto 17).

Ya en el plano del ejercicio, los equipos que asesoran comunicacionalmente a las figuras públicas se presentan, en algunos casos, como obstáculos para el desarrollo de la labor periodística (Sujeto 12). Y en casos puntuales, las fuentes oficiales (gobierno) discriminan a los periodistas de medios que consideran “poco serios” y, por lo tanto, les dificultan el acceso a información (Sujeto 5).

4. RESULTADOS Y ANÁLISIS COLOMBIA



4.1 Condicionantes Político-ideológicas:

En Colombia el periodismo independiente se ve condicionado por el pensamiento editorial (Sujeto 74). Según los propios periodistas «se debe ser menos agresivo con lo que se piensa respecto a la gobernación o alcaldía» (Sujeto 79) porque se sabe que «los políticos amenazan a los periodistas cuando se ven involucrados en investigaciones realizadas por el medio de comunicación» (Sujeto 47) En suma a lo anterior, al ser el medio una empresa privada tiene una ideología política marcada, por esa razón «no se pueden tocar ciertos temas» (Sujeto 52).

«El gobierno pretende que los medios repliquen sus mensajes» (Sujeto 77), pero ocurre también que por publicar ciertas informaciones de algún partido político, son tachados como oficialistas y los del partido contrario no hablan con ese medio (Sujeto 43).

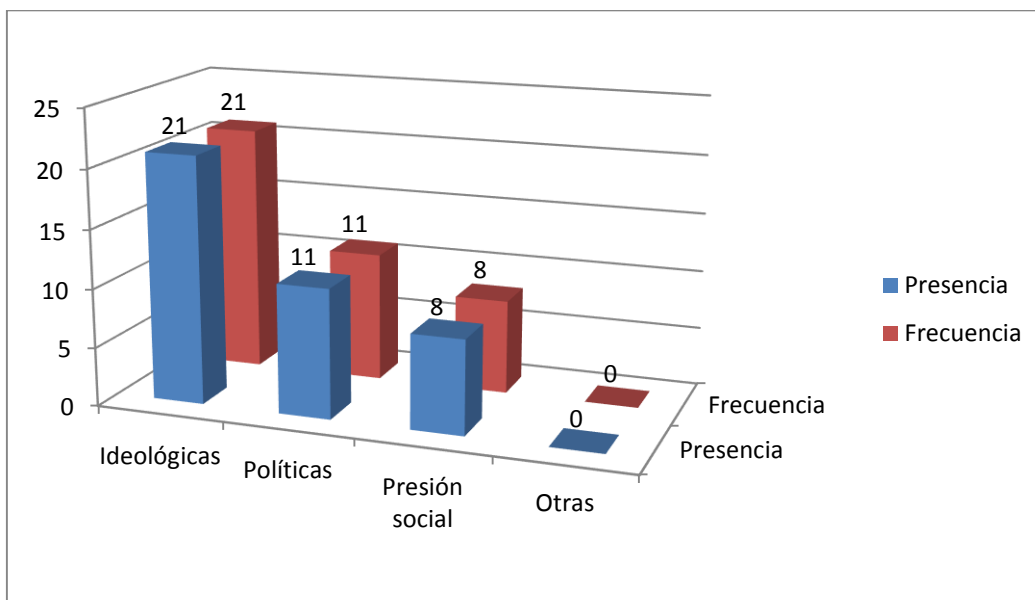
La política afecta los presupuestos de los medios. «Contratan amigos o personas afines a sus campañas y se les suministras en función de eso» (Sujeto 77). «No puedes hablar mal de un gobernador o alcalde o quedas marcado negativamente, y a raíz de eso no dan más publicidad» (Sujeto 66). Los políticos han creado un sistema en el que el periodista paga por trabajar y en consecuencia se ha ido perdiendo la calidad informativa (Sujeto 64) por lo que «se ha perdido el enfoque periodístico a raíz de la influencia» (Sujeto 61).

4.2 Condicionantes de Presión social:

El consumidor informativo colombiano también tiene sus particularidades. Periodistas señalan que existe violencia e intolerancia por parte de las personas (Sujeto 43) que creen que «los periodistas son sobornados para no hablar mal de los políticos» (Sujeto 47). Además, existen presiones marcadas por las clases sociales (Sujeto 45).

Por otra parte, las audiencias son muy exigentes, «si no hay buen periodismo no hay audiencia» (Sujeto 65) pero al mismo tiempo, se siente atraída por el morbo y si éste no está presente, el rating baja (Sujetos 75 y 80).

5. RESULTADOS Y ANÁLISIS ARGENTINA



5.1 Condicionantes Político-ideológicas:

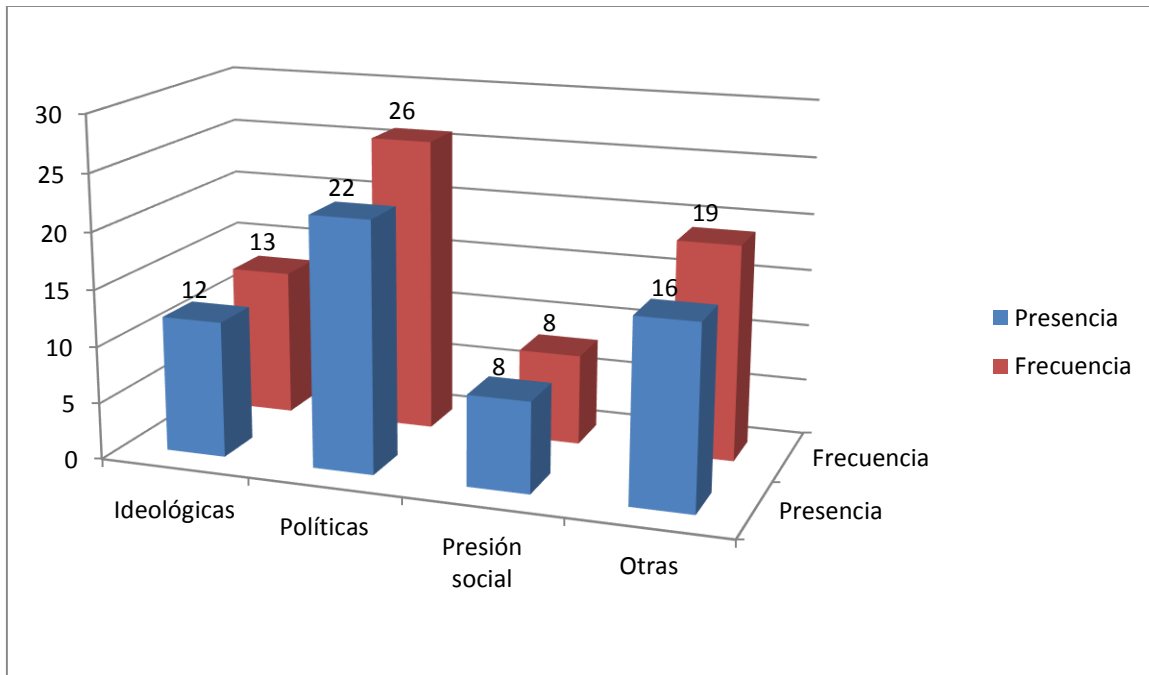
En Argentina, los periodistas saben de manera interna cuáles son los temas de los que no se puede hablar (Sujetos 103 y 105). Reconocen enfrentamientos ideológicos con las autoridades (Sujeto 84). Se naturalizó que «hacer periodismo es hacer oposición del gobierno, en cualquier cobertura o tema» (Sujeto 89).

Hoy en Argentina «o estás de algún lado político o ideológico o te involucran con alguno» (Sujeto 109), «las líneas editoriales de los medios están definidas por quienes están a favor o en contra del gobierno, pero existen temas que no pueden censurarse» (Sujeto 101). «Hay amistades por conveniencia, hay periodistas rentados por dirigentes o empresarios, hay información a cambio de silencios» (Sujeto 83). Los periodistas buscan equilibrar los «intereses» políticos dentro de alguna nota para evitar molestias (Sujeto 87) porque reconocen que sus libertades dependen de la interacción con las partes políticas comprometidas en las notas (Sujeto 88).

Es una opinión transversal en diferentes medios que el gobierno significa en Argentina una presión constante. En el caso específico de televisión reconoce que en los últimos años no trabajaron cómodos por presiones editoriales y gubernamentales (Sujeto 113). Del mismo modo, una radio específica se definió contraria al gobierno, «por lo que las noticias negativas serán siempre prioritarias» (Sujeto 110).

Los periodistas confiesan que el llamado telefónico del político es el modo que más evidencia algún condicionamiento (Sujeto 112), pues los políticos llaman siempre a los periodistas hasta por situaciones insustanciales (Sujeto 82).

6. RESULTADOS Y ANÁLISIS ECUADOR



6.1 Condicionantes Político-ideológicas:

A la hora de desarrollar las cuestiones relacionadas con los condicionantes políticos, observamos que tres aspectos destacan en las respuestas: las presiones políticas, el nuevo entorno jurídico que surge con la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación y los problemas de acceso a las fuentes gubernamentales.

A la hora de fijar las presiones políticas, algunos entrevistados reflejan el «temor a ser perseguido, enjuiciado y sancionado» (Sujeto 139), creando una institucionalidad restrictiva, sancionadora y enajenante que busca poner a los funcionarios por encima del trabajo de los periodistas (Sujeto 138). Estas presiones se traducen en «campañas enteras para desprestigiar a periodistas que hacen bien su trabajo (...) existe un monitoreo continuo de todos los medios de comunicación o por lo menos de un altísimo porcentaje» (Sujeto 141) y «sistemáticas estrategias políticas de comunicación y marketing, con el objeto de afectar la

noble misión de informar y entretener» (Sujeto 150). La consecuencia última sería que «las presiones políticas que han hecho que varios medios de comunicación se cierren, se vendan o desaparezcan» (Sujeto 148). Pese a ello, los periodistas no creen que este tipo de presiones logren determinar la práctica periodística: «a veces recibimos cartas cuestionando tal o cual noticia, pero no, porque ahí se ve el prestigio de los medios» (Sujeto 146). Cabe destacar, que la práctica total de estas afirmaciones, en relación a las presiones políticas se efectúa desde periodistas que trabajan en medios privados.

Uno de los aspectos más mencionado por los periodistas dentro de las presiones políticas es la Ley Orgánica de Comunicación, vigente en Ecuador desde el 24 de junio de 2013. Se constata que puede darse un efecto «por el desconocimiento de las leyes que atemoriza a los periodistas» (Sujeto 136) y se afirma que «la ley termina siendo una ley subjetiva en muchos aspectos o de enfoque subjetivo, que determina sanciones y limitaciones para el ejercicio periodístico» (Sujeto 154). Sin embargo, los periodistas entrevistados también consideran que esta ley tiene efectos positivos al potenciar «ser mucho más responsables en la información que se entrega» (Sujeto 143) y realizar un mayor esfuerzo periodístico pues «obliga el tema de tener todas las fuentes posibles» (Sujeto 151). En definitiva «lo que te exige es ser más responsable con la forma en la que informas» (Sujeto 152).

Por último, los periodistas ecuatorianos destacan las dificultades de acceso a las fuentes institucionales. Estos problemas se derivan de una problemática mundial puesto que «existen fuerzas políticas, existe una manipulación de la información en general, en el mundo entero» (Sujeto 158). En Ecuador, «es muy complicado tener la fuente oficial» (Sujeto 159). Así, «se trata más de un tema de censura previa, o sea, estamos claros en que el Gobierno no

habla, no da entrevistas, entonces se vuelve complicado hacer temas que necesariamente requieren contrastación» (Sujeto 129). Pese a ello, también se afirma que: «si fuera el acceso a las fuentes oficiales más difícil ya hubiesen muerto todos los medios, eso es un pretexto. Ahora puedes mandar una carta o con una llamada, es mucho más fácil, tienes varias aristas, puedes hablar con especialistas, poner una nota (...)» (Sujeto 131).

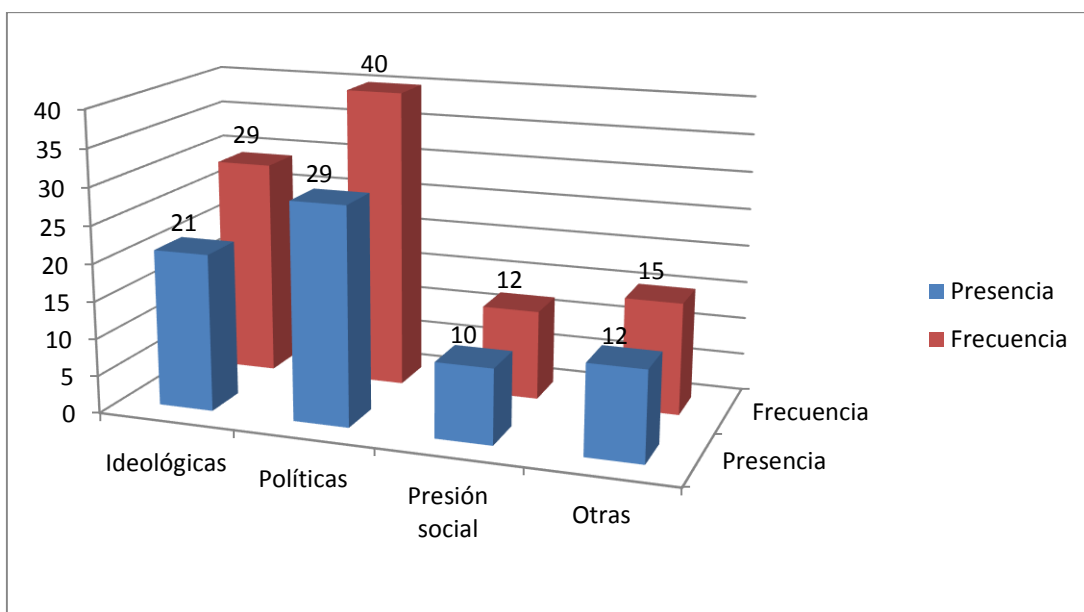
6.2 Condicionantes de Presión social:

Desde la profesión periodística ecuatoriana, se percibe intentos de presión desde «todo lado» (Sujeto 128), tanto «las organizaciones públicas y privadas tratan de darte el enfoque» (Sujeto 125). Sin embargo, los periodistas consideran que pese a que su trabajo sufra presiones de diferentes ámbitos «la presión más fuerte es la de la opinión pública. La gente nos exige que se publique la información» (Sujeto 137).

Derivado de este punto se reflejan diferentes perspectivas de cómo deben actuar los periodistas para cumplir esta función social. La primera perspectiva construye sus relatos periodísticos teniendo en cuenta que se «trabaja para el público y sus intereses, nuestra obligación es interpretar esos intereses, saber qué es lo que la gente quiere saber, para satisfacer esa necesidad» (Sujeto 154). Desde esta perspectiva, el no tener en cuenta los intereses de la audiencia puede provocar «un proceso paulatino de desclasamiento que los aleja de la sociedad en su conjunto y tratan de ubicarse en una escala en la que están las autoridades públicas, los actores sociales reconocidos...» (Sujeto 153). Desde la perspectiva contraria se afirma que «hay temas que la gente debe saber aunque no los quiera» (Sujeto 134). De esta manera, el periodista debe ejercer de filtro intelectual puesto que «no te puedes dejar llevar por la presión porque a veces la presión social puede dibujarse como un error y tú cometes el error (...) A veces tienes presión de por qué no dices esto, por qué no informas

esto, deberías denunciar esto... pero no tienes las bases, no tienes los argumentos» (Sujeto 155).

7. RESULTADOS Y ANÁLISIS MÉXICO



7.1 Condicionantes Político-ideológicas:

En México hay una visión de los medios como empresa y se presenta como obvia la subordinación a intereses políticos (Sujeto 163). Variedad de periodistas afirman una influencia ideológica, religiosa y política en cuanto a los contenidos que se publican. (Sujeto 162 y 164). Esto se debe principalmente «a convenios con el gobierno que generan intereses a los que se debe responder». Se menciona la gran variedad de medios de comunicación como una estrategia del gobierno para que hablen bien de él. (Sujeto 177). Hay una dependencia editorial y un «clientelismo político» (Sujetos 168 y 173). Una relación paradójica ya que, según los mismos periodistas, «te capacitan y luego te critican». (Sujeto 175).

Un entrevistado declara que «las fuerzas que influyen en la toma de decisión sobre la información que se publica son principalmente las políticas y las económicas» y menciona en caso específico: «Llevo dos agresiones físicas, un despido y varias amenazas, siempre por el estilo de indagar, pues me gusta exhibir actos de corrupción o malas acciones, y no es la delincuencia organizada la responsable, es el gobierno el principal hostigador de los periodistas» (Sujeto 182).

En suma, otros periodistas agregan que «en medios se corren todo tipo de riesgos, ya sea desde ser corrido por la empresa hasta la agresión por parte del gobierno» (Sujeto 193). A simple vista la corrupción y la empatía por ideologías políticas condicionan los contenidos de la agenda, por encima de la línea editorial del medio (Sujeto 188).

7.2 Condicionantes de Presión social:

Los profesionales de la comunicación mencionan un totalitarismo de las audiencias que condiciona su rutina (Sujeto 172), porque la gente busca buena información (Sujeto 183). Hay una crítica directa de parte de la sociedad hacia los periodistas afirmando que son «corruptos y vendidos». Por esta imagen es que los periodistas mexicanos son catalogados como «chismosos o estafadores» (Sujeto 178).

8. CONCLUSIONES

En términos generales, los periodistas consultados responden a una realidad común negativa y estructural a la hora de hablar de transparencia para el periodismo, pues en todos los casos aparece —con distintos grados de intensidad— la carencia de un acceso expedito, seguro y real a fuentes de gobierno sin las cuales es imposible cumplir adecuadamente y de manera prolija la función informativa (y por ende social) que se espera de los medios de comunicación.

Pese a lo anterior, y en un análisis más fino, aparecen matices particulares en la situación de cada país, fruto de la interpretación del relato de los profesionales consultados, que puede resumirse en las siguientes ideas:

- En Chile, las principales dificultades nacen de la estructura burocrática que tiene como consecuencia una disfunción del sistema, presionado por negociaciones y amiguismo político a la hora de conseguir información de fuentes oficiales.
- En Argentina, aparece un sistema burocrático similar al chileno, pero altamente potenciado por la polarización y la efervescencia política, que genera un sistema informativo muy ideologizado con una dinámica de bandos y rivalidades omnipresente en todo el proceso de generar y transmitir noticias, en las cuales siempre subyace un matiz político-partidista.
- En Colombia, el principal problema es la deslegitimación legal de la función periodística, que se traduce en la proliferación de “periodistas empíricos” y la restricción al acceso a información oficial. En forma paralela, los periodistas coartan su accionar producto de la influencia del poder político que se traduce ocasionalmente en amenazas directas o indirectas, debido a que muchos de los medios tienen dependencia gubernamental. Otros medios, aunque privados, también responden a una dinámica de negociación política.
- En Ecuador, al igual que ocurre en Colombia, los periodistas reflejan una falta de transparencia informativa de las organizaciones gubernamentales. Esta falta se constata en las dificultades de acceso a las fuentes de gobierno, sobre todo desde los medios privados. Los periodistas explican cómo el flujo informativo institucional no se adapta a las necesidades relacionadas con la inmediatez que caracteriza en la

actualidad a la profesión periodística. Los entrevistados también acusan presiones desde los organismos públicos, focalizados fundamentalmente, en la Ley Orgánica de Comunicación. Dicha ley, obliga a los periodistas a amoldarse a una nueva forma de construir sus relatos informativos que aumenta la exigencia debido a las nuevas responsabilidades derivadas de posibles sanciones.

- En México, la situación parece ser más extrema. Basalmente, es similar a lo expresado por otros países respecto de la dinámica político-empresarial y el clientelismo o amiguismo político. Sin embargo, la diferencia fundamental es la intensidad de la violencia y represión a la que podría estar sujeto un periodista, con el gobierno como principal agente coactivo.

Sin querer dar una visión excesivamente negativa de la situación, a lo antes expresado debe añadirse un segundo panorama que no resulta alentador para la función informativa: los periodistas y los medios deben lidiar con una audiencia que exige un periodismo de calidad, aun cuando no exista una idea clara de lo que se entenderá por él. Surge allí una contradicción notoria: aparece una audiencia crítica y demandante sobre contingencia, pero al mismo tiempo un grupo que exige contenidos lúdicos y/o morbosos (infoentretenimiento), que presentan altos niveles de consumo y sustentan publicitariamente los medios.

Entonces, aparece una peligrosa injerencia en la construcción de la agenda temática de los medios, no sólo de la audiencia en términos globales a través de las redes sociales y otros soportes, sino que también de grupos organizados, como agrupaciones sociales y ciudadanas, agencias de noticias, gabinetes de relaciones públicas y otros, que pugnan por influir por poner sus temas en la contingencia y participar así de la delimitación del escenario informativo. Es justamente en esa presión donde existe un enorme riesgo.

Esta radiografía, y tal como señala el nombre de esta comunicación, nos lleva a plantear que las frecuentes transformaciones y vicisitudes que viven los periodistas, afectan directamente su labor y configuran un escenario que restringe el desempeño profesional y por lo tanto, limita el rol social esperable de los informadores en todo sistema democrático. Ello nos lleva a plantear para la discusión las limitantes actuales para el periodismo, o lo que hemos denominado «periodismo condicionado», como punto de inicio del más amplio debate a nivel profesional, académico y social.

BIBLIOGRAFÍA

C.SPARKS & J.TULLOCH (coords.), *Tabloid Tales: Global Debates over Media Standard*, Rowman and Littlefield, Maryland 2000

F.GUTIÉRREZ & F.IBARRA, «Tecnología y vicios periodísticos: análisis del impacto del nuevo entorno técnico en las prácticas de reporteo y las rutinas profesionales de los periodistas chilenos», en *Libro de actas II International Conference on Media Ethics*, Dykinson, Sevilla 2013, pp. 381-393

J. A AVILÉS, «El infoentretenimiento en los informativos líderes de audiencia en la Unión Europea», en *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, n° 35, 2007, pp. 47-63.

J. BLUMLER, *Television and the Public Interest*, Sage, London 1992

J. BROXMEYER, «Of Politicians, Populism, and Plates: Marketing the Body Politic.», en *WSQ: Women's Studies Quarterly*, n° 38, 2010, pp. 138-152

J. CAMPÁS. «La sociedad de la crisis de sentido» en *La sociedad de la ignorancia*, Pelícano, Barcelona, 2011, pp.105.124

J. CANGA, «Periodismo e Internet: nuevo medio, vieja profesión.», en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, n° 7, 2001, pp.33-48

J. REQUEJO, «Una llamada a la responsabilidad de las audiencias en el periodismo participativo.» en *Palabra Clave*, n° 10, 2007, pp.36-47

K.MESO, «Periodismo y audiencias: inquietudes sobre los contenidos generados por los usuarios.» en *Cuadernos de Información*, n° 33, 2013, pp.63-73

L. DE LA TORRE & A. DILLÓN, «Comunicación, redes sociales y democracia en la mirada de periodistas argentinos.», en *Cuadernos de Información*, n° 30, 2012, pp.61-72

M.ALSINA, *La construcción de la noticia*, Paidós, Barcelona 2005

M. DE FONTCUBERTA, *La noticia: pistas para descubrir el mundo*, Paidós, Barcelona 1993

M. DIEZHANDINO (coord.), *El periodista en la encrucijada*, Ariel, Madrid 2012, pp. 45-74

M. DIEZHANDINO, *Criterio noticioso: el quehacer periodístico ante el desafío digital*, Pearson Educación, Madrid 2009

M. GREENE, «Rutinas periodísticas. Su dimensión ética y nuevos escenarios frente a los avances tecnológicos.», en *La libertad de las conciencias en la regulación del derecho a la información.*, COSO, Valencia 2009, pp. 175-197

M.PRIOR, *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*, Cambridge University Press, Cambridge 2007

R.PICARD, *Why journalists deserve low pay*, Oxford, Inglaterra 2009, «Recuperado el 10-06-2015 de: <http://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2009/0519/p09s02-coop.html>»

R.REIG, *El periodista en la telaraña. Nueva economía, comunicación, periodismo, públicos*, Anthropos, Barcelona 2007

S.BOWMAN & Willis, C.WILLIS, *Nosotros, el medio. Cómo las audiencias están modelando el futuro de las noticias y la información (traducción de Guillermo Franco*, Casa Editorial El Tiempo, Bogotá 2003

S ORTELLS, «Infoentretenimiento y redes sociales, nuevas herramientas para captar a la audiencia», en *IV Congreso Internacional sobre análisis fílmico*, Castellón 2011

S.PELLEGRINI, S.PUENTE, W.PORATH, et al., *Valor agregado periodístico: la apuesta por la calidad de las noticias*, Ediciones UC, Santiago de Chile 201

DESAFÍOS DE LA ÉTICA DE LA INFORMACIÓN ANTE LA PRETENSIÓN DE UN GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENTE

CHALLENGES FACED BY THE ETHICS OF INFORMATION BEFORE THE ASPIRATION OF AN OPEN AND TRANSPARENT GOVERNMENT

Ramón Martínez Padilla

Ramonmyg@prodigy.net.mx

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Arturo S. Hernández Gómez

Icaro164@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Miguel Cabrales Lucio

jmcabrales@uat.edu.mx

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

DE UN GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENTE, COMO SE PRETENDE EN LA ACTUALIDAD, PARECE ESPERARSE POR UNA PARTE, QUE CUALQUIER CIUDADANO SEA DEBIDAMENTE INFORMADO; Y POR LA OTRA, QUE TENGA LA POSIBILIDAD DE ACCEDER FÁCILMENTE A TODO TIPO DE INFORMACIÓN SOBRE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO. Sin embargo, entre los diversos desafíos que impiden el logro de este objetivo, ubicamos a dos de ellos, uno: la presencia cada vez más numerosa de personas *invisibles* para el Estado, o que los legisladores no quieren ver ni saber acerca de ellas, como son los invidentes, los sordomudos y otros marginados; y dos: la corrupción generalizada que, en el caso de México, ha rebasado los buenos propósitos con los que fueron creadas sus Instituciones. Es de considerar, que la Ética de la Información, cuyo objeto es el buen uso de los medios masivos de comunicación por un lado, y el acceso a una información veraz y oportuna, por el otro, parece reclamar exigentemente la atención para estos dos desafíos.

WHAT SEEMS TO BE EXPECTED FROM THE OPEN AND TRANSPARENT GOVERNMENT THAT IS CURRENTLY ENVISIONED IS, ON ONE HAND, THAT EVERY CITIZEN MAY BE DULY INFORMED, AND ON THE OTHER, THAT THEY HAVE THE POSSIBILITY TO EASILY ACCESS ALL TYPES OF INFORMATION ON ALL GOVERNMENT ACTIONS. However, among the various challenges that impede the achievement of this objective, we can highlight two of them, number one: the increasingly large presence of people invisible to the State, or that legislators don't even want to know about, such as the blind, the deaf and other excluded people. And, number two: corruption, which in the case of Mexico has exceeded the good intentions with which its institutions were created. The ethics of information, which purpose is, on one hand, the proper use of mass media information, and on the other, access to accurate and timely information, seems to urgently claim attention to this two challenges.

INTRODUCCIÓN

Según la deontología periodística, las reglas más elementales de la Ética de la información son: la veracidad, la oportunidad, la información completa y comprobada, la licitud, el respeto a la dignidad humana, sin injerencia en la vida privada ni en la intimidad de las personas. Ante la pretensión de lograr un gobierno transparente, consideramos que la misma deontología mediática debe regir a los gobernantes con motivo de la Ley de Transparencia que les obliga a proporcionar información oficial a los ciudadanos. Así, la Ética de la información oficial enfrenta, entre otros, dos desafíos: 1- La manera de ejercer el derecho de acceso a la información por parte de los ciegos y demás ciudadanos con algún tipo de discapacidad; y 2- Las formas de combatir la corrupción que impide el logro de la

transparencia. Ambas situaciones desafían al derecho humano del acceso a la información y a la transparencia.

1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO Y LA TRANSPARENCIA COMO DEBER

Tratar el tema de los derechos humanos continúa siendo de enorme relevancia en nuestro mundo contemporáneo ya que su realización efectiva es de excepcional urgencia, mientras haya situaciones de injusticia y de inequidad; de manera que la pertinencia de los derechos humanos deba hacerse patente en todas y cada una de las tareas políticas, como deuda perenne y compromiso no cumplido, puesto que la promulgación de leyes reguladoras del acceso a la información, no garantiza el eficaz respeto a los derechos humanos. Las nuevas tecnologías, la ciencia robótica y demás innovaciones, parecen violentar el Principio kantiano del fin en sí mismo, pues el caos global que se percibe, es posible que tenga su origen en la compulsión por buscar la tenencia de las cosas como si fueran el fin, y usar al hombre como si fuera el medio.

1.1 Marco legal del derecho de acceso a la información. Antecedentes.

Es una inclinación natural de todo ser humano conocer cada vez más acerca de sí mismo y de su entorno; al lograrlo solemos decir que estamos informados y que, al mismo tiempo, podemos informar a los demás. Por tanto, la información llega a satisfacer la necesidad propia del ser humano por conocer y enterarse de todo lo posible. Sin embargo, la historia nos muestra los innumerables obstáculos que el hombre ha tenido para obtener información, condiciones que condujeron a la subjetividad del derecho, de suerte que hoy le llamamos: derecho de la información. Pero la evolución de estos dos conceptos: “información” y “derecho”, arribó al manejo de tres orientaciones conceptuales diferentes, a

saber: el derecho de la información, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información.

En México fue hasta el año de 1977 que mediante una escueta redacción, se agregó al texto del artículo 6º constitucional la frase: <<el derecho a la información será garantizado por el Estado>> sin mayor explicación o interpretación legislativa. Los antecedentes de esta adición muestran tres distintas intenciones. La primera, nos dice Ríos Estavillo,¹ se advierte del discurso presidencial por el cual el titular José López Portillo, afirmó la conveniencia de establecer como prerrogativa de los Partidos Políticos, su acceso permanente a la radio y a la televisión, sin restringirlos a los períodos electorales. «Debemos garantizar a los partidos políticos su acceso a los medios de información» señaló en su alocución. La segunda, revela Ríos Estavillo, la expone el entonces Secretario de Gobernación en diferente disertación, señalando que el derecho a la información es un derecho social, correlativo al derecho individual de libre expresión. El propósito político queda claro. Y la tercera intención se muestra treinta años después, de manera definitiva, debido a la reforma del 20 de julio de 2007 que adicionó al citado artículo 6º constitucional un segundo párrafo conteniendo las bases reguladoras del ejercicio del “derecho de acceso a la información”, por lo que ahora debe entenderse, que el derecho a la información de la primera reforma, se refiere exclusivamente al derecho de acceso a la información pública y no a las otras dos orientaciones conceptuales.

1.2 El acceso a la información como derecho humano

Parece existir conciencia generalizada de que los derechos humanos son prerrogativas con las que el hombre nace a fin de que se desarrolle plenamente en sociedad. Los derechos

¹ J.J RÍOS E. *Derecho a la información en México*. Ed. Porrúa. México D.F. 2005 pp 54-55

humanos son obra divina, afirma Alberto del Castillo,² mas no humana. El gobernante reconoce la preexistencia de estos derechos a los que intenta proteger. Esta concepción de los derechos humanos, [continúa el autor] ya estaba en el pensamiento de los constituyentes de 1857, según se aprecia de las palabras del diputado Ponciano Arriaga: «los derechos humanos no nacen de la ley sino que son anteriores a toda ley y el hombre nace con ellos».

Sin embargo, Del Castillo advierte que existen también otros derechos humanos nacidos en sociedad. Esto es, son derechos humanos que crea la sociedad, como la asociación, la educación, el derecho de petición y otros. A los primeros, el autor citado los llama derechos naturales y a los segundos, derechos nacidos en sociedad, pero ambos contienen la denominación de «derechos humanos».

Pues bien, el derecho de acceso a la información se considera un derecho humano, de los que han nacido en sociedad y el gobernante genera. Este derecho de injerencia ha derivado en dos direcciones: derecho de acceso a la información pública y derecho de acceso a la información privada. La pretensión de constituir gobiernos abiertos ha originado la conveniencia de establecer el derecho de acceso a la información oficial, a fin de mostrarse transparente. Concluimos que el derecho a la información es un derecho humano natural³ y el derecho de acceso a la información oficial, es un derecho humano, nacido en una sociedad global.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA ÉTICA DE LA INFORMACIÓN

² A. DEL CASTILLO DEL VALLE. *Derechos Humanos, Garantías y Amparo*. Ediciones Jurídicas Alma. 3ª ed. México 2012 p 23

³ Cfr. Encíclica *Pacem in terris* del Papa Juan XXIII de 11 de abril de 1963 número 7
Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Coincidimos con Ríos Estavillo⁴ en considerar al derecho de acceso a la información como una derivación del derecho a estar informado. Pero este derecho a estar informado es una libertad, que, cuando se ve limitada, y obstruida, deriva necesariamente en un derecho subjetivo.⁵ La libertad de informarse trae aparejado el sentido de conocer algo para el efecto de la toma de decisiones. La manifestación de esta libertad, que a la vez constituye el derecho de acceso a la información, no tiene por objeto un suministro de información oficial, pues no se trata de un acceso a la “noticia” como producto de una actividad informativa, sino se trata de un acceso directo a la fuente de información misma, descrita documentalmente.

Esta libertad de informarse, transformada en derecho de acceso a la información, nos parece que tiene una **justificación ética**. En efecto, si en un sentido democrático, los ciudadanos son los mandantes y los gobernantes son los mandatarios, justo y ético es que los mandantes estén informados de lo que sus mandatarios realizan, incluyendo sus conductas. En el mismo sentido, teniendo el Congreso el carácter de “representativo” porque sus funcionarios son representantes de los ciudadanos, resulta **ético y justo** que a estos ciudadanos se les permita inserirse en el conocimiento de lo que sus representantes hagan o dejen de hacer en relación a sus funciones y a su comportamiento. Otra justificación ética, es el pago de los impuestos. Las personas pagan impuestos de una u otra forma, por lo que resulta lícitamente ético, acceder a todo tipo de información oficial, porque los funcionarios reciben su salario vía impuestos.

Ciertamente la percepción de la Ética de la información se vincula intuitivamente con la Ética de la información mediática, según se advierte de los diferentes foros que, al debatir sobre este tema, se concentran en la deontología de la información mediática o

⁴ Op. cit. p128

⁵ Cfr. I. BURGOA en *Las Garantías Individuales* Ed. Porrúa. México. 1944

periodística. Sin embargo, nos parece que la Ética de la información se extiende también al acceso a la información oficial, pues en ambos casos se trata del tema de la información como objeto de aplicación de la Ética. Existe un Principio Kantiano que Ríos Estavillo⁶ ubica en un texto de Fernando M. Toller⁷ atribuyendo a Kant [sin referir la cita], el siguiente Principio: «Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres cuya máxima no sea susceptible de publicidad son injustas». Es decir, si uno esconde y no revela las máximas de su conducta, es señal de que está dispuesto a realizar acciones que de hacerse públicas se considerarían injustas y se calificarían de inmorales. Si como funcionario un individuo dispone de un recurso que no transparenta (esconde) haría inaccesible la información sobre el uso del recurso, derivándose una conducta no ética en un sistema de gobierno abierto. Nos parece que de la fórmula Kantiana, podríamos obtener la siguiente máxima: **«La información garantiza la moralidad de la conducta»**. O también: **«La ética de la información exige su publicidad»**. El que nada debe, nada teme y por eso se ostenta transparente o limpio (clear).

Por tanto, el deber moral o ético, debe considerarse no sólo en el derecho de la información, sino también en el de acceso a la información. Algunas reglas de la Ética de la información, nos parece que son aplicables al derecho de acceso a la información, como la información veraz, completa; comprobada; el respeto a los derechos de los demás, la obtención lícita de la información, la reserva de datos personales, el respeto a la privacidad y a la intimidad, son algunas de las reglas éticas que rigen la información de los Medios de

⁶ J.J.RÍOS ESTAVILLO op. cit. p127

⁷ F.M. TOLLER *Libertad de prensa y tutela judicial efectiva. Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones*. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Buenos Aires, 1999 pp289 y ss

Comunicación y que, por su universalidad deben tomarse en cuenta también para regir el derecho de acceso a la información y al deber de transparencia gubernamental.⁸

Esto es: por razón de la transparencia, los funcionarios gubernamentales deben dar una información veraz, no velada; completa, no parcial; comprobada, documentalmente; obtener lícitamente la información, no por medios ilícitos; y además, debe salvaguardar los datos personales que confiadamente le entrega el ciudadano, respetando así los derechos humanos de privacidad y de intimidad.

Cuando el deber moral o ético es identificado por el Derecho, es susceptible de convertir tal deber en una obligación jurídica, por aquello de que la Moral es el Derecho y el Derecho es la Moral. O como lo establece la Suprema Corte de Justicia de México: «La Ética es la Justicia y la Justicia es la Ética».⁹ De manera que el gobernante tiene la obligación de transparentar el ejercicio de sus funciones y la rendición de cuentas generando, correlativamente, que el ciudadano tenga el derecho de acceso a la información oficial. Y por otro parte, el derecho del ciudadano para tener acceso a sus datos personales, obliga correlativamente al funcionario del gobierno a guardar la privacidad de tales datos, cuyo incumplimiento acarrearía daños a los derechos de la personalidad como son la privacidad, la intimidad y la imagen.

En suma, el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano y la transparencia como deber correlativo, tiene su fuente en la Ética de la Información, cuya deontología exige que toda persona tenga posibilidad de acceder a la información oficial de

⁸ G.ESCOBAR. *Estatuto de los Periodistas*. Editorial Tecnos. Madrid 2002.

⁹ Vid. Pag.web scjn.gob.mx. código de Ética de la Judicatura. Y cfr. A.Alfárez en *Filosofía del Derecho*. S y G Editores México 2008 p 278

manera veraz, oportuna, completa, comprobada y lícita. Cualquier obstáculo a esta posibilidad desafía a la Ética de la Información.

3. DESAFÍOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO HUMANO Y POR ENDE, A LA ÉTICA

La transparencia, como obligación correlativa al derecho de acceso a la información, se aprecia muy lejos de su plena realización. Su ineficacia se cuela por los intersticios que deja la ley, o bien, su segura aplicación se ve disuadida por comportamientos sistemáticamente contaminados de los sujetos obligados.

El acceso a la información es un derecho humano y su ejercicio se posibilita mediante la transparencia o permisividad gubernamental para acceder a todo tipo de información oficial, de modo que, a quienes no se les permite el acceso a la información se les obliga a privarse de algo debido, lo cual no es ético. Esto ocurre con aquellas personas que por muy distintos motivos, no pueden acceder a la información oficial, ya sea, porque se encuentran en una especial situación que impide el ejercicio de su derecho o porque, la discrecionalidad corrompe. Acogiendo los términos de Dora Elvira García,¹⁰ calificaremos a esta clase de personas como los “excluidos” o aludiremos a ellas como: “invisibles” asumiendo que, al confeccionar las leyes, los legisladores no “ven” ni se acuerdan de la existencia y presencia de estas personas a las que excluyen de la normatividad. Por brevedad, sólo aludimos a las siguientes:

3.1 *Los invidentes y personas con discapacidad visual, física, mental o sensorial*

¹⁰ D. GARCÍA G. «Presentación. Dignidad y exclusión: retos y desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos» en *Dignidad y Exclusión. Retos y desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos*. Coord. Editorial Porrúa. México, D.F. 2010
Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Los invidentes y las personas con diferentes tipos de incapacidad sensorial o física constituyen una gran parte del sector social que se encuentran excluidos del acceso a la información por la legislación que lo regula. Los gobernantes legisladores no los toman en cuenta al momento de confeccionar las leyes privándolos de algo debido.

El sistema gubernamental, [hablamos de México] no prevé formas de información o comunicación para invidentes, débiles visuales o individuos con diferentes discapacidades. Por ejemplo, los documentos para el pago de los servicios elementales como el agua, la energía eléctrica, el teléfono; Tampoco existen formatos para el pago de impuestos o para sus declaraciones tributarias. No existe un procedimiento de acceso a la información oficial o personal. La ley no prevé las formas en que un invidente o disminuido visual o discapacitado, pueda obtener la información que necesite. Las personas discapacitadas, tienen el mismo derecho de conocer quiénes son sus autoridades, cuáles son las políticas públicas que han implementado sus gobiernos, a saber cuáles y cómo son los procesos administrativos de una determinada dependencia pública, a injerirse en los programas de desarrollo ciudadanos; esto es: tienen la misma necesidad de ejercer el derecho de acceso a la información que el resto de los ciudadanos. Sólo ejerciendo este derecho a la información, los ciudadanos están en posibilidad de exigir el respeto al pleno goce de sus derechos civiles, incluso de ejercer una participación en el desarrollo de su ciudad.

De conformidad con el artículo 4º de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información, uno de sus objetivos es «proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos».¹¹ El incumplimiento de este objetivo es obvio, pues el gobernante legislador, no proveyó lo

¹¹ Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

necesario para que los invidentes e incapacitados pudieran tener acceso a la información, mucho menos previó procedimientos sencillos y expeditos, que por el contrario, son complejos e inseguros. Ciertamente se crearon sitios web de la mayoría de las dependencias oficiales, pero estos fueron diseñados para usuarios comunes. En los diversos artículos 24 y 40 de la referida Ley, se prevé la utilización de formatos «comprensibles para el solicitante» a fin de iniciar el procedimiento de acceso a la información oficial. Sin embargo, no existen formatos “comprensibles” para estos individuos que padecen determinadas limitaciones.

Las nuevas tecnologías posibilitan el acceso a la información relevante generada por las entidades oficiales y demás organismos financiados con recursos públicos; pero las numerosas personas con discapacidad física, sensorial o intelectual, no pueden acceder a dichos contenidos debido a que los diseños actuales de las páginas web se confeccionaron sin tomar en cuenta a la gran cantidad de personas con alguna discapacidad. No ignoramos la existencia de procedimientos informáticos propios para ciegos, lo que ya por sí mismo constituye un extraordinario y asombroso avance tecnológico, pero los diseños oficiales generaron su portal con estándares destinados sólo a las personas normales, ignorando a este importante sector social que quedan en situación de inequidad, contraria a los Principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 5º de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, vigente en México desde el año 2008.¹² Derivado de esta Convención y de la reforma al artículo 1º de la Constitución Mexicana, fue que se publicó la llamada «Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad»¹³ que

¹² Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Aprobada el 13 de diciembre de 2006 en la sede de la ONU en New York. Vid. www.un.org.

¹³ Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad. Diario Oficial de la Federación. 30 –05-2011

en su artículo 32 prevé el derecho de acceso a la información ordenando a las autoridades, entre otras medidas, a facilitar la información en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de incapacidad, que es precisamente el reto pendiente a enfrentar.

En suma, las personas con discapacidad física, sensorial, mental o intelectual, tienen el mismo derecho que el resto de los ciudadanos, de poder acceder a la información oficial o personal, de conocer quiénes son sus representantes, de poder corregir sus datos personales cuando distraídamente los empleados gubernamentales yerran en la colecta de datos, de enterarse cuáles son las políticas públicas implementadas por el gobierno, de percatarse que hacen los funcionarios con los recursos asignados, en fin, de ejercer el derecho de información.

3.2 Los excluidos o marginados

Existe otro nivel de individuos que parece no importar su existencia. Son “invisibles” para los legisladores y para el sistema gubernamental. Cuando se habla de “derechos humanos”, ¿Quiénes están incluidos? Y ¿Quiénes están excluidos? Este planteamiento parece que provoca la visión de una realidad: unos son incluidos y otros son excluidos. Pareciera no haber ninguna posibilidad teórica sustentable para considerar que los derechos humanos son universales, atemporales, iguales para todos los hombres, pues la pobreza, la marginación, la discriminación en todas sus formas, la inequidad, la falta de empleo, la desnutrición, el hambre, las enfermedades epidémicas, la inseguridad y demás, destapan a un gran número de individuos excluidos de los derechos fundamentales, como del derecho de acceso a la información. «Desde esta perspectiva, ni un solo mexicano, por ejemplo,

lograríamos escapar a la exclusión, pues ninguno estamos a salvo del crimen, la inseguridad, el desempleo, la corrupción y la impunidad» señala Juan Ramírez Marín.¹⁴

Los legisladores, al crear las leyes, las confeccionan bajo la creencia de que todos los ciudadanos poseen recursos económicos, todos son intelectuales, todos tienen a su alcance las tecnologías y saben manipular toda clase de innovación tecnológica, todos tienen una computadora o poseen recursos para adquirirla, todos están sanos y saludables, todos están nutridos, todos viven en lugares salubres, todos viven en las ciudades, todos están protegidos y seguros, todos tienen empleo o poseen un trabajo, todos pueden transportarse cómodamente, a todos se les trata igual etc.

Al instituir un sistema de transparencia, bajo un procedimiento complejo, inseguro y utilizando las nuevas tecnologías como el Internet, obviamente, el legislador “no ve” a estos invisibles, quedando excluidos del derecho de acceso a la información, privándolos de algo debido. Por lo que, en concordancia con el inciso h) del preámbulo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y con su artículo 9º, el gobierno mexicano [y los gobiernos en similar situación] debe tomar medidas pertinentes para asegurar a los ciudadanos “invisibles o excluidos” el acceso a la información oficial en poder de las dependencias gubernamentales, y así, evitar la vulneración de la dignidad humana por discriminación.

4. TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN.

Reiterando la expresión supra citada, podríamos afirmar que **la transparencia garantiza la moralidad de la conducta**. Pero la transparencia de hecho, correlativa al

¹⁴ J. RAMÍREZ. M. «Nosotros, los marginados, los excluidos» en *Dignidad y Exclusión. Retos y Desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos*. Editorial Porrúa, México 2010 p 273.

derecho a la información, no precisamente la que proviene de la Ley que posee tantas rendijas que filtran la opacidad o la corrupción, resultando una Transparencia simulada.

Uno de los grandes males que afectan gravemente a nuestro país y probablemente a los países de América Latina, es el de la Corrupción. Todavía prevalece en nuestro ámbito social, la cultura del secreto de las actividades gubernamentales. No es novedad que la sociedad mexicana haya estado por mucho tiempo con una percepción negativa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción y de discrecionalidad. <<El problema no se restringe a lo ético, sino que se extiende a otras esferas de la actividad humana>> asegura María Marván¹⁵ y dentro de esas esferas la autora refiere los costos de la opacidad, principalmente los sobornos.

Según el diccionario de la lengua española,¹⁶ el verbo corromper significa alterar o trastocar la forma de alguna cosa. Echar a perder. Sobornar. Y esto es lo que ha ocurrido a través de los largos años de la historia del hombre. La historia de la corrupción es vasta. Estimamos que una sociedad con corrupción generalizada y carente de procesos transparentes se reflejará en cada caso como una sociedad de bajo nivel económico, como ocurre en nuestro país, después de revelarse el derroche, los gastos suntuosos, la simulación, y las grandes fortunas en pocas manos.

Es observable, por cualquier observador nacional o extranjero, que los actos de corrupción, **la ausencia de ética y valores morales**, tanto en la población como en los funcionarios públicos, la sequía de normas reguladoras, el inadecuado control y uso de los recursos y la discrecionalidad de las autoridades, legalmente establecida, conllevan a una

¹⁵ M.MARVÁN L. «Reflexiones a dos años de vigencia del derecho de acceso a la información pública en México». En *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*. Editado por la Universidad Autónoma de México. 2007 p 65.

¹⁶ Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española versión 16ª 1941 p 359

afectación social generalizada en la que el pueblo resulta ser el más perjudicado económica, política, social y culturalmente.

La cultura de la corrupción se empezó a ver amenazada, con la adición constitucional al artículo 6º en 1997. Aunque la reforma constitucional se concretó a añadir al citado precepto la expresión: «el derecho a la información será garantizado por el Estado», los rumores y tendencias hacia un sistema de transparencia y rendición de cuentas fueron aumentando, sobre todo para el año 2000. Prueba de ello es que para el año 2002, el Estado Mexicano promulgó la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental, **cinco años antes** de que el Constituyente reconociera, por adición al citado artículo 6º constitucional, el multicitado derecho de acceso a la información, quedando desde entonces aclarado que el sentido del “derecho a la información” originalmente añadido, debería entenderse como “derecho de acceso a la información”.

4.1 Transparencia simulada

«La existencia de una Ley de acceso a la información pública, y con ella la transparencia y la rendición de cuentas resulta hoy en día una condición *sine qua non* para transitar del conformismo cultural ante la corrupción, hacia un Estado participativo y transparente». ¹⁷ Esta transición que refiere María Pérez Cepeda parecía un gran esfuerzo del gobierno mexicano para combatir y erradicar la corrupción. Sin embargo, a trece años de su vigencia, incluidas sus reformas, la citada Ley no ha reflejado todavía su eficacia. La creencia popular de que la clase política es la más corrupta, no ha sido desvirtuada, sino por el contrario, los hechos últimamente revelados, la han arraigado más.

¹⁷ M. PÉREZ CEPEDA. «El derecho de acceso a la información en México: La experiencia estatal» en *Derecho de la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*. Op. cit p 101

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Los medios de comunicación masiva y sobre todo, las redes sociales han puesto al descubierto, sin necesidad de aplicación de la Ley de Transparencia, las corruptelas existentes en el sector político: desde el Presidente Nacional, los congresistas, secretarios, partidos políticos, y demás funcionarios. Las principales revelaciones mediáticas y de redes sociales, tratan sobre la adquisición inexplicable de bienes patrimoniales de altísimos costos; sobre declaraciones patrimoniales incongruentes; sobre lavado de dinero; sobre vínculos con organizaciones delincuenciales; sobre peculados; sobre desvío de recursos, sobre licitaciones convenidas, sobornos y mucho más. Estos hechos puestos al descubierto mediáticamente y por redes sociales, muestran un gobierno simuladamente abierto y transparente, razón por la cual afirmamos que la Leyes sobre transparencia y derecho de acceso a la información no garantizan su eficaz aplicación.

4.2 Acciones y prácticas anticorrupción

En México, sin embargo, se han realizado acciones y prácticas para combatir la corrupción en los distintos niveles de gobierno. Se han implementados programas y se han emitido numerosas publicaciones con la finalidad de lograr un adecuado manejo y control de los gastos públicos. Algunas de esas acciones son: a) Promulgación y reformas de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental de 11 de junio de 2002. b) Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. (IFAI). c)

Recomendaciones para la identificación de información reservada o confidencial por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal. d) Anteproyectos de reformas legales. e) Acuerdos de coordinación en los que se promueven el valor de la integridad. f) La creación de códigos de ética en las Instituciones Administrativas como la

ANUIES.¹⁸ Además fue posible determinar, mediante encuestas realizadas por INEGI en el año 2001, quiénes influyen en mayor escala en la lucha contra la corrupción y por lo tanto pueden combatirla y este fue el resultado: La Familia, los maestros, el ejército, la iglesia, los medios de comunicación masiva, el propio gobierno, las empresas, la policía. Pero el “Cómo” no lo sabemos ni lo hemos oído

4.3 El papel de los medios de comunicación masiva y el de las redes sociales

No obstante el resultado de la encuesta referida, nos parece que en los últimos diez años tanto los medios de comunicación masiva como el surgimiento de las redes sociales, han ayudado en el combate a la corrupción gubernamental al poner al descubierto los distintos comportamientos corruptos de funcionarios públicos.

Gracias a las informaciones mediáticas y de redes, ha sido posible exhibir las prácticas de corrupción al interior del gobierno. «La mayor parte de la información de interés público que reciben los ciudadanos proviene de los medios masivos y no de fuentes directas» apunta Ernesto Villanueva.¹⁹ Efectivamente, el papel que hoy tienen los medios de comunicación, concretamente los periodistas, es la procuración de información oficial para ciudadanos carentes de accesibilidad a la información ya sea por pobreza, por discapacidad, por exclusión y demás. El rol incluye la denuncia pública de actos de corrupción de personajes de la política y del ámbito gubernamental. En este nuevo contexto, afirma Fidela Navarro,²⁰ «los periodistas se han convertido en uno de los principales defensores del derecho de acceso a la información» y agrega que la Ley Federal de acceso a la Información puede

¹⁸ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

¹⁹ E. VILLANUEVA. <<El derecho de acceso a la información pública y el papel de los medios en México>> en *El cambio en la comunicación, los medios y la política*. Universidad Iberoamericana. 2002 p 98

²⁰ F. NAVARRO. *Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la información en México*. FUNDAp. México 2004.

ser utilizada por los periodistas para informarse e informar a los excluidos de este derecho y para mostrar los resultados de las investigaciones basadas en datos públicos inéditos en el espacio público.

CONCLUSIONES

- 1- La deontología de la información es también para la información oficial.
- 2- En toda población hay incluidos y excluidos de los derechos humanos.
- 3- Los ciegos y las personas con diferente discapacidad están excluidos del derecho de acceso a la información.
- 4- La corrupción generalizada es un serio obstáculo para la transparencia
- 5- Conforme a las leyes del caso, el gobierno mexicano debe implementar medidas tecnológicas y diseños ad hoc, para que los excluidos puedan ejercer el derecho de acceso a la información, favoreciendo la transparencia.
- 6- Los medios de comunicación y las redes sociales son un medio eficaz para el combate a la corrupción, pero debe legislarse al respecto.

BIBLIOGRAFIA

A.ALFÉREZ en *Filosofía del Derecho*. S y G Editores México 2008 p 278

I. BURGOA en *Las Garantías Individuales* Ed. Porrúa. México. 1944

A. DEL CASTILLO DEL VALLE. *Derechos Humanos, Garantías y Amparo*. Ediciones Jurídicas Alma. 3ª ed. México 2012 p 23

G.ESCOBAR. *Estatuto de los Periodistas*. Editorial Tecnos. Madrid 2002.

D. GARCÍA G. «Presentación. Dignidad y exclusión: retos y desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos» en *Dignidad y Exclusión. Retos y desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos*. Coord. Editorial Porrúa. México, D.F. 2010

M.MARVÁN L. «Reflexiones a dos años de vigencia del derecho de acceso a la información pública en México». En *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*. Editado por la Universidad Autónoma de México. 2007 p 65.

F. NAVARRO. *Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la información en México*. FUNDAp. México 2004.

M. PÉREZ CEPEDA. «El derecho de acceso a la información en México: La experiencia estatal» en *Derecho de la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*. Op. cit p 101

J. RAMÍREZ. M. «Nosotros, los marginados, los excluidos» en *Dignidad y Exclusión. Retos y Desafíos teórico-prácticos de los derechos humanos*. Editorial Porrúa, México 2010 p 273

J.J RÍOS E. *Derecho a la información en México*. Ed. Porrúa. México D.F. 2005 pp 54-55

F.M. TOLLER *Libertad de prensa y tutela judicial efectiva. Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones*. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Buenos Aires, 1999 pp289 y ss

E. VILLANUEVA. «El derecho de acceso a la información pública y el papel de los medios en México» en *El cambio en la comunicación, los medios y la política*. Universidad Iberoamericana. 2002 p 98

Legislación

Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental

Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

LOS PERIODISTAS DIGITALES ESPAÑOLES ANTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿HACIA UNA MEJOR DEMOCRACIA?

SPANISH DIGITAL JOURNALISTS FACED WITH CITIZEN PARTICIPATION: TOWARDS A BETTER DEMOCRACY?

Juan Carlos Suárez Villegas
Universidad de Sevilla

Eva Jiménez Gómez
Universidad Ramón Llull

LA IRRUPCIÓN DE INTERNET HA POSIBILITADO UNA MAYOR INTERACCIÓN ENTRE PERIODISTAS Y CIUDADANOS. ESTE HECHO POSEE ASPECTOS POSITIVOS, COMO UN MEJOR CONOCIMIENTO DEL PÚBLICO Y UN MAYOR PLURALISMO INFORMATIVO, PERO TAMBIÉN NEGATIVOS, COMO EL MAL USO DE LA PARTICIPACIÓN O EL DESAPROVECHAMIENTO DE SUS POSIBILIDADES. No está claro, por tanto, que vayamos hacia una mejor democracia. A fin de examinar matices y tendencias, este trabajo expone una síntesis de las entrevistas en profundidad realizadas a una veintena de periodistas españoles, dentro del proyecto de I+D+i «Desafíos éticos del periodismo digital. Un estudio comparativo entre tres países europeos: España, Italia y Bélgica».

THE EMERGENCE OF THE INTERNET HAS ALLOWED FOR MORE INTERACTION BETWEEN JOURNALISTS AND CITIZENS. THIS HAS POSITIVE ASPECTS, SUCH AS A BETTER UNDERSTANDING OF THE AUDIENCE AND INCREASED PLURALISM IN INFORMATION, BUT ALSO NEGATIVE ONES, SUCH AS THE MISUSE OF PARTICIPATION OR NOT TAKING ADVANTAGE OF ITS POSSIBILITIES. Then, it is not clear that we are heading towards

better democracy. To examine nuances and trends, this work presents a summary of thorough interviews of twenty Spanish journalists, as part of the R+D project «*Desafíos éticos del periodismo digital. Un estudio comparativo entre tres países europeos: España, Italia y Bélgica*».

INTRODUCCIÓN

El presente artículo describe las actitudes básicas que manifiestan los periodistas *digitales* españoles ante la participación ciudadana en los medios y explica su visión de la relación existente entre las *nuevas* formas de participación y la democracia. Este trabajo se enmarca dentro de otro más amplio, el proyecto de Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad titulado «Desafíos éticos del periodismo digital. Un estudio comparativo entre tres países europeos: España, Italia y Bélgica».

Dicho estudio se desarrolló en dos fases, una cuantitativa y otra cualitativa. La primera fase consistió en formular una serie de preguntas con respuestas cerradas sobre cuestiones relativas a los cambios que las *nuevas* tecnologías han propiciado en la cultura profesional, en su dimensión ética fundamentalmente. Entre otras conclusiones, se puso de manifiesto una atomización del trabajo periodístico, con nuevas fórmulas de teletrabajo y de periodismo local más fáciles de gestionar y financiar gracias a las *nuevas* tecnologías. En esta fase también se observó cómo los ciudadanos se han convertido en agentes más activos en el proceso de construcción de la noticia, si bien las limitaciones de la metodología impedían determinar su rol o roles desempeñados en la información y el valor de sus aportaciones para el conjunto de la democracia.

El escrito que se presenta a continuación constituye una síntesis de la fase cualitativa y, en concreto, de tres preguntas formuladas en unas entrevistas semiestructuradas que se

realizaron a lo largo de 2014 a una veintena de periodistas españoles¹. Entre las pesquisas de esta investigación pretendíamos indagar las siguientes cuestiones: 1) su posición ante el denominado *periodismo ciudadano*; 2) su opinión sobre si la participación y la interactividad a través de las redes constituían signos de vigor democrático; y 3) de qué modo contribuyen a fortalecer la opinión pública los comentarios de los ciudadanos.

Ante un universo de periodistas desconocido, algunos autores consideran justificable entrevistar en profundidad a una veintena de sujetos, ya que a partir de dicho número se produce lo que se conoce como saturación, esto es, que las entrevistas adicionales no producen «nuevas visiones en las variables claves»². En nuestro caso, las variables seleccionadas han sido las clásicas de edad, sexo, medio nativo o inmigrante y ámbito de cobertura local, provincial, autonómica, nacional e internacional, si bien apenas se han detectado diferencias significativas entre ellas. El artículo posee, por tanto, un carácter cualitativo y resulta útil en la medida en que contribuye a detectar nuevas tendencias acerca de la compleja relación entre periodismo, ciudadanía y democracia.

1. PRENSA, CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA EN LA ERA DIGITAL

La prensa, tal y como la conocemos actualmente, nació para satisfacer las ansias de participación ciudadana en la gestión de lo público. La irrupción del periodismo *digital*, en tiempos recientes, podría suponer un paso más en la satisfacción de dichas aspiraciones democráticas, ya que posibilita una mayor interacción entre los medios y el público y facilita

¹ En concreto, se tienen en cuenta las aportaciones realizadas por dieciséis hombres y cinco mujeres entre los veinticinco y los sesenta años de edad, de medios nativos e inmigrantes de ámbito local, provincial, autonómico, nacional e internacional.

² S. HUGHES. «Qualitative supplement of the Worlds of Journalism core questionnaire», en T. HANITZSCH (coord.), *Worlds of journalism*. Recuperado el 28-05-2015 de: <http://worldsofjournalism.org/download.htm>

la conversación ciudadana en que consiste la democracia³.

De hecho, la interactividad se ha convertido en una de las características esenciales del periodismo *digital* y de la nueva construcción del espacio público⁴, si bien los procesos que se desarrollan en internet son parte de un tejido mucho más grande de la comunicación y la interacción social⁵. No obstante, dicha interactividad ha permitido que el usuario adquiriera un cierto grado de control sobre el proceso de difusión de los contenidos⁶ y hayan aumentado sus posibilidades para dialogar, intercambiar, apoyar y entablar una relación con otros usuarios o con el propio periodista en el marco del medio de comunicación. Algunos autores distinguen, de hecho, entre un tipo de interactividad que se produce entre el usuario y el contenido; y un segundo tipo, en que se relacionan los propios usuarios de ese medio a un nivel interpersonal⁷.

Ahora bien, *no es oro todo lo que reluce*. Como advierte el profesor José Luis Orihuela, «estamos aprendiendo que las conversaciones no se producen automáticamente por la existencia de herramientas de participación, sino que requieren una cultura [...] en la que

³ Cfr. C. RUIZ, P. MASIP, D. DOMINGO, et al., «Participación de la audiencia en el periodismo 2.0», en J. L. GÓMEZ MOMPART, J.F. GUTIÉRREZ LOZANO, D. PALAU SAMPÍO (eds.), *La calidad periodística. Teoría, investigaciones y sugerencias profesionales*. Publicacions de la Universitat Jaume I-Universitat de València-Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat Pompeu Fabra, Castelló de la Plana-València-Barcelona, 2013.

⁴ Cfr. P. J. BOCZKOWSKI, «The consumption of online news at work: Making sense of emerging phenomena and rethinking existing concepts», en *Information, Communication and Society*, nº13, 2010, pp. 470–484. D. S. CHUNG, «Profits and perils: Online news producers' perceptions of interactivity and uses of interactive features», en *Convergence*, vol.1, nº 13, 2007, pp. 43–61.

⁵ Cfr. J. E. KATZ, R. E. RICE, *Social consequences of internet use: access, involvement and interaction*, MIT Press, Cambridge, 2002, p. xxi.

⁶ Cfr. A. ROST, «Periodismo e interactividad: preguntas, definiciones y desafíos de la participación de los usuarios», en E. GARCÍA DE TORRES, *Cartografía del periodismo participativo*, Tirant Humanidades, Valencia, 2012, p. 21.

⁷ Cfr. S. J. MCMILLAN, «A four-part model of cyber-interactivity: Some cyber-places are more interactive than others», en *New Media Society*, nº 4, 2002, pp. 271–291.

el respeto mutuo, la coherencia y la educación son condición necesaria»⁸. El desfase entre las herramientas digitales disponibles y el uso real de estas opciones interactivas ha sido ampliamente estudiado por los investigadores y lamentado también por parte de los propios periodistas⁹, llevando incluso a cuestionar la raíz misma del periodismo, su carácter de servicio público en la era del entretenimiento¹⁰.

Algo parecido ocurre cuando se habla del *periodismo ciudadano*, una expresión que se extendió con cierta celeridad aupado por el «utopismo tecnológico»¹¹ que suponía poner en manos de los usuarios un soporte digital que les permitía convertirse en productores de información y no meramente consumidores¹². Además de los blogs, se sucedieron las iniciativas por las que los ciudadanos se convertían en testigos y narradores de los propios acontecimientos¹³. De este modo, surgieron incluso periódicos sin redactores profesionales, compuestos únicamente con las noticias de los usuarios¹⁴. Se establecían así nuevas dinámicas que dejaban de lado el protagonismo que hasta entonces habían desempeñado los

⁸ J. L. ORIHUELA, «Gestión de comentarios en cibermedios», en *ecuaderno*, 10 de octubre. Recuperado el 16-06-2015 de: <http://www.ecuaderno.com/2008/10/10/gestion-de-comentarios-en-cibermedios/>

⁹ Cfr. M. DEUZE, C. NEUBERGER, S. PAULUSSEN, «Journalism education and online journalists in Belgium, Germany, and the Netherlands» en *Journalism Studies*, vol. 1, n° 5, pp. 19–29. J. SINGER, I. ASHMAN, «Comment is free, but facts are sacred: User generated content and ethical constructus at the Guardian», en *Journal of mass media ethics*, vol. 24, n° 1, pp. 3–21. D. DOMINGO, «Interactivity in the daily routines of online newsrooms: Dealing with an uncomfortable myth», en *Journal of Computer-Mediated Communication*, n° 13, 2008, pp. 680–704.

¹⁰ Cfr. P. DAHLGREN, «Media Logic in Cyberspace: Repositioning Journalism and its Publics», en *Javnost: the Public*, vol. 3, n° 3, pp. 59–72.

¹¹ M. KATZ, «Internet gurus: sociology and ideology of prominent Internet professionals», en *Trípodos*, Extra 2005, pp. 157–170.

¹² Cfr. A. BRUNS, *Gatewatching, collaborative online news production*, Peter Lang publishing, New York, 2005. J. D. LASICA, «What is participatory journalism? », en *Online Journalism Review*, 2003. Recuperado el 21-03-2015 de: <http://www.ojr.org/ojr/workplace/1060217106.php>

¹³ Los atentados del metro de Londres en julio de 2005, cuando fueron subidos videos a Youtube y fotografías a Flickr por los propios testigos de la tragedia, la masacre del instituto de Virginia de 2007, el aterrizaje forzoso del avión en el río Hudson en 2009, el terremoto de Haití de 2010 o las protestas ciudadanas en el norte de África y Oriente Próximo de 2011 han sido buenos ejemplos de estas contribuciones de testigos anónimos, que no periodistas.

¹⁴ Numerosas plataformas colaborativas de ciudadanos y periodistas, como el caso de *OhMyNews*, surgieron por todo el mundo. Incluso grandes medios de comunicación incluyeron secciones donde se invitaba a los usuarios a participar con contenidos elaborados. En España, el diario *El País* inauguró en 2007 la sección Yo Periodista, que sin embargo quedaría inhabilitada tan sólo tres años después con resultados cuestionables.

medios y periodistas convencionales y la ciudadanía parecía asumir el liderazgo del proceso de comunicación¹⁵.

Sin embargo, este optimismo comunicativo ha resultado ser un espejismo, pues esta actividad frenética y exuberante por parte de la ciudadanía no ha contribuido necesariamente a establecer una agenda de temas veraces y de interés público. Es por ello que *el periodismo ciudadano* se ha revelado como un concepto borroso que confunde el ejercicio privado de comunicarse y ofrecer testimonios con la responsabilidad pública de informar, que exige una serie de deberes a los periodistas profesionales. El *periodismo ciudadano* constituye, por tanto, una práctica con gran valor social, pero que no requiere un protocolo de diligencia informativa, mientras que los periodistas han de actuar con criterios ético-deontológicos para gestionar la información en el espacio virtual¹⁶. De hecho, el denominado *periodismo ciudadano* podría incluso constituir un obstáculo al derecho de los ciudadanos a estar informados, pues tras la caterva de voces podría haber debates inducidos por intereses ocultos de carácter partidista o empresarial¹⁷.

Finalmente, en un mayor nivel de concreción, el análisis de los comentarios realizados

¹⁵ Cfr. D. J. GARCÍA CAPILLA, «From Postmodern Ethics to the New Ethics of the Me Generation: The Transition from Mass Media to the Internet», en *Comunicación y Sociedad*, vol. 25, nº 1, 2012, pp. 165-187. K. HOLT, T. VON KROGH, T., «The citizen as media critic in periods of media change», en *Observatorio*, vol. 4, nº 4, 2010 pp. 287-306.

¹⁶ Cfr. J. A. GARCÍA-AVILES, «Online Newsrooms as Communities of Practice Exploring Digital Journalist s' Applied Ethics», en *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 29, nº 4, 2014, pp. 258-272. J. L. MICÓ, *et. al.*, «La ética en el ejercicio del periodismo: credibilidad y autorregulación en la era del periodismo en internet», en *Estudos em comunicação*, nº 4, 2008, pp. 15-39. J. DÍAZ DEL CAMPO, F. SEGADO-BOJ, «La adaptación de los códigos de ética periodística europeos a Internet y las TIC», en *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, nº 26, 2014. Recuperado el 17-06-2015 de: <http://ambitoscomunicacion.com/2014/la-adaptacion-de-los-codigos-de-etica-periodistica-europeos-a-internet-y-las-tic/>. N. ALMIRÓN, «Los valores del periodismo en la convergencia digital: *civic journalism* y quinto poder», en *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 61. Recuperado el 17-06-2013 de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/200609Almiron.pdf>.

¹⁷ El término *periodismo ciudadano* también ha entrado en conflicto con otras etiquetas como periodismo interactivo o participativo, que suponen prácticas diferentes de acuerdo al grado de autonomía de ciudadano en la configuración de la información y su relación con el medio. Cfr. J. NIP, «Exploring the Second Phase of Public Journalism», en *Journalism Studies*, vol.2, nº 7, 2006, pp. 212-236.

por los usuarios de los medios tampoco permite ser demasiado optimista en la relación que suele establecerse en el ámbito teórico entre periodismo, ciudadanía y democracia¹⁸. Veamos qué dicen los periodistas al respecto.

2. ¿PERIODISTAS VS. CIUDADANOS?

A los periodistas entrevistados les sobran las coletillas. En general, no se sienten cómodos cuando se habla de periodismo *digital* o de *periodismo ciudadano*. «Es periodismo o no es periodismo», sentencia el Varón1. «No creo en los apellidos», sostiene el Varón2. «Yo defiendo el periodismo a secas», sostiene el Varón8. En definitiva, «sólo hay buen o mal periodismo» (Varón9), ya que internet se concibe sobre todo como un «soporte» o «canal» de comunicación, al igual que la prensa escrita, la radio o la televisión. Este hecho vuelve a sacar a la palestra cómo las verbalizaciones o categorías académicas no siempre contribuyen a explicar lo que sucede, pues quienes son incluidos o excluidos de ellas no se sienten identificados con las mismas y, por tanto, se requiere un esfuerzo suplementario de acercamiento y comprensión entre las dos partes. Las entrevistas en profundidad se revela como una metodología excelente para poner las cosas en su sitio e invitan al académico a repensar el enfoque de su trabajo cuando escucha « ¿Estamos tontos o qué? » o que la discusión es simple y llanamente «estéril».

Con estos antecedentes, no resulta extraño que la mayoría de los entrevistados considere que no existe algo que pueda ser caracterizado como *periodismo ciudadano*. Y se exponen cuatro posibles causas de su rechazo: la primera, porque consiste «en una denominación surgida del miedo» de los periodistas a ser sustituidos por los usuarios

¹⁸ Cfr. C. RUIZ, P. MASIP, J.L. MICÓ, *et. al.*, «Conversación 2.0. y democracia. Análisis de los comentarios de los lectores en la prensa digital catalana», en *Comunicación y sociedad*, vol. 23, nº 2, 2010, pp. 7-39.

(Varón2); la segunda, porque se trata de un «eufemismo ante una falta de recursos del medio» (Varón8); la tercera, porque se busca conseguir que el ciudadano «se crea importante» (Varón15); y la última y creemos que más compartida de manera implícita, porque «introduce confusión» (Varón11).

Que la confusión existe queda patente en las ambivalencias que produce el término entre los entrevistados ya que, por un lado, se muestran reacios a utilizarlo y, por otro, suelen valorar de manera muy positiva la participación de los ciudadanos en el proceso informativo. Ahora bien, el papel que la mayoría otorga a los ciudadanos en dicho proceso es el de «fuente» (Varón1, Varón3, Varón4, Varón5, Varón6, Varón8, Varón10, Varón12, Varón 14, Mujer5) y otros similares como «pista» (Varón1, Varón7) o «testimonio» (Varón15). Es decir, la participación del ciudadano es vista de manera positiva siempre y cuando no se confunda con la labor del periodista. Y lo que distingue al periodista profesional de un mero informador o comunicador es la obligación de “contrastar”. La mayoría de los entrevistados coinciden que la profesionalidad exige contrastar, verificar o cotejar la información que recibe (Varón1, Varón2, Varón 3, Varón4, Varón5, Varón6, Varón10, Varón11, Varón14, Varón15, Varón16). La veracidad, el rigor, la honestidad y la transparencia son otros conceptos que también surgen al hilo de la conversación, pero en menor medida. En este punto, merece la pena apuntar que la velocidad propiciada por la tecnología y la ausencia de inversión en periodismo, tanto por parte de los accionistas y empresarios como del público, podrían estar contribuyendo a deslizar la obligación de verificación hacia la transparencia, así como hace tiempo que la verdad fue sustituida por la veracidad:

«Yo creo que es fundamental, tienes que ser honrado. ¿Y cómo es ser honrado? [...] Dices en tu pieza online: “He recibido la marca tal, este producto, lo he probado y me ha parecido esto o me ha parecido lo otro”. No estás diciéndole al lector: “Yo he ido a las tiendas, he buscado todo y éste es el mejor”. No sé si me explico. Eres deontológico, vives y haces un servicio a la empresa también, que te seguirá

enviando. Cumples. Ser honrado. [...] No siendo Dios, esto es lo mejor, cuando te lo están regalando y estás viviendo de esto. No, baja del pedestal. Haz la sección. Haz el ejercicio de modestia. Te han enviado esto, lo has probado y ya está» (Varón16)

Volviendo al hilo del discurso, por mucho que se valore la participación ciudadana, los periodistas siguen estableciendo una gran distinción entre su papel y el de los ciudadanos, y la prueba de ello es que la mayoría de los ejemplos se refieren a personas individuales que envían a la redacción una foto o un vídeo acerca de algo que está ocurriendo en un determinado momento. Sólo dos profesionales llaman la atención sobre la existencia de «movimientos sociales» (Varón12, Mujer4) que están informando de manera «habitual y responsable» (Varón 12), como hacen los periodistas. Y, por tanto, periodismo es hacer buen periodismo, «hágalo quien lo haga» (Mujer4)¹⁹. A este respecto, el Varón2 sugiere: «No nos preocupemos tanto por quién es periodista y quién no lo es y vamos a hacer bien nuestro trabajo». Se observan, por tanto, dos concepciones diferentes del «periodismo ciudadano»: una más pasiva frente a otra más activa; y otra más individual frente a otra colectiva.

Y algo más: pese a la valoración altamente positiva de la participación ciudadana, de fondo subyace una imagen positiva o negativa de los propios ciudadanos, que justifica el menor o mayor control de la información por parte de los periodistas. Así, los menos hablan de la existencia de una «ciudadanía inteligente» (Varón2) y, en el extremo contrario, de la existencia de «intrusismo» y de «competidores» (Varón8); y los más se sitúan en posiciones más intermedias como que «el periodismo de calidad lo ha seguido siempre una minoría» (Mujer5) o que «hay que formar a la ciudadanía» (Varón3) pues lo que prima es la ingenuidad o «candidez de la gente» (Varón10).

¹⁹ De hecho, casi nadie hace referencia a la titulación para identificar al buen periodista y, cuando se menciona, se concibe como complemento, no como requisito para ejercer como tal.

Finalmente, muy pocos parecen conscientes de las ambivalencias que genera la participación de la ciudadanía entre los profesionales de la información periodística. Sólo el Varón11 parece darse cuenta de hallarse ante una «contradicción», ya que por un lado reconoce que la participación ciudadana «enriquece» muchísimo la información, al mismo tiempo que pone en «tensión» e incluso «amenaza» la posición del periodista. Veamos si estas ambivalencias se perciben también cuando ponemos el foco en el periodismo, concebido más como institución social que como profesión.

3. DEMOCRACIA A RAS DE SUELO

Nadie pone en cuestión que las *nuevas* tecnologías han facilitado la comunicación entre los distintos actores sociales y, más concretamente, entre periodistas y ciudadanos. Y, en general, este hecho se percibe como algo positivo o, tal vez mejor, como algo potencialmente positivo para la democracia, que no deja de ser un diálogo colectivo acerca de lo que conviene a la mayoría. Es decir, el hecho de que la información pueda fluir de manera más cómoda y rápida a través de internet genera muchísimas ambivalencias entre los profesionales de la información. Tal vez por ello califican la vinculación entre participación, interactividad y democracia de «ostentosa» (Varón14) y, probablemente, exagerada.

Entre los puntos más positivos se mencionan las aportaciones de los usuarios, que van desde ofrecer informaciones y opiniones hasta completar, matizar, corregir, criticar y difundir la tarea periodística, con todos los matices apuntados en el epígrafe anterior. En clave positiva, podría decirse que «entre el ruido, siempre encuentras algo interesante» (Varón2); y, yendo un poco más lejos, que la participación ciudadana ha contribuido a crear un «periodismo más democrático» (Varón 4, Varón5, Varón 6).

Ahora bien, que el periodismo sea algo más democrático no significa necesariamente que vivamos en una mejor democracia. Los más lúcidos parecen ser los profesionales 4, 5 y 6, quienes tienen muy clara la «función social» del periodismo y cuestionan explícitamente la «teoría de la red como conversación, porque suponía que todo el mundo era honrado». Como este trabajo se centra en la ética periodística y no en la de otros sujetos, destacamos las responsabilidades de los periodistas y de los medios en que trabajan.

Así, en numerosas ocasiones se hace referencia a la «perversión» (Varón10, Varón15, Mujer2) que se ha producido y se está produciendo ante la posibilidad de conocer los gustos de los usuarios gracias al análisis de la analítica web. Es decir, el periodista está dejando de marcar «la agenda», de decidir qué tiene interés público, y está delegando en los usuarios o, como apuntan los menos, en usuarios organizados (Varón 10, Varón 14) que «se han enterado de cómo funciona el negocio» (Varón2). Esto explicaría, según los entrevistados, la deriva hacia el «infoentretenimiento» (Varón12) de muchos medios digitales, que se ve alentada por la política empresarial de ofrecer incentivos a los profesionales que consigues más visitas (Varón7, Varón10). Y algo más, que ya se apuntó en la introducción, una pérdida de calidad en el debate democrático, ya que «si sólo hablas con los tuyos, difícilmente escucharás otras cosas» (Varón2).

Merece la pena detenerse en este punto, porque, si se deja a un lado la responsabilidad del público a la hora de abrir su mente y preocuparse por lo que afecta a todos, se observa que ahora «hay más personas participando en el debate, pero menos personas eligiendo los temas a debatir» (Varón 4, 5 y 6). Esto es, hay más participación pública, pero no más poder ciudadano, que es otro de los rasgos de toda democracia que se precie. El poder sigue estando en los medios, en los conglomerados empresariales y sus inversores (Varón 4, Varón 5, Varón 6, Varón11), que se traslada a través de la línea editorial del medio (Varón9), en los

anunciantes (Varón 4, Varón 5, Varón 6) o en los políticos (Varón 4, Varón 5, Varón 6). Y, con la irrupción de la tecnología digital, algunos ya han detectado la aparición de nuevos poderes por encima del periodista y del ciudadano: los «buscadores» (Varón2, Varón3) y las «redes sociales» (Varón 4, Varón 5, Varón 6). La lucha entre «la función social» del periodismo y «el imperativo económico» del medio sigue vigente, como vemos, pero con nuevos actores sobre el tablero. La gran esperanza de la profesión son, sin duda, los informadores que han decidido montar nuevos medios alejados de los poderes, si bien todavía está por ver que cuenten con el respaldo económico del público (Varón4, Varón5, Varón6, Varón10).

Por tanto, la clave no reside tanto en si la gente participa o no, o si participa mucho o poco, sino en qué dice y si eso sirve para enriquecer la visión de la realidad, misión tradicional e indiscutible de la prensa:

«La participación en sí misma no es ni mejor ni peor. [...] Si a partir de los testimonios que tú recibes del público, eres capaz incluso de cambiar tu línea editorial sobre una noticia concreta, ¿por qué no? Pero yo creo que eso no sucede. Los medios siguen teniendo su línea editorial y, sencillamente, cubrimos el expediente. Digo, cubrimos. “Oye, llámame, abrimos teléfonos y aquí está el teléfono del programa para llamarnos, envíame un Twitter”... Ya has dicho la tuya y yo sigo con mi línea. [...] Sencillamente, el medio da una especie de sello de calidad y fomentamos la participación, pero en cuanto al debate público y crear nuevas ideas, de momento ese paso no se ha dado. Crear un nuevo debate público, yo creo que no se ha dado» (Varón15)

En último extremo, esto significa el periodismo tampoco debería confundirse con la creación de comunidades, como advierten los periodistas 4, 5 y 6, por mucho que eso pueda, sólo pueda, contribuir a enriquecer el debate sobre las cuestiones públicas. Pasamos, por tanto, a ver qué ocurre cuando se abren los canales de participación a través de los comentarios de las noticias.

4. SIN COMENTARIOS

Poco que decir sobre la calidad de los comentarios de los usuarios en las noticias que elaboran los profesionales de la información periodística. El varón 7 sintetiza bastante bien la idea que comparten prácticamente todos los profesionales entrevistados: «Puede ser positivo para mi trabajo, pero en ocasiones ello se asemeja a la literatura de los baños públicos». Es decir, los comentarios que, teóricamente, debían enriquecer el debate, no sólo no lo hacen, sino que lo distorsionan hasta el punto de que algunos hablan de la existencia de «terrorismo en la plaza pública» (Varón 16). En definitiva, el uso que hace el público de un instrumento que podría facilitar el intercambio de ideas resulta, simple y llanamente, «descorazonador» (Mujer4).

Entre las causas de este fenómeno se habla del «ego mal resuelto por parte del público» (Varón 15), hasta el punto de que un periodista admite que conoce gente que se crea diferentes personajes y alias en función del medio en que participa (Varón16). No obstante, la mayor parte de los entrevistados considera que la causa fundamental del fracaso reside en el anonimato. Mientras las personas no se identifiquen y el periodista pueda comprobar su identidad en el momento que estime oportuno, los comentarios seguirán siendo de baja calidad y, por tanto, una pérdida de tiempo, energía y dinero.

Dinero. He aquí *la madre del cordero*. Muy pocos periodistas reconocen que permitir los comentarios de los lectores exige una inversión de dinero que muy pocos medios están dispuestos a realizar. Sólo una periodista admite que se trata de «un lujo» (Mujer5), a pesar de su importancia para la convivencia pública y, también, para la calidad del medio. Así, otro periodista explica que, cuando se dedica tiempo a seleccionar los comentarios que aportan valor, se consiguen buenas pistas para la elaboración de noticias (Varón7). Lamentablemente, su medio optó por dejar de «controlar» dichos comentarios y, desde entonces, «apenas aportan nada».

Finalmente, vale la pena comentar que en este punto se observa una gran distancia entre periodista y ciudadanos, ya que el profesional se concibe a sí mismo como la persona formada; y los ciudadanos, como aquellos a los que hay que educar (Varón7) o han de «venir formados desde casa» (Mujer2). Un periodista parece advertirlo, pues cree que alguien podría tildarle de «clasista», pero continúa creyendo que las aportaciones ciudadanas a través de los comentarios y redes sociales, tal y como están organizadas, «no son relevantes» (Varón14).

5. CONCLUSIONES

Las *nuevas* tecnologías han permitido una mayor interacción entre periodistas y ciudadanos y, sin embargo, todavía falta mucho para poder afirmar que esta relación está contribuyendo a una mejor democracia. Esta conclusión no tiene por qué ser pesimista, sino más bien la constatación de que nos hallamos ante los inicios de un cambio que se ha de gestionar adecuadamente por ambas partes para que la sociedad llegue a buen término.

Los periodistas tienen muy claro que el periodismo sigue teniendo sentido en la sociedad red en que nos hallamos. Hacen falta profesionales que contrasten lo que se dice, ordenen la avalancha de datos que fluyen y ofrezcan una visión lo más objetiva posible de la realidad. En este sentido, se rebelan contra quienes se llaman a sí mismos periodistas o ‘periodistas-ciudadanos’, cuando se limitan simplemente a transmitir lo que han visto u oído en un momento dado. El rechazo o temor a ser suplantados revela cierta consciencia del poder ciudadano, pero todavía se hallan lejos de valorar el trabajo de movimientos sociales que están aportando informaciones veraces y plurales de relevancia pública.

De hecho, ha quedado claro que, en general, los medios de comunicación reducen la participación ciudadana a mero complemento para sus informaciones o mera apariencia de apertura y transparencia, pero que realmente no quieren invertir en dicha interacción porque,

pensando bien, no consiguen réditos inmediatos; y, pensando mal, se hallan más próximos a otros poderes que a los ciudadanos. Es por ello que a los periodistas les cuesta hablar de una mejora de la calidad democrática y se muestran escépticos ante quienes les otorgan el papel de garantes de la democracia.

Lamentablemente, son mucho menos conscientes de que tanto ellos como los ciudadanos se hallan controlados, no sólo por los grupos de presión tradicionales, sino también por nuevos poderes económicos-ideológicos latentes en empresas de grandes buscadores y redes sociales. Este hecho constituye el verdadero peligro para el periodismo (informadores profesionales y aficionados) y sorprende bastante que los periodistas sigan mirando a los ciudadanos por encima del hombro, cuando deberían trabajar por el derecho a la información codo con codo. Una verdadera democracia requiere del esfuerzo de todos.

BIBLIOGRAFÍA

ALMIRÓN, N., «Los valores del periodismo en la convergencia digital: *civic journalism* y quinto poder», en *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 61. Recuperado el 17-06-2013 de: http://www.ull.es/publicaciones/latina/200609_Almiron.pdf.

BRUNS, A., *Gatewatching, collaborative online news production*, Peter Lang publishing, New York, 2005. J. D. LASICA, «What is participatory journalism? », en *Online Journalism Review*, 2003. Recuperado el 21-03-2015 de: <http://www.ojr.org/ojr/workplace/1060217106.php>

CHUNG, D.S., «Profits and perils: Online news producers' perceptions of interactivity and uses of interactive features», en *Convergence*, vol.1, nº 13, 2007, pp. 43–61.

DAHLGREN, P., «Media Logic in Cyberspace: Repositioning Journalism and its Publics», en *Javnost: the Public*, vol. 3, nº 3, pp. 59–72.

DEUZE, M., NEUBERGER, C., PAULUSSEN, S., «Journalism education and online journalists in Belgium, Germany, and the Netherlands» en *Journalism Studies*, vol. 1, nº 5, pp. 19–29.

DOMINGO, D., «Interactivity in the daily routines of online newsrooms: Dealing with an uncomfortable myth», en *Journal of Computer-Mediated Communication*, nº 13, 2008, pp. 680–704.

GARCÍA-AVILES, J.A., «Online Newsrooms as Communities of Practice Exploring Digital Journalist s' Applied Ethics», en *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 29, nº 4, 2014, pp. 258-272.

GARCÍA CAPILLA, D.J., «From Postmodern Ethics to the New Ethics of the Me Generation: The Transition from Mass Media to the Internet», en *Comunicación y Sociedad*, vol. 25, nº 1, 2012, pp. 165-187.

HOLT, K., VON KROGH, T., «The citizen as media critic in periods of media change», en *Observatorio*, vol. 4, nº 4, 2010 pp. 287-306.

HUGHES, S., «Qualitative supplement of the Worlds of Journalism core questionnaire», en T. HANITZSCH (coord.), *Worlds of journalism*. Recuperado el 28-05-2015 de: <http://worldsofjournalism.org/download.htm>

M. KATZ, «Internet gurus: sociology and ideology of prominent Internet professionals», en *Trípodos*, Extra 2005, pp. 157-170.

KATZ, J. E., RICE, R.E., *Social consequences of internet use: access, involvement and interaction*, MIT Press, Cambridge, 2002, p. xxi.

MCMILLAN, S.J., «A four-part model of cyber-interactivity: Some cyber-places are more interactive than others», en *New Media Society*, nº 4, 2002, pp. 271-291.

MICÓ, J. L., *et. al.*, «La ética en el ejercicio del periodismo: credibilidad y autorregulación en la era del periodismo en internet», en *Estudos em comunicação*, nº 4, 2008, pp. 15-39.

ROST, A., «Periodismo e interactividad: preguntas, definiciones y desafíos de la participación de los usuarios», en E. GARCÍA DE TORRES, *Cartografía del periodismo participativo*, Tirant Humanidades, Valencia, 2012, p. 21.

RUIZ, C., MASIP, P., DOMINGO, D., *et al.*, «Participación de la audiencia en el periodismo 2.0», en J. L. GÓMEZ MOMPART, J.F. GUTIÉRREZ LOZANO, D. PALAU SAMPÍO (eds.), *La calidad periodística. Teoría, investigaciones y sugerencias profesionales*. Publicacions de la Universitat Jaume I-Universitat de València-Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat Pompeu Fabra, Castelló de la Plana-València-Barcelona, 2013.

RUIZ, C., MASIP, P., MICÓ, J.L., *et. al.*, «Conversación 2.0. y democracia. Análisis de los comentarios de los lectores en la prensa digital catalana», en *Comunicación y sociedad*, vol. 23, nº 2, 2010, pp. 7-39.

SINGER, J., ASHMAN, I., «Comment is free, but facts are sacred: User generated content and ethical constructus at the Guardian», en *Journal of mass media ethics*, vol. 24, nº 1, pp. 3-21.

EL PÚBLICO FANTASMA VUELVE A ESCENA. EL 'DEBATE' LIPPMAN-MERRIAM COMO ANTECEDENTE DEL DEBATE SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO¹

THE PHANTOM PUBLIC COMES BACK TO THE SCENE. THE LIPPMAN-MERRIAM 'DEBATE' AS A PRECEDENT OF THE OPEN GOVERNMENT DEBATE

Hugo Aznar

Universidad CEU Cardenal Herrera (Valencia, España)

Haznar@uch.ceu.es

A

LO LARGO DE LOS AÑOS 20 LIPPMANN SACÓ LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE SU ANÁLISIS CRÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PRENSA, LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL IMPACTO DE LA PROPAGANDA. En la tercera de sus obras de

este período, *The Phantom Public*, Lippmann concluyó que lo mejor para la democracia era que el público se retirará de la escena y dejará el protagonismo a los *insiders: expertos* que, a través de agencias especializadas, asesorasen a *políticos profesionales*, encargados de presentar al público las elecciones más convenientes. Este modelo ha marcado la comunicación política y la democracia del último siglo. Sin embargo ahora que se acerca el centenario de estos planteamientos, el público (o al menos una parte relevante del mismo), más cualificado y motivado por su participación activa en la toma de decisiones colectivas, reclama de nuevo su papel, que nunca debía haber perdido en un sistema supuestamente democrático. Esta demanda de mayor participación está convulsionando la vida política de algunas sociedades (particularmente la española), así como el modelo de periodismo al uso

¹ El presente trabajo forma parte del Proyecto I+D+i del Mineco Crisis y relectura del liberalismo en el período de entreguerras (1920-1938): las aportaciones de Walter Lippmann y José Ortega y Gasset (FFI2013-42443-R).

en las últimas de décadas y exige un cambio de planteamientos en ambas esferas: la política y la comunicativa.

DURING THE 1920S LIPPMAN EXTRACTED THE POLITICAL CONSEQUENCES OF HIS CRITICAL ANALYSIS OF PRESS OPERATIONS, PUBLIC OPINION AND THE IMPACT OF PROPAGANDA. In his third work during this period, *The Phantom Public*, Lippman concluded that the best thing for democracy was for the public to withdraw from the scene and leave the protagonism to insiders: experts that, through specialized agencies, would advise professional politicians, whose task is to present the public with the most convenient choices. This model has left a mark in political communication and democracy of the last century. However, now that we are approaching the hundredth anniversary of these proposals, the public (or at least a relevant part of it), more prepared and motivated by a more active participation in collective decision making, claims their role once again, a role that should have not lost in the first place, inside a supposedly democratic system. The demand for increased participation is causing upheaval in the political life of some societies (particularly Spanish society), as well as the usual journalism model of the past few decades, and demands a change in the proposals coming from both the political and communication fields.

1. LA VUELTA DEL PÚBLICO A LA POLÍTICA.

1.1 La vuelta a la política: efecto de la crisis y de procesos más profundos

Asistimos hoy a una vuelta del interés del público por la política. Este fenómeno parece responder a dos tipos de causas. Uno tendría que ver con la crisis económica. La necesidad de enfrentar la crisis habría hecho que las decisiones políticas tuvieran un impacto

directo sobre las personas, lo que habría reavivado su interés político. Pero también parecen estar en juego procesos de cambio más profundos. En este caso el interés por implicarse en la vida pública y política colectiva parece relacionarse más con la creciente expansión de la sociedad del conocimiento y la información. Esta supone una población con niveles generales de formación incomparables respecto a épocas anteriores, así como también la cualificación especializada de una parte amplia de la población, empleada en sectores de *cuello blanco* y con capacidad para implicarse en la toma de decisiones que afectan a la vida común o a su ámbito más directo de interés o actividad. A esto se han sumado en las últimas décadas las posibilidades abiertas por la generalización de las NTICS, que permiten articular formas mucho más amplias y participativas de difusión de la información, de colaboración e implicación de individuos y colectivos; un entorno tecnológico nuevo que rebaja algunas barreras que dificultaban la participación de la ciudadanía.

Al considerar estas tendencias más profundas emergen demandas de cambio que desbordan los mecanismos políticos de representación tradicionales. Los sistemas de decisión y gestión colectivos requieren cambios más amplios que respondan a estas nuevas demandas, capacidades y posibilidades de participación ciudadana que la sociedad de la información impulsa. Para agrupar estas transformaciones se ha extendido la categoría común de *Open Government* o Gobierno Abierto, que implica básicamente:

- i) facilitar la transparencia y rendición de cuentas de todo el ámbito público;
- ii) facilitar el acceso a datos e informaciones en manos de la administración, permitiendo e incentivando su manejo, de manera que sea posible contribuir a la búsqueda de respuestas a los retos colectivos o generar valor añadido en el ámbito privado;

iii) romper el monopolio técnico-político de las decisiones colectivas, estableciendo fórmulas para la participación plural de la que puedan seguirse consecuencias positivas tanto de alcance epistemológico, como de justicia e implementación práctica de las decisiones.

Se plantean por tanto nuevas formas de acceso, participación e implicación ciudadana en las actividades y tareas de decisión y gestión de lo público. Y esto supone una transformación de gran calado histórico: lo que está en juego, como queremos sugerir a continuación, es una sustancial modificación -reversión incluso- de la relación que se planteó hace aproximadamente un siglo entre políticos, gestores públicos expertos y ciudadanía en respuesta al aumento de la complejidad social provocado por la expansión de la sociedad industrial.

1.2 Un repaso enriquecedor de los antecedentes históricos

El alcance de los cambios en juego hace que su valoración y comprensión pueda beneficiarse conociendo mejor lo que podrían ser sus antecedentes históricos. Esta visión nos permite conocer mejor los retos a los que se trató de responder entonces y ver en qué medida dicha comprensión puede resultar útil en el momento presente. A nuestro juicio, el antecedente histórico del debate sobre el gobierno abierto podría encontrarse en el momento histórico en que se propuso y comenzó a forjar el modelo de democracia al que ahora se trata de dar alternativa. Es decir en los años veinte del siglo pasado, cuando se planteó el modelo de democracia elitista-tecnocrático o elitista-gerencial.

Este desarrollo fue en respuesta a las transformaciones derivadas de la expansión de la sociedad industrial. Por un lado, la ampliación del radio de acción de la acción y las organizaciones humanas, tanto privadas como públicas, con los retos consiguientes de la nacionalización -la construcción de estados nacionales *efectivos* y no tan sólo nominales- y

la mundialización -el estrechamiento de los vínculos internacionales a lo largo de todo el planeta-; por otro, el incremento de la complejidad social y sistémica en general por los grandes avances de todo tipo. Fue lo que Walter Lippmann -tomando el nombre de su amigo fabiano Graham Wallas-, denominaba Gran Sociedad: expresión conjunta, un tanto indefinida pero muy descriptiva, para esta serie de grandes transformaciones que dejaban desfasadas muchas de las categorías con las que venía concibiéndose el orden social y político o el papel en él de agentes tradicionales como la prensa, la opinión pública o la ciudadanía.

Precisamente en la aportación de la obra de Walter Lippmann en esta década de los veinte y en la respuesta que siguió de Charles E. Merriam podemos encontrar un antecedente del debate actual, relevante de por sí si tenemos en cuenta la influencia de Lippmann y que Merriam es considerado uno de los padres de la ciencia política contemporánea.

2. LA PROPUESTA DE LIPPMAN EN LA DÉCADA DE LOS VEINTE

2.1 Derribando mitos y creando otros

Lippmann escribió a lo largo de la década de los veinte una serie de obras entre las que figuran algunas de las más conocidas suyas. Muestran una singular evolución que le llevaría de ser un joven y brillante representante del *progressivism*, imbuido del optimismo político reformador de las primeras décadas del siglo, a convertirse en un crítico profundo y un tanto desesperanzado de la democracia a finales de la década. La obra más representativa de este deriva, de 1927 -cuyo título ya es de por sí significativo: *The Phantom Public*- comenzaba así de manera gráfica:

The private citizen today has come to feel rather a deaf spectator in the back row, who ought to keep his on the mystery off there [la vida pública y política de la sociedad en la que vive], but cannot quite manage to keep awake.²

La política convertida en un teatro en el que el público estaría al fondo, sin entender mucho de lo que ocurre en escena, por no hablar ya de lo pudiera ocurrir tras ella, limitado a aplaudir a unos u otros de los actores, invitándoles así a salir o entrar en escena. Una descripción de un ciudadano desafecto de los asuntos públicos, incapaz, aún si lo pretendiera, de entender y participar en ellos. Lippmann reflejaba así el fin de una concepción *naive* de la democracia según la cual el ciudadano medio podía juzgar cualesquiera asuntos públicos e influir en ellos a través de una opinión pública informada y deliberante: mitos caídos a los pies de una realidad demasiado compleja para que siguieran teniendo algún sentido. Mejor era reconocer la nueva realidad y adaptarse a ella.

Lippmann señalaba como alternativa un modelo articulado sobre la distinción entre *Insiders* y *Outsiders*. Los *Insiders* eran quienes conocían los entresijos de la política y disponían de información para la toma de decisiones: por un lado, los políticos más o menos *profesionalizados*, ocupando puestos ejecutivos y de decisión; por otro, los expertos que disponían del conocimiento y la información de utilidad para apuntar las decisiones más oportunas. Este binomio formado por la estrecha colaboración de políticos y técnicos alteraba sustancialmente el papel del público. Aunque siguiera siendo el sustentador último de la legitimidad democrática lo era sólo nominalmente. Eran los *Outsiders*: el público de ciudadanos ajenos e ignorantes de los asuntos públicos. De ahí su condición de *público fantasmal*: puro espectador pasivo, reducido a manifestar su aquiescencia y a votar la

² W. LIPPMANN, *The Phantom Public*, Transaction, New Brunswick, 1999, p. 3. Hay trad. esp. de C. GARCÍA, *El público fantasma*. Genuve Ediciones, s. l., 2011.

sustitución periódica de los políticos, algo con un efecto cada vez menor sobre la marcha del sistema, como ya reconocía y se felicitaba por ello Lippmann³.

Los fundamentos de estas ideas los había expuesto Lippmann en *Public Opinion*, de 1922⁴. Pero es más fácil percibir su origen seminal -así como la posibilidad de hubieran podido evolucionar en sentido distinto- en el primero de sus libros de la década, de 1920: *Liberty and the News*⁵ (en adelante, *LN*).

Lippmann había escrito *LN* poco después de volver de París, donde había presenciado la quiebra de las expectativas en torno a la negociación de Versalles, de lo que hacía responsables en buena parte a los periódicos y su incapacidad para cubrir esta información⁶. Lippmann había sido también testigo crítico de la gigantesca campaña propagandística llevada a cabo por el Comité Creel para movilizar al pueblo estadounidense y él mismo había colaborado en labores propagandísticas en el frente europeo. Su regreso al país coincidía con el primer *Red Scare* del siglo, con su secuela de manipulación y censura informativas, a lo que se unía una prensa que carecía de cualquier exigencia de responsabilidad y rigor en su actuación cotidiana. De todo ello -de lo que Lippmann tenía sobrada experiencia personal-, podría concluir que la democracia sufría una crisis profunda que identificaba con una crisis del periodismo, es decir del cauce por el que tradicionalmente se informaba la sociedad. Lippmann concentraba sus dudas y críticas en el periodismo, pero lo que estaba en juego era

³ Ibíd, pp. 117-118. Se ha visto en ello un antecedente de las ideas de Schumpeter, aunque éste otorga un mayor protagonismo a la clase empresarial.

⁴ W. LIPPMANN, *Public Opinion*, Transactions, New Brunswick, 1998. Trad. esp., *La opinión pública*, Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2003.

⁵ W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, Princeton University Press, Princeton, 2008. Hay trad. esp. de H. AZNAR, *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011.

⁶ Para una presentación básica de la biografía de Lippmann y del contexto de esta obra v. H. AZNAR, “Introducción”, en W. LIPPMANN: *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. I-LVII. La biografía de referencia de Lippmann es R. STEEL, *El periodista y el poder, una biografía de Walter Lippmann*. Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2007.

algo más amplio: *la crisis de la información disponible en un contexto de complejidad creciente*.

2.2 Una novedad seminal: Intelligence bureaus

En *LN* Lippmann ya formulaba la cuestión en juego: en el contexto de la sociedad compleja, de la Gran Sociedad,⁷ el problema esencial de la democracia contemporánea no era tanto de tolerancia o de libertad de expresión, sino más bien de la información disponible para tomar decisiones adecuadas. Lippmann analizaba la institución principal que hasta ahora se encargaba de proveer de esa información: la prensa. Pero en una sociedad compleja como la actual no estaba claro que la información periodística pudiera cumplir esa función: los medios estaban en manos de empresarios que los usaban para sus fines, los periodistas no daban la talla, las técnicas de verificación de la noticia eran poco claras y no se formaba en ellas a los futuros profesionales, no había mecanismos para exigir responsabilidades éticas, etc.⁸. Pese a la denuncia de todos estos males, Lippmann todavía mostraba ecos de su optimismo reformista, que iría perdiendo progresivamente⁹, y todavía creía posible reconstruir el ideal de la opinión pública y la información. Por ello dedicaba sus páginas finales a plantear algunas medidas para conseguir que el periodismo pudiera cumplir la función informativa que se le requería. Las medidas que propuso contribuyeron a iniciar una

⁷ Sobre el origen de este término, v. H. AZNAR, loc. cit., p. 99, n. 2.

⁸ Al respecto v. R. W. MCCHESENEY, “Aquello es hora, y esto fue entonces: Walter Lippmann y la crisis del periodismo”, en *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, nº 18, 2013, pp. 39-49; y R. F. RODRÍGUEZ BORGES, (2012): “Periodismo ético, poder y ciudadanía: las tesis de Walter Lippmann en *Liberty and the News*”, en *Dilemata*, nº 8, 2012, pp. 153-167.

⁹ Sobre la evolución de los planteamientos de Lippmann a lo largo de sus obras de esta década, v. R. F. RODRÍGUEZ BORGES: “La relaciones entre prensa, ciudadanía y democracia en Walter Lippmann. Un liberal en su laberinto”, en H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014, pp. 69-95. Una buena presentación de las ideas de Lippmann y sus obras de estos años en S. C. JANSEN, *Walter Lippmann. A critical introduction to media and communication theory*, Peter Lang, New York, 2012.

senda de profesionalización y conversión del periodismo en enseñanza superior que marcaría su evolución durante todo el siglo, algo por lo que siempre sería reconocido.

Sin embargo, Lippmann traslucía un último resabio de duda acerca de que incluso esta forma mejorada de periodismo pudiera cumplir adecuadamente la función de proveer de información *en una sociedad compleja*. En este entorno incluso el mejor periodismo podía no ser suficiente: “the news from which he [el periodista] must pick and choose has long since become too complicated even for the most highly trained reporter”¹⁰.

Lippmann constataba el surgimiento de todo un nuevo ámbito de información pública cuyo funcionamiento se adaptaba mal a la lógica periodística y que el periodismo tenía dificultades para cubrir. Así, junto a la práctica política tradicional, había crecido un ámbito nuevo de gestión de los asuntos comunes: la administración pública y los asuntos que cubría, por entonces desarrollada sobre todo en la gestión municipal de las grandes metrópolis formadas en el último medio siglo. Con su habitual sagacidad y visión de futuro, Lippmann tenía claro que esta dimensión del gobierno colectivo era la auténtica novedad de su tiempo y que el periodismo no podía cubrirla bien:

But administration, although it has become more important than legislation, is hard to follow, because its results are spread over a longer period of time, and its effects are felt in ways that no reporter can really measure¹¹.

En relación a este ámbito emergente de gobernanza colectiva en una sociedad compleja, la función informativa que desempeñaba el periodismo no parecía servir, incluso por mucho que mejorase. Se requería alguna manera alternativa de recolectar y disponer de información. Y el olfato para las novedades de Lippmann le permitía apuntar algo emergente en esa dirección:

¹⁰ W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, p. 53.

¹¹ *Ibíd.*

[existen] two very interesting experiments in late years. One was the establishment of more or less semi-official institutes of government research; the other, the growth of specialized private agencies which attempt to give technical summaries of the work of various branches of the government¹².

Aunque ninguno de estos experimentos -reconocía Lippmann- había llamado mucho la atención en realidad suponían un cambio fundamental en la capacidad de autoobservación e información de una sociedad compleja. Es importante insistir en cómo la presentación de Lippmann de esta novedad emergía en relación con la función que venía cumpliendo tradicionalmente la prensa. Ahora eran estas nuevas *agencias de conocimiento* las que podían contribuir a articular “an enlightened public opinion” allí donde el periodismo tradicional mostraba limitaciones. Estos nuevos “expert organized reporters” estarían libres de las exigencias de las rutinas periodísticas -no tenían por qué dramatizar o rendir pleitesía a lo brillante o llamativo para atraer al público- y podrían facilitar la labor de los medios al manejar datos, estadísticas, informes “beyond the digestive powers of a newspaper man or of his readers”¹³. La labor de autoobservación que los periodistas y el periodismo ya no pueden cumplir, les venía facilitada por estos nuevos agentes informativos esenciales por tanto en una sociedad compleja.

Ahora bien, Lippmann también tenía claro que las funciones de estas nuevas agencias iban más allá de la función informativa del periodismo. Ahora se refería a ellas como “expert political intelligence” y no las situaba ya tanto en el campo del periodismo como en el de la (gestión) política¹⁴. A la labor de autoobservación y recopilación de información, sumaban

¹² *Ibíd.*, p. 54.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ La relevancia de esta dimensión gerencial de su pensamiento ha sido bien destacada por C. D. GOODWIN, “The promise of expertise: Walter Lippmann and the policy sciences”, en *Policy Sciences*, nº 28, 1995, pp. 317-345.

ahora su labor analítica y, lo que es más importante, de asesoría y propuesta de medidas¹⁵. Estas nuevas funciones de análisis y asesoría podrían corresponderse, a un nivel epistemológicamente más formalizado y cualificado, con las antiguas funciones crítica y orientativa de la opinión pública en el mundo liberal decimonónico. Pero ahora se institucionalizan y se sitúan en una relación más próxima y directa con el ejecutivo, con el entorno político-público, algo que Lippmann irá acentuando aún más en sus dos siguientes libros ya mencionados. Se trata por tanto de una labor destinada a jugar un papel relevante en la nueva sociedad compleja: “These political observatorios will, I think, be found useful in all branches of government, national, state, municipal, industrial, and even in foreign affairs”¹⁶.

Lippmann enumera de manera muy sucinta algunos requerimientos para su buen funcionamiento. Uno de ellos se refiere a su dimensión informativa: la necesidad de establecer una metodología clara que sustituya los antiguos rumores o intuiciones personales por una observación y una medición sistemática y científica de los hechos objetivos, más o menos compartida por todas estas agencias. Los otros requisitos se refieren más a su dimensión política y deberían garantizar ante todo su independencia del poder político, precisamente para que su labor objetiva y experta no fuese distorsionada, unas medidas sobre las que volvería con más detalle en la parte VIII de *Public Opinion*.

Pero aquí nos interesa más otra pregunta que se hacía Lippmann en este punto: qué tiene que ver la libertad -recordemos el título de su obra- con toda esta discusión acerca de la mejora del periodismo y de las agencias de inteligencia y sus métodos.

¹⁵ “The lines of their growth would seem to be threefold: to make a current record, to make a running analysis of it, and on the basis of both, to suggest plans.” LIPPMANN, *Liberty and the News*, p. 54

¹⁶ *Ibíd.*, p. 56.

2.3 Inteligencia organizada y libertad

He aquí el aspecto crucial de su planteamiento: había situado en el centro de su reflexión sobre la libertad en una democracia el problema de la información. Estaba en juego una elevación del nivel epistemológico de la información sobre sí misma de una sociedad compleja y por consiguiente la posibilidad misma de su autogobierno. Lippmann veía esta posibilidad como resultado de aplicar la metodología científica y trabajar con ‘hechos neutrales’, dejando atrás los conflictos de opinión e ideológicos. La libertad podía entenderse así como la articulación de un sistema de información objetiva preservado de los sesgos negativos del simple conflicto de opiniones.¹⁷

Más allá del desacuerdo de puntos de vista o ideologías enfrentadas, latía en el fondo un reto sintomático del cambio estructural de la época: un desacoplamiento entre el nivel de complejidad de la sociedad contemporánea y las técnicas, los medios y los agentes de que disponía esa sociedad para autoobservarse e informar de sí misma. Si faltaba esta capacidad epistemológica y funcionalmente superior a la que pudiera existir ante, entonces la sociedad no podría autogobernarse y podía resultar víctima fácil de una dictadura de uno u otro signo. De ahí este vínculo entre democracia e información, entre libertad e información en la Gran Sociedad:

I am equally convinced that democracy will degenerate into this dictatorship either of the Right or of the Left, if it does not become genuinely self-governing. That means, in terms of public opinion, a resumption of that contact between beliefs and realities which we have been losing steadily since the small-town democracy was absorbed into the Great Society.¹⁸

¹⁷ Así, *ibíd.*, p. 57: “there seems to be no way of evading the conclusion that liberty is not so much permission as it is the construction of a system of information increasingly independent of opinion.” Y de nuevo: “opinion could be made at once free and enlightening only by transferring our interest from “opinion” to the objective realities from which it springs”.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 59.

Si este nivel de autoconocimiento no permitía a la sociedad gobernarse a sí misma entonces sólo quedaba el control dictatorial. De modo que a la libertad tradicional de expresión y opinión, había que sumar una nueva garantía de la libertad: disponer de la información oportuna. Este era el camino de la libertad: “The administration of public information toward greater accuracy and more successful analysis is the highway of liberty”¹⁹. Lippmann había cambiado el sentido habitual del concepto ‘libertad’. No se trataba (sólo) de la libertad individual de pensamiento o expresión, ni tampoco (sólo) de la libertad colectiva de opinión y tolerancia. Lippmann manejaba una idea de libertad diferente, ajustada a un nuevo marco de complejidad social y entendida más bien como la capacidad colectiva de autoconocimiento y control efectivo del entorno.²⁰

En el trasfondo de estas reflexiones estaba en juego un nivel nuevo de complejidad del desarrollo humano que requería un modo igualmente novedoso de autoobservación y tratamiento de la información social. Esto significaba enfrentar unos hechos sociales que ya no eran *observables* ni según el sentido común tradicional ni según la práctica periodística habitual. Se requerían nuevas formas de medida y procesamiento de la información social. Lo que significaba otorgar un papel y una relevancia singular a los encargados de articular esta nueva forma de inteligencia colectiva. Este era el papel de las agencias *políticas* de conocimiento, el papel de los expertos cuya importancia iba a crecer en las dos obras posteriores de Lippmann hasta convertirse en uno de los ejes de su nuevo modelo de democracia de tipo elitista-tecnocrático o gerencial. Sin embargo esta línea de avance no era

¹⁹ Ibíd, p. 59. Y t.: “Without a clear conception of what the means of liberty are, the struggle for free speech and free opinion easily degenerates into a mere contest of opinion”.

²⁰ Este era el sentido evolutivo de la libertad humana que había puesto implícitamente de relieve el evolucionismo darwiniano; un sentido que también impregnaba la filosofía pragmatista y su identificación de la verdad con un conocimiento útil para la mejor adaptación al entorno; un concepto que finalmente también impregnado el movimiento del *progressivism* y sus reformas.

la única posible. También cabía avanzar en esa misma dirección pero de un modo diferente. Y eso es lo que propuso uno de los lectores más atentos a la novedad que aquí se había planteado.

3. MERRIAM ENMIENDA A LIPPMAN

3.1 *Una propuesta novedosa y de alcance*

Poner en práctica este nuevo nivel social de autoobservación e información implicaba una labor cualificada o especializada. Pero lo que no parecía inevitable es que esa labor tuviera que estar necesariamente vinculada al poder político ejecutivo y mucho menos aún configurar con él un ámbito de *Insiders* privilegiado por oposición al público general -los *Outsiders*-. Mientras que Lippmann evolucionó en esa línea hasta convertir al público en ‘fantasmal’, cabía a partir de esta misma propuesta seguir otra línea evolutiva. Y esto fue lo que propuso Charles E. Merriam, que estaba por entonces tratando de dar forma a la ciencia política, ajustándola igualmente a los retos de los nuevos tiempos²¹. Merriam vio en la propuesta de Lippman una más de las claves de esta conversión del estudio de la política en ciencia, tal y como la recogía en su obra *New Aspects of Politics*, de 1925²². Pero significativamente, no lo vio como ocasión para construir una esfera de poder e influencia reservado a unos pocos sino como una oportunidad de implicar en este nuevo nivel de autogobierno de la complejidad a la sociedad en su conjunto. Es por ello que las sugerencias que planteó en este sentido pudieran considerarse un antecedente, si bien impreciso y muy alejado en sus determinaciones concretas, de la filosofía del gobierno abierto.

²¹ V. al respecto las numerosas referencias a la obra de Merriam en los diferentes capítulos de J. FARR *et al.* (eds.), *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*, Akal, Madrid, 1999.

²² CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970. Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

Es muy importante comenzar destacando que Merriam reconocía que la idea inicial de este planteamiento provenía de Lippmann. Es posible que hubiera experimentos e iniciativas previas, como ya había reconocido Lippmann y también mencionaba Merriam; pero este no dudaba en atribuir a Lippmann el mérito de haber formulado por primera vez estas ideas como una propuesta concreta y articulado algunos de sus rasgos. Viniendo este reconocimiento de un experto como Merriam no hay duda que podemos refrendar su atribución del mérito a Lippmann.

Merriam recogía este testigo en las páginas finales de su capítulo “Political Prudence”, reforzando la idea de una actualización de la virtud tradicional de la prudencia como práctica meditada e informada del gobierno, si bien siguiendo a Lippmann no tenía reparo en usar el término inteligencia y referirse a su dimensión informativa en torno a los hechos:

Mr. Lippmann has indeed suggested that the government organize its intelligence work in such a manner as to accumulate and co-ordinate the facts essential to intelligent national government.²³

Estas “Intelligence bureaus”, tomando el término de Lippmann, podrían reunir y organizar las informaciones requeridas para un ejercicio cualificado del gobierno, relacionándose y colaborando entre sí y proveyendo de información a otros órganos de gobierno. Merriam señalaba que era en el campo del gobierno municipal donde más se había avanzado en el desarrollo de estas oficinas e iniciativas, pero no dudaba en proyectarlas incluso a nivel mundial citando expresamente ejemplos y posibilidades como L’Union Internationale des Villes, con sede en Bruselas o el Committee on Intellectual Co-operation enmarcado en la Liga de Naciones. Este nuevo modelo podría por tanto aplicarse desde el

²³ Ibid., p. 254.

gobierno local al mundial o global, permitiendo así una “organization of international political prudence”.

Reconocido su potencial, Merriam perfilaba algunos de sus rasgos. En principio, la atribución básica de funciones era similar a la de Lippmann: por una parte la organización del juicio y la prudencia manifestada en las decisiones bien informadas, por otra la investigación empírica y científica que promovería este carácter informado e incluso científico de tales propuestas²⁴. Pero frente a la progresiva inclinación de Lippmann a favor de las agencias de información más próximas al ejercicio del poder político, Merriam se inclinaba por un modelo más participativo, inclusivo y abierto: las conferencias o reuniones de personas de experiencia o juicio probado en un ámbito determinado para promover el intercambio cooperativo de ideas y la formulación de propuestas. Es muy posible que su mayor cercanía al mundo académico²⁵ le hiciera pensar en los congresos y reuniones de este tipo, pero no usaba para referirse a ellos el término de expertos

They all center around the assembling of men of experience and judgment in a special field of inquiry for the interchange of ideas and *perhaps* for the formulation of programs of action.²⁶
(cursiva ntra.)

Merriam no parece tan obsesionado con la eficiencia como parecía estar Lippmann. Así señala diversos modelos y objetivos de este tipo de iniciativas: *forums* con especial atención a la diseminación del conocimiento, para el intercambio de experiencias y opiniones; otros más orientados a alcanzar conclusiones más concretas o prácticas; otros de investigación más científica, etc. Dejando claro que “all contain possibilities of great service

²⁴ *Ibíd.*, p. 256: “These organizations represent in part the organization of prudence and judgment, and in part also are the carrying on research of a technical nature, from which genuine scientific results may follow.”

²⁵ Su misma experiencia en la Apa y las transformaciones en este sentido que trato de implementar entonces y a lo largo de toda su trayectoria e implicación en ella.

²⁶ *Ibíd.*, p. 257.

to the estate and to the cause of [political] science”²⁷. Merriam se detenía por su parte en precisar los rasgos de la *participación* en este tipo de iniciativas; así:

i) deberían tener la máxima pluralidad: se trataría de implicar “a variety of groups” de todo tipo: del gobierno pero también universidades, fundaciones y sociedades públicas y privadas; a las que añadía también, por su particular objetivo, las asociaciones profesionales de estudiosos y científicos de la política que pudieran ir creándose e implicándose en esta labor;

ii) pero más fundamental aún que esta pluralidad de agentes sería el rasgo o requisito de su representatividad, para garantizar la presencia del mayor número de puntos de vista y obtener así la confianza derivada de esta imparcialidad colectiva:

More important by far... is the representative character of the group convened, in order that all phases of opinion may be represented, and the existence of public confidence in the impartiality of the *prudents* who are brought together.²⁸

3.2 *The conference method*

Merriam hablaba de su propuesta como *the conference method* y afirmaba su superioridad²⁹. Una superioridad que tendría que ver con su metodología colaborativa, integradora y discursiva, ya que incluso donde no se llegara a propuestas o soluciones concretas, se habría ganado ya con el intercambio de experiencias y juicios, de opiniones y

²⁷ *Ibíd.*, p. 259.

²⁸ *Ibíd.*, p. 258.

²⁹ Dado que no menciona a nadie más, debe suponerse que sea sobre la propuesta de Lippmann.

puntos de vista³⁰; incluso podría producirse algún hallazgo o idea nueva sobrevenidos derivados de la propia actividad conversacional³¹.

Todo esto hace de la propuesta de Merriam una alternativa a la de Lippmann, que evolucionaba en la dirección de un sistema más exclusivista de gestión basado en la estrecha colaboración entre expertos y políticos -los *Insiders*-. Merriam en cambio dedicaba las páginas finales de su capítulo precisamente a insistir en cómo este *método de las conferencias* supone una forma de integrar a la sociedad civil más allá del gobierno formal, una clara apuesta por un modelo participativo y abierto de conformación del debate colectivo. Así, prefiere hablar de una “practical intelligence of a community”, que hasta la fecha, dice, no ha sido articulada con precisión, pero que en todo caso no debería restringirse al gobierno formal, sino todo lo contrario. Lo distintivo de la democracia no debe ser tanto su eficiencia como su arquitectura civil y pluralista, que debe tener su base y promoverse más allá de los límites del gobierno político. De modo que su propuesta desborda claramente los límites del gobierno formal para abarcar al conjunto de la sociedad

To some extent this faculty is represented in the government itself, but under any system there is a wide range of critical and constructive intelligence outside the formal government. A democracy is peculiarly fortunate in that it permits the free development of political association and expression, in other than government forms.³²

De esta manera la inteligencia práctica para enfrentar los problemas colectivos no tiene por qué restringirse al gobierno central o formal, sino que implica a toda la comunidad

³⁰ Esta base lo más amplia e integradora posible sería además una garantía de su eficacia: “the broader the basis of a prudential organization, the more effective it is likely to be”, *ibíd.*, p. 255). Esto podría contradecir el supuesto habitual de que un modelo de acceso restringido es siempre más operativo, pero Merriam da una buena razón -que inicialmente quizás sea más de justicia que de eficacia- a su favor: su carácter abarcante contribuiría a prevenir los sesgos distorsionadores de los puntos de vista particulares, interesados o partidistas: “For in the larger unit there is an opportunity for the elimination of the local, the class, the racial basis that has hitherto played so large a part in the formulation of political conclusions and even of theory”, *ibíd.*

³¹ *Ibíd.*, p. 260: “So true is it that the truth often comes when it is not directly sought”.

³² *Ibíd.*

en la medida en que esa prudencia política está distribuida por toda ella y puede por tanto colaborar en su conjunto:

The development of political prudence need by no means be confined to formal assemblies of wise men for the consideration of particular problems. Such prudence is scattered throughout the community in myriad forms.³³

A diferencia de Lippmann, que tendía a excluir cada vez más a los ciudadanos, Merriam ve en su implicación y participación la clave de su propuesta alternativa, sugiriendo así una línea evolutiva diferente. De hecho Merriam insiste en que es esta participación amplia la única que puede garantizar el éxito, ya que es precisamente ella la que capacita a los individuos y por tanto eleva el nivel de la comunidad a la exigencia correspondiente a este nuevo nivel de autogobierno más cualificado de la sociedad en un entorno complejo. Es a través de la formación que se sigue de la participación como se contrarresta la incapacidad o el desinterés de los *outsiders* y se implica a la mayor parte posible de la sociedad en la vía del autogobierno. La extensión de este modelo de inteligencia práctica se convierte así en “indeed a prerequisite to successful self-government”³⁴. De no existir esta posibilidad de participación y la capacitación que promueve, cualquier aportación a la mejora social, por mucho que provenga de los más expertos podría estar destinada al fracaso, por la misma distancia que habrá surgido entre ellos y los ciudadanos. La prudencia política no debe ser patrimonio de los expertos, sino del conjunto más amplio posible de ciudadanos:

Political prudence is therefore not merely the affair of the savants, but also of the generality of the citizens, and only as insight and judgment are generously diffused will the suggestions of the savants be found to have any weight. Nor will the conclusions of science signify much unless their quality is recognized and appreciated by those who might utilize them.³⁵

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*, p. 261.

Se trata por consiguiente de un modelo que va en dirección opuesta al de Lippmann, que tendía a excluir al ciudadano a partir de su denuncia crítica del mito del ‘ciudadano omnicompetente’. Tenemos aquí en cambio el reconocimiento de la capacidad y aportación de los ciudadanos al juicio colectivo de la sociedad, precisamente por su misma implicación y participación. Se sigue de su modelo por tanto la “organization of adult intelligence in such fashion as to utilize to the fullest extent the insight and judgement of the citizens”³⁶. Merriman invierte así el orden de los factores cuando Lippmann hablaba de un *público fantasma*: no es que el público no deba participar porque no está interesado o capacitado; más bien el público se capacita, se interesa y se responsabiliza como resultado de su participación. Si la democracia es autogobierno del pueblo entonces este sólo puede alcanzarse incorporando al pueblo a ese autogobierno, para lo cual el *método de las conferencias* y la propia formación que promueve constituyen la mejor alternativa:

With widely increasing education, the whole community tends to interest itself in and assume responsibility for decisions formerly made by the very few. This democratizing process involves and requires a wide diffusion of political intelligence and judgment throughout the citizenship of the state. In other words, the mass of community must become politically prudent in order to insure prudent political conduct of the commonwealth.³⁷

La inteligencia política, la prudencia política no puede medirse por el nivel epistemológico alcanzado por las agencias de expertos sino más bien por el alcanzado por el conjunto de la comunidad; de lo contrario el riesgo de fractura es demasiado grave entre una y otra: unos expertos muy preparados y concernidos y una sociedad colectivamente despreocupada, centrada en sus asuntos y alejada del interés común:

³⁶ Merriam hace en este punto una referencia a Aristóteles pero insiste en la necesidad de encontrar los mecanismos para hacer efectiva en la actualidad dicha participación: “We still seek ways and means of most advantageously employing that ‘collective judgment’ of men”. *Ibíd.* p. 262.

³⁷ *Ibíd.*, p. 261.

Political prudence is seen, then, not merely in the heights of wisdom reached by the few more skilled and experienced, but also in the general level of judgment and insight reached by the mass of the community itself.³⁸

Para Merriam esto se convierte en un requisito imprescindible para aplicar la ciencia a la política, de lo contrario quedaría en un intento vano.³⁹

Ciertamente Merriman no contaba con la tecnología que hubiera podido hacer de ese *método de las conferencias* una posibilidad social extensa y lo más participativa posible, tal y como permiten hoy las NTICS. Pero lo cierto es que el modelo de inteligencia política práctica que propone apunta en esta dirección: la de una participación abierta, plural, representativa y conversacional, tratando de garantizar la imparcialidad, sin el objetivo inmediato de obtener resultados, más allá de los márgenes limitados del gobierno, capaz de concitar la colaboración y las aportaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general y por ello mismo generando una carga de valor añadido de carácter formativo para esa misma ciudadanía, sin descartar la posibilidad de generar nuevos hallazgos como producto mismo sobrevenido del proceso.

Sería este planteamiento el que trataría de ajustar la comunidad en su sentido más amplio, y no sólo el gobierno, al nivel requerido de autoconocimiento y autogobierno de la sociedad en un entorno complejo. De lo contrario, no sería difícil adivinar la tendencia hacia un paternalismo gerencial o un régimen centralizado poco compatible no ya con el sentido participativo sino incluso mínimo de una democracia, con independencia de la eficacia inmediata de sus resultados.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.* p. 262: “The application of science to government is conditioned by the level of this element in the intelligence of the community”.

Merriam abogó por este modelo en los años que siguieron a la publicación de su obra, particularmente en su labor dentro de la Asociación Americana de Ciencia Política⁴⁰, pero parece claro que el signo de los tiempos avanzaba por entonces en una dirección bien diferente. Factores como los conflictos ideológicos y sus crecientes tensiones internacionales y geoestratégicas, la falta de tecnologías adecuadas para articular este *método de las conferencias* con alcance y efectividad significativos, el contexto de una década poco o nada interesada en la política y la crisis económica que estaba a la vuelta de la esquina y que acentuaría la tendencia al control centralizado de los expertos y el gobierno, todos estos factores apuntaban en contra de la propuesta de Merriam y soplaban en la dirección apuntada por Lippmann.

Hoy estamos en condiciones de repasar de nuevo las claves de este debate y, reconociendo el planteamiento seminal de Lippmann, apostar por el modelo de Merriam en la dirección de la filosofía del gobierno abierto. Lo que está en juego en definitiva es ajustar la autoobservación y el autoconocimiento de la sociedad a un nuevo nivel de complejidad evolutivo. Y no hay por qué excluir a nadie ni renunciar a ningún método que promueva el mayor número de aportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014
- H. AZNAR, “Introducción”, en W. LIPPMANN: *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. I-LVII.
- J. FARR *et al.* (eds.), *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*, Akal, Madrid, 1999.

⁴⁰ Vid. B. D. KARL, “Foreword”, en CH. E. Merriam, op. cit., pp. 1-32.

- C. D. GOODWIN, "The promise of expertise: Walter Lippmann and the policy sciences", en *Policy Sciences*, nº 28, 1995, pp. 317-345.
- S. C. JANSEN, *Walter Lippmann. A critical introduction to media and communication theory*, Peter Lang, New York, 2012.
- B. D. KARL, "Foreword", en CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970, pp. 1-32.
- W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- W. LIPPMANN, *The Phantom Public*, Transaction, New Brunswick, 1999.
- W. LIPPMANN, *Public Opinion*, Transactions, New Brunswick, 1998.
- R. W. MCCHESENEY, "Aquello es hora, y esto fue entonces: Walter Lippmann y la crisis del periodismo", en *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, nº 18, 2013, pp. 39-49.
- CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970.
- R. F. RODRÍGUEZ BORGES: "La relaciones entre prensa, ciudadanía y democracia en Walter Lippmann. Un liberal en su laberinto", en H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014, pp. 69-95.
- R. F. RODRÍGUEZ BORGES, "Periodismo ético, poder y ciudadanía: las tesis de Walter Lippmann en *Liberty and the News*", en *Dilemata*, nº 8, 2012, pp. 153-167.
- R. STEEL, *El periodista y el poder, una biografía de Walter Lippmann*. Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2007

EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA VIDA POLÍTICA A TRAVÉS DE NUEVAS FORMAS DE COMUNICACIÓN: REDES SOCIALES, THINK THANKS, Y PLATAFORMAS CÍVICAS

THE ROLE OF CITIZENS IN POLITICAL LIFE THROUGH NEW FORMS OF COMMUNICATION: SOCIAL NETWORKS, THINK THANKS AND CIVIC PLATFORMS

Marta del Río Caballero

Profesora de ESIC Business and Marketing School

LA PROLIFERACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE PLATAFORMAS CÍVICAS QUE SE HAN PROPUESTO REFORMAR EL ACTUAL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA, ABRIÉNDOLOS A LA CIUDADANÍA CON LA INSTAURACIÓN DE PROCESOS DE PRIMARIAS Y LISTAS ABIERTAS TIENE EN LA ACTUALIDAD UNA IMPORTANCIA VITAL. Quizá la faceta más común de todas las definiciones es la conexión entre plataformas cívicas y cambio social. Asimismo, cuestionan situaciones que hasta ese momento no habían sido cuestionadas y defienden posiciones opuestas a las que, en su momento, fueron creencias dominantes. Son redes con un sentido muy desarrollado de la identidad colectiva que persiguen objetivos cuyo logro tendría consecuencias para toda la sociedad. Asimismo, para poder hablar de un movimiento social es preciso que exista un grado de continuidad en la acción colectiva. El objetivo prioritario de los movimientos sociales o plataformas cívicas, es el de convencer a sus potenciales simpatizantes de que las acciones de protesta y las movilizaciones resultan instrumentos eficaces para el logro de sus objetivos así como conseguir el mayor número de adhesiones posibles a sus posiciones.

Podemos asegurar que los movimientos sociales son quizá las fuerzas de cambio más potentes de nuestra sociedad. Y, como fuerzas de cambio, necesitan de una herramienta fundamental para que el impacto sobre la opinión pública sea aún mayor. Esta herramienta es la Comunicación y, hoy día, no podemos olvidar el poder de Internet y de las Redes Sociales en la consecución de los objetivos de los movimientos sociales.

A parte de esta función de los movimientos sociales de “denuncia del sistema”, en España, estas plataformas cívicas ha tenido otra función importante, han servido de banco de pruebas para lanzar nuevos partidos políticos , es el caso del “Movimiento Ciudadano” plataforma creada por el partido Ciudadanos para testear la capacidad que tenía el partido de dar el salto a toda España, o el caso de “Plataforma de Reconversión”, creada por ex-dirigentes del PP, que una vez que vieron la acogida de sus propuestas y el gran de número de personas que se adhirieron a su manifiesto, terminó formando el partido político Vox o el “Movimiento 15M”, del que salió el partido de Pablo Iglesias, Podemos.

Estos movimientos han aprovechado las pasadas elecciones europeas para ir desvirtuando la agenda y los mensajes de las principales formaciones. Proceden de la izquierda y de la derecha y según los datos que manejan, si consiguen que sus ideas de **regeneración democrática y efectiva división de poderes** calen en la ciudadanía, el descalabro de PP y PSOE en las próximas elecciones se acentuará hasta el punto de que caiga definitivamente el bipartidismo.

DURING THE LAST FEW YEARS, THE PROLIFERATION OF CIVIC PLATFORMS THAT
AIM TO REFORM THE CURRENT POLITICAL PARTY SYSTEM IN SPAIN, OPENING
THEM TO CITIZEN PARTICIPATION WITH THE ADOPTION OF PRIMARY ELECTION

PROCESSES AND OPEN LISTS, IS OF VITAL IMPORTANCE TODAY . Perhaps the most commonly-know of all the definitions is the connection between civic platforms and social change. They also question situations that up until that moment had not been questioned before and defend opposite positions to those that where dominant positions before. They are networks with a well-developed sense of collective identity and that pursue goals that would have consequences for all society. Additionally, in order to speak about a social movement, a degree of continuity in collective action must exist. The main objective of social movements or civic platforms, is to persuade their potential sympathizers that protest and demonstrations are effective instruments to achieve their goals and to obtain the biggest possible number of supporters for their views.

We can say that social movements are, perhaps, the most powerful agents of change in our society. And, as agents of change, they need an essential tool so the impact on public opinion can be even greater. This tool is Communication and, today, we cannot forget the power of the Internet and Social Networks in achieving social movements' goals.

Apart from the role of “denouncing the system” social movements have in Spain, these civic platforms have another important function, they serve as a testing ground for new political parties. This is the case of *Movimiento Ciudadano*, a platform created to test the capacity of *Ciudadanos*, a political party, to expand throughout Spain; or the case of *Plataforma de Reconversión*, created by ex-leaders of *Partido Popular*, that once they were able to fathom the acceptance of their proposals and the great number of people that supported their manifesto, ended up creating the *Vox* party; or *Movimiento 15M*, that spawned *Podemos*, the party of Pablo Iglesias.

These movements used the past European election to attack the agenda and messages of the main political parties. They come from the left and from the right and according to their own data, if they manage for their ideas of democratic regeneration and an effective division of powers to leave their mark in citizens, this will mean a setback for both *PP* and *PSOE* in the upcoming elections ,and that may even finally mean the end of bipartisanship.

1. INTERNET Y SUS HERRAMIENTAS

Gracias a Internet y a sus nuevas herramientas, la comunicación política ha cambiado, otorgando una fuerza a la ciudadanía que antes no tenía.

Internet, se ha convertido en una nueva fuente de información y de expresión. Proporciona una forma barata de manifestarse a los activistas políticos de todo el mundo. Podemos afirmar que ningún otro medio de comunicación ha tenido una capacidad de penetración tan rápida y descomunal como lo ha tenido Internet. De hecho, sabemos que las actuales campañas electorales de los partidos incorporan el uso de la red en todos sus campos como un eje central de campaña. Los nuevos partidos políticos ya no tienen sedes físicas en todas las comunidades de España, si no que instalan sus sedes en internet donde el coste es infinitamente menor.

Quizá la faceta más común de estas nuevas formas de comunicación política es la conexión entre participación activa ciudadana y cambio social.

2. PARTICIPACIÓN ACTIVA CIUDADANA Y CAMBIO SOCIAL

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Es innegable su vinculación al desarrollo de la política¹, basada en los principios del liberalismo

¹ D.URGARTE, *El poder de las redes: Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocadas al cibercativismo*, El Cobre Ediciones, Barcelona 2007, p.38-40.

que proyectaron a los individuos como sujetos de derechos. La participación política puede definirse, de manera muy general, como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal. Por ello, la participación política, se asocia con los momentos de expansión de la idea de soberanía popular que terminarán expresándose bajo formas de movilización muy diferentes. Estas formas van desde, el sufragio individual a los grandes procesos de acción colectiva, desde modelos denominados convencionales u otros no convencionales.

Las actividades en que se articula la participación pueden ser legales o ilegales, de apoyo o de represión. A través de ellas, y como denominador común, se intenta influir en las decisiones del gobierno que afectan a la sociedad. Así, la sociedad se hace presente en la política, convirtiéndose en un mecanismo de socialización de la misma.

Hay definiciones de participación política que lo que destacan es la idea de tomar parte en el proceso de formulación, decisión, e implementación de las políticas públicas², haciendo referencia, por lo tanto, a las acciones con que los ciudadanos tratan de influir en las decisiones que toman los representantes públicos, por ejemplo los think tanks. Puede incluirse tanto una actividad de apoyo como una actitud de protesta contra el resultado de una decisión. Esta definición es, en cierto sentido, limitada puesto que los autores excluyen todo comportamiento que no sea directamente relacionado con el hecho de influir en los representantes o en su elección.

² G.PARRY and N.DAY, *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, p 10-11

Por otro lado, hay definiciones que pretenden englobar un conjunto más amplio de actividades, hace referencia a todas aquellas que afectan a diferentes niveles del sistema político: «el votante participa a través de su voto como el secretario de Estado participa en la elaboración de una determinada política».³ Se incluirán aquí también las actividades legales de los ciudadanos que estuviesen más o menos directamente enfocadas a influir en la selección de un gobierno o en las acciones que éste llevase a cabo. Esta definición excluye, sin embargo, las formas pasivas, de desobediencia y violencia política y los esfuerzos de cambio o mantenimiento de un gobierno, como puede ser el “Movimiento de los Indignados”.

De todas estas definiciones, y a modo de resumen, pueden extraerse tres elementos fundamentales incluidos en cualquiera de ellas. En primer lugar, toda participación política hace referencia a una “acción”, en segundo lugar, esta acción tiene la función de “influir” y, por último, el ámbito donde esta acción tiene que ejercer su influencia es lo “político”. Yendo un poco más allá de estos tres elementos, y siguiendo a Milbrath y Goel⁴ hay que tener en cuenta que llevar a cabo una acción generalmente requiere tomar dos decisiones, una es decidir actuar o no, y en segundo lugar decidir en qué dirección.

En la actualidad española, esta participación ciudadana se está caracterizando porque cuestiona de forma colectiva situaciones que hasta ese momento no habían sido cuestionadas y defienden posiciones opuestas a las que, en su momento, fueron creencias dominantes. Son grupos de ciudadanos con un sentido muy desarrollado de la identidad colectiva que persiguen objetivos cuyo logro tendría consecuencias para toda la sociedad.

³ S. VERBA and N. NIE, *Participation in America: political democracy and social equality*, The university of Chicago Press, Chicago 1972, p.15

⁴ L. MILBRATH and M.L. GOEL, *Political participation: How and why do people get involved in politics?*, Rand McNally Publishing Company, Chicago 1977, p 22.

Con este tipo de movimientos y gracias a las nuevas tecnologías, los ciudadanos de distintos estratos sociales han tomado el pulso a la vida política mostrando su malestar, pidiendo las reformas necesarias y formando en algunos casos, como consecuencia de todo ello, nuevos partidos políticos.

Según un estudio elaborado por Pablo Barberá y Javier Arregui⁵, en los últimos años se ha producido una fuerte proliferación de Think tanks, en la literatura especializada es aquella que los identifica como «organizaciones privadas, sin ánimos de lucro, independientes y autónomas respecto a cualquier organismo público que tienen por objetivo principal, investigar, asesorar, (y) denunciar actuaciones en áreas relacionadas con las políticas públicas». Los think tanks han crecido al amparo de universidades, instituciones públicas o empresas. Esta ha sido como consecuencia de distintos tipos de factores tales como las dificultades que han tenido este tipo de organizaciones para encontrar financiación, la debilidad de la sociedad civil, una concepción personalista en la elaboración de las políticas públicas o la propia concentración del poder político en el Ejecutivo. Estos think tank se caracterizan por centrar su actividad en un área concreta, con el objetivo de influir en el proceso político a largo plazo, mediante la alteración del “Clima de opinión” de las élites políticas y la opinión pública.

En España, estos think tanks están organizados principalmente por académicos, intelectuales, empresarios que tienen como objetivo no sólo marcar el contenido de las políticas públicas, sino también su orientación, la forma en que se implementa, los temas que entran en la agenda política y los límites del debate público. Todo esto gracias a la

⁵ P. BARBERÁ Y J. ARREGUI, *Naturaleza e Influencia de los think tanks en el proceso político en España*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2011, p 2-8.

comunicación que se genera a través de las redes sociales y la posterior formación de plataformas cívicas se han propuesto reformar el actual sistema de partidos políticos en España

El objetivo prioritario de estas acciones como los think tank, el uso de las redes sociales y la creación de plataformas cívicas, es el de convencer a sus potenciales simpatizantes de que las acciones de protesta y las movilizaciones resultan instrumentos eficaces para el logro de sus objetivos así como conseguir el mayor número de adhesiones posibles a sus posiciones y a sus estatutos.

3. MOVIMIENTOS SOCIALES COMO DENUNCIA DEL SISTEMA

Actualmente podemos asegurar que los movimientos sociales son quizá las fuerzas de cambio más potentes de nuestra sociedad. Y, como fuerzas de cambio, necesitan de una herramienta fundamental para que el impacto sobre la opinión pública sea aún mayor. Esta herramienta es la Comunicación en todas sus vertientes, en ese sentido las redes sociales ayudan a que esta comunicación sea bidireccional, sea rápida y sea barata. Es por ello que debemos incluir el término “ciberactivismo”, entendido éste como el conjunto de tecnologías de la comunicación que posibilitan comunicaciones más rápidas en los movimientos y difusiones de información a una gran audiencia y con un bajo coste económico⁶.

David Ugarte⁷ explicaba que un movimiento social tenía dos estrategias que podría llevar a cabo, por una parte «proponer ideas, acciones y difundirlas» y por otra parte iniciar, «un gran debate social con consecuencias impredecibles» que hoy podemos hacerlo más

⁶ S. TARROW, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid 1997, p.95-96.

⁷ D.URGARTE, *El poder de las redes: Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocadas al ciberactivismo*, El Cobre Ediciones, Barcelona 2007, p.25-28.

fácilmente gracias a internet (Youtube, blogs, transmitirlo en streaming...) y a las redes sociales y que además es lo que hoy está esperando la sociedad.

En este punto podríamos preguntarnos si la indignación un fenómeno político sólo reactivo. Con el ciclo de movilización ciudadana abierto desde el 15-M, la indignación centra los discursos procedentes de la sociedad civil. Lo que sigue abierto es el sentido, la amplitud y la perduración del fenómeno.

La crisis ha hundido la credibilidad de las instituciones del gobierno representativo y ello está afectando también a las principales organizaciones de canalización de demandas políticas, los partidos. La enmienda a la totalidad lanzada contra la denominada “clase política” tiene mucho de explosión visceral frente a la corrupción y la exhibición de intereses de poderosos que amenazan la integridad de la “gente decente”. Pero la impresión es que más allá del repudio moral hay en marcha toda una repolitización que no sólo fomenta el reencuentro de militantes de izquierda o de derechas de diversas generaciones sino que alcanza también a amplios sectores antes “apolíticos” o con conciencia política débil. En suma, una cuestión elemental es si estamos ante un fenómeno puramente reactivo o ante el comienzo de un nuevo ciclo de mayor implicación de la ciudadanía en la política.

Según los profesores, Pablo Sánchez León y Ariel Jerez Novara, «Hay motivos para la indignación contra los políticos profesionales. Mientras la democracia parlamentaria se muestra incapaz de velar por los derechos sociales de ciudadanía, cuando los partidos políticos tradicionales esgrimen defensas del Estado del bienestar éstas son cada vez más percibidas como retóricas y puntuales»⁸.

⁸ P.SÁNCHEZ Y A.JEREZ, *Ponencia: Partidos, militantes y ciudadanos. Espacio Ágora, Madrid 2014.*

4. MOVIMIENTOS SOCIALES COMO BANCO DE PRUEBAS PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS PARTIDOS POLÍTICOS

A parte de esta función de las nuevas formas de comunicación política de «denuncia del sistema», en España, la formación de movimientos sociales plataformas cívicas ha tenido otra función importante, han servido de «banco de pruebas para lanzar nuevos partidos políticos».

Estos movimientos aprovecharon las pasadas elecciones europeas del 2014 para ir desvirtuando la agenda y los mensajes de las principales formaciones. Proceden de la izquierda y de la derecha y según los datos que manejan, si consiguen que sus ideas de regeneración democrática y efectiva división de poderes calen en la ciudadanía, el descalabro de PP y PSOE en las próximas elecciones generales se acentuará hasta el punto de que caiga definitivamente el bipartidismo.

Me gustaría hablar de tres casos donde se han utilizado de distinta manera movimientos sociales para testear la capacidad de lanzar un partido político. Es el caso de la “Plataforma de Reconversión”, creada por ex-dirigentes del PP, que una vez que vieron la acogida de sus propuestas y el gran número de personas que se adhirieron a su manifiesto, terminó formando el partido político Vox o el caso del “Movimiento Ciudadano” plataforma creada por el partido Ciudadanos para testear la capacidad que tenía el partido de dar el salto a nivel nacional, o el “Movimiento 15M”, del que salió el partido de Pablo Iglesias, Podemos.

4.1 Vox

Vox es un partido político que nace en enero de 2014. Esta iniciativa comenzó unos años antes. En 2011 se formó un think tank formado por ex políticos principalmente de derechas, intelectuales y académicos de prestigio que debatían sobre el cambio político y

social que necesitaba España. Escribían sus llamados “Papers” sobre sus conclusiones que divulgaban a través de las redes entre sus personas afines y que éstas a su vez les ayudaban en su difusión. Más tarde, a finales de 2012, este grupo de personas crea una plataforma cívica llamada “Reconversión” con la finalidad de poder testear el número de simpatizantes y personas que realmente se podrían adherir a sus propuestas y valorar la posibilidad de presentar ante el país un nuevo partido político.

Así mismo a través de la plataforma se invita a las personas que se adhieren a participar económicamente de forma voluntaria y eso nos hace ver la posible financiación a la que puede llegar el partido en caso de formarse y de que esas personas adheridas se conviertan en futuros afiliados del partido.

La plataforma cívica “Reconversión” hace una presentación a los medios de comunicación donde presentan sus denuncias al sistema y en 2013 tiene lugar el primer acto en Madrid donde acuden centenares de personas gracias a la gran aceptación que tuvo su convocatoria a través de Twitter, Facebook... En estos casos el soporte que nos van las redes sociales para las convocatorias y difusión de los mensajes son fundamentales. Una herramienta también muy importante que nos ofrece internet, es la retransmisión en streaming de los actos que se hacen. Y casi tan importante es la presencia de las personas que acuden al acto como las personas que te pueden llegar a seguir en streaming.

En enero de 2014 la plataforma Reconversión, decide dar el salto y formar un nuevo partido político llamado VOX que concurriría en las elecciones europeas de 2014.

Las herramientas tecnológicas hacen que la propagación de tu mensaje y la posible unión de simpatizantes a tus ideas sean mucho más rápidas y mucho más baratas.

Después de las elecciones europeas la plataforma reconversión desapareció.

4.2 Ciudadanos (Ciutadan's)

El partido político “Ciutadan's” nace en el año 2006 fruto de un think tank formado por intelectuales catalanes y profesionales como Francesc de Carreras, Albert Boadella o Arcadi Espada. Un antes, en el 2005, la “Asociación ciudadanos de Catalunya”, del que formaban parte los intelectuales catalanes y profesionales antes nombrados, cuyo objetivo era tomar el pulso del deseo de la ciudadanía de encontrar un nuevo partido político presentan un manifiesto por toda Cataluña con el título “Por la creación de un nuevo partido político en Cataluña”.

Con este manifiesto llamaban a la ciudadanía catalana a la creación de un nuevo partido político que se preocupara de los problemas reales de la ciudadanía, y olvidase el problema identitario catalán.

En el 2006, concurren a las elecciones autonómicas catalanas y consiguen 3 escaños en el Parlamento Catalán con casi 90.000 votos.

En el 2013, que partido político Ciutadan's, decide dar un gran paso y presentarse a la elecciones europeas del 2014 como un partido nacional y llamarse “Ciudadanos.”

Antes de dar este paso, presentan montan una plataforma cívica a nivel nacional, llamada “Movimiento Ciudadano”. Esta plataforma es presentada a los medios de comunicación en octubre de 2013 con la intención de conseguir miembros que se adhieran a su plataforma, conseguir algo de financiación y testear la posibilidad de convertirse en un partido nacional o no, de cara a las elecciones europeas de 2014. A través de su plataforma cívica presentaban sus propuestas de cambios políticos que en definitiva no era más que una parte importante de su programa político catalán extrayendo la parte sobre la problemática identitaria catalana. Entre las propuestas del movimiento ciudadano estaban la regeneración democrática, la reforma de los partidos políticos y de la ley electoral, la reestructuración del

estado autonómico... etc, propuestas todas ellas defendidas por el partido Ciudadan's desde el principio.

Así mismo, el número de adhesiones a su movimiento determina si tienen recorrido a nivel nacional o no y otra cuestión de vital importancia para los partidos políticos nacionales y es en qué territorios tendrán representación y en cuáles no tendrá representación por lo que tendrá que llegar a coaliciones con partidos locales o directamente no presentarse en los esos territorios y así poder optimizar al máximos sus gastos de campaña.

Tuvo una buena acogida la plataforma Movimiento Ciudadano y consiguió cierta recaudación para la campaña. A raíz de esto, Ciudadanos decidió dar el paso y consiguió 2 escaños en el parlamento europeo.

Después de las elecciones europeas, la web del movimiento ciudadano está sin utilizarse.

4.3 Podemos

El 21 de octubre de 2010 dos ciberactivistas españoles crean una página en Facebook, "Yo soy un joven español que quiere luchar por su futuro", a través de la cual comenzaron a convocar pequeñas acciones y a contactar con otros movimientos incipientes, más adelante en febrero de 2011 nace *Estado del Malestar*. Se crean varios grupos locales que animan a los ciudadanos a salir a la calle a protestar y pedir en un movimiento apartidista el fin del bipartidismo y una democracia más participativa. En un principio se establecen convocatorias los viernes a las 19 horas, empezando la primera protesta el 11 de febrero en la Puerta del Sol de Madrid y, la siguiente, el 18 de febrero en lugares emblemáticos de cada pueblo o ciudad. Días después se crea "la Plataforma de coordinación de grupos pro-movilización ciudadana", un grupo de Facebook formado por representantes de colectivos

con el fin de convocar una manifestación masiva y la redacción de un manifiesto. Es el 16 de marzo de ese año 2011 cuando el anterior grupo de Facebook se transforma en la plataforma cívica “Democracia Real Ya”, donde se activa una web con un manifiesto, propuestas políticas para España, y convocan una manifestación para el 15 de mayo de 2011.

El 15M es un movimiento como define Villasante⁹ de «onda larga» que trabaja a la vez en lo macro y en lo micro. Este movimiento no nace de la nada sino que da continuidad a otros muchos movimientos y movilizaciones.

Los Indignados en España se convirtieron en un emblema de las movilizaciones contemporáneas, recurrentemente identificadas como ciberactivismo. La manifestación ciudadana comenzó el 15 de mayo de 2011 como una reacción a las medidas del gobierno socialista, con el objetivo de promover una discusión abierta y por lo tanto pedir una democracia más participativa.

Surge en un momento muy complicado en España, donde la tasa de paro registrado era del 22%, el 47% de ellos jóvenes, se acaban de llevar a cabo los recortes presupuestarios del gobierno socialista en áreas muy importantes como la salud, la educación y los servicios sociales.

Los activistas se extendieron a ciudades como Madrid, Barcelona y Jerez, entre otras, y se presentan como personas comunes que no son escuchadas por el gobierno, incluso con el respaldo de partidos políticos.

A través de las redes sociales como Facebook, Twitter y Tuenti y sin liderazgo formal, el 15 de marzo de 2011 (15-M) diversas plazas del país fueron tomadas por indignados. La

⁹ T. VILLASANTE, *Desbordes creativos*, Los libros de Catarata, Madrid 2006, p 220-224.

ocupación duró meses y tuvo el apoyo de la opinión pública. Como comentó Castells¹⁰ «había un aire de indignación en el país».

Las redes sociales fueron fundamentales en la negociación de los manifestantes que ocupaban las calles de España, así como en la divulgación de sus registros capturados por los dispositivos de comunicación móvil. Como Castells, señala, las redes sociales de Internet se mostraron indignadas como un espacio seguro a través del cual se imaginaba el movimiento y donde los nuevos proyectos han sido y están siendo diseñados.¹¹

Con referencia específica a la relación con los medios tradicionales, los movimientos derivados del 15-M evidencian un cambio de paradigma, en el que la posición general está en contra de la existencia de intermediarios, independientemente de su origen: políticos, medios de comunicación o de tipo cultural. Javier Toret, uno de los primeros miembros del grupo Democracia Real Ya, usa el término *post- medios de comunicación* para referirse a la relación que se establece con los medios de comunicación, en la que los sujetos se han apropiados de las tecnologías y herramientas de participación existentes. Según Toret «Esta actitud ha hecho que todos los ciudadanos, no sólo se conviertan en sus propios medios de comunicación, sino también que se ocupen de la distribución de la información recogida por ellos. Así que este movimiento es posterior a los medios de comunicación. Tiene la capacidad de superar a los medios de comunicación crear un evento y comunicar este evento».

Después del éxito de las movilizaciones, se formó el partido político “Podemos”, que concurrieron por primera vez a las elecciones europeas de 2014 donde obtuvieron 5 escaños.

¹⁰ M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volúmen I*, Alianza Editorial, Madrid 2001, p 70-78.

¹¹ C. FERRE, *El uso de las redes sociales: Ciudadanía, política y Comunicación*, Universidad autónoma de Barcelona, Barcelona 2014, p-85-100.

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

5. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos decir que la participación ciudadana en España en los últimos años ha sido especialmente activa. No cabe duda que la utilización de internet en general y de las redes sociales en particular han ayudado a que la comunicación, difusión y divulgación de los mensajes que han querido transmitir los distintos movimientos sociales haya podido llegar a un mayor número de personas.

Además algunos movimientos sociales han servido de banco de pruebas para estudiar y analizar la viabilidad de formar nuevos partidos políticos. En unos momentos, además, donde la financiación del Estado para concurrir a unas elecciones nacionales es nula al presentarse estos partidos por primera vez y no tener aún representación parlamentaria (Nos referimos a las elecciones europeas de 2014 donde por primera vez Vox, Podemos y Ciudadan@s a nivel nacional se presentaron).

Para estos nuevos partidos políticos la utilización de la nueva comunicación política de redes sociales es vital, ya que sus sedes son electrónicas y no físicas como los partidos tradicionales, y como consecuencia de ello la comunicación con sus votantes es directa, fluida y bidireccional.

BIBLIOGRAFÍA

- A. CASTILLO, *Relaciones Públicas. Teoría e historia*, Editorial UOC, Barcelona 2009.
- C. FERRE, *El uso de las redes sociales: Ciudadanía, política y Comunicación*, Universidad autónoma de Barcelona, Barcelona 2014.
- D. CALDEVILLA, *La política se introduce en las redes sociales” en Pensar la Publicidad*, Alianza, Madrid 2009.
- D.URGARTE, *El poder de las redes: Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocadas al cibercativismo*, El Cobre Ediciones, Barcelona 2007.
- F. NUÑEZ, *Comunicación digital y web*, Editorial CESC, Caracas 2009.

JL. ORIUELA, *Mundo Twitter*, Alienta, Barcelona 2011.

L. MILBRATH and M.L. GOEL, *Political participation: How and why do people get involved in politics*, Rand McNally Publishing Company, Chicago 1977.

G. PARRY and N.DAY, *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volúmen I*, Alianza Editorial, Madrid 2001.

P. BARBERA Y J.ARREGUI, *Naturaleza e Influencia de los think tanks en el proceso político en España*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2011.

P. SÁNCHEZ Y A.JEREZ, *Ponencia: Partidos, militantes y ciudadanos. Espacio Ágora*, Madrid 2014.

S. TARROW, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid 1997.

S. VERBA and N.NIE, *Participation in America: political democracy and social equality*, The university of Chicago Press, Chicago 1972.

R. DAHL, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven 1989.

T. VILLASANTE, *Desbordes creativos*, Los libros de Catarata, Madrid 2006.

DAVID CONTRA GOLIAT: TRANSPARENCIA A LA FUERZA¹

DAVID VERSUS GOLIATH: FORCED TRANSPARENCY

M^a Isabel Serrano Mañllo
Prof. Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

M^a Isabel Martín de Llano
Prof. Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ana Marcos del Cano
Prof. Filosofía del Derecho y Directora del Grupo de Investigación “Derechos Humanos, Bioética y Multiculturalismo.”
Universidad Nacional de Educación a Distancia

LA SOCIEDAD CIVIL SE HA CONVERTIDO EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS EN PROTAGONISTA INDISCUTIBLE DEL PROCESO QUE VIVE NUESTRA SOCIEDAD HACIA UNA TRANSPARENCIA MÁS REAL Y EFECTIVA. Los ciudadanos ya no se conforman con ser sujetos pasivos de la información, ni siquiera fuentes informativas. No les basta con exigir más transparencia, sino que la provocan. Ahora los ciudadanos manejan los datos (ciertos datos) los contrastan y los contextualizan, actuando de contrapunto, en muchas ocasiones, de las informaciones oficiales. Estos grupos sociales han conseguido colocar en primer plano informativo noticias que antes quedaban relegadas a un segundo o tercer plano. Captan la atención de los medios haciendo de su problema (cualquiera que sea) un asunto de interés general y se organizan a través de las redes sociales, las que utilizan, además, para transmitir sus mensajes de forma masiva.

¹ Esta Comunicación se enmarca dentro del Proyecto de investigación (DER (DER 2013-41462-R: «El derecho a la asistencia sanitaria: delimitación, alcance y satisfacción eficiente a partir del principio de justicia distributiva»).

Pensemos, por ejemplo, en casos como el del Ébola o la Hepatitis C en España, en el que un grupo de afectados por esta enfermedad – y que no están recibiendo el tratamiento- ha conseguido poner en duda las políticas sanitarias de nuestro Gobierno y volver a plantear el tema del derecho a la salud como derecho elemental en la búsqueda de la una justicia real. Han conseguido, mediante un correcto manejo de la información, captar la atención de los medios y hacer de un problema minoritario, un problema de interés general, provocando que el Gobierno de explicaciones no solo sobre su caso concreto, sino también sobre su política sanitaria en general.

Guerra de cifras, duelo de argumentos, transparencia a la fuerza.

En este trabajo se analiza, tomando como referencia el caso de la Hepatitis C en España, el fenómeno de esos grupos que han conseguido situar un problema minoritario en un problema de interés general, favoreciendo la transparencia y obligando al gobierno a dar explicaciones convincentes a pesar de haber tenido que pagar cierto precio por ello, como el de renunciar a la propia intimidad.

CIVIL SOCIETY HAS BECOME AN UNDENIABLE PROTAGONIST IN THE PROCESS TOWARDS THE MORE REAL AND EFFECTIVE TRANSPARENCY THAT OUR SOCIETY IS EXPERIENCING. Citizens no longer accept just being passive subjects of information, not even sources of information. Today, citizens handle data (certain data), they verify and contextualize it, acting as a counterbalance of official information in many occasions. These social groups have managed to get certain news to the forefront, that once before used to be relegated to the background. They get the media attention making

their problem (whatever it may be) into a matter of general interest and organize through social media, which they also use to massively broadcast their messages.

For example, we can think of Ebola, or the case of Hepatitis C in Spain, in which a group of people affected by the disease – and that are not receiving any treatment – has managed to cast doubt into our Governments public health policies and bring up the matter of the right to healthcare as a fundamental right in the search of real justice. They have managed, by appropriately managing information, to direct media attention towards a minority problem, making it into a general interest problem, forcing the Government to give out explanations, not only about their particular problem, but also about their public health policy in general.

A war of figures, a battle of arguments, forced transparency.

Taking the Hepatitis C in Spain as reference, this work analyses the groups that have managed to situate a minority problem as a general interest problem, fostering transparency and making the government give convincing explanations even if they had to pay a price for it: renouncing to their own privacy.

La sociedad civil se ha convertido en los últimos tiempos en protagonista indiscutible del proceso que vive nuestra sociedad hacia una transparencia más real y efectiva. Los ciudadanos ya no se conforman con ser sujetos pasivos de la información, ni siquiera les parece suficiente haberse convertido, de la noche a la mañana, en fuentes informativas. No les basta con exigir más transparencia, sino que la provocan. Ahora los ciudadanos manejan los datos (ciertos datos) los contrastan y los contextualizan, actuando de contrapunto, en muchas ocasiones, de las informaciones oficiales. Estos grupos sociales han conseguido

colocar en primer plano informativo noticias que antes quedaban relegadas a un segundo o tercer plano. Captan la atención de los medios haciendo de su problema (cualquiera que sea) un asunto de interés general y se organizan a través de las redes sociales, las que utilizan, además, para transmitir sus mensajes de forma masiva.

Pensemos, por ejemplo, en casos como el del Ébola o la Hepatitis C en España, en el que un grupo de afectados por esta enfermedad – y que no están recibiendo el tratamiento- ha conseguido poner en duda las políticas sanitarias de nuestro Gobierno y que se vuelva a hablar del derecho a la salud como derecho elemental en la búsqueda de una justicia real. Han conseguido, mediante un correcto manejo de la información, captar la atención de los medios y hacer de un problema minoritario, un problema de interés general, provocando que el Gobierno dé explicaciones no solo sobre su caso concreto, sino también sobre su política sanitaria en general. Guerra de cifras, duelo de argumentos, transparencia a la fuerza.

Hace ya años que venimos pidiendo mayor transparencia y hace años ya que nos vienen diciendo que cada vez hay más. Si echamos la vista atrás, podríamos de decir, honestamente, que es cierto que desde las instituciones se está haciendo un esfuerzo por hacer de sus entresijos burocráticos un lugar más accesible para todos, o eso parece. Ahora tenemos una ley de transparencia², normas de buen Gobierno, compromisos políticos a este respecto en los programas electorales.... ¿Pero en realidad nos cuentan aquello que deberíamos conocer o tan solo nos informan abiertamente de aquello que ellos creen que tenemos que saber?

² Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Nuestra impresión es que las políticas que se están llevando a cabo en aras de conseguir una mayor transparencia, no van más allá de la creación de un espejismo. Cada vez tenemos más datos, eso es cierto, pero los datos no son necesariamente información. Comunicar cuál será el presupuesto en sanidad para el próximo ejercicio es información, pero no responde a los estándares de transparencia que se nos prometieron. Para que esa transparencia sea real y efectiva es necesario conocer el dato dentro de su contexto. Porque es esa contextualización del dato, del frío número, la que conforma el corazón de la transparencia y da sentido a su existencia.

Esto siempre ha sido así, no decimos nada nuevo, pero hasta hace no mucho tiempo nos teníamos que conformar y hoy en día las cosas han cambiado. Las nuevas tecnologías en general y las redes sociales en particular, se han convertido en el instrumento indispensable para que ciertos movimientos sociales en busca de justicia social lleguen a los demás y puedan hacerles partícipes de sus inquietudes. Las redes sociales son las grandes protagonistas de este proceso del que forman parte de principio a fin. Intervienen en la formación del grupo (son muy útiles para buscar, encontrar y captar al igual, al que tiene el mismo problema), en el adoctrinamiento del grupo (los mensajes llegan a todos por igual y a la vez. Pueden ser constantes y tanto la emisión como la recepción son baratas e inmediatas. Además favorece el *feed back*, un factor que facilita y dinamiza el intercambio de información, haciendo que todos los miembros de grupo se sientan protagonistas y se impliquen cada vez más), en la organización y movilización de los interesados (con un solo mensaje en las redes se puede llegar a miles de personas) y, como no, las redes sociales son indispensables en la transmisión de la información en la información a los ajenos al grupo. Gracias a ellas, en minutos, cientos de miles de personas de todo el mundo pueden estar

informadas de cualquier cosa y, además, pueden volver sobre la información siempre que quieran.

Internet es el altavoz de cientos de pequeños grupos empeñados en contextualizar esos datos de los que hablábamos al principio en su lucha por no ser un número en los papeles de la Administración. Buscan concienciar a la sociedad en general de un mal que, si bien solo afecta a unos pocos, suele ser el pico del iceberg. Lo hacen a través de la narración de pequeñas historias personales que consiguen calar en una sociedad cada vez más impersonal y que provoca que la masa reaccione y exija explicaciones a aquellos que se perfilan como los causantes de una injusticia.

La aparición de la Plataforma de Afectados por la Hepatitis C surge en España a raíz del anuncio a nivel internacional de la aparición de nuevos fármacos eficaces para combatir dicha enfermedad. Se trataba de un movimiento ciudadano que pretendía presionar a las autoridades sanitarias para que dichos medicamentos fueran suministrados a las personas que padecían este mal.

La reticencia de las autoridades para facilitar dicho tratamiento era el alto coste del mismo, ya que estaría en torno a 60.000 € por paciente³. Así en septiembre de 2014 se constituye la Plataforma de Afectados por Hepatitis C con un ámbito de actuación en todo el territorio del Estado español. Dicha plataforma «se crea al constatar la desinformación, indefensión, abandono, y mala praxis de las propias autoridades sanitarias que está desencadenando muertes de afectados por Hepatitis C que podían haberse evitado». Por ello, consideran «necesaria una organización que denuncie y sensibilice a la sociedad de las

³ En España el número de afectados por esta enfermedad se sitúa en torno a los 900.000 produciéndose unas 4.000 muertes al año. A este respecto hay que señalar que el precio al que la empresa que comercializa este medicamento oscila entre los 69.000 € en Estados Unidos y los 750 € en India y Egipto.

mueres que se están produciendo en nuestro país por intereses económicos, poniendo a disposición de sus asociados las herramientas necesarias para actuar, tanto con acciones y movilizaciones como jurídicamente»⁴.

A partir de ese momento, dicha plataforma comienza a organizar una serie de movilizaciones. Lo cierto es que el número de ciudadanos que acuden a dichas movilizaciones es muy reducido, pero consiguen llegar a gran número de ciudadanos provocando que, una parte significativa de la sociedad comience a cuestionarse la política sanitaria del Gobierno sobre esta materia concreta y sobre otras más generales.

Los afectados se sienten abandonados por el Gobierno al que acusan de dejarles morir por una cuestión económica, mientras que el Estado explica que los recursos son limitados y que es necesario priorizar en función de la urgencia de cada caso. Se plantea, por tanto, el complicado problema de dirimir si debe prevalecer la legítima aspiración de un enfermo a recibir el mejor tratamiento posible y la obligación de repartir los recursos con que cuenta el Estado de la manera más justa posible para todos los ciudadanos.

A mayor abundamiento, debemos señalar que en España la competencia en materia sanitaria está transferida a las distintas Comunidades Autónomas por lo que se estaban generando desigualdades entre los afectados por hepatitis C en función de la Comunidad Autónoma en la que residían. Pues había Comunidades Autónomas que sí estaban suministrando los nuevos fármacos a un gran número de pacientes, mientras que otras lo estaban haciendo de manera limitada⁵. A pesar de que, como hemos señalado, en España la competencia en materia sanitaria está transferida a las distintas Comunidades Autónomas, es

⁴ Según consta en la página web de dicha Plataforma: www.plataformadeafectadosporhepatitisc.org.

⁵ El Ministerio de Sanidad no quiso informar de las Comunidades Autónomas que estaban comprando menos fármacos que la media y, por tanto estaban tratando a menos pacientes de los que debían.

el Gobierno del Estado el que se pone al frente de la situación para tratar de dar una posible solución al problema.

Tras producirse las primeras movilizaciones, la Ministra de Sanidad, anunció la inclusión en los presupuestos para el año 2015, de un gasto de 125.000.000 € destinado a la compra de medicamentos -habiéndose negociado con la multinacional farmacéutica un precio de 25.000 € por tratamiento-. Con ello, el Gobierno perseguía que el tratamiento lo recibieran los pacientes más graves⁶. Mientras, la Asociación Española de Estudios del Hígado (AEEH) que agrupa a la mayoría de hepatólogos del país, ya había señalado, que deberían ser tratados con los nuevos tratamientos y de manera inmediata unos 30.000 enfermos, lo que supondría un gasto mínimo de 750-800 millones de euros, esto es, más de 6 veces lo presupuestado por el Gobierno. Y ello porque aunque los fármacos no curan el daño hepático sí eliminan el virus de la hepatitis C del organismo, de forma que una persona en lista de espera de trasplante deberá ser trasplantada igual, pero su nuevo hígado no se reinfectará; y en estados menos avanzados, es posible que el hígado, al dejar de sufrir la agresión del virus, se regenere. De ahí que los hepatólogos recomienden suministrar cuanto antes los nuevos tratamientos a los enfermos moderados con el fin de procurar su sanación; al tiempo que, si se curan, ya no necesitarán los recursos del Sistema Nacional de Salud, por lo que a largo plazo se ahorrará dinero al Estado⁷.

⁶ La gravedad se medía en base a los siguientes criterios: 1º.- personas que están en lista de espera de trasplante de hígado, 2º.- los ya trasplantados y 3º.- los que están en un grado de cirrosis muy avanzada y cuya vida corre peligro. Ello suponía que el tratamiento se prescribiría a unas 4.900 personas, es decir un 1,63% de los afectados por Hepatitis C.

⁷ Si además tenemos en cuenta que se calcula una población infectada por el VHC en España que puede llegar a las 900.000 personas, el 2% de la población, de los cuales alrededor de 650.000 desarrollarán en algún momento una hepatitis crónica, se hace evidente que la política de precios de GILEAD, unida al sistema internacional de patentes, impide abordar la erradicación de la hepatitis C en la población afectada.

Ante esta situación en enero de 2015 el Gobierno decidió constituir un Comité de expertos para la elaboración de un *Plan Estratégico Nacional para el Abordaje de la Hepatitis C*⁸ y se comprometió a aprobar un techo de gasto de 727 millones de euros en tres años, lo que garantizará el acceso de manera inmediata al nuevo tratamiento a unos 52.000 pacientes. Además, el Ministro de Sanidad se comprometió a «*aplicar para los nuevos antivirales frente a la hepatitis C el precio más bajo en Europa. Por ello, si algún otro país incluyera en su financiación pública estos medicamentos a precios inferiores, de inmediato se incorporaría en España*». Finalmente, el 28 de mayo de 2015 se aprobó la L.O. del Gasto Sanitario y Farmacéutico. Una ley que según la Plataforma de Afectados por la Hepatitis C, no es insuficiente e incumple lo prometido por el Gobierno, pues consideran que «*Esta Ley que tiene rango de Orgánica persigue que el gasto farmacéutico y sanitario no sea superior al crecimiento anual del Producto Interior Bruto*»⁹.

Con independencia del resultado político o legal que finalmente hayan tenido las protestas y manifestaciones referidas, con este trabajo hemos querido poner sobre la mesa el

⁸ Este Plan tiene varios objetivos: conocer la epidemiología de la enfermedad (número de afectados que hay y en qué estadio están); establecer los criterios de prioridad para recibir el tratamiento; crear un registro para seguir la evolución del efecto de los tratamientos; y realizar un programa de análisis selectivos a la población para detectar la hepatitis C silente, esto es, cuando la enfermedad está latente pero aún no se ha manifestado - se calcula que hay unas 500.000 personas infectadas que no lo saben-.

En la elaboración de este Plan también participaron las Comunidades Autónomas -que aportaron registros, genotipado y grado de fibrosis de sus pacientes-, los Consejos profesionales de Medicina, Enfermería y Farmacia, las sociedades científicas implicadas y las asociaciones de pacientes. Conforme a lo establecido en dicho Plan, que fue aprobado el 26 marzo de 2015, se administraría el nuevo tratamiento a pacientes muy graves -con cirrosis-, graves y también a los leves; priorizando el tratamiento en el siguiente sentido: 1.- Pacientes con fibrosis hepática significativa (F2 a F4) con independencia de la existencia o no de complicaciones previas a la hepatopatía. 2.- Pacientes en lista de espera de trasplante hepático o trasplantados (hepáticos que hayan vuelto a infectarse y no hepáticos con hepatitis C). 3. - Pacientes que no hayan respondido a la triple terapia con inhibidores de la proteasa de primera generación. 4.- Pacientes con hepatitis C con manifestaciones extrahepáticas clínicamente relevantes del virus de la hepatitis C, sea cual sea el grado de fibrosis. 5.- En cualquier caso, y también con independencia del grado de fibrosis, se debe indicar el tratamiento en pacientes con elevado riesgo de transmisión y mujeres en edad fértil que deseen un embarazo.

⁹ En este sentido ver: «Comunicado PLAFHC: El Gobierno Dinamita el Plan de Hepatitis C», de 28 de mayo de 201., en www.plataformadeafectadohepatitisc.org.

fenómeno de estos grupos que han conseguido convertir su problema, un problema minoritario, en algo de interés general, favoreciendo la transparencia y poniendo al Gobierno contra las cuerdas, al verse obligado a dar explicaciones convincentes no solo sobre el caso en particular que se le estaba planteando, sino también sobre otras cuestiones de índole más general.

Así, el Gobierno de España se vio obligado a repasar ante la ciudadanía toda su política sanitaria y, más concretamente, la financiación del sistema sanitario español, la cesión por parte del Gobierno ante la política de precios de las farmacéuticas, etc...a causa de las protestas de un grupo de personas cuyo problema no afecta a más del 2% de la población de nuestro país.

Este ejemplo, entre otros muchos, pone de manifiesto que Sobre lo que los movimientos ciudadanos han encontrado su sitio y se han convertido en fuerzas capaces de captar la atención, de manejar la información y de hacer que todos los demás sientan como suyo un problema ajeno.

Estos movimientos suelen surgir en torno a una situación que los perjudicados ven como una injusticia social. Algo que ellos no se ven capaces de resolver por sí mismos y que creen que el Gobierno les debe solucionar. Así lo creen y así se lo transmiten a la ciudadanía, que acaba viéndolo así también. Unos grupos pondrán en duda la política sanitaria. Otros la política educativa, otros las políticas de vivienda. Y así, tirando cada uno para su lado, defendiendo sus propios intereses y trasmitiéndolos a los demás que al final hacen de su lucha, una lucha personal, van minando poco a poco la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes.

Esta es la historia de David y Goliat, el débil y desvalido que sacando fuerzas de donde ha podido, renunciando incluso a su propia intimidad, han conseguido poner en apuros al gigante, a Goliat, con un problema de unos pocos que han sabido transformar en un problema de todos.

No vamos a ignorar que este tipo de movimientos pueden ser de muchos tipos y que Internet y las redes sociales también son altavoz de otro tipo de grupos que empleando los mismos métodos y ocultándose tras la máscara de la injusticia social persiguen intereses de índole muy diferente. Este tipo de grupos se ven favorecidos por los mismos factores, especialmente por la existencia de un público que no pone en duda los contenidos que se generan en la red y que no se plantean la comprobación de la identidad ni de los intereses de la fuente, pero ahora no hablamos de ellos. Ahora hablamos de cómo David venció a Goliat.

**Part 3: Relations between Journalism,
Social Media and Open Government**

**Parte 3: Relaciones entre periodismo,
redes sociales y gobierno abierto**

TWITTER, ¿UN NUEVO ESCENARIO DE DIÁLOGO POLÍTICO? CASO: JÓVENES Y RÉGIMEN LABORAL

IS TWITTER A NEW ARENA FOR POLITICAL DIALOGUE? THE JÓVENES Y RÉGIMEN LABORAL CASE

Rosa Zeta de Pozo
Facultad de Comunicación
Universidad de Piura
Rosa.zeta@udep.pe

Tomás Atarama Rojas
Facultad de Comunicación
Universidad de Piura
Tomas.atarama@udep.pe

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LOS POLÍTICOS HAN ENCONTRADO EN LAS REDES SOCIALES UNA VENTANA PARA TENER UNA COMUNICACIÓN MÁS DIRECTA Y CERCANA CON LOS CIUDADANOS, ALEJADOS DEL PROTOCOLO INSTITUCIONAL DE LOS COMUNICADOS OFICIALES. Esta investigación tiene como objetivo estudiar el uso que los cinco líderes políticos de los partidos más representativos del Perú hacen de Twitter para averiguar si procuran fomentar el diálogo político, a través del intercambio de ideas y argumentos, o si únicamente utilizan la red de microblogging como una plataforma de exposición que sirve para mostrarse al público, sumándose a la corriente de opinión dominante en el contexto.

Para realizar la investigación se ha tomado como marco de estudio, el uso que los políticos seleccionados (Ollanta Humala, Alan García, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski) hicieron de Twitter durante la polémica que despertó la Ley 30288, de promoción del trabajo juvenil, en el Perú. En concreto, estudiará la actividad realizada en Twitter desde la promulgación de la Ley, el 15 de diciembre de 2015, hasta la fecha en que

se publica oficialmente su derogatoria, el 28 de enero de 2015 (la derogación de la Ley se aprueba dos días antes en el Congreso, el 26 de enero de 2015). En la investigación, se detallará primero la influencia de estos políticos en la red social y posteriormente, a través de un análisis de contenido de los tweets publicados en este periodo, se analizará si fomentan el diálogo político a través de la argumentación y defensa de su postura respecto a la pertinencia o no de la Ley en el ordenamiento jurídico peruano.

IN RECENT YEARS, POLITICIANS HAVE FOUND IN SOCIAL NETWORKS A WINDOW FOR A CLOSER AND MORE DIRECT WAY OF COMMUNICATING WITH CITIZENS, MARKING THEIR DISTANCE WITH THE INSTITUTIONAL PROTOCOL OF OFFICIAL STATEMENTS.

This research aims to study the use of Twitter among five political leaders of Peru's most representative parties in hopes to find out if they actually foster political dialogue, through the exchange of ideas and opinions, or if they only use the microblogging network as an exposure platform to show themselves to the public, just being part of mainstream opinion in the context.

To conduct this research, we defined as the scope of this study the use that selected politicians (Ollanta Humala, Alan García, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo and Pedro Pablo Kuczynski) have made of Twitter during the controversy caused by the *Ley 30288, de promoción de trabajo juvenil*, in Perú. Specifically, we will study Twitter activity from the enactment of the law on December 15, 2015 until the date it was officially repealed, January 28, 2015 (the repeal was approved by Congress two days before, on January 26, 2015). In this work, we will first detail the influence of these politicians in the social network and then, through an analysis of the content of their tweets in this period, we will determine if they

foster political dialogue through discussion and the defense of their postures in regards to the law in Peru's legal system.

INTRODUCCIÓN

Internet ha transformado la forma tradicional de hacer comunicación política. El peso de la publicidad electoral, los mítines y los debates televisivos han cedido ante los múltiples canales ofrecidos por la web 2.0. Desde la estrategia comunicativa 2.0 iniciada por Barack Obama en su primera campaña electoral de 2008, el uso de las diversas herramientas digitales se ha replicado y desarrollado ampliamente, en especial con la participación mayoritaria de los ciudadanos en las redes sociales.

La tecnología hace posible la participación de la ciudadanía como un actor más en la comunicación política y en este escenario la comunicación deja de ser unidireccional y vertical para convertirse en multidireccional y horizontal. Y las redes sociales e Internet son actualmente la máxima energía democrática y cívica, pues es ahí donde se encuentra una parte importante del debate¹.

En los últimos años, los políticos han encontrado en las redes sociales una ventana para tener una comunicación más directa y cercana con los ciudadanos, alejada del protocolo institucional de los comunicados oficiales y de los medios de comunicación social. Esta investigación pretende estudiar el uso que los líderes políticos más representativos del Perú hacen de Twitter, para averiguar si procuran fomentar el diálogo político, a través del intercambio de ideas y argumentos, o si únicamente utilizan la herramienta social como una

¹ Cfr. A. GUTIERREZ-RUBÍ, *La transformación digital y móvil de la comunicación política*, Fundación Telefónica Madrid, Ariel, Madrid 2015, p. 92.

plataforma de exposición que sirve para mostrarse al público, sumándose a la corriente de opinión dominante en el contexto.

Para alcanzar este objetivo se realizará un análisis descriptivo de los índices de influencia de los políticos seleccionados en la red social y un análisis de contenido de los tweets publicados. En este sentido, se ha seleccionado como muestra para el análisis los tweets emitidos por Ollanta Humala, Alan García, Keiko Fujimori, Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski en torno a la polémica Ley 30288, ley de promoción del trabajo juvenil, en el Perú. El período de análisis comprende desde la promulgación de la Ley, el 15.12.2014, hasta su derogatoria oficial, el 28.01.2015.

1. MARCO TEÓRICO

En esta investigación pretendemos investigar el uso de Twitter como herramienta de comunicación política. Partimos de la premisa de que Twitter es una red social que potencia y abre un gran número de posibilidades para el desarrollo de una comunicación política más acorde con los paradigmas de diálogo con el ciudadano común. Frente a la tradicional comunicación unidireccional que se presentaba con los denominados *mass media*, las redes sociales permiten que el ciudadano interactúe de modo directo con el político y sea capaz de expresar sus críticas y cuestionamientos al ejercicio del poder. En este sentido, Said y Arcila señalan que «el auge de las comunidades virtuales ha traído consigo la apertura de nuevos escenarios de interacción, que fomentan una nueva diversidad de discusiones al interior de unos ciudadanos, cada vez más glocalizados e interconectados»².

² E. SAID y C. ARCILA, «Líderes de opinión en Colombia, Venezuela e Irán. El caso de los 20 usuarios más vistos en Twitter», en *Comunicación y Sociedad*, 24 (1), 2011, p. 79.

En este nuevo escenario en el que las redes sociales han tomado protagonismo, los políticos han creado perfiles y cuentas en las diferentes herramientas sociales para acercarse al público. Así, «los políticos han adoptado y potenciado rápidamente los social media para conectar con los votantes. En concreto, Twitter ayuda a los candidatos a escuchar activamente a los ciudadanos a través de una conversación directa con ellos, y permite un estilo personal de campaña, con un discurso humanizado y alejado de lo institucional»³.

Los políticos mantienen su categoría de personaje público en el entorno digital y son líderes también a través de las redes sociales, porque su categoría de políticos influyentes hace que tengan seguidores y que la gente que lea y comparta sus mensajes. «El mero hecho de que exista un seguimiento masivo a determinados individuos en las redes sociales, los convierte en líderes de opinión, pues entendemos que: sus mensajes tienen un mayor impacto y sus seguidores los han elegido precisamente porque tienen un alto grado de credibilidad»⁴.

En este sentido, sostienen Zamora y Zurutuza que las redes sociales han servido para democratizar la participación política, de tal manera que cualquier ciudadano puede ahora interactuar con su representante político para fiscalizar o criticar su trabajo o hacer sugerencias; todo esto en aras de una adecuada transparencia en el ejercicio político⁵. Pese a esta potencialidad, la mayoría de estudios empíricos han encontrado que los políticos rara vez utilizan twitter para generar una conversación o escuchar los múltiples puntos de vista

³ R. ZAMORA MEDINA, y C. ZURUTUZA MUÑOZ, «Campaigning on Twitter: Towards the ‘Personal Style’ Campaign to Activate the Political Engagement During the 2011 Spanish General Elections», en *Comunicación y Sociedad*, 27 (1), 2014, p. 84.

⁴ E. SAID y C. ARCILA, «Líderes de opinión en Colombia, Venezuela e Irán. El caso de los 20 usuarios más vistos en Twitter», en *Comunicación y Sociedad*, 24 (1), 2011, p. 81.

⁵ Cfr. R. ZAMORA MEDINA, y C. ZURUTUZA MUÑOZ, «Campaigning on Twitter: Towards the ‘Personal Style’ Campaign to Activate the Political Engagement During the 2011 Spanish General Elections», en *Comunicación y Sociedad*, 27 (1), 2014, p. 86.

en un tema político controversial; por el contrario utilizan la herramienta como si fuera un canal de comunicación tradicional.

En el ámbito de la comunicación política, donde la imagen de la persona es clave para generar una comunicación efectiva⁶, las redes sociales han permitido la interlocución directa y el diálogo entre los ciudadanos y los representantes políticos. Así, estas herramientas 2.0 permiten incluir voces alternativas a la élite política tradicional, visiones distintas y diversidad temática censurada por las autoridades⁷. Los políticos reconocen el potencial de las redes sociales, y por ello están presentes y emiten sus mensajes, pero esto no es suficiente, la interacción requiere de una estrategia adecuada que en este momento no es frecuente.

El estudio realizado por Adams y McCorkindable arrojó que «los candidatos políticos no están usando Twitter para crear un diálogo significativo con sus electores. Ninguno de los candidatos respondió a las preguntas o preocupaciones dirigidas»⁸. Para los investigadores, no aprovechar el diálogo es un uso ineficaz de Twitter como una plataforma de comunicación política; porque esto revela que los políticos solo están interesados en la difusión de información, no en escuchar y atender a las demandas de sus seguidores. Utilizan las redes para exponer su discurso cuando podrían fomentar una relación recíproca con los ciudadanos⁹. Por su parte, Hong estudió la relación de la actividad de los políticos con los beneficios del fundraising. En este sentido, él encontró que los resultados sugieren que las

⁶ Cfr. S. OREJUELA. *La persona como estrategia de comunicación electoral. Definición de la personalización desde la comunicación política*, Universidad de Piura, Piura 2013, p. 178.

⁷ Cfr. F. SEGADO-BOJ, J. DÍAZ-CAMPOS, y B. LLOVES-SOBRADO, «Líderes latinoamericanos en Twitter. Viejas costumbres para nuevos medios en tiempos de crisis políticas», en *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 2015, p. 157.

⁸ A. ADAMS y T. MCCORKINDABLE, Dialogue and transparency: A content analysis of how the 2012 presidential candidates used twitter», en *Public Relations Review*, 39 (4), 2013, p. 359.

⁹ Cfr. T. GRAHAM, M. BROERSMA, K. HAZELHOFF, & G. VAN'T HAAR, «Between Broadcasting Political Messages and Interacting with Voters: The use of Twitter during the 2010 UK general election campaign», en *Information, Communication & Society*, 16 (5), 2013, p. 695.

donaciones aumentaron significativamente después de que los políticos adoptaron el uso de redes sociales¹⁰.

La investigación de la comunicación política en el microblogging se ha centrado especialmente en los periodos pre-electorales, similar a lo ha sucedido con Internet. Segado refiere que numerosos estudios plantean la utilidad de Twitter como un instrumento predictor de resultados electorales¹¹; pero como señala Larsson y Kalsnes, existe la necesidad de medir estas actividades más allá de la temporada de elecciones y por eso estudian el uso de las redes sociales realizado por los políticos suecos y noruegos ya elegidos¹².

Desde esta perspectiva consideramos que los estudios sobre las herramientas digitales 2.0 y su relación con la comunicación política deben extenderse a la cotidianidad de la vida democrática, en la que se debaten temas en un contexto distinto, es una etapa en la que no hay presiones electorales y los mensajes fluyen con mayor naturalidad, y espontaneidad. Se puede afirmar que los mensajes que aquí se expresan, reflejan una mayor transparencia, y permiten conocer mejor a los políticos.

En este contexto en el que las investigaciones arrojan que los políticos han ingresado al ámbito de las redes sociales, pero no realizan el uso óptimo de las mismas, y aun así se registran beneficios para ellos en términos de sus acciones políticas; nos proponemos investigar si los líderes políticos peruanos fomentan un verdadero diálogo político a través de Twitter o si lo utilizan únicamente como una vitrina de exposición en la que se suman a

¹⁰ S. HONG, «Who benefits from Twitter? Social media and political competition in the U.S. House of Representatives», en *Government Information Quarterly*, 30 (4), 2013, p. 471.

¹¹ Cfr. F. SEGADO-BOJ, J. DÍAZ-CAMPOS, y B. LLOVES-SOBRADO, «Líderes latinoamericanos en Twitter. Viejas costumbres para nuevos medios en tiempos de crisis políticas», en *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 2015. p.158

¹² Cfr. A. LARSSON Y B. KALSNES, «Of course we are on Facebook. Social media adoption in Swedish and Norwegian parliaments», en *European Journal of Communication*, 29 (6), 2014.p.654

la opinión pública dominante. Para realizar este análisis estudiamos el caso concreto de la Ley Laboral Juvenil, un evento polémico en la coyuntura peruana, que se encuentra temporalmente alejado de los periodos de campaña electoral.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Para la investigación se tomará como material de análisis las cuentas oficiales de los cinco políticos más relevantes en el ámbito peruano: Ollanta Humala (@Ollanta_HumalaT), Alan García (@ALANGARCIAPERU), Alejandro Toledo (@atoledomanrique), Keiko Fujimori (@KeikoFujimori), y Pedro Pablo Kuczynski (@ppkamigo). Estos políticos, son influyentes en el escenario peruano, y alcanzaron la votación más alta en las últimas elecciones generales. Este segundo criterio objetivo nos permite delimitar la selección de la muestra.

Inicialmente se ha realizado un análisis descriptivo de sus cuentas oficiales para medir la influencia que tienen en la red social Twitter. Y con el objetivo valorar la relevancia de su participación en el microblogging, el alcance de sus publicaciones y el nivel de respuesta que tienen en el medio. Así como destacar a los políticos más activos en twitter.

Luego, se ha seleccionado una muestra de tweets que permita desarrollar el análisis de contenido para comprobar la hipótesis de investigación. En esta línea, además del criterio de selección de los políticos, se siguió un criterio temporal que establecía que únicamente se tomaría como parte de la muestra aquellos tweets publicados entre el 15 de diciembre de 2014 y el 28 de enero de 2015. Este período de análisis fue seleccionado porque se corresponde con el debate en torno a la denominada Ley Laboral Juvenil, en concreto desde su promulgación hasta su derogatoria oficial.

El proceso de debate para la derogatoria de la Ley 30288 fue relevante políticamente por las siguientes razones: (i) Se argumentaba que se trataba de una ley discriminatoria; (ii) había en juego cuestiones económicas; (iii) involucraba a un sector importante de la población; (iv) fue promulgada sin un proceso de comunicación que permitiera el conocimiento de la misma por parte del público; (v) la discusión se polarizó y fue un tema mediático; (vi) supuso que se abriera en el congreso el debate para su derogatoria en menos de un mes de vigencia; y (vii) hubo una clara opinión pública dominante a favor de la derogatoria de la ley. Justamente esta última razón nos permite ver cuál fue el aporte de cada uno de los políticos al debate, o si simplemente se sumaron sin mayores argumentos a la opinión pública mayoritaria sobre el tema.

Desde esta delimitación temporal y temática, en una segunda etapa se realizó el análisis de contenido de los tweets publicados por los políticos en el período de análisis. Publicaron un total de 164 tweets, de los que se extrajeron los 37 tweets relacionados directamente con la Ley Laboral Juvenil, para su análisis en función de las siguientes cuestiones:

- (i) Hay referencia a noticias o estudios que revelen un análisis completo del fenómeno: Tweets con vínculo a urls del partido, de los MCS, o de otras webs especializadas.
- (ii) Se evidencia una postura respecto a la ley laboral juvenil: A favor o en contra.
- (iii) Se llama al diálogo sin evidenciar una postura particular: Posición neutra.
- (iv) Se critica o celebra el resultado final del proceso: A favor de la derogatoria o en contra de la derogatoria.
- (v) Hay una postura coherente durante todo el proceso hacia la derogatoria: Postura única o cambio de postura.
- (vi) Se dialoga con las personas que responden los tweets: Sí o no.

(vii) Se genera un diálogo entre políticos: Se hace referencia o se responde a otros políticos en los tweets, o no se establece ese diálogo.

(viii) El tipo de tweet: original (con URL's, hashtag, menciones) o retweets (de otros miembros del partido, expertos independientes, ciudadanos).

(ix) Acción e interacción generada: Los mensajes originales son retuiteados, marcados como favoritos o comentados.

En base a las dos etapas de análisis (el descriptivo de las cuentas de los políticos y el de contenido de los tweets publicados durante el periodo de análisis) se alcanzaron unos resultados que serán objeto de reflexión en el apartado siguiente.

3. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los políticos seleccionados para el análisis tienen una presencia activa en Twitter. El actual presidente del Perú, Ollanta Humala, es quien tiene el mayor número de seguidores (con 1,253791 followers) y el ex presidente Alejandro Toledo es el político con menor número de seguidores (277855 followers); mientras que Pedro Pablo Kuczynski es el que emite más mensajes. Además, cabe destacar que todos tuitean de modo periódico, con un promedio de 0.866 tweets por día. En la Tabla 1 se puede apreciar la actividad de los políticos en la red social.

Tabla 1. La presencia de los políticos peruanos en Twitter

Político	Cargo	Cuenta	Tweets	# de seguidores
Ollanta Humala	Presidente del Perú	@Ollanta_HumalaT	710	1,253791
Alan García	Partido Aprista Peruano	@ALANGARCIAPERU	1890	304286
Alejandro Toledo	Partido Perú Posible.	@atoledomanrique	1455	277855
Keiko Fujimori	Partido Fuerza Popular	@KeikoFujimori	960	436791
Pedro Pablo Kuczynski	Partido Alianza por el Gran Cambio	@ppkamigo	2688	354553

Fuente: Elaboración Propia. Twitter al 12 de junio de 2015.

De los 164 tweets publicados en el periodo de análisis (desde la promulgación de la Ley 30288, el 15.12.2014, hasta su derogatoria oficial, el 28.01.2015), 37 se corresponden con la temática específica que interesa estudiar. En base a esta información inicial, se puede afirmar que la agenda de los políticos no priorizó esta cuestión de especial relevancia en el entorno peruano¹³. Si bien los tweets sobre el tema representan el 22.56% del total, esto no convierte al tema en el principal en la agenda de los tweets de los políticos, ni supuso un despliegue argumentativo sobre la conveniencia de la norma jurídica.

En esta línea, se puede verificar que el presidente Ollanta Humala no utilizó la red social para manifestarse acerca de la Ley Laboral Juvenil, sino que su poca actividad en Twitter se relaciona con otros temas. El presidente pudo defender la ley, como promotor de la misma, y para contrarrestar el rechazo, pero desaprovechó las posibilidades en red. En la Tabla 2 se puede apreciar la proporción de los tweets relacionados con la temática a analizar en relación con los tweets totales de los políticos.

Tabla 2: Tweets de los políticos peruanos en el periodo de análisis.

Político	Tweets de ley laboral	% en relación al total	Tweets otros temas	# total
Ollanta Humala	0	0.00%	9	9
Alan García	20	19.61%	82	102
Alejandro Toledo	11	50.00%	11	22
Keiko Fujimori	2	15.38%	11	13
Pedro Pablo Kuczynski	4	22.22%	14	18

Fuente: Elaboración Propia. Twitter

El análisis muestra que los políticos de oposición tienen una postura determinada. Todos están en contra de la Ley Laboral Juvenil. Sin embargo, Pedro Pablo Kuczynski, es el único que no plantea la derogatoria, sino que considera más oportuna la modificación de

¹³ Cabe destacar que el evento tuvo gran cobertura mediática porque supuso incluso marchas en las diferentes ciudades del Perú.

algunos aspectos de la ley. Como se aprecia, todos los líderes de la oposición manifestaron en Twitter su desacuerdo con la ley por atentar contra los derechos de la juventud y el crecimiento del país.

«La legislatura debe derogar la ley pulpin por injusta y discriminatoria y aprobar medidas par a la inversión y el crecimiento». (A.García, 23.01.2015)

« (...) Nosotros votaremos por la derogatoria». (Keiko, 26.01.2015)

«PP se pronuncia sobre el régimen laboral juvenil y pide abrir mesa de diálogo. Link al pronunciamiento del partido por la derogatoria». (A. Toledo, 25.01.2015)

«En este video aclaro mi posición sobre el nuevo régimen laboral. Estaré al tanto de sus comentarios y sugerencias». (PPK, 15.12.2014)

En esta misma línea, los ex presidentes García y Toledo celebraron la derogatoria oficial de ley. Con ello se sumaron a una celebración general de la opinión pública, que manifestó a través de diferentes medios su desacuerdo con ley, aunque no se realizó un debate técnico sobre el contenido específico de la norma.

Del análisis de los tweets se puede afirmar que los políticos, únicamente utilizan la herramienta para 3 tipos de mensaje: compartir información, autopromoción, opiniones y quejas¹⁴. En la tabla 3 se aprecia el predominio de los mensajes de opinión y quejas.

Tabla 3. Tipos de mensaje de los Tweets relacionados con la Ley Laboral Juvenil

Político	Información	Opinión	Autopromoción	Nº Total de Tweets
Alan García	7	12	1	20
Alejandro Toledo	2	4	5	11
Keiko Fujimori	0	2	0	2

¹⁴ Cfr. M. NAAMAN; J. BOASE; Y C. LAI, «Is it Really About Me? Message Content in Social Awareness Streams», en VV AA, Proceedings of the 2010 ACM conference on Computer supported cooperative work. Nueva York, ACM, 2010, pp. 189-192. Recuperado el 12-06-2015 de: <http://infolab.stanford.edu/~mor/research/naamanCSCW10.pdf>.

Pedro Pablo Kuczynski	3	1	0	4
Total	12	19	6	37

Fuente: Elaboración propia de la investigación.

En este sentido, se puede afirmar que los políticos analizados utilizan estos medios exclusivamente como un medio de difusión de información en un único sentido para hacerse así más visibles y estar en “onda” con el público¹⁵. No aprovechan todas las potencialidades de la herramienta; porque aunque sus tweets son originales, utilizan escasamente las URL’s, los hashtag o las menciones. El único hashtag es el de #LeyLaboralJuvenil, usado dos veces por Alejandro Toledo.

En torno a las cuestiones planteadas en la investigación observamos lo siguiente: Hay una postura en contra de la ley laboral juvenil, esta se manifiesta en los tweets negativos en torno a la ley (ii) y en los que celebran la derogatoria de la ley (iv), lo que denota una postura única y coherente de los políticos en todo el proceso (v).

No hay dialogo con los ciudadanos (vi), ni tampoco se genera una conversación entre los políticos de los diversos partidos (vii), ninguno hace referencia a lo que los demás opinan o postulan; tal vez porque todos son de oposición y tenían la misma posición contraria a la ley, que era a la vez coincidente con la opinión pública mayoritaria y que finalmente los beneficia políticamente.

Aunque hay una actitud de compartir información y manifestar sus opiniones y quejas (i) no encontramos referencias a noticias o estudios que revelen un análisis completo del fenómeno. Ninguno de ellos sostuvo un diálogo sobre el contenido de la ley, ni hizo referencia a argumentaciones sólidas al respecto, sustentando su postura con razones

¹⁵ Cfr. K ROSS & T BÜRGER, «Face to face(book) Social media, political campaigning and the unbearable lightness of being there», en *Political Science*, 66 (1), 2014, p.46.

jurídicas. Aunque PPK y Toledo hicieron algunas propuestas concretas para modificar la ley, promoviendo el buen empleo y la formalización.

Las referencias a URL's donde se profundiza en el tema, son escasas. Alejandro Toledo inserta un link para compartir el comunicado oficial del partido; y Alan García comparte el link de una especialista en temas laborales. Pedro Pablo Kuczynski postea un video en el que explica su postura al respecto. Sólo estos tres tweets procuran ampliar el dominio del tema, no hay mayor referencia a un desarrollo de la cuestión.

Si se observa, en cambio, que los tweets emitidos por los políticos están generando acción e interacción (ix), son retwiteados y marcados como favoritos, por los ciudadanos que están valorando sus contenidos.

El modelo ideal de escucha recíproca en el que los políticos responden a los mensajes de los ciudadanos y conversan con ellos es minoritaria, puesto que la gran mayoría de políticos siguen una estrategia de unidireccionalidad en la que no dejan espacio para el diálogo con sus contactos¹⁶.

Los políticos han incluido las redes sociales como un instrumento más de campaña aunque no se han adaptado a las lógicas comunicativas propias del entorno online¹⁷.

4. CONCLUSIONES

Desde el análisis de la muestra, se puede concluir que los políticos peruanos no utilizan Twitter para fomentar el diálogo político, sino que tienden a usarlo como una ventana

¹⁶ Cfr. K. CRAWFORD, «Following you: Disciplines of listening in social media», en *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 23 (4), 2009, p. 525.

¹⁷ Cfr. M. VERGEER Y L. HERMANS, «Campaigning on Twitter: microblogging and online social networking as campaign tools in the 2010 general elections in the Netherlands», en *Journal of computer-mediated communication*, 18 (4), 2013, p.414

para la proyección de su discurso y de su persona pública. Twitter, para los políticos peruanos, es más visibilidad que interactividad con la ciudadanía. El uso de Twitter como herramienta de comunicación política está en el primer nivel; los políticos deben entrar a ese debate cuasi instantáneo que permiten las redes y saber escuchar a la ciudadanía y la ciudadanía debe pasar de la simple validación de opiniones a comentar y aportar valor a los contenidos en el foro virtual y sea realmente un escenario de diálogo político.

Como refiere Gutiérrez-Rubí, la “tecnopolítica” requiere de cambios: las sedes por las redes, nuevos lenguajes, nuevos patrones de comportamiento y relación, big data y micro targeting, videopolítica, gamificación, las voces son más importantes que los votos, la gestión de las emociones¹⁸.

En este contexto se aprecia polarización en torno a las figuras políticas en Twitter, ya que todos expresaron en sus tweets que estaban a favor de la derogatoria de la ley, y estos tuvieron un alto nivel de retweets y favorito. Se aprecia que los seguidores de los políticos validan y apoyan normalmente las posturas asumidas por sus líderes. Como afirman Gruzd y Roy, el fenómeno de la polarización en Twitter es complejo, pero se encuentran indicadores para afirmar que los líderes políticos suelen ser reforzados por sus seguidores en las posturas que asumen¹⁹.

BIBLIOGRAFÍA

A. ADAMS y T. MCCORKINDABLE, Dialogue and transparency: A content analysis of how the 2012 presidential candidates used twitter», en *Public Relations Review*, 39 (4), 2013, 357–359.

¹⁸ Cfr. A. GUTIERREZ-RUBÍ, *La transformación digital y móvil de la comunicación política*, Fundación Telefónica Madrid, Ariel, Madrid 2015, pp. 98-101.

¹⁹ Cfr. A. GRUZD y J. ROY, «Investigating political polarization on twitter: A Canadian perspective», en *Policy and Internet*, 6 (1), 2013, 41-42.

K. CRAWFORD, «Following you: Disciplines of listening in social media», en *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 23 (4), 2009, pp. 525-535.

T. GRAHAM, M. BROERSMA, K. HAZELHOFF, & G. VANT HAAR, «Between Broadcasting Political Messages and Interacting with Voters: The use of Twitter during the 2010 UK general election campaign», en *Information, Communication & Society*, 16 (5), 2013, pp. 692-716.

A. GRUZD y J. ROY, «Investigating political polarization on twitter: A Canadian perspective», en *Policy and Internet*, 6 (1), 2013, 28-45.

A. GUTIERREZ-RUBÍ, *La transformación digital y móvil de la comunicación política*, Fundación Telefónica Madrid, Ariel, Madrid 2015.

S. HONG, «Who benefits from Twitter? Social media and political competition in the U.S. House of Representatives», en *Government Information Quarterly*, 30 (4), 2013, 464-472.

A. LARSSON Y B. KALSNES, «Of course we are on Facebook. Social media adoption in Swedish and Norwegian parliaments», en *European Journal of Communication*, 29 (6), 2014, pp. 653-667.

M. NAAMAN; J. BOASE; Y C. LAI, «Is it Really About Me? Message Content in Social Awareness Streams», en VV AA, *Proceedings of the 2010 ACM conference on Computer supported cooperative work*. Nueva York, ACM, 2010, pp. 189-192. Recuperado el 12-06-2015 de: <http://infolab.stanford.edu/~mor/research/naamanCSCW10.pdf>.

S. OREJUELA. *La persona como estrategia de comunicación electoral. Definición de la personalización desde la comunicación política*, Universidad de Piura, Piura 2013.

K ROSS & T BÜRGER, «Face to face(book) Social media, political campaigning and the unbearable lightness of being there», en *Political Science*, 66 (1), 2014, pp. 46-62.

E. SAID y C. ARCILA, «Líderes de opinión en Colombia, Venezuela e Irán. El caso de los 20 usuarios más vistos en Twitter», en *Comunicación y Sociedad*, 24 (1), 2011, 75-100.

F. SEGADO-BOJ, J. DÍAZ-CAMPOS, y B. LLOVES-SOBRADO, «Líderes latinoamericanos en Twitter. Viejas costumbres para nuevos medios en tiempos de crisis políticas», en *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 2015, 156-173.

M. VERGEER Y L. HERMANS, «Campaigning on Twitter: microblogging and online social networking as campaign tools in the 2010 general elections in the Netherlands», en *Journal of computer-mediated communication*, 18 (4), 2013, pp. 399-419.

R. ZAMORA MEDINA, y C. ZURUTUZA MUÑOZ, «Campaigning on Twitter: Towards the ‘Personal Style’ Campaign to Activate the Political Engagement During the 2011 Spanish General Elections», en *Comunicación y Sociedad*, 27 (1), 2014, 83-106.

A STUDY ON GOVERNMENT OFFICIALS' MICROBLOG USE IN CHINA (2011-2014)

ESTUDIO SOBRE EL USO DE MICROBLOGS POR PARTE DE FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO EN CHINA (2011-2014)

Yin Le Lian Hong

The Institute of Journalism and Communication of the Chinese Academy of Social Sciences

THE RAPID GROWTH OF GOVERNMENT MICROBLOGS, ESPECIALLY THE OFFICIALS' MICROBLOGS, HAS BECOME AN IMPORTANT SOCIAL PHENOMENON AND HAD A SIGNIFICANT EFFECT ON THE CONTEMPORARY POLITICAL LANDSCAPE SINCE 2011. Compared with government agencies' microblogs responsible for issuing official statements, the officials' personal microblogs are more complicated. This paper will address four main questions: 1) what are the basic modes of current Chinese officials' microblog use? What's the role officials' microblogs are playing? 2) What kind of officials' microblogs gains more attention? 3) How to understand the triple identities of the officials' microblogs? 4) How much influence do the official's microblogs have, especially with the development of WeChat?

Through content analysis of the top ranked officials' microblogs from 2011-2014 in China and in-depth interviews with practitioners, this paper analyzes officials' use of microblog from the aspects of the modes, content, identities and social influence. This paper differentiates three modes of officials' microblog use: dialogue, monologue and following, argues that not only public issues but also soft topics make officials' microblogs more popular and demonstrates that the officials' microblogs are the combination of personal, public and agency's identities. The findings suggest that officials are attempting to use

microblog for political engagement and officials' microblogs may be changing the political mode throughout China in the future, though they only have limited social influence for now.

EL RÁPIDO CRECIMIENTO DE LOS MICROBLOGS UTILIZADOS POR EL GOBIERNO, ESPECIALMENTE LOS MICROBLOGS DE FUNCIONARIOS, SE HA CONVERTIDO EN UN IMPORTANTE FENÓMENO SOCIAL Y HA TENIDO UN EFECTO SIGNIFICATIVO EN EL PANORAMA POLÍTICO CONTEMPORÁNEO DESDE 2011. Comparados con los microblogs de los órganos de gobierno responsables de difundir comunicados oficiales, los microblogs personales de los funcionarios son más complicados. Este trabajo abordará cuatro preguntas principales: 1) ¿Cuáles son las modalidades básicas de uso de microblogs por parte de funcionarios chinos? ¿Cuál es el papel que estos microblogs juegan? 2) ¿Qué tipo de microblog de funcionarios recibe mayor atención? 3) ¿Cómo se deben de entender las tres identidades de los microblogs de funcionarios? 4) ¿Cuánta influencia tienen los microblogs de funcionarios, especialmente a partir del surgimiento de *Wechat*?

A través del análisis del contenido de los microblogs de altos funcionarios en China, en el período 2011-2014, y entrevistas a profundidad con profesionales, este paper examina el uso que los funcionarios hacen de los microblogs desde aspectos como la modalidad, contenido, identidades e influencia social. Este trabajo diferencia tres modalidades de utilización de microblogs por funcionarios: diálogo, monólogo y seguimiento; argumenta que no solo asuntos de la vida pública sino que también temas más triviales aumentan la popularidad de los microblogs; y demuestra que los microblogs de funcionarios son la combinación de identidades personales, públicas y de órganos de gobierno. Los hallazgos sugieren que los funcionarios están intentando utilizar los microblogs para el diálogo político

y que dichos blogs podrían estar cambiando el modo de hacer política en China mirando hacia el futuro, aún si por ahora tienen una influencia social limitada.

INTRODUCTION

Part of the data sources used in this work comes from recent survey on the condition of the development of Chinese government affairs' microblogs. The main investigation reports are: microblogs from National School of Administration E-government Research Center launching from February 2012, which has been three consecutive years to launch the reports, microblogs from the People's Daily online public opinion's monitoring room jointing Sina microblog since December 2011, released so far 2011-2013 annual reports, and half year report in 2014, which started in 2014, and *Government Administration Index 2014 Report* is produced by the People's Daily; People's joint Tencent company since 2012 to release the Tencent microblog report and e-government microblog events and operation manuals, etc. In 2013, the report content to public government affairs on WeChat; before, there is "public opinion and communication research laboratory" by Fudan University, and *the Chinese Government Affairs' Microblog Research Report* released on April 22, 2011, etc. Part of the data is from the statistical analysis of the official microblog.

The samples, the overall ones come from the four officials' microblogging sites microblog tracking, Sina, Tencent, the People, Xinhua. Content analysis of samples come from two stages, and one is from randomly selected 1000 microblogs by 10 famous officials from June 2011 to June 2012; the second is from the selection of 1000 microblogs by the 10 famous officials between 2013 and 2014,. The analysis level involves the number of fans,

activity, transfer rate, etc., and from the perspective of the microblog content of high forward and comments to find the content attention.

1. STAGES OF DEVELOPMENT OF CHINESE OFFICIALS' MICROBLOGS

Government affairs' microblog is developing rapidly in China, and now it has developed from the spontaneous groping stage to the stage of stable development, with the help of combination of technical, administrative and business drivers.

Starting period (2010-2011) Based on the figures of 2010, China has more than 2400 government affairs' micro blogs, and till December 10, 2010, the number in total is 50561, in the four certification of websites, Sina, Tencent, People's Daily online, Xinhuanet, in which the number of the party and government institutions' microblogs is 32358, while the one of the party and government officials is 18203. From 2010 to the end of 2011, the technical and commercial factors played the key role. It can be proved by the proportion of microblog accounts between business website and government official website. By the end of 2011, the party and government officials' microblogs on Sina and Tencent rose to a total number of 17400, while in People's Daily online and Xinhua certification the number is 803. The gap is obvious. The difference of development proportion of Institution microblog and officials' microblog in business and government site is very significant.

The registered proportion between Individuals and institutions of the commercial web site is much higher than the registered proportion of government website. The number of the registered individuals in commercial websites is much larger than the one of the government website registration. One important cause of the gap is the commercial factors. The potential benefits by the first attempt drove the subsequent development of commercial websites and

follow up. Sina said after the awareness of opportunities, they “quickly identified the government affairs microblogs as the main direction. The company organized a team, hundreds of people down to province, and every province has a special head. They start from the different system in turn, then talk to them, tell them some successful experience just like selling insurance, marketing, letting them open the account.”[1]

Outbreak period (2011-2012) By the end of the year, after the initial attempt, in 2012 China's official microblog went into the blowout period. Till December 20, 2012, the four microblogging site Sina, Tencent, People's Daily online, Xinhuanet have totally 63332 official twitter accounts, added by 45129 than in 2011, and the growth rate is 247.92% [1]¹.

Stable period (the end of 2012--the end of 2014)

Up to December 31, 2013, there are totally 75505 official micro blog accounts on 4 micro blogging sites: Sina.com, Tencent.com, people.com.cn, Xinhuanet. Compared to the year 2012, the growth rate is 19.22%. We can see the developmental curve of recent years from Figure 1. Since 2013, the usage rate of Internet applications such as micro blog has declined. The survey data of Sina Micro blog in 2014 also showed that the growth rate is only 7% in 2014 (Figure 2). The reason is that WeChat, who came out in January, 2011, developed rapidly in 2014, so the new application based on mobile Internet had certain influence on micro blogs. The overall growth rate of government affairs micro blog accounts has dropped from 776% in 2011, 249% in 2012 to 46% in 2013, and the official micro blog accounts have entered the stable period from the burst period. At the same time, official micro

¹ *Seizing microphone from the Internet: the governmental logic of the public affair microblog*, *Weekends in the South*, December 11th, 2012

blog accounts in people.com.cn and Xinhuanet have begun to increase year by year since 2012 (table 2).

2. MICROBLOG TYPES OF CHINESE OFFICIALS AND CHARACTERISTICS OF HIGH-PROFILE MICROBLOGS

Through interviews and data analysis, the research supports that microblogs of current Chinese officials can mainly be divided into three types: dialogue, monologue and occasion, whose characteristics of update frequency, interaction degrees, reasons to open, character set, ways of expression, number of followers and amounts of retransmission are in the following table.

Table 2: Micro blog types of Chinese officials and the characteristics

	update frequency	interaction degrees	reasons to open	role	ways of expression	numbers of followers and forwards
dialogue	high	high	add contact channels, exert government influence, show achievements	communicator	mixture of official and oral language	high
monologue	high to normal	low or zero	record government affairs and institution dynamics	convoyer	official	middle

Following	discontinuous	low or zero	influence from others	follower	official	low or zero
-----------	---------------	-------------	-----------------------	----------	----------	-------------

According to samples analysis of top 10 official micro blog accounts, the content of the official's micro blog is dominated by government affairs description, with work, public topics and personal life accounting for some proportion. The style of expression is distinguished from official articles, with increased number of certain network language and interjections use appearing. The degree of interaction can be divided into several levels: discuss topics of mutual interest, respond to questions of netizens, and solve realistic problems, etc.

Content analysis shows that, the official micro blog focusing on social hot issues can cause intense attention, for example, the highest transmitting micro blog of Chen Shiqu, the who is the director of Crackdown on the Abduction of Women and Children Office in ministry of public security and has more than 6, 500,000 followers, is "I support!" ([Do you support to sentence criminals who have committed serious human traffickers to death?] The public security cracked Lan Shushan series child trafficking cases and found out that he alone or with others had committed 34 cases, trafficking child from Guangxi Province and selling them to Fujian Province. Recently, the supreme law approved the death sentence, and Lan Shushan has been executed. The director of Crackdown on the abduction of women and children Office in ministry of public security @ Chen Shiqu: For criminals who have committed serious human traffickers shall be sentenced to death, or such crimes cannot be deterred. Do you support?" Up to May 22, 2015, forwards have reached 9397. In the analysis, we find that the original official micro blog is low, and most

of the blogs are forwarded with content largely current politics news. Besides, 40% content of bloggers are about current politics news (not limited to a specific field) and occupies an important proportion.

Secondly, the soft topics can also cause intense attention. Take the micro blog of Cai Qi, Minister of Organization Ministry of Zhejiang Province, as an example, whose blog “followers” are the first to break 1million. On the night of the Wenzhou high-speed train crash, Cai Qi continuously tweeted more than 30 micro blogs. At the same time of reporting on-site rescue, he also tweeted a widely mentioned micro blog: “How can we blame on the weather and technical factors after such a big accident happened? And who will pay the accident? The railway department should recall the painful experience and draw profound lesson from it: no matter how fast the railway is, safety is the first! Life can't afford to be lost!!!” The open blame of official make this micro blog be forwarded 65817 times. And the soft topics of Cai Qi, such as “watch Overheard 2...Daniel Wu, having met in Xiangshan, is really very handsome”、 “Zan ‘brother fried bread stick’! Recently, Liu Hong’an in Baoding, HeBei Province is popular. This breakfast vendor insists on using new oil to fry bread sticks,...”also get high forward rates. Thirdly, the content with service information is also popular, such as Pan Zhe, deputy county head of Gansu Province, solved the problem of unsalable vegetable, and “Jiangxi release” opened sales channels for poor sweet unsalable vegetable potatoes, etc. all the above show “information release + government affair service” have become the development trend of government affairs micro blogs, which focus on solving practical problems.

Third, microblog has a mixed attribute of public space as well as private space, which also caused mixed triple identity of official microblog. Personalization and fragmentation of

communication intensified this mixed identity. In each country, many of whose social media guides involve the problem about how to distinguish the identity of social media. This study found that those high-profile microblog of official reflects this mixed identity. Take Cai Qi for example. Cai Qi added those tags “Apple fans”, “Enterprise Tutor”, “Bolshevik”, “Old friend” on his Tencent Weibo, which fully represents this kind of mixed identity. Apart from his own job, his microblog also offers columns such as “column for sharing thoughts” and “Talking at night in weekends” to interact with netizens. Just as what Carl Marx said, the essence of man was “the ensemble of social relationship”. By covering some personal life in microblog and using private expression ways, moderate personal identity can bring more attention and form the entertainment point in microblog. However, the particularity of official microblog determines that its limitation in personal topics, opinion as well as means of expression.

Fourth is of influence. According to the hot topics of the year, official microblog occupies a small proportion. At present, official microblog hasn't played its role as an opinion leader yet, however, it widens the channels for political communication and attract more people to involve in politics.

In general, for contemporary China, official microblogs will be presenting a mixed identity of dialogue, monologue, just in time for a long time. However, with the development of media and social environment, the reform of communication followed by political reform, faced with the grown digital citizens, it can be predicted that the application of official microblogs can have a deep influence on China's political ecology.

3. SOME PROBLEMS IN THE DEVELOPMENT OF CHINA’S GOVERNMENT AFFAIRS

MICROBLOG AND THE REASONS

Admittedly, China's government affairs microblog has developed a lot. From seeking advice from netizens on microblog to working on it, microblog build a new platform for communication between government and public. At the same time, local government also has used government affairs microblog to deal with online public opinion. For example, in those events such as Japan's biggest paper maker- Oji Paper's pollution in Qi Dong, Jiang Su province, the PX(p-Xylene) program in Ning Bo, official microblog has controlled public's emotion to some extent, but there are some problems, one of which is that although government opened many microblogs but the public pay little attention to them.

Microblog fever brings the fast development of China's government affairs microblog, but behind the development, there are much formalization extension. Fewer officials really understand the nature of microblog and be skilled in it. There are many problems in government affairs microblog, one is that it is just formalized and phased as well as thematic microblog occupy a hefty portion. Second, government affairs microblog should improve its interaction with public. Most of the government affairs microblog are still in its presentation period, some of them even disappeared after signing up for the microblog. In addition, no matter of the "just in time" or "monologue" type, it didn't realize the interaction purpose of social media. Third, government affairs microblog has many kinds of problems in means of expression. Some of them are over-officialized, with language that reads just like official files, some are over-networked by using so many net words such as "qin"(honey) to attract fans. A government affairs microblogger said that instead of using "qin", "o" (paralanguage, showing intimacy) can be added at the end of each sentence to look more kinder.

There is even some rude language in government affairs microblog, when some local official microblog faced with the query of netizens, they even rudely respond: "You barked without knowing the truth". Such behaviors lead to the negative attitude for public to the development of government affairs microblog. Just as in a questionnaire about how to see the rising government affairs microblog, 73.71% of the respondents choose that this kind of microblog is just for fashion and it is a kind of show to the public, while only 6.97% of the respondents though that government affairs microblog is developing toward a good direction and those problems during it development can be resolved.

Some of these problems do not only exist in China, while some are unique to China, such as Taobao .While the large-scale and rapid development of Chinese government affairs microblog and rapid highlights the current problems that are desired to be solved. To explore the reasons, this paper argues that the main reason might be analyzed from three aspects. The first one is of the acknowledgement to the concept. The concept of contemporary communication is missing or biased. The concept of political communication in the social media age has not been set up , and the one-way transmission is still influential; The motives to open the microblog have bias, such as "The opportunity to communicate with leaders is not much, so launching a microblogging, leads a good way to intimate the relationship. Especially when doing great work, I can send a microblog to inform the leaders. It is much easier than reporting at the meeting." [1] Second is the system. It cannot be used to institutionally guarantee and normalize the social media. Third is of the technology. The lack of knowledge of media leads to no good understanding of the spread characteristics of the social media. People cannot grasp the new skill of the media. In the level of traditional media, information distribution and transmission is mainly composed to complete by professionals.

However in the level of digital technology, the individual's ability to use media will directly affect their public image, such as the emergence of pig's director. It is a case in point.

4. CONCLUSIONS

The information technology development has brought huge changes, such as reformation of relationship, which includes several levels; the relationship between the individual, individual and groups (countries, institutions, organizations and other groups at different levels); the relationship between group and group relations. Due to the fast development of social media, this reformation of relationship achieved a turning point. As the most embodied nature of Internet development, the social media in the aspect of time, space and social relations boosted the development of reformation of relationship.

In the field of political communication, social media directly brings the transformation of political communication relationship structure. It breaks the existing social hierarchies, geographical, time limiting, the relationship between individual (political figures and ordinary people) and political systems, the relationship between the political systems and institutions, the relationship between the organizations and agencies, the relationship between individuals (politicians, ordinary people) and institutions, the relationship between political figures themselves, the relationship between politicians and the public relations and so on. All have been varying degrees of changes, combined with the main part, the change of the level of language, path and different aspects. The social media has changed the global political propagation graph, which brings the political communication's turning to political exchanges. And governments and the public all over the world in different extents are knowing and welcoming the turn. How to carry forward its positive effects and avoid or

reduce the negative effects needs the close concern from both media industry and academia in a long time.

CAN CROWD-SOURCING BECOME THE DAVID'S SLING OF FUTURE JOURNALISM?

¿PUEDE EL CROWD-SOURCING CONVERTIRSE EN LA HONDA DE DAVID PARA EL PERIODISMO DEL FUTURO?

Young-Eun Moon

Division of Communication and Media, Ewha Womans University

Seunghee Lee

Division of Communication and Media, Ewha Womans University

THIS STUDY ANALYZES 'FINDING JEON DOOHWAN'S PROPERTIES PROJECT,' THE FIRST ARTICLE WRITTEN IN KOREA USING CROWD-SOURCING AS A BASIS FOR THE RESEARCH, CONDUCTED BY HANGYEORYE PRESS. The article explored the fraudulent behavior of the ex-president of South Korea (Jeon DooHwan) regarding 'hidden financial assets' which was the hottest issue of the year in South Korea in 2013.

The study aims to review the processes of crowd-sourcing journalism and the resultant article in context of the restricted reporting environment of South Korea. The study attempts to compare the depth of sub-issues, sources and types of articles from crowd-sourcing journalism with those of the articles written by traditional reporting methods.

The research was conducted by interviewing the Hangyeorye journalists in depth and by analyzing the contents of the articles, both from crowd-sourcing and traditional journalism. The time period of interest was the 4 month period from 2013.5.20, when the project was started, to 2013.9.10, when the case was completed with promise of returning all hidden properties from Jeon DooHwan's family. Reports relating to 'the hidden properties of Jeon DooHwan' from 5 major newspaper companies were analyzed.

This study is academically meaningful in attempting to empirically verify the

attribution of crowd-sourcing techniques, considered to be a possible future journalism technique, to the development of journalism in this era of rapidly changing position and range of journalism. Moreover, it underlines the necessity of open access of public data and suggests that a more active open-governance is required for the development of crowd-sourcing journalism.

EL PRESENTE ESTUDIO ANALIZA ‘FINDING JEON DOOHWAN’S PROPERTIES PROJECT’, EL PRIMER ARTÍCULO ESCRITO EN COREA UTILIZANDO EL *CROWD-SOURCING* COMO LA BASE PARA LA INVESTIGACIÓN, PUBLICADO POR HANGYEORYE PRESS. El artículo explora el comportamiento fraudulento del expresidente de Corea del Sur (Jeon DooHwan) respecto de ‘activos financieros ocultos’, que fue el asunto más controvertido en Corea del Sur durante 2013.

Este estudio pretende revisar los procesos de periodismo basado en el *crowd-sourcing* y el artículo resultante en el contexto de las condiciones restrictivas para el periodismo en Corea del Sur. El estudio intenta comparar la profundidad de las cuestiones subsidiarias, fuentes y tipos de artículos utilizados en el periodismo de *crowd-sourcing* con los artículos escritos con métodos periodísticos convencionales.

La investigación fue realizada a través de entrevistas a profundidad de los periodistas de Hangyeorye y a través del análisis de los contenidos de los artículos, tanto los que provienen del *crowd-sourcing* como de los que lo hacen del periodismo tradicional. El período de tiempo analizado fueron los cuatro meses entre el 20 de mayo de 2013, cuando el proyecto dio comienzo, y el 10 de septiembre de 2013, cuando el caso se dio por concluido, resultando en la promesa de la familia de Jeon DooHwan de devolver todas las propiedades

ocultas. Reportajes relacionados con ‘las propiedades ocultas de Jeon DooHwan’ de cinco de las principales empresas periodísticas fueron analizados.

Este estudio tiene relevancia académica pues intenta verificar empíricamente lo que se le atribuye al periodismo basado en el *crowd-sourcing*, considerado como una posible técnica futura del periodismo, para el desarrollo del periodismo en esta era de rápidos cambios tanto en la posición como en el alcance del periodismo. Además, subraya la necesidad de acceso a la información pública y sugiere que un gobierno abierto más activo es necesario para el desarrollo del periodismo basado en el *crowd-sourcing*.

INTRODUCTION

Journalism has experienced an enormous change over the past 10 years. One of the key changes that has taken place is the collapse of the media monopoly, in particular the breakdown of the advertisement revenue model and the effect this has had on the size of editorial departments. The emergence of a variety of social media such as Twitter, Facebook, Pinterest, and Instagram has also helped grey the border between news producers and consumers. Social media has started to portray the world from a new perspective, in which the producers of news are the consumers at the same time. This suggests that the producer and the consumer both need to be in constant participatory dialogue during the news making process. On that note, the research topic of this present study, is meaningful because it sums up the current environmental changes in journalism.

1. HISTORICAL OVERVIEW

Chun Doo-hwan, the former president of the Republic of Korea, was the 11th and 12th president of Korea, and seized power through a military coup in December 12, 1979.

Chun Doo-hwan, symbolizes military dictatorship and authoritarianism. During his term in office, Chun led the illegal bloody suppression at the 5•18 Gwangju Democratization Movement. After his resignation, he was arrested and charged in 1995, and was sentenced to death for alleged rebellion, treason, and insurrection in the first trial. In the subsequent appeals trial, he received a life sentence but was pardoned and released in December 1997. The courts imposed a 220 billion Won fine on Chun, for bribery under the Act on Aggravated Punishment. In light of the atrocities of Chun Doo-hwan, the *Hankyoreh Press* a Korean national newspaper introduced «crowdsourcing» in 2013 to Korean journalism in an attempt to find the hidden properties of the former president Chun before the court imposed fine expired in October 2013. As a result of this crowdsourcing an apology from the Chun family and an enactment were obtained. The *Hankyorehs'* methods were a good example of data journalism and crowdsourcing combination.¹ Although the stature and domain of journalism has changed rapidly over the last 10 year there has been little discussion conducted on crowdsourcing journalism in academia. Furthermore, there has been almost no research on the actual investigative effects and contribution of crowdsourcing in relation to the quality of news and journalism. The present study is significant in terms of time, place, and academics, as it attempts to investigate and verify the effects of the crowdsourcing method, the so-called future journalism.

2. LITERATURE RESEARCH

2.1 Crowd-sourcing journalism

¹ D.H. SHIN, «Big Data and Journalism», in *Digital Journalism*, 2013.

The term ‘crowdsourcing’ was first coined in 2006 by Jeff Howe, a visiting editor of *Wired* magazine. He defined crowdsourcing to be the «compound word of crowd and outsourcing, which refers to the act of inducing public or outside expert participation for the product or service development process through open-calls by enterprises and sharing the profit if the participants contributed to the innovation or achieving performance objectives. »² Crowdsourcing was generally mentioned at the business level by enterprises because its efficiency as a business model has been proved through various studies .³

In the field of journalism, crowdsourcing refers to the form in which a number of readers participate in news making. This means that the information is acquired through individuals on various websites, as opposed to the journalists in the traditional sense . Crowdsourcing journalism has a «structure, in which a task is proposed by a specific person, then is completed by readers after thorough planning».⁴ Given the specific task, the process of interaction between journalist and audience and between individual members of the audience is important.

Given the various definitions provided by many researchers, crowdsourcing journalism appears to be a journalism methodology that utilizes ideas, contents, and other contributions of extensive audience groups in news making. Departing from the traditional ways of journalism, which depended solely on the professional journalists to collect and analyze the data and information needed to report news, this model relies on the voluntary contribution of citizens. In particular, with the regularization of online storytelling, online

² J. HOWE, «The rise of crowdsourcing», in *Wired magazine*, 14(6), 2006, p.1-4.

³ H.K. KWON & S. H SEO, «Case study of crowdsourcing for innovation», in *Korea Technology Innovation Society Conference*, 2011.

⁴ AITAMURTO, T. & LEWIS, S. C. « Open innovation in digital journalism: Examining the impact of Open APIs at four news organizations», *new media & society*, 15(2), 2013, 314-331.

tools provided by websites have brought easy and convenient reader participation. This distinguishes crowdsourcing from reporting via e-mail or phone. Various news-sharing tools that are provided for free online further accent the advantages of crowdsourcing journalism. It was categorized the types of crowdsourcing journalism.⁵ He studied major practices that used the crowdsourcing method and categorized them into five types according to the characteristics of the news (general news / specialized news) and consumers (general public, expert/ general public +expert). The topic of the present research, « Finding Chun Doo-hwan's Properties» appears to belong to the first type among Muthukumaraswamy's five categories. However, it is different than the pure form of crowdsourcing journalism since journalists do not provide a vast amount of raw data and requests for analysis to the readers. But rather, journalists collect information already reported in the past, provide the reprocessed information, and receive reporting on the related facts from citizens. This is because the open source culture has not completely settled down in Korea despite the promotion of public data disclosure by the Korean Government through the publication principle and opening of the original policy.

2.2 Factors that determine the quality of news

The factors that determine the quality of news can be largely divided into depth and originality. Instead of merely explaining the phenomenon at hand, news with depth addresses the meaning of the situation in a social context. Summing up the previous studies related to news quality in relation to depth, the standard of the Project for Excellence in Journalism (PEJ) is found to be the most commonly used one to evaluate news quality. This standard of

⁵ K. MUTHUKUMARASWAMY, «When the media meet crowds of wisdom», in *Journalism Practice*, 4(1), 2010, p.48-65.

the PEJ focuses on three factors: coverage index-transparent sources, complexity in the viewpoints, and the number of interested parties. These factors are often used in the study of Korean Journalism.⁶

In general, sources can be divided into human sources and physical sources. However, some people argue that sources should include humans only. The related studies argue that the depth of the information provided in the news, or securing the depth of news, is closely related to the diversity of the sources. More specifically, depth can be measured by considering the following: ‘number of sources used for the news,’ ‘number of viewpoints introduced to convey the message of the news,’ and ‘number of interested parties involved to reflect such viewpoints’⁷

Another decisive factor related to depth is type of news. It has been categorized news into ‘event-centered coverage’ and ‘analysis-centered coverage.’⁸ It cannot be clearly divided into the two types of coverage; but the ‘analysis-centered coverage’ refers to coverage that addresses the background factors of the affair or statement, transformation thereof, as well as the future impact, considering the whole context. Analyzing the news articles diachronically from the beginning of the 20th century to the 1960s, the tendency for ‘event-centered coverage’ weakened while the tendency for ‘analysis-centered coverage’ strengthened.⁹

⁶ J. Y. PARK., S.C. AHN., & S.H. PARK, «The Diachronic Change of Election Report in the Coverage of the Korean Presidential Election since 1992», in *Studies of Broadcasting Culture*, 26(2), 2014, p.33-66.

⁷ J.Y. PARK, « *Newspaper analysis of front page* », Korea Press Foundation, Seoul 2006, p. 147- 220.

⁸ K. G. BARNHURST & D. MUTZ, «American journalism and the decline in event-centered Reporting», in *Journal of Communication*, 47(4), 1997, p.27–53.

⁹ M. SCHUDSON, M. (1998). « The public journalism movement and its problems». The politics of news. *The news of politics*, 1998, 132-149.

In addition, a factor that determines the news quality is ‘originality.’ It refers to using self-developed ideas in order to distinguish from reporting information provided by the usual sources such as a spokesperson of the news beat. The originality of news can be determined by considering whether the contents of the news are based on opened information only, or were partially reprocessed, exclusively acquired, or independently developed. It was distinguished the originality of news through the following categories: opened information (news entirely relying on the information open to all media through press releases from organizations or other relevant agencies that deal with matters related to incidents, accidents, or government policy), reprocessed information (news reinforced with additional information after additional coverage on the relevant matters, as opposed to merely having the contents provided by the organizations and agencies), exclusively acquired information (exclusive news coverage on the information provided by a specific source to one media company), and independently developed information (news investigated independently by a journalist)¹⁰

Furthermore, previous studies suggested various external factors that affect depth. It was discovered statistical significance between coverage on presidential elections and news quality by performing a cross tabulation analysis on the time of the election and depth.¹¹ From the study, it was found that national events like elections can add depth to the news. As such, various factors affecting depth have been proposed through previous studies but the effects of reporting forms like crowdsourcing have not been addressed yet. Therefore, the

¹⁰ K. H. LEE & Y K. CHUNG, «Chung Comparison of Korean and American Newspapers’ Front Pages: Analysis of Sources Based on the Reporting Areas and Writing Styles», in *Journal of Korean Communication Studies*, 52(4), 2008, P.25-49.

¹¹ J. Y. PARK., S.C. AHN., & S.H. PARK, «The Diachronic Change of Election Report in the Coverage of the Korean Presidential Election since 1992», in *Studies of Broadcasting Culture*, 26(2), 2014, p.33-66.

present study attempts to verify the ways the crowdsourcing method can make contributions to journalism by analysing the depth and originality of news of national interest, such as the hidden properties of Chun Doo-hwan.

3. RESEARCH QUESTION

Based on the literature review, research questions were posed as the following:

RQ 1. Depth of News

1-1. Is there a difference in the number of sources between newspapers that used/did not use the crowdsourcing method?

1-2. Is there a difference in the number of interested parties between newspapers that used/did not use the crowdsourcing method?

1-3. Is there a difference in the type of news between the newspapers that used/did not use the crowdsourcing method?

RQ 2. Originality of News

2-1. Is there a difference in originality between the newspapers that used/did not use the crowdsourcing method?

2-2. What kind of sub-issues about Chun Doo-hwan's hidden properties were covered by newspapers that used/did not use the crowdsourcing method?

4. RESEARCH METHOD

4.1 Subject Media for Analysis

Five major daily newspapers of Korea were selected as the subject of analysis. The selected Korean newspaper companies are *Chosun-ilbo*, *JoongAng Ilbo*, *Dong-A Daily News*, *Hankyoreh Press*, and *Kyunghyang Press*. While *Chosun*, *JoongAng*, and *Dong-A* are three conservative newspapers, *Hankyoreh* and *Kyunghyang* are more progressive ones (Korea

Press Foundation, 2007). Since these newspapers are frequently discussed when analyzing the situation of Korean media, the present study considered that it is appropriate to categorize them as the representative newspapers of Korea.

4.2 Analysis Period and News Sampling Method

The period of analysis was four (4) months from May 20, 2013 to September 10, 2013, which corresponded to the period from the date the family of Chun Doo-hwan apologized to the public to the date the case was closed with the promise that they will return the hidden properties. The news was collected from the newspaper websites if the newspapers provided the online news service (the *Chosun Ilbo* and the *JoongAng Ilbo*). For others, the article search service of Media Gaon, provided by the Korea Press Foundation, was used. An e search for ‘Chun Doo-hwan’ was performed for each newspaper. A total of 295 articles were analyzed as research subjects.

4.3 Analysis Criteria and Tools

4.3.1 Depth

In order to measure the depth of news, the type of news, number of sources, and number of interested parties were set as the analysis categories based on the previous studies. This was because understanding an overall situation was considered necessary, in addition to referring to the coverage standards of the US newspapers. The factors to be measured for depth were derived and partially modified from the classification method of Lee and Chung (Korea Press Foundation, 2007), which summarized the concepts presented in previous studies. The same method was used to identify factors for reliability and originality.

① The Sources

Sources refer to all channels through which information is obtained, in order for journalists to write articles (Lee, 2005; Korea Press Foundation, 2007; Mencher, 1991; Rich, 2003). Traditionally, sources were divided into human sources and data sources (Mencher, 1991). Thus, the number of sources was coded only, and the sources were not divided by name. Then the existence of a speaker was examined for sources and analysis was done for expressions like ‘~ stated that ~’ or ‘according to ~’. A source appearing repetitiously in one article was counted as 1. The average number of appearances in a single article by a person (or a group) was analyzed by using the Independent Sample T-Test.

② The Interested Party

An interested party refers to the principal agent related to the information being delivered through an article (Park, 2006; Korea Press Foundation; 2007; PEJ, 2008). It is distinguished from the individual source for having collective meaning according to the interests. High quality news needs to exhibit both fairness and balance when covering conflicts. Based on the description, the present study borrowed the definition of the interested party from previous studies, in which it is defined as «the principal agents or groups mentioned in the news having different interests» (Korea Press Foundation, 2007). If the representative of an organization or an agency speaks on behalf of the organization, the representative and the organization are considered as one entity. For example, from the sentence, ‘the family of Chun Doo-hwan announced that they will pay the entire forfeit. 000 lawyer stated that ’ the number of the interested party is counted as one because the lawyer spoke on behalf of the family of Chun Doo-hwan.

③ Type of News

As for the analysis of news type, the categorization by Barnhurst and Mutz (1997), ‘event-centered coverage’ and ‘analysis-centered coverage,’ was borrowed as a general tool. Event-centered coverage refers to coverage focusing on the reporting of the facts, while ‘analysis-centered coverage’ addresses the background factors of the affair or statement, transformation thereof, as well as the future impact, considering the whole context.

4.3.2 *Originality*

The originality of news can be divided in terms of the contents and expression presented in the article. Opened information refers to news entirely relying on the information open to all media through press releases from organizations or other relevant agencies that deal with matters related to incidents, accidents, and government policies. Reprocessed information refers to news reinforced with information after additional coverage on the relevant matters, rather than merely having the contents provided by the organizations and agencies. Exclusive news refers to the coverage on the information provided by a specific source to one press. Expressions like ‘exclusively acquired by us’ can be found in this kind of news.

4.4 *Analysis of Contents*

With regard to the originality of coverage on Chun Doo-hwan’s hidden properties, sub-issues were coded to compare which newspaper company focused on covering which sub-issue. As an inductive method, the main ideas were extracted from major news headlines, which were then summarized to establish the main framework for analysis. The sub-issues were divided into 11 categories, which were ‘investigation,’ ‘family situation and properties,’ ‘real-estate slush fund,’ ‘artwork/cultural business slush fund,’ ‘corporate collusion slush fund,’

‘relatives slush fund,’ ‘Chun Doo-hwan Forfeit Law,’ ‘voluntary payment announcement,’ ‘former president Noh Taewoo,’ ‘public and overseas responses,’ and ‘others.’

4.5 Reliability between the Coders

For the analysis of contents, two students in a Master’s program in journalism participated in the coding. The degree of consistency between coders was verified for 30 randomly selected articles from the entire sample. Cronbach’s coefficient alpha was verified for sources (0.991) and the interested parties (0.974); as a result, the value of alpha for the entire reliability came out to be 0.983, which is greater than the value for ‘excellent.’ Accordingly, each coder coded articles that were individually divided.

5. Results

One-way analysis of variance (ANOVA) was performed to examine the difference between the number of sources used by newspaper companies that used crowdsourcing and those that did not use crowdsourcing. The difference in the number of sources, interested party were not statistically significant. In order to examine the difference in the type of news between newspapers, a chi-square test was performed. As shown in Table 3, the value of chi-square came out to be 7.260, which is not statistically significant at the significance level of $p=0.05$ ($df=4$, $\chi^2=13.61$). Therefore, there was no difference in the type of news between newspaper companies.

A Chi-square test was performed to verify whether there was a difference between newspapers for exclusive coverage. As shown in Table 4, the value of chi-square came out to be 23.043, which means that the exclusive coverage showed a significant difference between newspapers at the significance level of $p=0.05$ ($df=8$, $\chi^2=5.38$).

<Table 1> Difference in the exclusive coverage

	Exclusive coverage			Total
	Opened	Reprocessed	Independently developed	
ChosunIlbo	49(75.4%)	14(21.5%)	2(3.1%)	65(100%)
JoongAngIlbo	36(64.3%)	17(30.4%)	3(5.4%)	56(100%)
DongAIlbo	29(61.7%)	13(27.7%)	5(11%)	47(100%)
Hankyoreh	32(43.2%)	25(33.8%)	17(23%)	74(100%)
KyungHyang	35(63.6%)	13(23.6%)	7(13%)	55(100%)
Total	181	82	34	297

($\chi^2 = 23.043$, $p < .05$)

More specifically, newspapers that did not use crowdsourcing showed a higher ratio (63.6%~75.4%) for opened information, whereas *Hankyoreh Press*, a newspaper that used crowdsourcing, had a relatively even distribution of ratios for each criteria: coverage using opened information (43.2%), coverage using reprocessed information (33.8%), and exclusively developed coverage (23%). Compared to the companies that did not use crowdsourcing, the ratio of exclusively developed coverage (3.1%~13%) came out to be higher in *Hankyoreh Press*, with the ratio value of 23%. While other newspapers relied heavily on the opened information, *Hankyoreh Press*, which used crowdsourcing, reprocessed opened information and independently developed news items. Thus, it can be interpreted as a multi-faceted attempt to cover news in relation to Chun Doo-hwan's hidden properties.

Regarding Chun Doo-hwan's hidden properties, each newspaper was analyzed on the sub-issue that it stressed. As shown in Table 2, each newspaper was found to have emphasized covering 'investigation' related issues followed by 'real-estate related slush fund.' A noteworthy point is that the *Hankyoreh Press* gave major coverage to 'artwork/cultural business related slush fund,' which was not covered heavily by newspapers that did not use crowdsourcing. In addition *Hankyoreh Press* had dominant coverage on the 'corporate collusion related slush fund,' which was rarely covered by other newspapers.

However, ‘former president Noh Taewoo’ and ‘public/overseas responses’ were covered at a relatively low ratio compared to other newspapers.

<Table 2> Sub-issues statistics

	ChosunIlbo	JoongAngIlbo	DongAIlbo	Hankyoreh	Kyunghyang
Investigation	13(20%)	7(13%)	6(13%)	13(18%)	10(19%)
Family situation and properties	11(17%)	12(21%)	3(6.4%)	11(15%)	6(11%)
Real-estate slush fund	8(12%)	9(16%)	6(13%)	7(9.5%)	7(13%)
Artwork/cultural business slush fund	6(9.2%)	5(8.9%)	5(11%)	11(15%)	4(7.5%)
Corporate collusion slush fund	1(1.5%)	1(1.8%)	0(0%)	8(11%)	1(1.9%)
Relatives slush fund	12(18%)	10(18%)	14(30%)	9(12%)	11(21%)
Chun Doo-hwan Forfeit Law	2(3.1%)	7(13%)	4(8.5%)	5(6.8%)	3(5.7%)
Voluntary payment announcement	4(6.2%)	0(0%)	3(6.4%)	4(5.4%)	5(9.4%)
Former President Noh Taewoo	6(9.2%)	3(5.4%)	1(2.1%)	1(1.4%)	5(9.4%)
Public and overseas responses	0(0%)	1(1.8%)	3(6.4%)	0(0%)	1(1.9%)
Others	2(3.1%)	1(1.8%)	2(4.3%)	5(6.8%)	0(0%)
Total	65(100%)	56(100%)	47(100%)	74(100%)	53(100%)

6. CONCLUSION

The first crowdsourcing project ever to be conducted in Korea, ‘Finding Chun Doo-hwan’s Properties,’ was successfully introduced to Korea’s journalism, gaining much attention from the audience. In the present study, crowdsourcing journalism introduced by *Hankyoreh* was analyzed empirically. As a result, depth factors for news, number of sources, interested parties, and type of news did not show a difference between newspapers that used and did not use crowdsourcing. Only the criterion used to measure originality and exclusivity showed a significant difference. The significant result in the originality implies that crowdsourcing played an important role in investigating original issues and further discovering various sub-issues to the higher issue, ‘Chun Doo-hwan’s hidden properties.’ In fact, *Hankyoreh Press* used crowdsourcing to report and cover sub-issues, such as artwork/cultural business-related slush fund and corporate collusion related slush fund,

which were not covered by newspapers that did not use crowdsourcing. Thus, *Hankyoreh* expanded the scope of investigation of truth regarding Chun Doo-hwan's hidden properties.

The significance of the present study is in presenting an empirical basis for an indication that crowdsourcing contributes to improvement in news quality. Information gathered by numerous nonprofessional journalists has resulted in newspapers becoming a more powerful media than ever. This can be useful in investigating national scandal. The introduction of the crowdsourcing method to cover Chun Doo-hwan's hidden properties not only played an important social role, such as inducing voluntary payment of illegal properties by the Chun Doo-hwan family and initiation for the establishment of relevant laws, but also resulted in enhanced originality. However, this study only dealt with the quality issue of news in relation to crowdsourcing journalism through an empirical approach. More detailed research shall be conducted on the keys to success and various possibilities of combining crowdsourcing and corruption problems. Owing to digital technology, the media environment is experiencing an extensive change in the new media era. Crowdsourcing journalism can become a survival strategy for the press since it has the potential to produce distinguished and competent news.. Therefore, it can be considered a breakthrough for journalism that has reached its limits and a new trend toward a more advanced form of journalism.

BIBLIOGRAPHY

B. BROOKS, G. KENNEDY, D. MOEN, & D. RANLY, *News reporting and writing (7th ed.)*, Bedford/St.Martin's Press, New York 2002.

B. KOVACH & T. ROSENSTIEL, *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect*, Three Rivers Press, CA 2007.

C. RICH, «*Writing and Reporting News: A Coaching Method(4th ed.)*», Thomson Wadsworth, Australia 2003.

- D.H. SHIN, «Big Data and Journalism», in *Digital Journalism*, 2013.
- H.K. KWON & S. H SEO, «Case study of crowdsourcing for innovation», in *Korea Technology Innovation Society Conference*, 2011.
- J. HOWE, «The rise of crowdsourcing», in *Wired magazine*, 14(6), 2006, p.1-4.
- J.K. LEE, *Basic news reporting*, Tree& forest , Seoul, 2005.
- J. ROSEN, «Public Journalism as a Democratic Art», in Cheryl Gibbs (ed). Dayton, *Public journalism: theory and practice-lessons from experience*, Dayton, OH : Kettering Foundation, 1997.
- J.Y. KIM , «Achievements and Challenges of Crowdsourcing Journalism : Case Study of The Hankyoreh and Newstapa's Projects» in *Social Science Research*, 25(3), 2014, p.205-224.
- J.Y. PARK, *Newspaper analysis of front page*, Korea Press Foundation, Seoul 2006, p. 147- 220.
- J. Y. PARK., S.C. AHN., & S.H. PARK, «The Diachronic Change of Election Report in the Coverage of the Korean Presidential Election since 1992», in *Studies of Broadcasting Culture*, 26(2), 2014, p.33-66.
- J.Y. PARK & Y.S. LEE, «Quotation & Attribution : A Comparative Study of Korean and U.S. Newspapers», in *Journal of Korean Communication Studies*, 51(6), 2007, p.439-468.
- K. G. BARNHURST & D. MUTZ, «American journalism and the decline in event-centered Reporting», in *journal of Communication*, 47(4), 1997, p.27-53.
- K. H. LEE & Y K. CHUNG, «Chung Comparison of Korean and American Newspapers' Front Pages: Analysis of Sources Based on the Reporting Areas and Writing Styles», in *Journal of Korean Communication Studies*, 52(4), 2008, P.25-49.
- K. MUTHUKUMARASWAMY, «When the media meet crowds of wisdom», in *Journalism Practice*, 4(1), 2010, p.48-65.
- M. MENCHER, *News reporting and writing (5th ed.)*, Wm. C. Brown Publishers, Dubuque, IA. 1991.
- M. SCHUDSON, M. (1998). The public journalism movement and its problems. The politics of news. *The news of politics*, 1998, 132-149.
- Y.M.YOO, S.H.KIM, & Y.S.SHIM, «Blogs and Global Public Sphere: The Possibility of a Blogosphere for the Collective Intelligence» in *Journal of Cybercommunication Academic Society*, 28(2), 2011.
- Y.S. HWANG, *Crowdsourcing and Journalism*, Korea Press Foundation, Seoul 2011.

**Part 4: Transparency and Open
Government**

**Parte 4: Transparencia y gobierno
abierto**

NEWS AGENCY AND DIGITAL JOURNALISM: WHAT ABOUT SECURITY POLICIES?

AGENCIA DE NOTICIAS Y PERIODISMO DIGITAL: ¿QUÉ HAY DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD?

Sergio Ricardo Quiroga

Chair, Latin-American Communication Thought (ICAES)

sergioricardoquiroya@gmail.com

*“In appreciation of the teachings and knowledge of Professor Alfredo Bisquert founder of
Communication Studies in San Luis”*

IN THIS PAPER WE INTEND TO STUDY HOW POLICE AND SECURITY INFORMATION IS PRESENTED BY THE NEWS AGENCY, SAN LUIS. WE EXAMINED THE PRODUCTION OF POLICE AND SECURITY INFORMATION PRODUCED IN 2013 BY THE SAN LUIS NEWS AGENCY (ANSL), A STATE NEWS PLATFORM CREATED TO DISSEMINATE GOVERNMENT NEWS IN THE PROVINCE OF SAN LUIS, ARGENTINA, IN 2012. Media are responsible for transforming society's entertainment and education, allow us to access remote regions, change our perception of time and space and perform a sensitive role in social life due to their permanent presence and their influence in the construction of individual and collective identities.

In this Research we use theme and content analysis. We use content analysis in order to review texts, to allow us the chance to arrive, not only to their meaning, but also to gather information about the mode of their production. The approach is to view formalized texts not only as signs of the meaning known to the issuer, but also as signs that speak of that same issuer, and which provide clues on how they produce their texts.

Decision-making bodies only seem to have initiatives that come from a physical-functional dimension in police and security matters. Those refer exclusively to improving detachments, delivery of police vehicles, and operational controls. That vision is diffused by the state news agency and does not contribute to the promotion of ideas and debates about citizen participation in security policies.

EN ESTE TRABAJO PRETENDEMOS ESTUDIAR CÓMO LA INFORMACIÓN POLICIAL Y DE SEGURIDAD ES PRESENTADA POR LA AGENCIA DE NOTICIAS DE SAN LUIS. HEMOS EXAMINADO LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN POLICIAL Y DE SEGURIDAD PRODUCIDA EN 2013 POR LA AGENCIA DE NOTICIAS DE SAN LUIS (ANSL), UNA PLATAFORMA ESTATAL DE NOTICIAS, CREADA PARA TRANSMITIR INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN LA PROVINCIA DE SAN LUIS, ARGENTINA, EN 2012. Los medios de comunicación generan cambios en el entretenimiento y educación de la sociedad, nos permiten llegar a regiones remotas, han cambiado nuestra percepción del tiempo y desarrollan un rol importante para la vida social debido a su permanente presencia e influencia en la construcción de identidades individuales y colectivas.

Para esta investigación utilizamos el análisis de tema y contenidos. Utilizamos el análisis de contenidos con la intención de revisar los textos y extraer no solo su significado sino también información sobre el método de su producción. El enfoque recae sobre textos formalizados, no solamente como símbolos del significado conocido por el emisor, sino como símbolos que hablan sobre el mismo emisor, y que proveen pistas sobre como producir textos.

Las iniciativas y progreso en asuntos policiales y de seguridad de los órganos que toman decisiones parecen tener una dimensión físico-funcional, que se refiere exclusivamente a la mejora de destacamentos, la entrega de vehículos policiales y los controles operacionales. La visión de las agencias estatales de información es difusa y no contribuye a la promoción de ideas y debates sobre la participación de nuestros ciudadanos en las políticas de seguridad.

INTRODUCTION

Studies that address the communication and management of government communications in state apparatuses have grown strongly in recent years in Argentina and Latin America. Recently, there has been a spate of interest in how state agencies relate to the media, and strategies used in the search for more transparency in government action towards citizens, conducted by several authors¹. The media, when choosing subjects, construct representations of reality, but not all of them have the same power or ability to set the agenda². In the long run, they organize the way the world is perceived, understanding that the media tells people what to think and creates hierarchies in issues of importance. The study on the influence of media on public opinion in the Spanish field has been done and published by Ferreres in 2009.

Despite the proliferation of studies on government communication, dynamics and functioning of state bodies of state management, the way they chose their agendas and their

¹ See BROSIUS (1995), ARANES USANDIZAGA (1996), ELIZALDE, FERNANDEZ PEDEMONTE Y RIORDA (2006) y GOMEZ MONPART (2013). There are also studies on the ideology of the media in CASAFÚS (1972) and the construction of the agendas of the media made by SHAW (1979), MCCOMBS (2006), RUBIO FERRERES (2009) and LA ROSA, (2013).

² MCCOMBS (2006).

relationship with government strategies has been a subject of little research. This research examines the agenda of police and security news at a state digital media that has become a multimedia platform that serves other mass-media platforms. We intend to study how police and security information is presented by the San Luis News Agency (ANSL), a mass media state organization. Here, we examined the production of police and public safety information produced in 2013 by the San Luis News Agency (ANSL) established for transmitting government information in the province of San Luis, Argentina in 2012. San Luis is a province of Argentina in the region of Cuyo, located in the center of Argentina, and since December 1983 is governed by the Justicialist Party (Peronist), who's undisputed leaders are brothers Adolfo and Alberto Rodríguez Saá. In December 2012, the latter, a political dauphin of the Claudio Poggi group became governor of San Luis, and promised a renewal and modernization of state management.

The main media of San Luis, are "*El Diario de la República*" and the state television *Canal 13 San Luis*, privileged representatives of government advertising, but that have limitations on the information generated that comes from their modes of production and the organization of sources. "*El Diario de la República*" belongs to the brothers Rodríguez Saá group. Both mass media, along with the News Agency of San Luis (ANSL) are a relevant government outreach circuit of government communication and the main vehicle for advertising.

1. MEDIA AND NEW TECHNOLOGIES

The media generate transformations in the entertainment and education of society, allow access to remote regions, change our perception of time and space and develop a sensitive role in social life because of the permanent presence and influences in the

construction of individual and collective identities. New Technologies of Information and Communication have a significant impact on the processes of creation and change of current public opinion and where traditional media, text messages, emails, blogs, and other spaces of internet, significantly influence the daily lives of people in relation to their age, social status, level of education and studies. The network is no longer a simple technological environment but has become a growing element of social participation, privacy aside, and is becoming a complex and globalized era where people exchange ideas, build knowledge, and establish relationships at different levels.

The media make visions of reality with differences and similarities in information processing and in the agenda that is presented daily. The complexity of reality, the presence of multiple perspectives, influenced by the perception of individuals and historical subjects refer to the problems posed by Giovanni Sartori's thesis on the sub-information (insufficient reduced excess information) and misinformation (distortion information) taking into account the over-representation of the social summit as a news source, context in which local, provincial or national news present their views and vision of reality³. In general, the political, economic and social elites impose the subjects and objects of the agendas and informative topics are diverted towards dominant social and community values.

2. OPEN GOVERNMENT IN THE COMMUNICATION SOCIETY

The media that comes from the conduct of the democratic state and as part of a government-run media serve to provide public information to citizens; providing information and news about public matters, so that all citizens can have access to information. It is desirable that the public knows the governance of those who have chosen to manage the state

³ SARTORI, G. (1998).

transparently, promote communicative exchange, ensure the protection of personal data, allow for accountability to citizens, improved organization, classification and management of documents and contribute to the democratization of society under the full rule of law. Government communication brings together a set of processes with strategic actions seeking to communicate and to assert the interpretation or frame of government on a given topic. The function of the frame is to define a given problem and put it in correspondence with a solution, while existing in parallel with competing frames of other actors in the public space.

There is a perspective that puts government communication characterized by actions that formalize governments, to communicate and build consensus on what they do, pretending to publicize and gain acceptance of their projects, policies, achievements and also their difficulties. Under the development of government communication, it is relevant to the analysis of the opportunities and constraints experienced by many social actors as governments, media and citizens from structural, contextual and organizational factors. Communication from the strategic perspective should be structured based on clear objectives and targets to be developed, taking into account a complex and changing reality in which the different actors are involved in the political scene with contradictory discourses, including the government, with their differences and contradictions⁴.

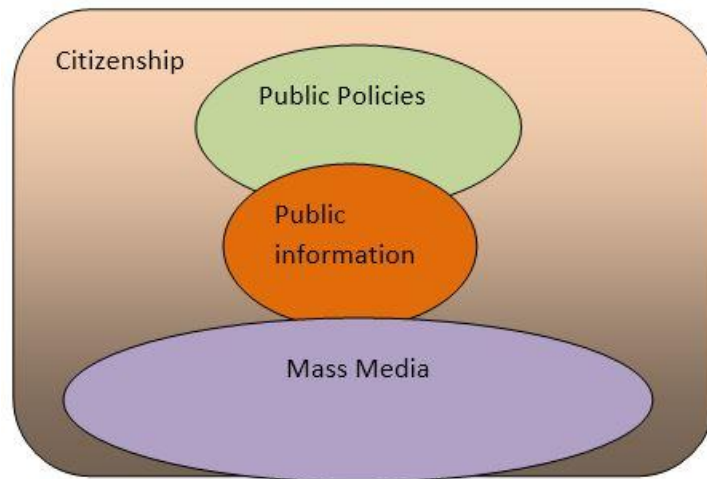
In the way for those exploring the frameworks set by men, social configurations, we propose here a scheme of interrelation of social coercive forces that men exercise over themselves, seeking recognition of the presence of groups-actors in government

⁴ ECHEVARRIA & MAURICE (2013).

communication processes. They are interrelationships of human and social performances traversed by power.

They are:

- Public information
- Public policies
- Mass Media
- Citizenship



2.1 Security Policies in Democracy as Public Policies

The state modernization has come to democratic development places where governments face a multiple challenge. Governments must respond to new management standards where values such as efficiency, transparency and citizen participation are prioritized. The state becomes an active communicator to build bridges of communication with its citizens and thus achieve a strengthening of democracy in two ways. On the one hand, ensure access to public information, and secondly, know about activity performed by their representatives. Public policies are the actions and programs of a government and constitute the answers that the State can give to the demands of society, in the form of rules, institutions, services, public goods or services. Every democratic government needs the

commitment and support of society. The legitimacy and representation of a government is given by the results of the election process, but in the management of government actions and plans, they are forced to constantly communicate and justify their decisions and their view of reality.

3. GOVERNMENT JOURNALISM

It is through the use of government communication, and in this particular case the government agency, which they seek to fulfill the purpose of transmitting and to assert the interpretation or the frame of government on a special topic. It tries to propose a vision of reality to build a consensus that legitimizes government decisions⁵.

Reporting agencies are organizations that produce news with reporters in different places, information that is immediately transmitted to the newsroom. Agencies are usually private companies that sell information to subscribers, who pay according to the news services: National information, international and graphic service. The technological-development of Internet, fax, satellite, telephone, fiber optics and computers has contributed to the growing volume of information in circulation. The international news agencies are companies working all day producing information for the newsroom and then for the publishers, who are responsible for checking it. In recent years, especially in Argentina through provincial governments, there has been an increase of national and provincial governments to establish news organizations and news agencies in order to publicize their activities and actions in a way that is more convenient to their interests, intentions and acting

⁵ ENTMAN (1993) emphasizes that the frames still in four places - journalists, receivers, texts and culture, journalistic frames are linked to news texts.

more like tools of government marketing, that as a tool or factor of transparency and dissemination of public policies.

4. METHODOLOGY

For this research we use the theme and content analysis. We use content analysis looking to review the texts that gives us the chance to know not only their meaning but also information about the mode of production. The approach is formalized texts not only as signs of a meaning known to the issuer, but also as signs that speak of the same issuer, which provide clues on how to produce a text.

5. ANSL

On March 23, 2012 the San Luis News Agency (ANSL) was created in the province of San Luis, Argentina, an instrument of government information intended as a media organization. ANSL (www.agenciasanluis.com) was organized around the development of a website that provides news content to the media using different platforms (text, audio, image and audiovisual production), socializing access to information. The site not only provides information to the media and journalists but also to the general public, apart from becoming a competitor of the media that provides information in a context of limited technological development of media and journalistic-poor information initiatives in the province of San Luis. Designed exclusively as mass media to serve other mass media covering government information, the San Luis News Agency (ANSL) has become a promotional tool of government information consulted not only by journalists and media, but also by citizens. On the home page (<http://www.agenciasanluis.com/>) the main menu appears organized with the following links: "society, police, entertainment, sports, media, provincial policies, contact". All these issues-organizers offered include provincial state and provincial police

news will be modified according to the subject and news media pressure. ANSL said as a premise, that it is required as media, to generate tools to ensure access to information for diverse audiences. ANSL also has a newsletter distributed by email for all the people who subscribe from the website.

In 2014 they were the initial screen and organizers links - "society-today-show-sports-mundial2014-intercollegiate-audios-videos-Canal13 and more." The first image is displayed in a web portal is the first thing readers see. This is the full screen with the most relevant information ordered by the date of publication.

While the average was intended to provide information for other mass media, ANSL acts as a media outlet providing general information to the public, and the information can be referenced by other media for free. There is no academic research about the mass media who works with ANSL information, and about the characteristics of the audience of this multimedia digital platform. The information provided by the ANSI is generated by the communication departments of the various ministries. One of the channels of direct communication that the government press office of the provincial government has, is a *Whatsapp* list where information, announcements and official statements to journalists are provided.

5.1 Characteristics of police information

Gómez Monpart (2013) said that the major newspaper handicaps facing the complexity constitute the rush, the scarcity or lack of diversity of sources, synthesis, simplistic language, dependence (of powers, theories and concepts) simplification and the little time that journalists have. These characteristics of news production can be extended to the journalistic production. Police information that the mass media catastrophically expose,

over-represents the violent crimes against people. The media displayed against insecurity as representation and narration of the violence, sometimes with reactions to specific state institutions and aberrant acts. The trends of media reporting crime as a fact of exception, have changed to reporting crime as an everyday event, shown on radio and television newscasts and newspapers. Communication is an important dimension of the problems of security and is relevant when it comes to raising the public security policies element. The crimes and their impact on society appear daily on midday television newscasts in Buenos Aires, Argentina. Criminal activities are contrary to civility and civic coexistence and the media treatment based on real media events. The information on crimes is necessarily selective, since it is impossible to cover them all. There are some regular patterns that make murder have more space in the media while other crimes do not. La Rosa indicates that the stranger, less is known about the author, or when a woman participates in an incident, greater coverage exists⁶.

Information on public policy in general and security policies in particular, is a key dimension of face perception of what the media calls "insecurity" and causes the protests of citizens in big cities. The media exposure of crime is almost always an insidious form of discrimination and is a social representation of threat. Since state management is appropriate when the police mentioned thematic core discuss security and public safety policies against the media perception of crime.

6. SOURCES AND MEDIA COVERAGE: PRESENCES AND ABSENCES

The police news coverage of the medium is usually done in two ways: through announcements made by various executive branch officials regarding the execution of works

⁶ LA ROSA (2013: 93).

and building construction, improving dependencies, visiting detachments, police operations and the installation of mobile and video surveillance cameras, and through traditional journalistic accounts of some incidents that violate social norms of civility or constitute a misdemeanor. The police news displayed on the ANSL in 2013 refer generally to material improvements and police operations that are announced in official acts converted into key events.

6.1 The rise of democracy and police emergencies

Mass media did not give journalistic coverage, in August 2013, to a number of barracks of the Police of the Province of San Luis where wage increases were requested. This ended, on August 6, with a demonstration of about a hundred people, including troops and their families, against the San Luis Police Center. That event turned nasty for citizens and the provincial government but did not received coverage in the state media. According to *El Diario de la República*, the first of the barracks happened in Villa Mercedes, in the Regional Unit II and then extended to the Regional Police Office of Concarán in the afternoon, replicating in Merlo, Tilisarao and the city of San Luis⁷. In the demonstration, the police asked for an improvement of their salaries.

The ANSL did not report the conflict, but continued with the same subject line of security and police news, covering police operations, improvements in the works at police stations and an official visit to one of the police offices. In December 2013, Argentina lived a series of police rebellions in provinces where they demanded better wages and better equipment. The police rebellion was also a traumatic event for Argentinian society; with

⁷ See El Diario de San Luis - 07/08/2013. Accessed 10/09/2013- <http://diariolaciudaddesanluis.com/?p=6988>

some criminal acts such as looting, decrease in security and even dead people. On November 14, 2014 a police demonstration was prepared in Cordoba, Argentina, organized through cellphone messages, creating an unusual and deliberative state police. This would continue the following days, until Monday December 2, when the Foot Guards came, preventing the entry or exit of vehicles and starting a strike that did not get any response from the government. The "*police protest*" spread to several provinces where police were fueled by low wages and poor working conditions. Some governments of provinces, faced with police pressure, recognized the poor state of police salaries and amidst that pressure, increased police salaries.

On December 9, a group of policemen from the province of San Luis, with their family, began a protest asking for a raise in front of the central building of the police in San Luis, asking for a basic salary of ten thousand pesos (when they earned between three thousand and four thousand), while the rest of police personnel continued with their security functions.

Because of the situation, there were some attempts of looting in the city of San Luis and Villa Mercedes that were thwarted by police that stopped between seventeen and twenty people respectively. Security measures were taken at both sites after those events. In other places, there was rioting, looting and pillaging just like in the city of Cordoba.

The governor of San Luis gave a strong speech about the dictatorship referring to the breakdown of social peace and the strengthening of democracy, text published on the website of the news agency in December 11, 2013.

Peace and security was maintained in San Luis by police who had a basic salary - the least - to 3500 pesos (more or less 400U\$S), about two hundred US dollars, in a context of

rising inflation that Argentina has lived for years, insufficient as recognized by the national government and that has increased significantly since January 2013. The mass media in Argentina, generally echoed the police demands and recognized the excessive pressure, informing the people about what was happening in their communities and cities. The police protests overshadowed the Argentinean democracy, their claims were fair, but it remains unclear as police and security forces must claim for very low wages.

6.2 Managing Security organizations

The news agency partially relieved intervention in the Superior Institute of Public Security (ISSP) of San Luis, made of Intervening Commission chaired by the Vice-Governor of San Luis Jorge Diaz. The Commission should develop a plan within ninety days, for organizational improvement in the ISSP for certain administrative disorganization. The news was published in the media on 20 August 2013 under the title "The team that will accompany the Vice-Governor is named⁸". The intervention ordered by the Governor of San Luis, Claudio Poggi, established between its foundations that it was "*necessary to carry out a comprehensive review of the organization and functioning institutional and curriculum design, to adapt to new needs and requirements, safety requires time*» published on the website of agency in August, 2013.

7. DISCUSSION AND SOME CONCLUSIONS

News coverage of the state agency exposes what appears to be part of a strategy to persuade the government of the province, and a clear limitation on the right to information

⁸ See www.agenciasanluis.com in August, 2013.

for citizens. Possibly the dissemination of government activity is accompanied by other actions, constituting a clear strategy for public imposition of the *Poggi brand*.

Thematic appeared on police and security issues in ANSL shows that their main thematic is conducting material works and construction of buildings, improving dependencies, visiting police commissioners, police operations and delivery of mobile video surveillance. The police news in ANSI in 2013 refers to materials and police operations improvements. The mass media did not cover police barracks in early August 2013, and the excesses or police rebellions that occurred in December to consider them outlaws and was raised in some sectors of the citizen debate over whether the police or security agencies have the right or possibility of a work stoppage, like any other group of workers. The news coverage of police and security in general, barely addresses the public policies related to security issues, the strategic security plan and citizen participation. Coverage is not sufficiently transparent and public policies formulated are based on a single source: the Ministry of Security and state agencies.

The initiatives and progress for the people in police and security matters made by decision-making bodies seem to have a physical-functional dimension, referring exclusively to improving police stations, delivery of police vehicles, and operational controls. That vision is diffused by the state agency for information and does not contribute to the promotion of ideas and debates about the citizen participation in security policies. As police news coverage, the media presented in their narratives the "*micro world*" of San Luis peace and happiness. Social or emerging tensions generally do not come to light in the state media, only a province generally characterized by social peace. The impregnation of social order in this way to narrate and tell the public actions of the government generates a magnification of

achievements and a myth of public works, but then do not correspond with the stories displayed. The government agencies should use their own media to give more information to citizens about public security policies and seek greater citizen participation as an important element for urban safety. The media landscape is problematic when the editorial guidance in drafting or dissemination of news collides with ethical principles of professional practice of the multiplicity of voices, respect for diversity of sources and impartial treatment of information in the media.

Public Communication Policies should aim to create more and better information to citizens. Public media must recognize the existing social diversity while providing sensitive information to citizens, and must diversify their sources to obtain quality information. Citizens have the right to know about decisions adopted for the state who manages their budgets, their policies, etc., and the governments of any order, should publicize their actions and government actions to develop a democratic and transparent society.

BIBLIOGRAPHY

A. LA ROSA. *Construcción de la agenda Mediática. Una mirada al interior de la organización*. Facultad de Ciencias de la Comunicación, Turismo y Psicología. USMP. San Martín de Porres, Lima 2013.

C. ECHAVARRÍA, V MAURIZI. «La comunicación gubernamental: ¿herramienta para la legitimación de políticas o condición de posibilidad de la participación ciudadana?». V Encuentro Panamericano de la Comunicación. Companam 2013, Córdoba, 2013. Accessed 22/08/2014 http://www.eci.unc.edu.ar/archivos/companam/ponencias/Comunicaci%C3%B3n,%20Pol%C3%ADtica%20y%20Derechos%20Humanos/ComunicacionyPolitica_echevarria.pdf

E. LOPEZ-ESCOBAR. *Una contribución a la investigación sobre los efectos agenda setting en los medios de comunicación*, in *Sphera Pública*, 2007 special number. Murcia, España. Págs.195-214.

E. SHAW. «Agenda-setting and mass communication theory», in *Gazette, International Journal for Mass Communication Studies*, vol. XXV, nº 2, 1979, p.96-105.

G. SARTORI. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

- J. ARANES USANDIZAGA, «*La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática*», in ZER. Revista de Estudios de Comunicación-Komunikazio Ikasketen Aldizkaria Abendua, 1996.
- J. CASAFUS, *Ideología y medios de comunicación*. Barcelona: DOPESA, 1972.
- J. GÓMEZ MOMPART. «*Complejidad Social y Calidad informativa: hacia un periodismo glocal*», in Revista Austral Comunicación, págs. 219-238. 2013. Accessed 19/07/2014 (<http://www.austral.edu.ar/ojs/index.php/australcomunicacion/article/view/77/8>)
- J. RUBIO FERRERES. *Opinión Pública y Medios de Comunicación. Teoría de la Agenda Setting*. In Gazeta de Antropología, N° 25 /1, 2009. Accessed 02/02/2015 http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.html
- L ELIZALDE, D. FERNÁNDEZ PEDEMONTE, M. RIORDA. *La construcción del consenso*, La Crujía. Buenos Aires, 2006.
- M. EDELMAN. *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- M. MCCOMBS Y D. SHAW. The agenda setting function of mass media", en *Public Opinion Quarterly*, 1972.
- M. MCCOMBS. «*Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo*», en JENNINGS BRYANT y DOLF ZILLMANN, *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*. Barcelona, Paidós, 1996.
- M. MCCOMBS. *Estableciendo agenda*. Editorial Paidós. Barcelona. 2006.
- M. WOLF. *La investigación de la Comunicación de Masas*. 3era. Reimpresión, 1996. Paidós, Barcelona.
- R. M. ENTMAN. «*Framing: towards clarification of a fractured paradigm*», in *Journal of Communication* 43(4), 1993.
- S. QUIROGA. «*Periodismo y políticas de seguridad. Presencias y ausencias*». Del 6 al 8 de Agosto del 2014. Congreso ALAIC 2014. Lima (Perú) – ISSN 2179-7617, 2014. Accessed 03/09/2014 <http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/Programaci%C3%B3n-GT3.pdf>
- S. QUIROGA. «*Um estudo de uma agencia de prensa estatal: agendas y competência*». Vozes e Dialogo (Brasil). 01, n. 13 Pág. 132-141, 2014. Accessed 15/12/2014 <http://www6.univali.br/seer/index.php/vd/article/view/5294/3257>
- S. QUIROGA. *Comunicación y Seguridad Pública. Propuestas para la participación ciudadana*. EAE, 2013.

DE LA CENSURA PERIODÍSTICA A LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA EN LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE

FROM JOURNALISTIC CENSORSHIP TO INFORMATION TRANSPARENCY IN THE AGE OF UNCERTAINTY

Dra. Patricia del Carmen Aguirre Gamboa
Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana
Patrice994@hotmail.com

Dra. María del Pilar Anaya Ávila
Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana
Pilagre@yahoo.com.mx

Dr. Javier Casco López
Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana
Javiercasco67@yahoo.com.mx

Mtro. Juan José Domínguez Panamá
Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana
Jack_panam@hotmail.com

Dra. Rossy Lorena Laurencio Meza
Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Veracruzana
Loelau_uv@hotmail.com

EL PERIODISMO ENTRÓ EN CRISIS, LA GENTE HA DEJADO DE CREER EN LOS MEDIOS, YA NO SE PUBLICA LA VERDAD, AHORA ES COMENTADA Y DICHA POR LA SOCIEDAD CIVIL, QUE HA DESMITIFICADO AL PERIÓDICO, A LA RADIO, A LA TELEVISIÓN, COMO LOS MEDIOS QUE ANTES DECÍAN Y DEFENDÍAN LA VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN. La información en su modalidad impresa, auditiva o visual como en su versión digital, siendo esta última un poco más abierta al manejo de la información, pero con ciertas restricciones, mientras que la información proveniente de los medios tradicionales esta maniatada por grupos en el poder y el crimen organizado.

Como sociedad civil, se detecta que los intereses de algunos periodistas y empresas mediáticas guardan una estrecha relación con el grupo de poder en el gobierno, al punto de callar o censurar la verdad (Nada nuevo). Los ciudadanos empiezan a conferirle mayor importancia a portales o páginas informativas o a redes sociales sobre lo que acontece a nivel local, estatal o nacional, se vive un momento en que se le da voz a quiénes antes no la tenían y ahora comunican lo que está sucediendo.

Esta ponencia tiene como objetivo dar a conocer el momento de crisis que existe en los medios de comunicación ante la inseguridad y la poca credibilidad que se tiene de ellos, mientras que la transparencia informativa ha quedado en duda. Desde la academia trata de explicar cuál es la percepción que tiene la sociedad en torno al momento de inmediatez informativa que se vive.

La comunicación es parte del trabajo colaborativo del cuerpo Académico Estudios en Comunicación e Información, dentro de una de las líneas que cultiva: Reingeniería de la comunicación.

JOURNALISM IS IN CRISIS. PEOPLE NO LONGER BELIEVE IN MEDIA, TRUTH IS NO LONGER PUBLISHED, IT IS NOW COMMENTED AND TOLD BY CIVIL SOCIETY THAT HAS DEMYSTIFIED NEWSPAPER, RADIO AND TELEVISION AS MEDIA THAT PUBLISHED AND DEFENDED VERIFIED INFORMATION. Printed, audiovisual or radio information, as well as its digital version, with this last one being a little more open in the managing of information, but subject to certain restriction, while information that comes from traditional media is tied by groups of power and organized crime.

Civil society detects that the interests of some journalists and media companies are closely related to government powers, to the point that they silence or censor the truth (nothing new). Citizens are starting to give more importance to news websites or social networks about what is happening on a local, state or national level. We are living in a moment where the ones that did not have a voice, are being given one and now they can communicate what is happening.

This work aims to shed light on the moment of crisis media is undergoing faced with the climate of insecurity and lack of confidence in them, while informative transparency is called into question. From academia, we try to explain how society perceives the information immediacy that we are living.

This paper is part of a collaborative work of the *Cuerpo Académico de Estudios en Comunicación e Información*, as part of one of its lines of Research: Communication Reengineering.

INTRODUCCIÓN

Hoy día, la sociedad civil demanda conocer el actuar de sus gobernantes y funcionarios públicos, sin embargo, los intereses económicos, compromisos personales e incluso la apatía de las empresas mediáticas, así como la falta de garantías a los comunicadores, generan una suerte de incertidumbre en torno a la indagación periodística. Las noticias que se dan a conocer a través de los medios tradicionales o digitales carecen de objetividad y veracidad, debido a la inmediatez con que se deben de propagar, a fin de crear expectativas en la audiencia.

El afán por informar y crear una opinión pública sobre los temas de interés para la población se ha dejado de lado. La manipulación que se ha hecho a veces a favor y otras en contra de la libertad de expresión ha generado una sociedad carente de información fidedigna, a tal grado que son cada día más los que buscan en medios alternos como las redes sociales noticias que satisfagan sus necesidades informativas.

Se dice que el periodismo comienza con el reportero, quién a su vez hace uso de sus fuentes, indaga sobre registros y documentos, realiza entrevistas y en gran medida hace uso de su observación profesional. El periodismo nace por satisfacer la necesidad humana de mantenerse informada, como señala Carlos Marín¹, en su Manual de Periodismo señala que es una forma de expresión social sin la cual el hombre conocería su realidad únicamente a través de versiones orales, resúmenes, interpretaciones, relatos históricos y anecdóticos. Los medios por otra parte tienen la función social de hacer que este periodismo genere cuadros críticos en la sociedad. En otras palabras hacer de la información un bien común.

Si bien, para efectuar una indagación fidedigna y un análisis sistemático se requiere de definiciones limitadas y objetivas, por este motivo, la investigación realizada tuvo como propósito general describir la percepción, la diversidad del oficio, el alcance y las limitaciones que tiene el campo periodístico en varias regiones del estado. Los hallazgos de esta investigación son altamente cualificables, ya que destaca la importancia de los diversos trabajos periodísticos en ámbitos que en años anteriores no se atrevían a decir ni los medios, ni los periodistas, las conclusiones apuntan a la contribución social, a la responsabilidad de los medios, a la investigación periodística, a la conformación de la agenda, la especialización

¹ C. MARÍN «Manual de Periodismo» Editorial Grijalbo México, D.F. 2004

y principalmente a la realización de un periodismo libre, sin censura en tiempos de incertidumbre.

Los medios de comunicación cumplen un papel importante y prioritario dentro de la sociedad, sirven de puente informativo entre los acontecimientos cotidianos que describen el día a día. Según Dittus², se han erigido en «la fuente más importante de observación de la realidad con que cuenta el individuo para enterarse de cuáles son las opiniones dominantes y cuáles las que conducen al aislamiento. Es decir, no influirían en cómo pensar, sino en cuándo hay que hablar o quedarse callado».

En este sentido es necesario entender que el periodismo es esa actividad cotidiana de aprehender el mundo, a través de su presea más valiosa: La información. Mireya Márquez³ cita:

«Hemos de entender a la cultura de hacer periodismo como la interacción de elementos individuales (creencias, hábitos y métodos), organizacionales (demandas de las salas de redacción, prácticas y rutinas institucionalizadas) y ocupacionales (sistema de valores y principios normativos universales) con las condiciones que genera el sistema mediático comercial en México. Para fines de este artículo, solo nos abocaremos a los aspectos de la cultura periodística que tienen que ver con roles profesionales y prácticas de reporteo».

Resulta ineludible decir que en los últimos cinco años las condiciones laborales de muchos periodistas han empeorado y eso afecta la posibilidad de oponer resistencia a un acto

² R. DITTUS «La opinión pública y los imaginarios sociales: hacia una redefinición de la espiral del silencio». *Revista Athenea Digital*, No. 7, pág. 66. 2005 El URL de este sitio es: <http://antalaya.uab.es/athenea/num7/dittus.pdf>

³ M. MÁRQUEZ «Valores normativos y prácticas de reporteo en tensión: percepciones profesionales de periodistas en México». Cuadernos de Información 30, pág. 66 México, D.F. 2012

de censura. Censurar es parte de la actividad cotidiana que realiza el individuo, lo aplica a cada momento, se retracta, se auto justifica, y no dice lo que piensa, así pues cuando lo llevamos más allá de la interiorización hacia un conglomerado humano llámese sociedad y esta tiene canales para informar y que obedecen a grupos de poder y de ideología, la tarea se complica, ¿qué decir? ¿Cómo decirlo? ¿Por medio de que canales se transmite la información? ¿A qué sectores se da la noticia?

Tarea nada fácil, el periodismo informa, dice la verdad, trata de ser objetivo, se compromete con las causas sociales, un medio local tiene como lema «la noticia en el momento que sucede», esto es un ideal válido, sin embargo en cada etapa social, los medios se ajustan a políticas y a los intereses del momento.

En los últimos cinco años en México, los periodistas se cuestionan sobre su quehacer laboral y cuestionan a su vez el actuar del Estado entorno a la forma en que se ejerce el periodismo. En otras ocasiones han considerado que el gobierno es la entidad que ha estimulado la censura en medios de comunicación y lo que es aún más grave el silencio informativo de algunos periodistas, al verse coartados en su afán de comunicar a la población y al ver en peligro el libre flujo de información.

1. LA CENSURA EN DIVERSOS SENTIDOS

El periodismo entró en crisis en la sociedad veracruzana, la gente ha dejado de creer en los medios locales de comunicación, ya no son considerados como portavoces de la veracidad, los han desmitificado, ahora se informan y le dan valor de credibilidad al fenómeno del momento: Las redes sociales.

¿Qué ha sucedido para que la gente ya no crea en los medios locales? El gobierno ha acondicionado que se dice, ha comprado a los reporteros, no es raro, los tiempos en que

vivimos se han teñido de sangre hacia el periodismo y el crimen organizado ha empezado a dominar la información y a los grupos de poder político.

Objetividad e imparcialidad, solo quedan de nombre, la sociedad civil demanda información, y al no tenerla empiezan a detectar los intereses de algunos periodistas y empresas mediáticas que guardan estrecha relación con el gobierno municipal, estatal y federal, al punto en que callan o censuran el acontecer cotidiano. Así los ciudadanos empiezan a conferirle mayor importancia a portales o páginas informativas o a redes sociales sobre lo que acontece a nivel local, estatal o nacional, se vive un momento en que se le da voz a quiénes antes no la tenían y ahora comunican lo que acontece, son los mal llamados reporteros ciudadanos, ellos cumplen con lo que su deber moral les permite, denunciar lo que ven.

Si la censura periodística llegó y se hace hoy en día más perceptible, la sociedad trata de desnudar la información y la verdad, se da una transparencia hasta dónde se puede y se auto permite (¿autocensura?), efectivamente, cada quien dice y lo que quiere decir, según sus creencias, sus valores y su ideología, vivimos en la era de la incertidumbre, socialmente nos bombardeamos con información no comprobable, nos falta seguridad, afirmamos lo que no es, y creamos inquietud, no tenemos certeza, las redes sociales hacen su papel, consumimos a través de la pantalla, somos táctiles, medio leemos y afirmamos y creamos cadenas informativas sin la certeza de comprobación.

Por ello la intención de que esta comunicación de a conocer el momento de crisis (siempre se ha dado) que viven los medios de comunicación ante la inseguridad y la poca credibilidad que ofrecen a sus consumidores tradicionales de noticias, la llamada “transparencia” informativa ha quedado en entredicho. Desde la academia haremos un estado

de reflexión para entender el momento en que se vive, cuál es la percepción que tiene la sociedad al momento de inmediatez informativa a través de las redes sociales y su consumo.

1.1 *Censura en México*

Hablar del periodismo en México hoy en día es referirse a un escenario de desolación y muerte al que sólo los más osados informadores o los que ya es imposible deslindarse de su actividad periodística consecuente, se atreven a continuar. Es hablar de inseguridad, secuestro, amenaza, represión, censura y autocensura.

México hoy en día ocupa los reflectores mundiales en narcotráfico y muy ligado a ello el ejercicio de la información. El asesinato a periodistas es un tema que se ha vuelto el monstruo que opaca las brillantes labores de los gobiernos mexicanos de la última década.

Desde el estado Roman Gubern⁴ señala que:

«La censura estatal es aquella ejercida por algún organismo o institución emanados del poder legislativo, ejecutivo o judicial del Estado [...]. Es la censura por antonomasia, cuyo objetivo principal es la restricción administrativa a la libertad de información o expresión que se fundamente en el poder ejecutivo y de él recibe su legitimidad».

México es considerado como el lugar más peligroso para ejercer el periodismo, ya que muchos medios han cerrado sus talleres ante la inminente ola de violencia que ha impactado al gremio periodístico. Son ya muchas las sanciones, despidos y amenazas que han recibido los profesionales de la información que por temor a ser víctimas de la violencia generada por grupos de la delincuencia organizada o por los diversos grupos de poder, han tenido que exiliarse a otras ciudades o bien han optado por aceptar la censura y lo que es peor

⁴ R. GUBERN La censura. Función política y ordenamiento jurídico bajo el franquismo (1936-1975), col. «Historia, Ciencia y Sociedad» No. 166 pág. 9-10 Barcelona, España 1981

autocensurarse. Por ello muchos periodistas han decidido acatar las directrices que el mismo gobierno le proporciona sobre cómo debe trabajar, a fin de ejercer su profesión, aunque esto no los exime de laborar en medio de la descomposición social.

Ante este escenario desolador para el periodismo en México, queda la pregunta ¿Qué hacer en un ambiente hostil y peligroso para una profesión tan apasionante como lo es el Periodismo?

En este sentido Correa⁵ señala que la autocensura:

«como elemento esencial, el ejercicio de un poder coercitivo superior y ajeno a quien toma la decisión, al punto de inhibir su voluntad. También se dice que la autocensura es la decisión de un medio de suprimir informaciones de conveniencia pública por presiones o intereses de índole distinta. Para los periodistas se manifiesta en el momento en que dejan de reportar porque asumen como presente y concreto el veto futuro y virtual del editor; y para el editor, ocurre cuando este no puede publicar información que libremente haría en otra circunstancia».

1.2 Casos de censura en México

Según el documento presentado el 24 de Marzo del 2015, por Artículo 19⁶, denominado Estado de Censura, en México un periodista es agredido cada 26.7 horas. Hace referencia que en el año 2014 se registraron alrededor de 326 ataques contra comunicadores y cinco reporteros fueron asesinados presumiblemente por realizar su labor. Muchas de estas agresiones provienen del gobierno y de otros grupos Veracruz ocupa el tercer lugar. Tan sólo en la entidad gobernada por Javier Duarte (Veracruz) han ocurrido un sinnúmero de agresiones a comunicadores. Y es considerado como el estado más peligroso para ejercer el periodismo.

⁵ C. CORREA, M. GUANIPA, Y. CISNEROS, et all. <<Libertad de expresión: una discusión sobre sus principios, límites e implicaciones>>. Editorial CEC, SA. Caracas, Venezuela 2007

⁶ Organización Artículo 19 Estado de Censura 2015 El URL de este sitio se encuentra en: <http://www.article19.org/>

A la fecha ya son más de 12 periodistas asesinados a lo largo de tres años y aunque su muerte no queda clara, todo apunta a que murieron debido al ejercicio de su profesión.

Luis Castrillón⁷, a través de su artículo «Agresiones y asesinatos de periodistas en Veracruz» y publicado en la Revista Replicante, hace referencia a un estudio realizado por la investigadora Celia del Palacio, titulado «Violencia y medios de comunicación». En él se presenta un listado de 11 periodistas asesinados en el periodo comprendido del año 2011 a diciembre de 2014 y de otros dos que se han sumado en el 2015. Entre los periodistas asesinados se encuentran: Noel López Olguín, *La Verdad de Jaltipan*, Noticias de Acayucan, 1 de junio de 2013, Miguel Ángel López Velasco, *Notiver*, 20 de junio de 2011, Misael López Solana, *Notiver*, 20 de junio de 2011, Yolanda Ordaz de la Cruz, *Notiver*, 26 de julio de 2011, Regina Martínez, *Proceso*, 28 de abril de 2012, Guillermo Luna, *Veracruz News*, 3 de mayo de 2012, Gabriel Huge, *Notiver*, 3 de mayo de 2012, Esteban Rodríguez, *AZ*, 3 de mayo de 2012, Víctor Báez Chino, *Milenio*, Reporteros Policiacos, 14 de junio de 2012, Gregorio Jiménez de la Cruz, *Notisur*, 11 de febrero de 2014, Octavio Rojas Hernández, *El Buen Tono*, 12 de agosto de 2014, y Moisés Sánchez, *La Unión*, Medellín de Bravo, 2 de enero 2015.

2. LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA EN EL QUEHACER PERIODÍSTICO Y LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE

Si bien los orígenes de la incertidumbre surgen en el campo de la Economía, a través del libro *The Age of Uncertainty* (La era de la incertidumbre, 1977) del economista estadounidense John Kenneth Galbraith⁸, en el que se describe la reflexión sobre la era de la

⁷ L. CASTRILLÓN, «Agresiones y asesinatos de periodistas en Veracruz» Revista Replicante. Junio 2015. El URL de este sitio es: https://www.google.com.mx/webhp?source=search_app

⁸ J. K GALBRAITH «The Age of Uncertainty», Boston, Houghton Mifflin Company, 1977.

incertidumbre en una época de desarrollo de la llamada sociedad de consumo de masas, el autor planteaba la contradicción en la que vivía la población estadounidense, ya que se encontraba entre la elevada oferta de bienes de consumo y la pobreza en servicios sociales. Esta incertidumbre como tal, dio lugar a una sociedad medrosa, timorata y frágil, carente de toda protección. Años más tarde este concepto evoluciona y se analiza desde diversas perspectivas y disciplinas del saber humano. Hoy la incertidumbre se concibe como ese estado para referirse a todos los momentos y circunstancias actuales instaladas en todas las esferas de la actividad humana que carecen de certeza o certidumbre.

Esta carencia no es la excepción sobre todo cuando se habla de periodismo y transparencia informativa. Hoy los medios de comunicación por lo menos en México y en cada entidad federativa del país venden una falsa idea de estabilidad social, económica y política, la sociedad ha empezado a desmitificar a los tradicionales medios de comunicación, el papel de la veracidad en nuestros días lo tienen las distintas redes sociales. Los medios no crean certezas por el contrario dejan más dudas en el individuo, la información ha dejado de ser la materia prima del quehacer periodístico y se ha convertido en un instrumento de censura y poder.

Por otra parte se encuentra el auge del concepto transparencia informativa. ¿Para quién? ¿Para quienes? El periodismo ha cambiado su paradigma de noticia cotidiana a noticia del momento oportuno, el periodista de calle ha sido superado por el ciudadano que trae a la mano tecnología de punta, llámese celular y registra lo que otros no ven, los medios impresos han cambiado su utilidad tangible a intangible, han creado sus propios medios virtuales y es ahí donde el transeúnte se vuelve el “reportero oportuno”, escribe, toma foto y lo sube a la red social, sin necesidad de entrar en un medio.

Para que esta información sea valiosa señala Irene Montaña⁹ (2003) en su artículo «Medios de comunicación y transparencia» se requiere no sólo de una escasa o abundante circulación, sino también la aceptabilidad de su circulación, es decir su uso social. La comunicación se convierte así, en un fenómeno complejo, que involucra la producción y reproducción, pero también los modos de transmitir los recursos simbólicos (ideas o productos) de una sociedad en movimiento.

3. PERIODISTAS SIN CENSURA

Parte de esta investigación se alimenta con el trabajo de campo realizado a través de entrevistas a periodistas pertenecientes a las diversas regiones del estado de Veracruz.

Según las opiniones vertidas los temas que más inciden en materia de censura *«son aquellos en donde se pone en riesgo la integridad física, ya sea porque publicaste algo que no debías o porque se tomó una foto a alguien»*. Señala un periodista de la región centro del estado.

«Hoy en día el gremio informativo vive en la incertidumbre total, el constante miedo, los homicidios, las desapariciones forzadas y demás atentados contra los periodistas, a veces contra la propia familia, te hace pensar que conviene mejor exiliarse como lo han hecho otros compañeros». (Comentario de un periodista radiofónico de la región sureste del estado).

Por parte los periodistas locales, se enfrentan cotidianamente al efecto viral de las redes sociales, ellos han caído en la comodidad de conferirle credibilidad a estas plataformas virtuales y han dado pie a que la sociedad no los respete. Solamente sobresalen aquellos que en el manejo de la información van creando una opinión un tanto crítica.

⁹ I. MONTAÑO «Medios de comunicación y transparencia». Revista Hipatia de Alejandría. Universidad Autónoma de Coahuila, pág. 99 México. 2003

« ¿Por qué? Porque las condiciones sociales son “liquidas”, según las palabras de Zygmunt Bauman. Esto es: No hay terrenos firmes sólo la pluralidad desordenada y sin sentido. En consecuencia, los medios que están creando opinión (Aristegui en México, Die Zeit en Alemania por poner dos ejemplos) son los que están aprovechando ese vacío de certidumbre», señala el periodista de gabinete de comunicación universitaria.

4. A MODO DE REFLEXIÓN

Hemos transitado por un sinfín de circunstancias y acontecimientos a lo largo de la historia. Siempre se ha pugnado por la libertad de expresión al igual que las garantías por el derecho a estar informados.

Transparencia informativa desde los medios implica dar a conocer una realidad neutral, opuesta a la censura, ajena a subjetividades desde el momento en que se describe un suceso. Los periodistas han dejado esta labor debido al entorno que permea su quehacer cotidiano. Han tenido que guardar y a veces callar una información ante la imperante censura y solo dan a conocer lo que conviene al grupo en el poder.

Los medios han dejado de ser la voz del pueblo, ya no son los formadores de una opinión pública crítica, las mismas noticias sin importancia, las mismas mentiras que solo obedecen a la conveniencia de quien paga por la información. La propuesta es hacer un periodismo transparente, comprometido, que genere información de calidad para las diversas audiencias.

Aquí viene la falta de certeza de lo que vemos y escuchamos en la televisión, la radio o la prensa, socialmente vemos que el diálogo abierto no existe, mientras en las redes sociales ese coloquio se da y es el termómetro de la opinión pública cibernética que está siguiendo el tema de interés.

BIBLIOGRAFÍA

C. MARÍN «Manual de Periodismo» Editorial Grijalbo México, D.F. 2004

C. CORREA, M. GUANIPA, Y. CISNEROS, et al. «Libertad de expresión: una discusión sobre sus principios, límites e implicaciones». Editorial CEC, SA. Caracas, Venezuela 2007

J. K GALBRAITH «The Age of Uncertainty», Boston, Houghton Mifflin Company, 1977.

I. MONTAÑO «Medios de comunicación y transparencia». Revista Hipatia de Alejandría. Universidad Autónoma de Coahuila, pág. 99 México. 2003

L. CASTRILLÓN, «Agresiones y asesinatos de periodistas en Veracruz» Revista Replicante. Junio 2015. El URL de este sitio es: https://www.google.com.mx/webhp?source=search_app

M. MÁRQUEZ «Valores normativos y prácticas de reporte en tensión: percepciones profesionales de periodistas en México». Cuadernos de Información 30, pág. 66 México, D.F.

ORGANIZACIÓN ARTÍCULO 19 (2015) Estado de Censura El URL de este sitio se encuentra en: <http://www.article19.org/>

R. DITTUS «La opinión pública y los imaginarios sociales: hacia una redefinición de la espiral del silencio». *Revista Athenea Digital*, No. 7, pág. 66. 2005

El URL de este sitio es: <http://antalaya.uab.es/athenea/num7/dittus.pdf>

R. GUBERN La censura. Función política y ordenamiento jurídico bajo el franquismo (1936-1975), col. «Historia, Ciencia y Sociedad» No. 166 pág. 9-10 Barcelona, España 1981.

DEFENSA DE LAS AUDIENCIAS. LA EXPERIENCIA DE LOS OMBUDSMEN DE LOS MEDIOS EN MÉXICO, EN EL MARCO DE LA REFORMA DE LAS TELECOMUNICACIONES

DEFENSE OF THE AUDIENCE. THE MEXICAN MEDIA OMBUDSMEN EXPERIENCE, UNDER THE FRAME OF TELECOMMUNICATIONS REFORM

Mtra. María de Lourdes López Gutiérrez
Universidad Panamericana, Ciudad de México
mllopezg@up.edu.mx

Dra. María Teresa Nicolás Gavilán
Universidad Panamericana, Ciudad de México
mnicolas@up.edu.mx

EN MÉXICO, EL DESARROLLO DEL APARATO MEDIÁTICO SE DIO BAJO LA LÓGICA DE LA EMPRESA. LOS MEDIOS PÚBLICOS HAN TENIDO UN CRECIMIENTO ASIMÉTRICO CON RESPECTO A LA COMUNICACIÓN PRIVADA Y ES POR ELLO QUE LOS DERECHOS DE LAS AUDIENCIAS NO FUERON ASUNTO ATENDIBLE SINO HASTA LA ÚLTIMA DÉCADA.¹ A la luz del artículo 6º constitucional, que consigna la libertad de expresión y el derecho a la información, surgió la iniciativa de la protección de los derechos de las audiencias, establecidos en el título undécimo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En México los medios públicos, que son minoría en términos de cobertura y alcance, cuentan con un defensor de audiencias y solo un medio comercial cuenta con un

¹ B. SOLIS. «Los derechos de las audiencias» en *Revista El Cotidiano* 158. Noviembre-diciembre, 2009. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Pags. 31-34

ombudsman². Su ausencia en los medios comerciales es sintomática de la situación de la comunicación en México.

Este trabajo tiene como objetivo documentar las experiencias de los defensores de audiencias de los medios en México en el contexto de la nueva reglamentación de telecomunicaciones y ante audiencias poco conocedoras de sus derechos. Pretendemos responder a los siguientes cuestionamientos.

¿Cuál es la especificidad del defensor de audiencias en el contexto mexicano? ¿Qué papel juegan las propias audiencias en el ejercicio de sus derechos? ¿Qué escenario podemos esperar con la instalación de defensores en medios comerciales?

IN MEXICO, THE DEVELOPMENT OF THE MEDIA APPARATUS HAPPENED UNDER A BUSINESS LOGIC. PUBLIC MEDIA HAVE EXPERIENCED ASYMMETRICAL GROWTH IN RELATION TO PRIVATE MEDIA AND BECAUSE OF THIS, THE RIGHTS OF THE AUDIENCE WHERE NOT A MATTER OF CONCERN UNTIL THE LAST DECADE.³ Article 6 of the Constitution protects freedom of expression and the right of information, and from it emerged the initiative to protect the rights of the audience, as established in chapter 11 of the Federal Telecommunications and Radio Broadcasting Act (*Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*).

² J. REPOLL. «En defensa propia. El papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales» en *Derecho a Comunicar*. Asociación Mexicana de Derecho a la Información AMEDI. No. 5. Mayo-agosto 2012. Pags. 98-108

³ B. SOLIS. «Los derechos de las audiencias» en *Revista El Cotidiano* 158. Noviembre-diciembre, 2009. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Pags. 31-34

In México, public media, which are a minority in terms of reach and coverage, have audience advocates but only one private media company has an ombudsman. Their absence from commercial media is a symptom of the situation of communications in Mexico.

This work aims to document the experiences of audience advocates in Mexican media, under the context of new telecomm regulation and faced with audiences that know little about their rights. We seek to answer the following questions:

¿What is the specific nature of the audience advocate in the Mexican context? ¿What is the role of the audience itself in the exercise of their rights? ¿What scenarios can be expected from the establishment of advocates in commercial media?

INTRODUCCIÓN

« ¿Qué puedo hacer frente a una avalancha de contenidos que me vienen por todos lados y que yo no sé si alguien se ha tomado la molestia de aquilatar, medir, analizar el impacto del sentido de estos mensajes?»⁴

El siglo XX fue el escenario del crecimiento de los medios de comunicación y de su instalación como vías conocimiento del entorno. La prensa, el cine, la radio y la televisión, han sido en la historia moderna los escaparates que permiten al individuo abreviar información y encontrar múltiples formas de entretenimiento. A través de los géneros informativos o de ficción, los medios proveen los marcos de referencia en los cuales sucede la interacción social, ocupan un lugar preponderante en los procesos sociales, son actores fundamentales del ejercicio del poder e inciden de manera definitiva en la dimensión personal

⁴ Felipe López Veneroni, Defensor de las audiencias de Canal 11, en entrevista realizada para este trabajo.

y social de los individuos quienes han sido considerados como receptores, públicos o, en una concepción más moderna, audiencias. La ética, la normatividad y los códigos de conducta de quienes producen mensajes son un reflejo de la responsabilidad que implica el acto de comunicar a través de un medio masivo o social.

Pero, ¿qué hay del lado de las audiencias?

La atención a las audiencias encuentra su primera huella en un consejo de prensa en Suecia, cuna de la figura del *Ombudsman* en 1809, quien atendía a los lectores de los periódicos del reino. Posteriormente, en Estados Unidos, en 1967 fue nombrado el primer defensor de lectores del Louisville Times y el Courier-Journal. Desde entonces, el defensor de los lectores se hizo un presente en una treintena de periódicos norteamericanos.⁵

En 1980 se crea la ONO (Organization of News Ombudsmen), con 50 miembros de 11 países: Brasil, Canadá, Colombia, Israel, Italia, Japón, Paraguay, Sudáfrica, España, Reino Unido y Estados Unidos.⁶

Esto fue llevado a los medios electrónicos, ya con la aceptación del término *Ombudsman* entendido como el defensor de los derechos de las audiencias.

Beatriz Solís, quien fuera defensora de las audiencias de Radio Educación indica que el derecho a la información es un derecho humano, universal, que significa la posibilidad de emitir recibir e investigar informaciones y opiniones. Implica obligaciones y facultades de quien produce y emite información pero también de quien la recibe.

⁵ F.V. PAUWELS. «Las defensorías de las audiencias en América Latina: hacia un diálogo crítico y constructivo entre medios y públicos». ALAIC, 2014. Perú.

⁶ M. BLANCHARD. «History of the mass media in the United States: an Encyclopedia». 1998. Fitzroy Dearborn Publishers. Chicago. Kindle edition.

Es el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos de acceder a una información rigurosa, precisa, responsable y de calidad. Por ello, es pertinente preguntarnos acerca de las herramientas, procedimientos y facilidades que se ponen a disposición de las audiencias para ejercer sus derechos frente a los medios. ¿Cómo puede un ciudadano hacer del conocimiento de los medios que sus derechos están siendo violentados por los contenidos que les hacen llegar? ¿Cuáles son los compromisos que los medios adquieren con sus audiencias?⁷

1. EL CONTEXTO MEXICANO

En México la figura del defensor no ha sido un asunto prioritario en los medios impresos ni electrónicos. En la prensa los defensores han sido efímeros, como el caso de El Economista, Milenio o Siglo 21⁸. En el caso de los medios electrónicos, su presencia está en los de carácter público.

La regulación mexicana permite la existencia de medios públicos y medios concesionados para la explotación comercial de las frecuencias. Estos últimos constituyen la mayor oferta de contenidos en el país.

El crecimiento del aparato mediático mexicano ha mostrado una asimetría importante entre medios públicos y concesionados: al abrigo de legislaciones y gobiernos proteccionistas, las cadenas de radio y televisión comerciales crecieron hasta significar una abrumadora superioridad con respecto a los medios públicos. Así, el espectro de la oferta está visiblemente acaparado por un grupo de concesionarios que concentran a la mayoría de las

⁷ Información extraída de la presentación de Beatriz Solís Leree en el Foro “En defensa de las audiencias” realizado el 11 de mayo de 2015 en la Universidad Panamericana. Campus México.

⁸ J. ÑUÑEZ BUSTILLO. «El defensor del lector» en *Revista Replicante*. Julio, 2010. Recuperado el 2 de mayo de 2015. <http://revistareplicante.com/el-defensor-del-lector/>

estaciones, canales y repetidoras cuya relación con sus públicos no ha ido más allá de tomarlos en cuenta para las mediciones del rating. Sus procesos de autorregulación son bastante opacos y solo hasta el 2014, una vez que entró en vigor la nueva legislación, fue creada la Defensoría de Audiencias de la CIRT, (Cámara nacional de la industria de radio y televisión) en la que no se reconoce a ningún individuo al frente.⁹

Los medios públicos son los que desde el inicio nombraron un defensor de audiencias, como un acto de autorregulación, pues todavía no se consignaba su obligatoriedad en la legislación. Estos medios consideran al receptor como un ciudadano, no como un consumidor y su función social está más cercana a brindar a la población programación de calidad.

Los defensores de los medios en México tienen, pues, una historia relativamente reciente y es en este momento, a un año de la promulgación de las Reformas a la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión que hace obligatoria la presencia de un defensor, en el que quizás tengan más visibilidad y su trabajo pueda crear y consolidar las bases para el ejercicio de otros defensores, en medios de comunicación públicos y concesionados.

Después de muchos años de operación con leyes poco apegadas a la realidad de los medios y ante el reclamo de sectores sociales y académicos por una legislación que velara por los derechos de los ciudadanos y contuviera la galopante concentración de medios sobre todo en radio y televisión, finalmente el Congreso promulga en julio de 2014 las modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión como parte del paquete de reformas modernizadoras que marcan el mandato de Enrique Peña Nieto y que fueron consensadas en

⁹ <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/cirt/61-defensor-de-la-audiencia/1069-descripciondefensor>
Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

el Pacto por México, firmado por la presidencia y las tres fuerzas políticas principales del país¹⁰.

En el título undécimo, dedicado a los contenidos audiovisuales, se consignaron los artículos 256 al 261 que establecen 9 derechos de las audiencias, la atención a personas con discapacidad, la obligatoriedad de que los concesionarios cuenten con una defensoría, los requisitos para ser defensor de audiencias y las actividades que deberá desarrollar.¹¹

A la luz de este contexto, y para recuperar la experiencia de los *ombudsmen* de los medios en México, realizamos un foro con la participación de 5 de ellos, que han estado activos no solo como defensores sino como promotores del Derecho a la Información. Hicimos además una entrevista a cada uno con la intención de obtener la información más puntual sobre lo que ha significado su labor en el medio en cuestión. Los defensores son: Adriana Solórzano, del Instituto Mexicano de la Radio (IMER); Beatriz Solís, de Radio Educación (en funciones hasta el de 2015), Francisco Prieto Echasó, de Canal 22; Felipe López Veneroni de Canal 11 y Gabriel Sosa Plata de MVS noticias (estación concesionada).

2. EL ARRIBO: CÓMO LLEGARON A SER DEFENSORES

Los defensores de las audiencias ejercen como tales desde antes de que la ley estableciera su obligatoriedad.

Beatriz Solís es una de las personas de más amplia trayectoria en el tema del derecho a la información. Desde varias trincheras, entre las que se encuentran la academia y la asesoría a legisladores en el Congreso, ha pugnado siempre por la democratización de los

¹⁰ El Pacto por México se puede consultar en <http://pactopormexico.org>

¹¹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría de Servicios Parlamentarios. 14 de julio de 2014. Pags. 98-101. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_140714.pdf

medios y la transparencia en los procesos que derivan de ello. Fue invitada a ser defensora por la dirección de la radiodifusora. Por su perfil profesional y su tendencia natural hacia la democratización, una de las primeras actividades que realizó fue precisamente proponer la normativa para el nombramiento de los futuros defensores, vía convocatoria abierta y con la participación de un consejo como medio para asegurar que la decisión no sea unipersonal.

Adriana Solórzano llegó mediante la selección del Consejo Ciudadano de programación previa convocatoria. En su paso por diferentes áreas de la dependencia, entre ellas la gerencia de la Radio Ciudadana y también desde la academia, Adriana había pugnado porque el nombramiento del defensor no fuese solo por decisión de la dirección, y por sugerencia del defensor previo, Gabriel Sosa Plata, se integró al proceso la convocatoria abierta.

A Francisco Prieto lo invitó el entonces director de Canal 22, para ocupar el puesto de defensor del televidente. Francisco Prieto ha destacado por su trayectoria en los medios culturales y había realizado ya programas para canal 22. Su erudición y dotes para la palabra encajan muy bien en un canal de corte cultural. Aceptó la oferta no solo por su empatía con el perfil del canal sino por sus propias convicciones éticas y su interés por las personas.

Felipe López Veneroni llega a la defensoría de canal 11 después de haberlo sido en el IMER y también tras una trayectoria académica y profesional importante, como haber ocupado la dirección de Radio UNAM. Lo invitó la directora del canal previa consulta. Aceptó, según sus propias palabras, porque canal 11 le resulta atractivo toda vez que lo

considera el primer medio alternativo a la concentración que empezó con la conformación de Telesistema Mexicano¹².

A Gabriel Sosa Plata lo invitaron a integrar una terna, que según los estatutos es propuesta por los periodistas de la empresa y algunos directivos de MVS con la decisión final de su presidente. Sosa Plata es, junto con los otros defensores, referente obligado en México sobre la legislación en materia de Telecomunicaciones y una de las voces más críticas y activas al respecto del Derecho a la Información. Su perfil llama la atención en un medio comercial, el único en este momento con un ombudsman y a quien le toca, como veremos más adelante, enfrentar una de las situaciones más controversiales de los medios en México.

La ley no da razón de algún procedimiento para nombrar al defensor de audiencias y hasta el momento el Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT, no ha hecho públicos los lineamientos para la operación de la ley. Así las cosas, son los mismos defensores quienes han puesto en el terreno de la discusión la necesidad de normar y transparentar el proceso.

Los cinco defensores han tenido relación con el medio en el que ahora defienden los derechos de las audiencias y sus intereses coinciden con el espíritu de los medios como servicio público o, en el caso de MVS, del cumplimiento de un código de ética que se ha hecho del conocimiento público.

3. LAS AUDIENCIAS

El reconocimiento de los derechos que los ciudadanos tienen como audiencias en un tema que está aún muy lejano en la cultura política de la población mexicana. Los defensores

¹² Telesistema Mexicano fue creado en 1955, agrupando a los canales 2,4 y 5, propiedad de Emilio Azcárraga Vidaurreta. En opinión de López Veneroni, se advirtió sobre la falta que esto suponía al artículo 28 constitucional, que prohíbe los monopolios, y entonces surge la propuesta de un canal universitario, el primero en Latinoamérica, Canal 11, del Instituto Politécnico Nacional, que fue creado en 1959.

coinciden en un gran vacío de información, aun cuando se trata de medios de corte cultural o educativo. La riqueza y variedad de ejemplos que los defensores nos dieron a conocer pueden sintetizarse en dos tipos de participaciones: por un lado, quienes acceden al defensor por asuntos relacionados con la programación (en este caso, más que vulneración a sus derechos lo que exponen son sugerencias a partir de sus gustos). Por otro lado, y dado el perfil de las estaciones, se reciben comunicaciones que solicitan por ejemplo, una mejor pronunciación de los compositores extranjeros, o que exponen su irritación por las recetas de un chef que incluyó algún tipo de cárnico o que se oponen a la transmisión de corridas de toros o que quieren que se transmita el juego de pelota vasca. Aun cuando son pocas las comunicaciones de las audiencias que tienen que ver realmente con la violación de sus derechos, los defensores consideran positiva cualquier interacción del público con el medio. Con todo, la participación de la audiencia no es cuantiosa.

Esto se debe, por un lado, a que los medios públicos son en sí mismos, como indicaría Francisco Prieto en el caso del canal 22, defensores de las audiencias. Su gestión de contenidos dista mucho de vulnerar los derechos consignados en la legislación, que por cierto fueron ampliados por un exhaustivo trabajo de Beatriz Solís sobre las obligaciones de los medios emanadas de la constitución y que, por consecuencia, arrojaron otros tantos derechos: 33 en total, contra los 9 que propone la propia ley.¹³

La otra razón es la falta de conocimiento de los derechos de las audiencias en un país en el que se tiene poca o nula confianza en la procuración de justicia. Una sociedad en la que

¹³ Se puede consultar el informe completo de la gestión de Solís Lerey al frente de la defensoría de Radio Educación en <http://defensora.radioeducacion.edu.mx/Informes>

delitos como el secuestro, la violación o el robo no se denuncian por la falta de confianza en las autoridades, difícilmente buscará canales para externar su malestar con respecto a los contenidos de los medios.

De ahí el reto que mencionan los cinco defensores: la alfabetización de las audiencias. El que su labor haya tomado tintes didácticos es un síntoma del estado que guarda el tema del Derecho a la Información. En términos generales, cualquier ciudadano medianamente instruido conoce el concepto de libertad de expresión y lo atribuye a los medios, pero no se reconoce como interlocutor ni como depositario de tal libertad. En este sentido, es un paso importante el que desde las defensorías se potencie la capacidad educadora del propio medio. Todos coinciden en que parte de su labor y de los contenidos que generan a través de distintas plataformas (blogs, correos electrónicos, programas al aire, etc.) son precisamente en la información continua al público sobre la función de la defensoría y los derechos que defiende.

El caso de MVS ante el despido de su principal periodista y conductora, Carmen Aristegui, ocurrido el pasado 15 de marzo, merece una atención aparte: Gabriel Sosa recibió 380 mensajes por distintas vías (redes sociales, mensajes, llamadas), entre el 16 y el 24 de marzo, 216 llamadas a la estación, una petición con más de 216 mil firmas de apoyo más 389 firmas autógrafas, esto aunado al acto público en apoyo a la periodista en el que se calcula participaron alrededor de 3000 personas.¹⁴

La reacción del público de MVS se entiende por el hecho de que el programa de Aristegui ostentaba uno de los índices de rating más altos de los noticiarios radiofónicos, en un horario estelar para este tipo de programas (6 a 10 am.) Su despido causó indignación y

¹⁴ Datos proporcionados por Gabriel Sosa Plata en el Foro En defensa de las Audiencias, organizado en la Universidad Panamericana, el 11 de mayo de 2015.

levantó polémicas en la prensa nacional e internacional así como en redes sociales. Las recomendaciones sobre su reinstalación hechas y documentadas por Sosa Plata han sido desoídas por la empresa en un caso fuertemente marcado por tintes políticos. Pero la participación de la audiencia en el caso, según refiere Sosa Plata, da visos de optimismo con respecto a su actuación en momentos coyunturales.

4. LA GESTIÓN EN EL ESCENARIO INSTITUCIONAL ¿REGULACIÓN O AUTORREGULACIÓN?

Adriana Solórzano expone que la defensoría es una «autorregulación regulada», porque «...proporciona a la audiencia un mecanismo independiente, sencillo y expedito para interponer una queja, no es un punitivo y no implica la actuación gubernamental y le permite al medio autorregularse a partir de la visión de un tercero experto».¹⁵

En palabras de López Veneroni la labor de la defensoría de los derechos es precisamente el espacio intermedio entre lo estrictamente jurídico y lo discrecional o subjetivo.

En todas las entrevistas afloró el término voluntad como condición para la operación de la defensoría. Voluntad del medio y principios éticos del defensor. Francisco Prieto lo expone así: «...todo mundo anda desarraigado, la sociedad está desarraigada. Va perdiendo su sentido de ser, su sentido de un proyecto a realizar (...) Esto está ligado con el ser defensor, porque si uno parte de un código de ética preciso, de una cosmovisión, de una axiología, es muy fácil identificarse y saber qué estoy yo defendiendo y proponiendo.»

¹⁵ Información extraída de la presentación realizada por Adriana Solórzano en el Foro “En defensa de las audiencias”, realizado en la Universidad Panamericana el 11 de mayo de 2015.

Todos coinciden en la importancia de la persona; para ellos el público no es una estadística sino un individuo con el que hay que establecer comunicación. Beatriz Solís indica que las audiencias quieren ser tomadas en cuenta. Felipe López subraya: «...lo que está en juego en todo acto o transacción comunicativa es la palabra, no tanto el espectro radioeléctrico, no tanto que si es en digital o analógico. Finalmente lo importante es lo que se quiere decir, lo que se acaba diciendo y lo que se entiende».

El defensor es un interlocutor entre el medio y la audiencia y como tal tiene que conocer y comprender los procesos institucionales. En este sentido, todos refieren su experiencia en el tejido de las redes de comunicación interna, no solo con las autoridades sino con los equipos de producción para quienes también la defensoría es una experiencia nueva cuya labor tiene que quedar clara.

Adriana Solórzano habla de la corresponsabilidad en el proceso de defensa de los derechos: «primero, del ciudadano, al seleccionar el contenido mediático que favorezca sus intereses; el concesionario al ofrecer contenidos con responsabilidad social y no solo con visión comercial; las defensorías al asumir una mediación experta para determinar las áreas de oportunidad y finalmente el órgano regulador, al asumir función de apelación».

Un camino largo por recorrer pero en el que se han puesto ya las primeras bases con estas experiencias.

5. EL DEFENSOR DE LAS AUDIENCIAS EN LOS MEDIOS COMERCIALES

«Estoy preocupada», expresa Beatriz Solís con respecto a la defensa de las audiencias en los medios concesionados para explotación comercial. Y no es para menos: es común que en un partido de fútbol, aun corriendo la jugada, aparezca publicidad sobre la pantalla, que comentaristas y locutores hagan publicidad dentro del programa, que presenciemos un pobre

e inadecuado uso del lenguaje, que haya situaciones de burla o discriminación hacia personas en los programas de ficción, que se den visiones únicas de los hechos noticiosos, que se omitan noticias o que se prioricen voces y rostros en las pantallas. Estas situaciones se presentan en los medios que se concentran en un puñado de empresas: «...todo monopolio es, en principio, ilegítimo. Quien concentra la palabra quiere concentrar la razón y quien concentra la razón piensa que los demás no piensan y entonces se incurre en una serie de actos que son ofensivos», así expuso López Veneroni su punto de vista sobre la concentración de los medios concesionados.

Gabriel Sosa refiere: «damos por hecho que tendremos en pocos meses una cantidad mucho mayor de defensores, lo que sin duda es una excelente noticia, un logro histórico, pero su eficacia dependerá del compromiso a favor de la autorregulación y la ética de los concesionarios. Sin esa voluntad, auguro un rotundo fracaso, pero será justo la presión de las audiencias y la labor del IFT lo que podría modificar ese panorama».

Corremos el peligro, en opinión de Francisco Prieto, que todo sea una apariencia, de nombrar defensores “a modo” para cubrir la exigencia de la Ley. Un defensor de lo escandaloso, que es la tónica con la que se nutre buena parte del cuadrante de la radio y la televisión.

La opinión de Solís no difiere mucho: «A pesar de que hoy está en la ley, los defensores que existen están antes de que la ley obligara, ya estaban funcionando o sea que surgen por voluntad propia del medio. Es una obligación del medio público porque viven de los recursos públicos. Va a costar mucho trabajo incorporarlo a los medios privados o comerciales que no están acostumbrados a que nadie se meta con ellos, sus audiencias son número, no ciudadanos con derechos».

Las leyes secundarias, a cargo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, deberán normar las condiciones del nombramiento, el perfil y las atribuciones del defensor en los medios comerciales. Pero se han retrasado y con ello la posibilidad de que en el gran espectro de la oferta mediática se consideren los derechos de las audiencias. Existe la posibilidad de la figura de uno solo que los represente a todos. Al respecto, la opinión de Solórzano es que no sería positivo: «Los códigos de ética son como los rectores en la actuación de los defensores, yo no entendería cómo una persona puede estar empapada de la misión de tantos medios».

López Veneroni apunta en el mismo sentido: «Lo sensato es un defensor por cada medio. Si los medios compiten entre sí es porque ofrecen programación distinta. Si se va a respetar la pluralidad lo ideal es uno por cada medio. Las audiencias no son iguales».

De estas experiencias, podemos concluir que las condiciones de la defensa de los derechos de las audiencias en México están apenas en un período de conceptualización. Son los propios defensores quienes están construyendo la figura, estableciendo normas de acción y procesos de vigilancia y transparencia. Los medios públicos han tomado la iniciativa pero el gran reto lo constituyen los concesionados.

La comunicación se orienta, gracias al proceso dialógico promovido por el uso de redes digitales, a la bidireccionalidad, a la interacción entre consumidores y productores de contenidos (*prosumers*) que han modificado el paradigma vertical de los medios clásicos. Las audiencias creativas, denominadas así por Castells, empiezan a ser una realidad gracias al internet y a la cada vez más amplia participación de la ciudadanía en los procesos generación de información y de opinión pública, posibles en las redes sociales.¹⁶ Eso no

¹⁶ M. CASTELLS. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol 1. Ed. Siglo XXI. España, 1999.

ocurre todavía con los medios de comunicación tradicionales, aunque se vislumbra el cambio en su paradigma frente al fortalecimiento de la comunicación digital, las plataformas tecnológicas y el crecimiento de la población con acceso a ellas. Los medios tendrán que ajustar sus modelos a esta nueva realidad y con ello la labor de quienes defienden el derecho a la información.

En este sentido es un hecho que hay un camino andado, pero en tanto la ciudadanía no se reconozca como tal y haga valer sus derechos, las defensorías tienen la encomienda de promover la consolidación de audiencias críticas, cuya capacidad de discernimiento les permita lidiar con el embate de información al que cada día estamos todos expuestos.

BIBLIOGRAFÍA

H. AZNAR. *Comunicación responsable. Deontología y autorregulación de los medios de comunicación*. Ed. Ariel Comunicación, Barcelona, 1999.

M. BLANCHARD. *History of the mass media in the United States: an Encyclopedia*. Fitzroy Dearborn Publishers. Chicago, 1998. Kindle edition.

M. CASTELLS. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol 1. Ed. Siglo XXI. Barcelona, 1999. Pags. 56-90

J. FERNÁNDEZ RUIZ. «Régimen Jurídico de las concesiones de radio y televisión» en *Marco Normativo de la Radio y la Televisión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1ª edición. México, 2002.

S. HERRERA DAMAS. «¿Por qué un defensor de la audiencia en los medios latinoamericanos?», en *Revista F@ro*. Año 2. Num. 4. 2006. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso, Chile.

S. HERRERA DAMAS. «El defensor de la audiencia. Claves para entender el contexto de su aparición» en *Palabra clave*. Vol. 10, no. 1. Junio 2007. Pp.25-35. Universidad de la Sabana. Bogotá, Colombia.

J.C. NÚÑEZ BUSTILLO. «El defensor del lector» en *Revista Replicante*. Julio, 2010. Recuperado el 2 de junio de 2015. <http://revistareplicante.com/el-defensor-del-lector/>

F.V. PAUWELS. *Las defensorías de las audiencias en América Latina: hacia un diálogo crítico y constructivo entre medios y públicos*. ALAIC. Perú, 2014

A. PINEDA. *Los derechos de las audiencias en México basados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tesis. FLACSO. México. 2014.

J. REPOLL. “En defensa propia. El papel de las audiencias y sus defensores en la era de las redes sociales” en *Derecho a Comunicar*. No. 5. AMEDI. México, 2012

2012<http://www.derechoacomunicar.amedio.org.mx/pdf/num5/num5%2008%20jeronimo%20repoll%20en%20defensa%20propia.pdf>.

B. SOLÍS LEREE. «Los derechos de las audiencias» en *Revista El Cotidiano* 158. Noviembre-diciembre, 2009. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Pags. 31-34

B.SOLIS LEREE. «Derechos por construir: los derechos de los ciudadanos en la reforma constitucional de 2013 en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia» en *Revista El Cotidiano* 181. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2013.

G. VALDÉS. «Los Derechos de las Audiencias» en *La Radio de cara al futuro: el impacto de la convergencia tecnológica. Memorias 7ª Bienal Internacional de Radio México*. 1ª. ed. Radio Educación (ed). México, 2008.

Sitios Web defensoría de audiencias:

- Francisco Prieto Echasó. Canal 22. www.defensor.canal22.org.mx/
- Felipe Neri. Canal 11. <http://www.oncetv-ipn.net/buzon/defensor/>
- Beatriz Solís Leree. Radio Educación. <http://defensora.radioeducacion.edu.mx/>
- Adriana Solórzano. Instituto Mexicano de Radiodifusión. IMER. programas.imer.gob.mx/mediacionimer/
- Gabriel Sosa Plata. MVS noticias. ombudsman.noticias.mvs.com.mx/

LA TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LAS ISLAS BALEARES

TRANSPARENCY IN LOCAL GOVERNMENTS OF THE BALEARIC ISLANDS

Dr. Joan Matas Pastor

Profesor Titular de Historia Contemporánea y del Periodismo, CESAG, adscrito a la Universidad Pontificia Comillas.

Miembro del proyecto de investigación ‘Comunicación Pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales’ (GLOBALCOM).

Dr. Manuel Aguilera Povedano

Profesor Titular de Periodismo Especializado, CESAG, adscrito a la Universidad Pontificia Comillas.

Miembro del proyecto de investigación ‘Comunicación Pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales’ (GLOBALCOM).

ESPAÑA ESTÁ EN EL PUESTO 37º DEL MUNDO EN TRANSPARENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS. LA APROBACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO HA HECHO QUE MEJORE SU PUESTO EN EL RANKING SOBRE EL PAPEL –ANTES ESTABA EN EL 64º - PERO, ¿CUÁL ES LA TRANSPARENCIA REAL? El presente trabajo revela cuál es el grado de transparencia y participación de los ayuntamientos de las Islas Baleares antes de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia para este ámbito, en diciembre de 2015.

El objetivo general de la comunicación es analizar y evaluar cómo se utilizan las tecnologías digitales en las webs de los ayuntamientos. Complementariamente, se tratará de explorar y probar nuevos criterios, metodologías y herramientas, así como colaborar a desarrollar el Mapa Infoparticip@ (www.mapainfoparticipa.com) publicando los resultados de la evaluación para promover mejoras y facilitar la participación ciudadana.

SPAIN IS RANKED 37 IN THE WORLD IN TRANSPARENCY OF PUBLIC AUTHORITIES. WITH THE APPROVAL OF THE SPANISH TRANSPARENCY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION LAW (*LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO*) ITS RANKING HAS IMPROVED, AT LEAST IN PAPER –IT USED TO BE RANKED 64 – BUT, WHAT IS THE REAL LEVEL OF TRANSPARENCY? This work reveals what is the degree of transparency and participation of local governments in the Balearic Islands before the entry into force of the Transparency Act in this field, in December of 2015.

The general goal is to analyze and evaluate how digital technology is being used in the local governments' websites. Additionally, we will try to explore and test new criteria, methodology and tools, as well as collaborate in the development of the Infoparticip@ Map (www.mapainfoparticipa.com), by publishing the results of our evaluation in order to foster improvements and make citizen participation easier.

INTRODUCCIÓN

En esta comunicación analizamos y evaluamos cómo se utilizan las tecnologías digitales en las webs de los ayuntamientos. Además, pretendemos explorar y probar nuevos criterios, metodologías y herramientas, así como colaborar a desarrollar el Mapa Infoparticip@ (www.mapainfoparticipa.com), publicando los resultados de la evaluación para promover mejoras y facilitar la participación ciudadana.

Así pues, el fomento de buenas prácticas en materia de comunicación e información en las corporaciones municipales, así como la mejora entre los representantes políticos, los

técnicos municipales y los periodistas y, finalmente, el facilitar la participación ciudadana en el control de la gestión de los gobiernos son los objetivos últimos del proyecto.

La *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, publicada por el Gobierno de España el 9 de diciembre de 2013, obliga a las comunidades autónomas y entidades locales a adaptarse y cumplir con la misma antes de finalizar el mes de diciembre de 2015.

Quedan apenas cinco meses y la situación para los municipios de las Islas Baleares analizados es crítica, pues la calidad informativa y la transparencia que las webs de los ayuntamientos de Baleares ofrecen a la ciudadanía está muy por debajo de los niveles mínimos que debieran alcanzar, según los resultados que se publican en el **Mapa Infoparticip@** (www.mapainfoparticipa.com).

Se trata de un mapa interactivo de España vinculado a una base de datos y otros recursos gráficos que inicialmente incorporaba datos de 6 comunidades autónomas introducidos por investigadores de 9 universidades. Liderado por la doctora Amparo Moreno Sardà, directora del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), se trata de una investigación financiada por el Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2013-2015, titulado *Comunicación y periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos locales*.

Al **Mapa Infoparticipa@** se le han añadido datos de otras 10 comunidades autónomas, entre ellas las Islas Baleares, introducidos por investigadores de otras 10 universidades. Liderado por el profesor Juan Luis Manfredi Sánchez de la Facultad de Periodismo de la Universidad de Castilla-La Mancha, forma parte de una investigación

financiada por el Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2013-2015 titulada *Comunicación pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales*.

En las Islas Baleares, el equipo responsable del **Mapa Infoparticip@**, formado por los dos investigadores autores de la comunicación, ha realizado la primera ola de evaluación con datos procedentes de 22 municipios de más de 10.000 habitantes y en el período comprendido entre enero y abril de 2015.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 *Transparencia y periodismo*

La transparencia es imprescindible en el ejercicio del periodismo y éste es imprescindible en una sociedad democrática. Por ello, a mayor transparencia, mayor calidad democrática. Los periodistas llevamos decenas de años dependiendo de filtraciones interesadas que hacen peligrar la independencia e imparcialidad. Estamos sujetos a lo que Chimeno llama «tiranía de las fuentes»¹, es decir, a la utilización interesada que hacen los propios políticos de la información.

Internet ha facilitado el acceso a la información y los periodistas hemos adaptado nuestra forma de trabajar a la nueva realidad. Hay millones de nuevos datos al alcance de un clic y el periodista tiene el reto de encontrarlos, procesarlos, identificar la historia y mostrarla de una manera visual que el lector entienda fácilmente. Philip Meyer ya avisó en 1993 de que el periodista debía ser «un administrador de datos acumulados, un procesador de datos y un analista de esos datos»². Es la evolución del Periodismo de Precisión que teorizó Meyer hacia

¹S. CHIMENO, «Las fuentes en el proceso de la información periodística especializada». En *Información Periodística Especializada*. Fundación Universitaria San Pablo CEU. Valencia 1997, p. 48.

²*Op. cit.* p. 15.

el llamado hoy Periodismo de Datos y Visualización³. El *Data Journalism Handbook* lo define así: «Recabar y analizar grandes cantidades de información y datos detallados para después hacerlos comprensibles a la audiencia a través de artículos, visualizaciones o aplicaciones»⁴.

Con internet y el Open Data, se ha pasado de un periodismo de precisión pasivo que procesaba sólo los datos que les daba puntualmente el gobierno a uno más activo, como afirma Pérez Herrero, que busca sus propios datos⁵. José Luis Dader dice que «es un periodismo de investigación» que utiliza «nuevos métodos»⁶. Adolfo Antón destaca la «formidables» que son los datos abiertos para el periodismo de datos⁷.

1.2 El Open Data en España

Gracias a movimientos internacionales de Open Data y Open Government, los responsables públicos han ido tomando conciencia de la importancia del libre acceso a la información pública⁸. «La transparencia no es un mérito, es una condición»⁹. Estas palabras pronunciadas por el alcalde de Palma, Mateu Isern (PP), en 2015, revelan un avance en la

³P. MEYER, *Periodismo de precisión*, Bosch, Barcelona, 1993, p. 14.

⁴VV. AA, *Manual de Periodismo de Datos*, 2011. Recuperado el 7-06-2015 de:
<http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/>.

⁵P. PÉREZ HERRERO, «El periodismo de precisión como técnica para la información especializada». En *Periodismo especializado*, Ariel, Barcelona 2004, p. 150.

⁶J.L. DADER, *Periodismo de precisión: la vía socioinformática de descubrir noticias*, Síntesis, Madrid 1997, p. 27. Recuperado el 07-06-2015 en:
<https://periodismodeinvestigacion.files.wordpress.com/2012/04/documento-04.pdf>.

⁷A. ANTÓN BRAVO, «El periodismo de datos y la web semántica». En *Cuadernos de Información y Comunicación*, 2013, Vol. 18, p. 106. Recuperado en 12-06-2015 en:
<http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/41718>.

⁸En España están las fundaciones CTIC (<http://datos.fundacionctic.org/>) y CIVIO (www.civio.es) y la asociación Goteo. En Europa está la asociación Access InfoEurope (<http://www.access-info.org/>). A nivel internacional destaca la ONG Transparencia Internacional (www.transparency.org), Open KnowledgeFoundation (<http://okfn.es/>) y el Consorcio de Periodistas de Investigación (<http://www.icij.org/>).

⁹«Isern: “La transparencia no es un mérito, es una condición”», en *Diario de Mallorca*, 23-02-2015. En <http://www.diariodemallorca.es/palma/2015/02/23/iserntransparencia-merito-condicion/1001678.html> [13-juni-2015].

cultura democrática de los políticos españoles. No obstante, ¿ha llegado esta cultura a todos los rincones? ¿Todas las webs oficiales cumplen con la condición de transparencia? La presente investigación revela que los gobiernos locales de las Islas Baleares no cumplen con este compromiso y que, además, están a la cola nacional.

En comparación, Baleares y España quedan todavía muy lejos de EEUU. Este país tiene cuatro leyes federales que reconocen el derecho de los ciudadanos a obtener información de sus archivos, registros u otras fuentes documentales. Hay acceso libre, por ejemplo, a la situación laboral y económica de los funcionarios¹⁰. Reino Unido es otro de los países pioneros. Sus ciudadanos pueden consultar online los resultados académicos de cada colegio público e incluso el índice de delincuencia de cada calle. Esta información está totalmente vetada en España, incluso a los periodistas¹¹.

En España ha habido siempre muchas restricciones y una de las razones es la falta de cultura democrática. El periodismo de investigación, según lo define Quesada¹², tiene muchas trabas que todavía la ley de transparencia 19/2013 no ha resuelto. El informe 2014 de la ONG Transparencia Internacional dio a España 60 puntos sobre 100. El país se quedó en el puesto 37 de un total de 175 analizados. Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia obtuvieron las mejores notas. Corea del Norte y Sudán, las peores¹³.

España era hasta 2013 el único país de los grandes de la Unión Europea sin ley de transparencia, así que el Gobierno central aprobó la *Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso*

¹⁰En <http://www.opensecrets.org/> y <http://reporting.sunlightfoundation.com/lobbying/>.

¹¹Opening Up Government. En <http://data.gov.uk/>.

¹²M. QUESADA, «Periodismo de investigación: una metodología para el periodismo especializado». En *Periodismo especializado*, Ariel, Barcelona 2004, p. 125.

¹³Transparencia Internacional, *Índice de la Percepción de la Corrupción 2015*. Recuperado el 7-06-2015 de: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

a la *Información Pública y Buen Gobierno*. La norma obliga a los gobiernos centrales, autonómicos y locales a publicar contratos, subvenciones, presupuestos, sueldos, declaración de bienes de los representantes, etc. Además, toda la información debe ser comprensible, de «acceso fácil y gratuito» (artículo 5). Como hemos apuntado, entró en vigor en diciembre de 2014 para el Gobierno central y lo hará en diciembre 2015 para comunidades autónomas y ayuntamientos¹⁴.

Lo positivo es que es la única ley de Europa que incluye aspectos de la Monarquía como su presupuesto, los gastos y actividades. Lo negativo es que el acceso a los datos no es totalmente libre porque pide justificar la solicitud y registrarse con DNI electrónico, un documento que pocos ciudadanos tienen. Además, se supone que la Administración debe responder a las peticiones directas de información. Sin embargo, la asociación Tu Derecho a Saber hizo 314 peticiones durante 2014 y sólo el 18% de las solicitudes se resolvieron satisfactoriamente. Los datos mejoraron respecto al año anterior pero aún falta mucho por hacer ya que el 42% de las peticiones ni siquiera fueron contestadas. En contraste, la regulación 1049/2001 de la Unión Europea obliga a contestar sobre temas europeos en máximo 15 días laborables.

El Gobierno de España creó además en diciembre de 2014 un portal de transparencia con más de 500.000 datos de los ministerios¹⁵. La ventaja es que ahora está todo agrupado. Lo más visitado son las retribuciones pero en enero de 2015 faltaban, por ejemplo, los contratos menores y el coste de los viajes de los diputados. El primer mes el portal recibió

¹⁴Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En www.leydetransparencia.gob.es.

¹⁵Portal de la Transparencia del Gobierno Central. En <http://datos.gob.es/>.

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

742 peticiones directas de información y sólo se habían contestado un 28%. Según el consejo de transparencia, el resto se estaban tramitando¹⁶.

La mayoría de comunidades autónomas han aprobado a su vez sus propias leyes de transparencia. La región pionera fue el País Vasco. Baleares aprobó la suya en 2011 y en su artículo 40 dice: «Para mejorar la transparencia y generar valor en la sociedad, el Gobierno de las Illes Balears se compromete a una efectiva apertura de los datos públicos que obran en su poder, no sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o propiedad»¹⁷. Ha puesto también en marcha su propio portal de datos abiertos¹⁸.

2. METODOLOGÍA

En total, se han analizado 41 indicadores en las páginas webs de los 22 consistorios con más de 10.000 habitantes de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, durante el período comprendido entre enero y abril de 2015. Estos 41 indicadores se agrupan en cuatro categorías. La primera engloba seis indicadores referentes a quiénes son los representantes políticos de los consistorios analizados: datos del alcalde; fotografía; partido político; biografía o/y currículum; datos básicos de los miembros del gobierno y de los representantes que no forman parte del gobierno.

La segunda categoría engloba quince indicadores destinados a saber cómo gestionan los recursos colectivos: información relativa a las competencias, composición, calendario de trabajo, actas y acuerdos de los órganos de gobierno municipal que son el pleno, la junta de gobierno local y las comisiones informativas; analizar si ofrecen información de los planes

¹⁶Consejo para la Transparencia. *Reporte estadístico mensual*, enero 2015. Recuperado el 12-06-2015 en http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx

¹⁷Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

¹⁸Portal de Datos Abiertos del Govern balear. En <http://www.caib.es/caibdatafront/>.

de gobierno en materia urbanística y otros planes como Agenda 21, juventud y participación ciudadana; información sobre la relación de puestos de trabajo y las retribuciones de la Corporación y de los cargos electos; y, finalmente, la información de las ordenanzas, del presupuesto y su ejecución, así como de los informes anuales de la comisión especial de cuentas.

Con el tercer grupo de siete indicadores pretendemos cerciorarnos sobre la gestión de los recursos colectivos: publicación de noticias en la web sobre las actuaciones de los miembros de gobierno relacionadas con la gestión de gobierno, de las actuaciones de los miembros de los miembros de la oposición y de noticias en las que se contrasten las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición y de los técnicos; información sobre el perfil del contratante y de las contrataciones realizadas por la corporación con otras entidades, empresas y particulares; y, finalmente, si se informa y se publica alguna norma o manual de buenas prácticas de la comunicación local pública.

Y, por último, el cuarto grupo de trece indicadores nos da información sobre cuáles son las herramientas para la participación ciudadana: información de datos demográficos, económicos, históricos y culturales del municipio; direcciones de e-mail o formularios de contacto de los miembros del gobierno y de la oposición; acceso a las redes sociales de la corporación; información sobre el reglamento y mecanismos para el seguimiento de programas y planes de gobierno; y, por último, información de agenda de actividades, así como el contacto con el responsable de prensa.

Los resultados se publican en el **Mapa online Infoparticipa@** y se representan de acuerdo con un **infómetro** que traduce la puntuación que ha obtenido cada web en un color: blanco, si no ha logrado el 25% de indicadores positivos; amarillo, si ha conseguido entre el

25% y el 50%; y verde, si supera este porcentaje. De este modo, cualquier persona puede contrastar los datos, hacer aportaciones al equipo de investigación y reclamar a los responsables políticos de su municipio las mejoras que considere oportunas.

3. RESULTADOS

Vamos a proceder al análisis de la comunicación pública local de las webs de los siguientes ayuntamientos: Alcúdia, Andratx, Calviá, Capdepera, Felanitx, Inca, Lluçmajor, Manacor, Marratxí, Palma de Mallorca, Sa Pobla, Pollença, Santa Margalida, Santanyí, Sóller y Son Servera, de la isla de Mallorca; Mahón y Ciutadella, de Menorca; y, finalmente, Ibiza, Sant Antoni de Portmany, Sant Josep de sa Talaia y Santa Eulària des Riu, de Ibiza.

3.1 La puntuación de las webs

Las webs de los ayuntamientos de los municipios de las Islas Baleares con más de 10.000 habitantes están a mucha distancia de alcanzar y cumplir con los indicadores mínimos que les permitan estar preparados para la asunción de lo dictado por el marco normativo español con las leyes de transparencia nacional y balear. Si los consistorios quieren cumplir estas normas, deberán implementar cambios importantes antes de 2016 en la política informativa que desarrollan a través de sus webs, para que la información básica que un ciudadano necesita conocer de su ayuntamiento, sus representantes políticos y las políticas que éstos implementan, sea expuesta de manera transparente y con mecanismos de participación que permitan el establecimiento de vínculos estrechos entre la ciudadanía y la clase política, y con ello garanticen la consolidación y el fortalecimiento de los pilares democráticos.

El análisis revela que Baleares sólo cumple el 39,12% de los indicadores, muy por debajo de la media del país, que en abril de 2015 se sitúa provisionalmente en el 49.57%.

Sólo dos comunidades autónomas obtienen un peor resultado: Castilla-La Mancha y Murcia¹⁹.

Sólo 4 de los 22 ayuntamientos de las Islas Baleares con más de 10.000 habitantes aprueban. Esto es un 18,2% del total. Por un lado, únicamente el Ayuntamiento de Palma de Mallorca supera el 75% de los indicadores, 80,40% para ser exactos. El resto de los aprobados corresponde a ayuntamientos de municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes. Estos son Ciutadella, con un 56,1 % de los indicadores, Mahón (51,22%) e Ibiza (53,66%). Por otra parte, el peor valorado es Sóller, únicamente con el 21,95%% de los indicadores aprobados.

Porcentaje de cumplimiento de criterios de transparencia Infoparticipa Ayuntamientos baleares con más de 10.000 habitantes (abril 2015)		
Municipio	Censo	Porcentaje cumplimiento
Alcúdia	19.978	43,9%
Andratx	10.806	46,3%
Calvià	50.363	31,7%
Capdepera	11.385	31,7%
Ciutadella de Menorca	29.282	56,1%
Felanitx	17.291	36,5%
Ibiza	49.693	53,6%
Inca	30.625	48,7%
Llucmajor	34.602	43,9%
Mahón	28.460	51,2%
Manacor	40.264	39%
Marratxí	35.521	36,5%
Palma de Mallorca	399.093	80,4%
Pollença	16.088	46,3%
Sant Antoni de Portmany	23.359	36,5%
Santa Eulària des Riu	36.189	26,8%
Sant Josep de sa Talaia	25.362	39%
Santa Margalida	11.680	31,7%
Santanyí	11.636	29,2%
Sa Pobla	12.709	29,2%
Sóller	13.842	21,9%
Son Servera	11.576	41,4%
Illes Balears		39,12%
España		49,57%

¹⁹ En el mapa Infoparticipa@ de abril 2015 faltan datos de La Rioja, País Vasco y Comunidad Valenciana, así que las cifras globales son todavía provisionales.

3.2 Cumplimiento de los indicadores

El análisis del cumplimiento de los distintos indicadores permite identificar las buenas prácticas de comunicación local pública y las que se han de mejorar.

3.2.1 Primer bloque: Quiénes son los representantes políticos

La media de cumplimiento de este bloque de indicadores es muy baja. Únicamente la web del ayuntamiento de Palma de Mallorca cumple todos los apartados. Cabe resaltar que el porcentaje de incumplimiento alcanza un 64,39%.

El indicador que mejor cumplen los 22 municipios evaluados es el de información básica del alcalde (nombre, foto y partido político). Lo recogen 18 de las 22 webs, siendo los consistorios de Manacor, Sa Pobla, Santa Margarita y Sóller los que suspenden en este campo.

Los datos alcanzados son aún más bajos cuando analizamos los de los representantes políticos pertenecientes a la oposición. Sólo siete ayuntamientos publican información básica, mientras que sólo uno, el de Palma de Mallorca, publica información complementaria. Se cumple aquella máxima de que a la oposición ni agua.

3.2.2 Segundo bloque: gestión de los recursos colectivos

Los ayuntamientos evaluados comunican algo peor los indicadores relacionados con la gestión de los recursos colectivos que los del primer bloque. Así pues, sólo el 39,69% del total de indicadores se han evaluado positivamente. Al igual que en el primer bloque, únicamente el Ayuntamiento de Palma cumple con todos los apartados.

Entre los aspectos positivos cabe reseñar que todas las webs municipales recogen el Plan de Ordenación Urbana, a excepción del Ayuntamiento de Marratxí.

Entre los indicadores peor valorados está que sólo el ayuntamiento de Palma ofrece información sobre el Plan de Gobierno, y únicamente tres ayuntamientos, Alcúdia, Ibiza y Palma de Mallorca, publican la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones según las categorías. Todo esto incide negativamente en la capacidad que los ciudadanos tienen de fiscalizar la labor de los representantes políticos.

3.2.3 Tercer bloque: cómo se informa de la gestión de los recursos

La media de cumplimiento sobre el total de indicadores sube ligeramente respecto al segundo bloque y baja un poco respecto al primero. Estamos en un 43,21% de cumplimiento. Las 22 webs evaluadas ofrecen información sobre el perfil del contratante. Se trata del único indicador de los 41 analizados que cumplen todos.

En ningún municipio de los evaluados aparece el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública, un compromiso imprescindible que va más allá de las obligaciones legales, y que supone la adhesión del gobierno local a cualquiera de las actuales propuestas elaboradas en esta línea, la que ha inspirado este proyecto infoparticip@, el Decálogo de Transparencia e Integridad de la Transparencia Internacional u otro que elabore la propia corporación.

3.2.4 Cuarto bloque: herramientas de participación ciudadana

El porcentaje de cumplimiento de este cuarto bloque se mantiene de manera similar al primer bloque, esto es un 45,1%, y por lo tanto, ligeramente superior al segundo y tercer bloques. Mientras que, al igual que en el tercero, no hay ningún ayuntamiento que cumpla el 100% de los indicadores.

El mecanismo «estrella» de participación, el que está presente en casi todos los municipios, es el del formulario de quejas, incidencias o sugerencias. El menor cumplimiento

está en la falta de las direcciones de correo electrónico de los representantes políticos y el acceso a la persona responsable de prensa.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las 22 webs de las corporaciones municipales evaluadas no ofrecen, en su conjunto, la información y los recursos mínimos para promover la participación de la ciudadanía. Sólo cumplen el 39,12% de los indicadores, un porcentaje que coloca a Baleares a la cola de España en transparencia de los gobiernos locales. La media nacional está en el 49,5% y sólo están peor que Baleares dos comunidades: Castilla-La Mancha (38,6%) y Murcia (37,5%). Las dos primeras son Cataluña (73,5%) y Aragón (63%).

Curiosamente, los indicadores que menor índice de cumplimiento registran los ayuntamientos baleares son las herramientas de participación ciudadana para el seguimiento del Plan de Gobierno, del presupuesto y su ejecución, así como de otros planes, y las acciones comunicativas necesarias para facilitar dicha participación, tales como la publicación del Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública.

Es prioritario que los 22 municipios de mayor población de las Islas Baleares ofrezcan información básica y complementaria sobre sus representantes políticos, tanto los del gobierno como los de la oposición. De modo que estos primeros seis indicadores deberían estar presentes en todas las webs.

Se debe mejorar la información sobre la gestión financiera, punto especialmente crítico en una etapa en la que se han dado a conocer en nuestro país numerosos casos de corrupción y malversación. En este sentido, la mejor «vacuna» contra la falta de confianza ciudadana hacia los políticos y hacia la gestión pública es la transparencia, que en ningún caso debe ser un mérito, sino una condición. Resulta prioritaria la publicación de las

remuneraciones de los cargos electos y el personal del Ayuntamiento, y también de la ejecución del presupuesto.

Las noticias publicadas por las webs de los ayuntamientos deben ser mejoradas, ampliando las fuentes y contrastando la información. Esta acción permitirá trascender la propaganda de un determinado grupo político en el poder, logrando el verdadero cometido del gabinete de comunicación, mantener informada a la ciudadanía.

Es necesario mejorar y profundizar los mecanismos disponibles para la ciudadanía. No es suficiente poner a disposición de los vecinos un buzón de quejas y sugerencias. Todos los habitantes de un municipio deben poder conocer los objetivos de un gobierno y la forma en que este pretende conseguirlos (el plan de gobierno), y poder intervenir en ese diseño de gestión, hacerle un seguimiento y evaluarlo. Hacia esa meta deben dirigir sus esfuerzos estos ayuntamientos, con el fin de mejorar la buena salud democrática de la comunidad autónoma y del país. La falta de medios técnicos para hacerlo no es excusa. Cataluña ha demostrado que es cuestión de voluntad política porque ha conseguido que consistorios de menos de 500 habitantes lleguen al 90% de cumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

A. ANTÓN BRAVO, «El periodismo de datos y la web semántica». En *Cuadernos de Información y Comunicación*, 2013, Vol. 18, p. 106. Recuperado en 12-06-2015 en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/41718>.

S. CHIMENO, «Las fuentes en el proceso de la información periodística especializada». En *Información Periodística Especializada*. Fundación Universitaria San Pablo CEU. Valencia 1997

.L. DADER, *Periodismo de precisión: la vía socioinformática de descubrir noticias*, Síntesis, Madrid 1997, p. 27. Recuperado el 07-06-2015 en: <https://periodismodeinvestigacion.files.wordpress.com/2012/04/documento-04.pdf>.

P. MEYER, *Periodismo de precisión*, Bosch, Barcelona, 1993

P. PÉREZ HERRERO, «El periodismo de precisión como técnica para la información especializada». En *Periodismo especializado*, Ariel, Barcelona 2004

Madrid, 2015. ISBN: 978-84-606-9627-8

M. QUESADA, «Periodismo de investigación: una metodología para el periodismo especializado». En *Periodismo especializado*, Ariel, Barcelona 2004

VV. AA, *Manual de Periodismo de Datos*, 2011. Recuperado el 7-06-2015 de: <http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/>.

Consejo para la Transparencia. *Reporte estadístico mensual*, enero 2015. Recuperado el 12-06-2015 en http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx

«Isern: “La transparencia no es un mérito, es una condición”», en *Diario de Mallorca*, 23-02-2015. En <http://www.diariodemallorca.es/palma/2015/02/23/isern-transparencia-merito-condicion/1001678.html> [13-juni-2015].

Páginas web visitadas

Opening Up Government. En <http://data.gov.uk/>.

Portal de Datos Abiertos del Govern balear. En <http://www.caib.es/caibdatafront/>.

Portal de la Transparencia del Gobierno Central. En <http://datos.gob.es/>.

Transparencia Internacional, *Índice de la Percepción de la Corrupción 2015*. Recuperado el 7-06-2015 de: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

Legislación citada

Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En www.leydetransparencia.gob.es.

Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

EN BUSCA DEL ARCA PERDIDA: SOLICITUD DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE COMUNICACIÓN

IN SEARCH OF THE LOST ARK: REQUESTING INFORMATION REGARDING COMMUNICATION RESEARCH PROJECTS

Dr. José Luis Piñuel Raigada
Universidad Complutense de Madrid
pinuel@ucm.es

Dr. Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva
Universidad Complutense de Madrid
Msdiego@ucm.es

Equipo de Investigación MapCom
www.MapCom.es

EL 9 DE DICIEMBRE SE APROBÓ LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO QUE ENTRÓ EN VIGOR A NIVEL ESTATAL EL 10 DE DICIEMBRE DE 2014. EL GOBIERNO ESPAÑOL HIZO UN IMPORTANTE ESFUERZO ECONÓMICO EN CREAR UN PORTAL DE TRANSPARENCIA. ESTOS DOS HECHOS, LA LEY Y EL PORTAL, DEBERÍAN HABER MARCADO UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA FORMA COMO LOS CIUDADANOS ACCEDEN A LA INFORMACIÓN EN MANOS DE LOS PODERES PÚBLICOS. Sin embargo, el resultado es el que se describe a partir de un caso real motivado por la necesidad inmediata de un grupo de investigación I+D financiado por el propio Ministerio de Economía y Competitividad a conocer que investigaciones I+D sobre comunicación han sido financiadas a nivel estatal desde el año 2007.

En este documento se plasman los pasos realizados, como se accede a fuentes publicadas, cuáles han sido los problemas reales y técnicos, que contestación se ha obtenido de la Administración Pública –ya podemos anticipar que ninguna- tratando de obtener la

información sobre los proyectos de investigación y que trabajo se ha realizado con los datos publicados en el Boletín Oficial del Estado sobre las ayudas y financiación de las investigaciones correspondientes a los años 2011 a 2013.

Las conclusiones parecen claras: aún estamos buscando el arca perdida de la información, el sistema de transparencia en España está verde, y la normativa muy cicatera se incumple, aunque existen algunos recursos muy valiosos en Internet.

ON DECEMBER 9TH, THE NEW SPANISH TRANSPARENCY LAW (*LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO*) WAS APPROVED AND ENTERED INTO FORCE AT THE STATE LEVEL ON DECEMBER 10TH, 2014. THE SPANISH GOVERNMENT MADE AN IMPORTANT FINANCIAL EFFORT TO CREATE A TRANSPARENCY PORTAL. THESE TWO HAPPENINGS, THE LAW AND THE WEBSITE, SHOULD HAVE BEEN A TURNING POINT IN THE WAY CITIZENS CAN ACCESS INFORMATION HELD BY PUBLIC AUTHORITIES. However, the reality is what is described here using a real-life case motivated by an immediate need of an R+D Research group, financed by the Ministry of Economy and Competitiveness itself, to know which R+D communication projects had been financed on a national level since 2007.

This document contains the steps undertaken, how to access published sources, what are the problems, both technical and real, what answers public administration has given – we can advance that none was given – when we tried to obtain information on the research projects and what work has been done with data published by the Government’s official publication (*Boletín Oficial del Estado*) regarding grants and financing for research from 2011 to 2013.

Our conclusions are clear: we are still in search of information's lost ark, the Spanish transparency system is still green, and the law, concerned with trifles, is breached, even if there are some valuable resources online.

1. EN BUSCA DEL ARCA PERDIDA

1.1 *MapCom, la investigación sobre las investigaciones en comunicación*

El grupo¹ de investigación MapCom² -**Sistema de investigación sobre prácticas sociales en Comunicación**- tiene por objeto³ estudiar y analizar a los grupos financiados por el Gobierno español que investigan sobre diferentes aspectos de la comunicación. MapCom trata de realizar un mapa de proyectos, grupos, líneas, objetos de estudio y métodos en el área de la comunicación. Dos son las referencias que acotan su campo de trabajo: que se trate de investigaciones y de tesis realizadas sobre comunicación social (*mass communication*) y que se realicen en el ámbito de las Facultades de Comunicación e Información de las Universidades públicas o privadas españolas.

En la primera fase se trata de recopilar información⁴. La materia prima de esta investigación lo constituyen las tesis doctorales –dirigidas en Facultades de Ciencias de la

¹ Más bien multigrupo, pues se trata de 4 grupos de investigación coordinados, pero cada uno con la competencia sobre una zona geográfica de España.

² <http://www.MapCom.es/>

³ En palabras de presentación del propio grupo: “La finalidad es elaborar un Mapa de Proyectos, Grupos, Líneas, Objetos de estudio y Métodos de investigación sobre prácticas sociales de Comunicación en España, para que sirva de referencia a las entidades nacionales y autonómicas responsables de evaluar solicitudes e informes en las convocatorias de proyectos, y promover políticas científicas para la coordinación de la red de equipos de investigación. Su representación cartográfica por zonas operativas resulta pertinente por la existencia del gran número de universidades públicas y privadas que ofrecen titulaciones en Comunicación”.

⁴ <http://www.MapCom.es/ano1.html>. Repositorio de acceso abierto recopilando las memorias científicas de todos aquellos proyectos de investigación financiados desde 2007 por instancias nacionales y autonómicas, así como las Tesis Doctorales aprobadas en el mismo periodo y elaborar un análisis de contenido para estudiar la formulación de los objetos de estudio, los enfoques epistemológicos, los métodos y técnicas de investigación de los proyectos y de las tesis y sus líneas de investigación dominantes.

Comunicación y/o Información-, las memorias de investigación y las respuestas que proporcionen los investigadores, en especial los investigadores principales.

La segunda fase supone “la contrastación del modelo de discurso que manifiestan los Investigadores Principales (IP) de los proyectos analizados y los Directores de tesis doctorales, al representarse aspiraciones y logros de sus procesos de investigación mediante aplicación de la técnica Phillips 66 en sesiones a celebrar en cada zona geográfica”⁵.

Las zonas geográficas de actuación de los 4 grupos coordinados están formadas por:

- Área 1: Cataluña; Baleares; Comunidad Valenciana; Murcia;
- Área 2: Andalucía; Canarias; Extremadura;
- Área 3: Castilla y León; Castilla La Mancha; Madrid La Rioja;
- Área 4: Galicia; Asturias; Cantabria; País Vasco; Navarra; Aragón;

«Desvelados los ejes sobre los cuales giran los discursos científicos, [en la tercera fase] se pasará a la realización de una encuesta on-line aplicada al universo de investigadores del territorio español censados en sociedades científicas, y en registros académicos de las universidades y se cartografiarán los resultados para evaluar solicitudes e informes en las convocatorias de proyectos, incentivando redes de investigación»⁶.

El punto de partida de todo el trabajo de investigación de MapCom es conocer que tesis se han realizado sobre comunicación y que proyectos se han financiado. El acceso a las tesis doctorales no plantea especiales problemas pues se encuentran referenciadas en la base

⁵ <http://www.MapCom.es/ano2.html>

⁶ <http://www.MapCom.es/ano3.html>

de datos TESEO⁷, la mayoría se encuentra en repositorios de las universidades y, salvo contadas excepciones, su acceso es libre.

El problema se encuentra en conocer quiénes son los investigadores principales (IP) pues desde el año 2011 no se publican sus nombres y que memorias se han presentado para obtener las ayudas y subvenciones. Además, para lograr un seguimiento de las investigaciones sobre comunicación debería de darse acceso a los informes finales y a los resultados obtenidos.

1.2 ¿Cómo y qué hemos solicitado?

El investigador principal de MAPCOM, el catedrático José Luis Piñuel Raigada, comisionó al profesor Manuel Sánchez de Diego para que obtuviera la información. Dicho profesor realizó tres acciones de solicitud de investigación. Todas ellas sin resultado.

1.2.1 Primera solicitud por Registro

La primera el 22 de diciembre de 2014 consistió en presentar una instancia en el Registro del Ministerio de Economía y Competitividad ante la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación solicitando la relación de *“proyectos I+D que desde el año 2007 (incluido) han sido adjudicados en las áreas de Ciencias Sociales y de Humanidades y cuyo objeto de estudio haya sido cualquier dimensión socialmente relevante de las prácticas de Comunicación o Información:*

- Título, referencia o número del proyecto y convocatoria (fecha).
- Nombre del Investigador/es Principal/es (IP), Universidad y Facultad a la que pertenece, así como teléfono, dirección o email de contacto.

⁷ <https://www.educacion.gob.es/teseo>

- Memoria científica que se acompañó a la solicitud.
- Estado del proyecto de investigación

De esta solicitud de información no se ha recibido ningún tipo de respuesta.

1.2.2 Segunda solicitud. Telemática

La segunda acción se desarrolló sobre el Portal de Transparencia⁸ y la petición fue la misma aunque se acotó a las *«ayudas, becas... en el marco de I+D concedidas a Investigadores Principales que pertenezcan a Universidades Públicas y Privadas españolas relacionadas con la Comunicación, Información o Documentación.»* Muchos fueron los obstáculos⁹ para enviar la solicitud: hubo que darse de alta en el portal de transparencia, en reiteradas ocasiones el portal rechazaba la solicitud, no existe ningún teléfono o dirección de correo electrónico al que acudir, produce confusión las diferentes páginas web que se encuentran enlazadas o que se redirigen entre ellas:

- Portal de Transparencia del Gobierno de España en <http://transparencia.gob.es/>;
- CI@ve¹⁰ o portal de Identidad Electrónica para las Administraciones en <http://clave.gob.es>;
- El punto de acceso general a la administración del Gobierno de España (que viene a sustituir al 060) en <http://administracion.gob.es/> y en donde sí, existen canales de atención telefónica, por correo electrónico o direcciones para la atención presencial.

⁸ <http://transparencia.gob.es/>

⁹ Access Info Europe presentó en diciembre de 2014 una queja ante el Defensor del Pueblo español por la deficiente implementación del derecho de acceso a la información. Puede verse en <http://www.access-info.org/es/esp-es/13631>

¹⁰ CI@ve es un sistema de identificación orientado a unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a servicios públicos. http://clave.gob.es/clave_Home/clave/queEs.html

- Varios portales informativos, aunque faltan otros dependientes del Poder Ejecutivo, como por ejemplo del Centro de Investigaciones Sociológicas (www.cis.es)



- Entre los portales de investigación destaca datos.gob.es que ofrece datos para la reutilización de la información pública. Su dirección es <http://datos.gob.es/>

Nuestra petición finalmente se puede realizar obteniendo una respuesta automatizada con el siguiente texto:

Su consulta se envió con éxito y será resuelta en breve plazo.

Gracias por utilizar este servicio.

Fecha: 20 - 3 - 2015

Nombre: Manuel

Apellidos: Sánchez de Diego Fernández-Riva

e-mail: msdiego@ucm.es

Teléfono: 607291617

Asunto: Investigación sobre investigaciones en comunicación

Convocatoria: Proyectos I+D

Motivo de su consulta: Otro tipo de consulta

Indique el número de expediente si lo conoce:

Consulta: Se solicita información sobre las convocatorias: -Proyectos I+D+i -Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada -Acciones complementarias a los proyectos de investigación Fundamental No orientada En concreto: Diferencias conceptuales entre dichas convocatorias Ficheros en formato excel en donde conste la información publicada en el BOE (en PDF) más nombre del Investigador Principal, dirección email o teléfono de Contacto de los años 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 correspondientes a las tres convocatorias antes citadas (Proyectos I+D+i; -Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada y Acciones complementarias a los proyectos de investigación. Fundamental No orientada)

Pese a que nos indican que su consulta “será resuelta en breve”, aún no se ha recibido contestación.

1.2.3 Tercera solicitud. También por Registro

La tercera acción se ha realizado a finales de junio de 2015, a la vez que este documento, también por escrito con el mismo objeto: lograr la información de quién está investigando sobre comunicación, con qué medios y ayudas, qué es lo que está investigando y cuáles son sus resultados. Existe en este caso un elemento nuevo, junto a la petición de información se adjunta una relación de 201 proyectos de investigación de comunicación financiados por el Estado. Al título de la investigación figura el código o referencia del proyecto que lo forman tres letras para identificar el campo (CSO; DER, EDU) el año de petición, un guion y el número del proyecto. Para lograr esa relación nos embarcamos en una aventura documental que se narra en el siguiente apartado.

1.3 Buscar una aguja en el pajar del BOE

Una de las justificaciones más usuales de políticos y altos cargos ante la demanda de información es que eso que se pregunta, ya se ha publicado en los boletines oficiales. Y es cierto en la mayoría de los casos, lo que ocurre es que la búsqueda de la información se convierte en «buscar una aguja en un pajar».

La primera dificultad con la que nos encontramos es la cantidad de diferentes tipos de ayudas, becas y financiación. Nuestro interés se ceñía a **los PROYECTOS DE I+D**. Esto nos llevó a excluir otras ayudas, becas o financiación que corresponderían a:

- AYUDAS A INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO CIENTÍFICO-TÉCNICO.

- AYUDAS PARA ACCIONES DE DINAMIZACIÓN "PROYECTOS EUROPA EXCELENCIA"
- AYUDAS PARA PROYECTOS "EXPLORA CIENCIA" Y "EXPLORA TECNOLOGIA"
- AYUDAS ACCIONES DE DINAMIZACIÓN "REDES DE EXCELENCIA"
- AYUDAS PARA ACCIONES DE DINAMIZACIÓN EUROPA REDES Y GESTORES
- AYUDAS PARA ACCIONES DE DINAMIZACIÓN EUROPA REDES Y GESTORES
- AYUDAS PARA ACCIONES DE PROGRAMACIÓN CONJUNTA INTERNACIONAL,
- AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN LABORAL DE DOCTORES POR CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (ACTUACIÓN RAMÓN Y CAJAL),
- AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL TÉCNICO DE APOYO A LA I+D+I,
- AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN LABORAL DE DOCTORES POR CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (ACTUACIÓN FORMACIÓN POSDOCTORAL)
- AYUDAS PARA LA CONTRATACIÓN LABORAL DE DOCTORES (ACTUACIÓN TORRES QUEVEDO)

- AYUDAS PARA CONTRATOS PREDOCTORALES PARA LA FORMACIÓN DE DOCTORES - PROGRAMA ESTATAL DE PROMOCIÓN DEL TALENTO Y SU EMPLEABILIDAD
- ACREDITACIONES Y AYUDAS PÚBLICAS PARA CENTROS/UNIDADES DE EXCELENCIA SEVERO OCHOA
- AYUDAS PARA CONTRATOS PREDOCTORALES SEVERO OCHOA PARA LA FORMACIÓN DE DOCTORES EN LOS CENTROS/UNIDADES DE EXCELENCIA SEVERO OCHOA.

La siguiente dificultad se encuentra en el volumen de información que se publica que es muy elevado. Sólo en el BOE de 22 de enero de 2015 se emplean 165 páginas en la publicación de las diferentes ayudas.

La tercera dificultad se encuentra en el formato que se encuentra en el BOE , se trata del formato PDF, un formato que no es abierto, lo que dificulta su tratamiento. Si se ofreciese la posibilidad de ficheros para hojas de cálculo, por ejemplo tipo Excel, todo habría sido más sencillo.

De forma resumida los pasos realizados para obtener la información han sido los siguientes:

- búsqueda en el BOE,
- girar las tablas publicadas en PDF para facilitar su lectura,
- la transformación de las tablas en formato PDF a tablas para Excel, lo cual ha supuesto la instalación de un programa especial que traduce sólo parcialmente los datos, y que genera algunos errores en las columnas de la subvenciones.
- el refinamiento de las tablas eliminando columnas vacías,

- reformatear las columnas, simplificando los campos y añadiendo otros de control.
- control y testeo de la transformación del fichero PDF a Excel.
- por medio de diferentes filtros se ha evaluado cada ayuda y financiación en tres categorías:
 - ✓ **COMUNICACIÓN** código 1.-Investigaciones sobre Comunicación.
 - ✓ **DUDAS** códigos ? y ??- Dudas que precisan ser evaluadas, pues pueden tener alguna conexión con una investigación sobre Comunicación
 - ✓ **SIN VINCULACIÓN** códigos 9 y 0.- En principio son investigaciones cuyo objeto no versa sobre comunicación.

Por último y, a partir de la experiencia de los integrantes del grupo de investigación MapCom, esencialmente del profesor Piñuel se han determinado que proyectos correspondían a investigaciones sobre Comunicación, realizadas en centros dedicados a la investigación y docencia en Ciencias de la Comunicación.

Los resultados han sido los siguientes:

1.3.1 BOE 22 de enero de 2015

Los datos en bruto solo de lo publicado el 22 de enero de 2015 que corresponden a las ayudas del año 2013, han supuesto 3680 filas. De ellas se han seleccionado 1426 que corresponde a las ayudas I+D (Ayudas para proyectos de I+D, convocatoria 2013 - programa estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia, subprograma estatal de generación de conocimiento). De esas 1426, la selección inicial por filtros arrojaba un total de 16 proyectos de Comunicación, en 36 existían dudas sobre si correspondían o no y 1374 que se desecharon por considerar que no tenían por objeto la Comunicación.

1.3.2 *BOE 29 de octubre de 2014*

Este número del BOE emplea 139 páginas para publicar las ayudas y subvenciones concedidas. La metodología empleada ha sido la misma y los resultados han sido 3774 filas en bruto que se han reducido a 1516 relacionadas con las ayudas I+D (Ayudas para proyectos de I+D, convocatoria 2013 - programa estatal de fomento de la investigación científica y técnica de excelencia, subprograma estatal de generación de conocimiento) Se han analizado y agrupado en los tres grupos antes citados correspondiendo 11 a los vinculados con la Comunicación, 4 a Dudas y 1501 sin vinculación con la Comunicación.

1.3.3 *BOE 24 de enero de 2013*

Encontramos 324 páginas para publicar las ayudas y subvenciones concedidas. La metodología empleada ha sido la misma y los resultados han sido 4426 filas en bruto que se han reducido a 3182 relacionadas con las ayudas I + D (Ayudas para la realización de proyectos de investigación -Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada, convocatoria 2012).

En esta relación se consideraron 49 proyectos relacionados con la Comunicación, 34 que se consideraron como dudosos y 3099 que no tenían vinculación con la Comunicación.

1.3.4 *BOE 27 de enero de 2012*

De las 296 páginas del BOE se extraen 4614 filas en bruto, reducidas a 3183 referidas a Ayudas para la realización de proyectos de investigación (Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada, convocatoria 2011).

Analizadas las ayudas con los criterios y la metodología antes expuesta se han obtenido los siguientes resultados de los tres grupos antes citados: 29 relacionados con la Comunicación, 18 que suscitan dudas y 3196 que no se encuentran vinculados.

1.3.5 Evaluación personal

Todos los datos en bruto se evaluaron en una reunión en la que el conocimiento del profesor Piñuel Reigada sobre los investigadores en comunicación llevó a descartar o incluir aquellas investigaciones sobre comunicación inicialmente calificadas como dudosas. Además el profesor Piñuel aportó una relación de investigaciones subvencionadas entre los años 2007 a 2010. El resultado de todo ello supuso una lista de 201 proyectos de investigación sobre comunicación entre los años 2007 a 2013 distribuidos según la siguiente tabla:

2007	13
2008	12
2009	33
2010	19
2010	34
2011	30
2012	38
2013	22
Total general	201

Las instituciones que acogieron este tipo de investigaciones se distribuyen según los siguientes datos:

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID	33
UNIVERSITAT POMPEU FABRA CCT	15
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA	11
UNIVERSIDAD DE NAVARRA	10
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS	9
UNIVERSIDAD DE BARCELONA	8
UNIVERSIDAD DE MALAGA	8
UNIVERSIDAD DE VALENCIA	7
FUNDACION UNIVERSITARIA SAN PABLO CEU	7
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA	7
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA	7
UNIVERSIDAD DE SEVILLA	7
UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI	6
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID	6
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA	5
UNIVERSITAT RAMON LLULL, FUNDACIO PRIVADA	5
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA	4
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA	4

UNIVERSIDAD DE GRANADA	3
UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLO	3
UNIVERSIDAD DE MURCIA	3
UNIVERSITAT JAUME I DE CASTELLO	2
FUNDACIO PER A LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA	2
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA	2
UNIVERSIDAD DE ALCALA	2
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID	2
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	2
UNIVERSIDAD DE HUELVA	2
UNIVERSIDAD DE LA CORUÑA	2
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID	2
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA	2
UNIVERSIDAD DE BURGOS	1
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA	1
UNIVERSITAT DE GIRONA	1
CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS	1
UNIVERSIDAD DE LA IGLESIA DE DEUSTO	1
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA	1
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA	1
IE UNIVERSIDAD	1
UNIVERSIDAD DE LAS ISLAS BALEARES	1
FUNDACION INSTITUTO DE EMPRESA	1
UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA	1
AGENCIA ESTATAL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS (CSIC)	1
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA	1
Total general	201

2. CONSIDERACIONES FINALES

Las dificultades que hemos encontrado a la hora de la búsqueda de información en el BOE son de diferente signo: el gran volumen de información, también a la fluctuante denominación de las ayudas que cambian de nombre de un año para otro, además el hecho que las columnas cambien de denominación en algunos años e incluso se encuentran ubicadas de forma distinta.

Existen muchas resoluciones sobre ayudas a la investigación que se publican en el BOE, pero no todas son para proyectos I+D, por eso una primera labor es desechar aquellas

resoluciones que no son objeto de nuestra investigación¹¹. Además del volumen de datos que aparecen en cada resolución a ayudas I+D hemos dado cuenta en páginas anteriores. Las ayudas de los años 2010, 2009, 2008 y 2007 se obtuvieron de una lista que el profesor Piñuel había elaborado previamente, lo que supuso una notable simplificación en la búsqueda de información. Hemos mantenido los datos en bruto y hacemos referencia a los boletines y al gran volumen de investigaciones que se han desechado por no versar sobre comunicación, estos datos son importantes a la hora de determinar cuál es el porcentaje dedicado a la investigación en comunicación sobre el total de todas las investigaciones.

Especialmente grave son las dificultades para realizar la petición por medio del Portal de Transparencia. Como ya hemos citado, Access Info presentó una queja ante el Defensor del Pueblo español por la deficiente implantación del derecho de acceso a información. El propio Defensor del Pueblo¹² ha reconocido que “los mecanismos y pasos que se exigen para registrarse en el Portal de Transparencia y poder presentar así una solicitud de acceso a la información a través de dicho Portal, son en efecto complejos, y muy largos, por lo que pueden resultar disuasorios e incluso convertirse en obstáculos para el ejercicio del derecho”. El Defensor del Pueblo español estima que es posible realizar una solicitud de información por otros medios, como por ejemplo el propio registro del órgano administrativo, aunque no se informe en el Portal de Transparencia sobre esta posibilidad.

¹¹ Entre ellos se descartaron las publicadas en el BOE de 16 de julio de 2014, BOE de 4 de febrero de 2014, BOE 24/09/2013 (se trata de una corrección de errores y no contiene ayudas I+D); BOE 12/07/2013, BOE 19/04/2013, BOE 20/10/2012, BOE 26/07/2012, BOE 24/04/2012, BOE 12/07/2013.

¹² http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Respuesta_DefensorPueblo_LeyTransp.pdf

A nuestro juicio el problema más grave no es la complejidad en el proceso de solicitud, sino la legitimidad. En principio, “todas las personas” (artículo 12 de la Ley 19/2013) puedan acceder a la información pública, pero para poder solicitar información por medio del través del Portal de Transparencia se han de cumplir una serie de requisitos que de alguna forma impiden que todos puedan cumplir sus expectativas. Solo unos pocos privilegiados con paciencia, conocimientos técnicos y empleando alguna de las vías previstas pueden hacerlo telemáticamente. Bien utilizando un DNI electrónico operativo, lo que significa que debe conocer la clave para actuar –que caduca por inactividad- y disponer de un lector de tarjetas con microchip. La otra opción es disponer de un certificado digital (en España el número de certificados activos a principio de julio de 2015 no llega a cuatro millones y medio según CERES¹³. O lo que parecía más sencillo, usar el sistema Cl@ve PIN o el sistema Cl@ve permanente que obliga a los usuarios a indicar el número de cuenta bancaria que usa para pagar sus impuestos, pasar por una oficina de la Agencia Tributaria o esperar la llegada de un código por correo postal. Estas vías impiden a muchas personas, a extranjeros, a empresas e instituciones ejercer este derecho de acceso a la información pública.

En todo caso el sistema busca la autenticar la identidad del solicitante de información (artículo 17.2.a). Esta exigencia ha sido criticada por los expertos en transparencia e incluso el Consejo General del Poder Judicial no exigirá a los solicitantes de información pública se identifiquen¹⁴ al entender que el derecho de acceso es un derecho

¹³ Departamento de Certificación Española de la Fábrica Nacional de la Moneda y el Timbre.

<https://www.cert.fnmt.es/web/ceres/home>

¹⁴ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-CGPJ-no-exigira-que-los-solicitantes-de-informacion-publica-se-identifiquen-o-motiven-su-peticion>

fundamental de carácter universal –un derecho de todas las personas y no sólo de los ciudadanos o nacionales.

Nos preocupa y lamentamos la ausencia de respuestas a las demandas de información. Las conclusiones al respecto son claras, si ante una investigación financiada por el propio Ministerio de Economía y Competitividad (MINICO) al que se solicita información amparándose en la Ley 19/2013 de Transparencia, este mismo ministerio da la llamada por respuesta, parece claro que los investigadores españoles tienen un plus de trabajo. Un plus de trabajo innecesario, pues la información solicitada se encuentra en los ordenadores del propio MINICO en formato reutilizable. Cualquier funcionario con una mínima sensibilidad hacia la transparencia habría facilitado el acceso a la información. Desgraciadamente se ha empleado un recurso previsto en la norma para impedir el acceso a la información.

La Ley 19/2013 ofrece diferentes recursos para obstaculizar la entrega de información como serían dos causas de inadmisión: se trata de datos que exigen una reelaboración previa (artículo 18, c), incluso que son solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley (artículo 18, e). También podrían alegarse cualquiera de los límites recogidos en los doce apartados del artículo 14: desde la seguridad nacional a la protección del medio ambiente, siempre que alguno de los proyectos de investigación sobre comunicación incluya estos temas. Incluso de forma general se podría alegar que la solicitud que hemos realizado afecta al secreto profesional y a la propiedad intelectual e industrial de los investigador (artículo 14. 1 j), o a intereses económicos y comerciales (artículo 14. 1 h). Por supuesto también podría alegarse que desde el momento que se solicita el nombre y email del investigador principal, se encuentra involucrada la protección de datos personales que es un límite del derecho de

acceso según el artículo 15 de la Ley 19/2013. Lo absurdo de la normativa española es que podría iniciarse un proceso de consulta a los investigadores principales para que aleguen lo que estimen oportuno y estos negarse a que se entreguen sus datos (artículo 19.3). Decimos absurdo porque en años anteriores se publicaba en el BOE sin ningún problema el nombre del investigador principal. En los casos como el que nos ocupa en que existe una convocatoria pública de carácter competitivo, se entregan fondos públicos y la mayoría de los proyectos de investigación se realizan dentro de universidades públicas, no es admisible ninguna de las objeciones que hemos citado. La solución más fácil es incluir una cláusula general de transparencia en todo tipo de convocatoria pública como son las referidas a ayudas, becas y financiación a proyectos de investigación.

Lo cierto es que todas esas posibles objeciones a la solicitud de información exigirían un esfuerzo por parte de la administración pública que debería motivar su denegación (artículo 20.2). Por todo ello, el MINICO ha optado por la vía más fácil: el silencio administrativo que en este caso es de signo negativo –ante la ausencia de respuesta se presume que se responde con un “no”–, queda así burlado el derecho de acceso a la información, dificultada una investigación y desencantados aquellos que pensaban que la transparencia sería el futuro de nuestras administraciones públicas. Si la propia administración pública no colabora, poco se puede hacer en el ámbito de la investigación. Las claves para un futuro mejor son sencillas: colaboración y simplificación, para que la búsqueda de la información no se convierta en una película de aventuras en busca del arca perdida.

Abstracts of other works submitted or presented at the 11th CIEDI: International Conference of Information Law and Ethics. Montreal, Canada, July 11th, 2015

Resúmenes de otros trabajos enviados o presentados en el 11^o CIEDI: Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información. Montreal, Canadá, 11 de Julio de 2011

CLEARING HURDLES IN OPEN GOVERNMENT STATISTICS: ETHICAL AND PRACTICAL CHALLENGES FOR INTERNATIONAL DATA-DRIVEN JOURNALISM TOWARDS TRANSPARENCY

SALVANDO OBSTÁCULOS EN ESTADÍSTICAS DE GOBIERNO ABIERTO: DESAFÍOS ÉTICOS Y PRÁCTICOS PARA EL PERIODISMO INTERNACIONAL DE DATOS EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

Oliver Hahn
University of Passau, Germany

Florian Stalph
University of Passau, Germany

GOVERNMENTS OPEN UP THEIR DIGITAL DATA AND AIM AT ENHANCING TRANSPARENCY AND DEMOCRACY. INVESTIGATING SUCH GOVERNMENT STATISTICS BY INTERNATIONAL DATA JOURNALISTS PROVES TO BE PROBLEMATIC IN ETHICAL AND PRACTICAL ASPECTS, RAISING MAIN RESEARCH QUESTIONS: How does government data influence international news selection and production of journalists having the societal function of a watchdog on democracy? (Felle, 2013)? To what extent open government statistics serve as reliable sources for data reporters in different journalism cultures and political contexts around the globe?

Theory-building and empirical research in this important area are lacking so far. Therefore, we have conducted an explorative-qualitative experiment with young journalists. According to a suggestion by Van der Haak/Parks/Castells (2012), they had to collect, interpret data and to find a way of storytelling. The probands had to reflect on their work, recorded in think-aloud protocols and focus-groups.

Findings show that many authorities publish their data for their own national public and in their respective language. Other statistics often lack explanations or did not meet with open data standards. Even more important, the test persons were not always able to disclose the “real” intentions behind datasets, and run the risk of becoming a mouthpiece for authorities.

This shows the ambiguity of open government data: It could help explaining foreign news. But, it might also seduce journalists not to question it – a kind of “clerkism” as Kovach/Rosenstiel (2010) quote Bigart as condemning such “malpractice”.

LOS GOBIERNOS LIBERAN DATOS DIGITALES Y BUSCAN MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA DEMOCRACIA. LA INVESTIGACIÓN DE DICHAS ESTADÍSTICAS GUBERNAMENTALES, HECHA POR PERIODISTAS DE DATOS INTERNACIONALES PRUEBA SER PROBLEMÁTICO, TANTO EN ASPECTOS ÉTICOS COMO PRÁCTICOS, DANDO LUGAR A IMPORTANTES PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN: ¿De qué manera se ven influenciadas la selección de noticias internacionales y la producción de los periodistas, que tienen la función social de ser vigilantes de la democracia, por la información gubernamental (Felle, 2013)? ¿Hasta qué punto las estadísticas gubernamentales abiertas sirven como fuentes fiables para reporteros que provienen de distintas culturas periodísticas y contextos políticos alrededor del mundo?

La construcción de teorías y la investigación empírica en esta importante área es hasta ahora, insuficiente. Por lo tanto, hemos realizado un experimento exploratorio-cualitativo con jóvenes periodistas. De acuerdo a una sugerencia de Van der Haak, Parks y Castells

(2012), han tenido que recolectar e interpretar datos y encontrar la forma de contar la historia. Posteriormente, los sujetos de estudio tuvieron que reflexionar sobre su trabajo y esto fue grabado en sesiones en voz alta y paneles de discusión.

Los resultados muestran que muchas administraciones publican sus datos pensando en el público nacional y en sus respectivos idiomas. A menudo, otras estadísticas no iban acompañadas de explicaciones o no cumplían con parámetros de datos abiertos. Aún más importante, los sujetos del estudio no siempre fueron capaces de descubrir las intenciones “reales” detrás de los conjuntos de datos, y están en riesgo de convertirse en simples voceros de las autoridades.

Esto nos muestra la ambigüedad de los datos abiertos que provienen del gobierno: puede ayudar a explicar noticias internacionales. Pero, también puede seducir a los periodistas y ocasionar que no cuestionen la información – una suerte de “servilismo” según dicen Kovach y Rosentiel (2010) al citar a Bigart quien condena esta “mala práctica.”

References:

- Van der Haak, Bregtje/Parks, Michael/Castells, Manuel: The Future of Journalism: Networked Journalism. *IJoC* 6/2012, 2923-2938.
- Felle, Tom (2013): Old Reporting, new methods: How data journalism is keeping an eye on government. In Mair, John/Keeble, Richard (eds.), *Data Journalism. Mapping the future* (133-147). Suffolk.
- Kovac, Bill/Rosentiel, Tom (2010): *Blur. How to know what's true in the age of information overload*. New York.

WHEN THE LAW DOESN'T MEAN WHAT IT SAYS: FREEDOM OF SPEECH IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA – A DOUBLE STANDARD?

CUANDO LA LEY NO SIGNIFICA LO QUE DICE: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MEDIO ORIENTE Y EL NORTE DE ÁFRICA - ¿UN DOBLE RASERO?

Amy Kristin Sanders
Associate Professor in Residence
Northwestern University in Qatar
amy.sanders@northwestern.edu

IN LIGHT OF THE CHARLIE HEBDO ATTACKS IN PARIS, WORLD LEADERS UNITED IN SUPPORT OF FREE SPEECH BY MARCHING TOGETHER. COVERED HEAVILY BY THE PRESS, THE MARCH QUICKLY CAME UNDER SCRUTINY FROM JOURNALISTS QUICK TO NOTE THE HYPOCRISY OF LEADERS IN ATTENDANCE WHOSE COUNTRIES ROUTINELY OPPOSED FREE SPEECH AND IMPRISONED JOURNALISTS.¹ In the days following the unity march, numerous leaders from some of the world's most freedom-loving nations – including U.S. President Barack Obama and U.K. Prime Minister David Cameron – announced plans to combat terrorism by increasing surveillance of speech-related activities.² Similar governmental efforts that took place across the Middle East and North Africa (MENA) after the uprisings of the Arab Spring were met with stern global criticism despite their similar

¹ See, e.g., Karl Vick, *Turkey's Awkward Place in the Paris March*, TIME.COM (2015), <http://time.com/3664575/turkey-paris-syria-march-charlie-hebdo/>; Jessica Elgot, *11 Troubling World Leaders at the Paris Charlie Hebdo March*, HUFFINGTON POST UK (2015), <http://time.com/3664575/turkey-paris-syria-march-charlie-hebdo/>.

² Nicholas Watt et al., *David Cameron Pledges Anti-Terror Law for Internet After Paris Attacks*, THEGUARDIAN.COM (2015), <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/12/david-cameron-pledges-anti-terror-law-internet-paris-attacks-nick-clegg>; Chris Strom et al., *Obama-Cameron Cybersecurity Agenda Shaped by Paris Sony Attacks*, Bloomberg.com (2015), <http://www.bloomberg.com/news/2015-01-16/obama-cameron-cybersecurity-agenda-shaped-by-paris-sony-attacks.html>.

nature. Further, many Western lawmakers and journalists simply presume greater press freedoms and government transparency in their nations while simultaneously contending MENA countries lack respect for such ideals. This paper argues the Western press and government leaders evaluate freedom of speech in MENA countries using a double standard, criticizing the countries for not protecting freedom of speech or doing so in name only. It uses press coverage and legal documents to explore the double standard by illustrating the lack of transparency globally that results from Western countries enacting speech restrictions while outwardly championing free speech.

A RAÍZ DE LOS ATAQUES A CHARLIE HEBDO EN PARÍS, LÍDERES DE TODO EL MUNDO SE MANIFESTARON EN FAVOR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN UNA MARCHA CONJUNTA. CON GRAN COBERTURA EN LOS MEDIOS, LA MARCHA RÁPIDAMENTE FUE CRITICADA POR PERIODISTAS QUE SUBRAYARON LA HIPOCRESÍA DE LÍDERES DE PAÍSES QUE RUTINARIAMENTE SE OPONEN A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ENCARCELAN A PERIODISTAS Y QUE ASISTIERON A LA MARCHA.³ En los días siguientes, varios líderes de algunos de los países que más aman la libertad – incluyendo al presidente de los EEUU, Barack Obama y al Primer Ministro Británico, David Cameron – anunciaron planes para combatir al terrorismo mediante el aumento de la vigilancia de actividades relativas a la libertad de expresión.⁴ Otras iniciativas oficiales similares, a lo largo del Medio Oriente y el

³ Ver, por ejemplo., Karl Vick, *Turkey's Awkward Place in the Paris March*, TIME.COM (2015), <http://time.com/3664575/turkey-paris-syria-march-charlie-hebdo/>; Jessica Elgot, *11 Troubling World Leaders at the Paris Charlie Hebdo March*, HUFFINGTON POST UK (2015), <http://time.com/3664575/turkey-paris-syria-march-charlie-hebdo/>.

⁴ Nicholas Watt et al., *David Cameron Pledges Anti-Terror Law for Internet After Paris Attacks*, THEGUARDIAN.COM (2015), <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/12/david-cameron-pledges-anti-terror-law-internet-paris-attacks-nick-clegg>; Chris Strom et al., *Obama-Cameron Cybersecurity Agenda*

Norte de África, emprendidas después de los levantamientos de la Primavera Árabe fueron duramente criticadas en todo el mundo a pesar de su naturaleza similar. Además, muchos legisladores y periodistas de occidente simplemente presuponen mayor libertad de prensa y transparencia gubernamental en sus países mientras que al mismo tiempo condenan a los países del Medio Oriente y el Norte de África por su falta de respeto a dichos ideales. Este trabajo defiende que tanto la prensa como los oficiales de gobierno occidentales valoran a la libertad de expresión en los países de Medio Oriente y el Norte de África utilizando un doble rasero, criticando a los países por no proteger la libertad de expresión o sólo hacerlo de palabra. Se utiliza cobertura mediática y documentos legales para explorar dicho doble rasero, ilustrando la falta de transparencia global que resulta en que los países occidentales restringen la expresión mientras que, hacia afuera, defienden la libertad de expresión.

Shaped by Paris Sony Attacks, Bloomberg.com (2015), <http://www.bloomberg.com/news/2015-01-16/obama-cameron-cybersecurity-agenda-shaped-by-paris-sony-attacks.html>.

OPEN GOVERNMENT IN A LAND IN TRANSITION — A CHALLENGE FOR MEDIA AND POLITICIANS OF GEORGIA?

EL GOBIERNO ABIERTO EN UNA TIERRA EN TRANSICIÓN - ¿UN RETO PARA MEDIOS Y POLÍTICOS EN GEORGIA?

Amalia Oganjanyan
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Tbilisi, Georgia
Amalia.oganjanyan@tsu.ge

AS A FORMER REPUBLIC OF THE SOVIET UNION, GEORGIA IS YET TO OVERCOME ITS TOTALITARIAN PAST, AND LEARN HOW TO GOVERN IN A TRANSPARENT AND ACCOUNTABLE WAY. IN COUNTRIES IN TRANSITION WITH A WEAK CIVIL SOCIETY, MEDIA CAN PLAY AN IMPORTANT ROLE OF BEING A WATCHDOG AND ADVOCATE FOR OPEN GOVERNMENT. Georgian Media has a good tool in terms of Freedom of Information legislation, though it is hopeless to use this strong weapon due to low levels of professionalization. Moreover, Georgia media relies mainly on results of NGO's analysis of open data, instead of using their own open databases, particularly, to produce data-driven journalism.

The paper examines the following aspect: what is the role of media in open government in a post-totalitarian country, such as Georgia, that has lived in a closed environment for 70 years? Besides, it discusses how the level of professionalism in Georgian media is reflected in an inability to find a new niche in the changing government-citizens relationship paradigm. Finally, the paper investigates the communication strategy of Open Government of the Georgian government, and its deficient political communication skills, which is also a result of the Soviet past. For Georgia, who joined the Open Government

Partnership (OGP) in 2011, Open Government seems to be a chance for democratization. It is sort of a trendy topic for Georgian government that brings the country closer to the world democracies. However, it would be certainly healthier if the Open Government process becomes a matter of conscious choice.

EN SU CALIDAD DE ANTIGUA REPÚBLICA PERTENECIENTE A LA UNIÓN SOVIÉTICA, GEORGIA AÚN TIENE QUE SUPERAR SU PASADO TOTALITARIO, Y APRENDER COMO GOBERNAR DE MANERA TRANSPARENTE Y RESPONSABLE. EN PAÍSES EN TRANSICIÓN, CON UNA DÉBIL SOCIEDAD CIVIL, LOS MEDIOS PUEDEN TENER UN PAPEL IMPORTANTE COMO VIGILANTES Y DEFENSORES DEL GOBIERNO ABIERTO. Los medios georgianos tienen una buena herramienta en su legislación de Acceso a la Información, aunque esta poderosa herramienta no sirve de mucho debido a los bajos niveles de profesionalización. Además, los medios en Georgia se apoyan principalmente en análisis de datos abiertos hechos por ONGs, en vez de utilizar sus propias bases de datos abiertos, particularmente para producir periodismo de datos.

El trabajo examina lo siguiente: ¿Cuál es el papel de los medios en el gobierno abierto de un país post-totalitario, como Georgia, que ha vivido en un ambiente cerrado por 70 años? Además, se discute cómo el nivel de profesionalismo en los medios de Georgia se refleja en la falta de capacidad para encontrar un nuevo nicho en el paradigma cambiante de la relación gobierno-ciudadanos. Finalmente, el trabajo analiza la estrategia de comunicación de Gobierno Abierto de la administración georgiana, y sus deficientes habilidades de comunicación, que también son resultado de su pasado soviético. Para Georgia, que se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGP) en 2011, el Gobierno abierto parece ser una

oportunidad para la democratización. Para el gobierno georgiano es una especie de tópico de moda que acerca al país a las democracias del mundo. Sin embargo, sería seguramente más sano si el proceso de Gobierno Abierto se convierte en una decisión consciente.

THE USE OF FACEBOOK IN POLITICAL CAMPAIGNS BETWEEN THE TWO LARGEST POLITICAL PARTIES IN BANGLADESH

EL USO DE FACEBOOK EN LAS CAMPAÑAS DE LOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS MÁS GRANDES DE BANGLADESH

Md. Mahbubul Haque Osmani
University of Liberal Arts, Bangladesh
Mahabubul.haque@ulab.edu.bd

Farah Khan
University of Toronto Mississauga
Kf.farahkhan@gmail.com

THE OBJECTIVES OF THIS STUDY ARE TO ASSESS AND ANALYZE THE FACEBOOK FAN PAGE ACTIVITIES OF THE TWO LARGEST POLITICAL PARTIES IN BANGLADESH- BANGLADESH AWAMI LEAGUE (CURRENT RULING PARTY) AND BANGLADESH NATIONALIST PARTY (BNP) (SO CALLED OPOSITION), DURING STRIKES IN JANUARY 2015. THE USE OF SOCIAL MEDIA IN POLITICAL CAMPAIGNS HAS RAPIDLY BEEN GROWING IN BANGLADESH. Currently social media are playing an important supporting role that can compel valuable traffic to the site and involve the supporters on a more personal level. Among the political parties in Bangladesh, Facebook has become a precious tool for communication and being in touch with the present and forthcoming followers. According to Bangladesh Telecommunication Regulatory Commission (BTRC), the number of Internet users in Bangladesh reached to 43.642 million at the end of December 2014. Moreover, the findings of this study will focus on the demonstrations of texts, images and videos that are posted by the admin of those political parties' pages. Besides, this paper will observe the interactions of supporters' participations on those activities. Using the theoretical framework

of Critical Theory, a comparative analysis has been conducted between Awami League and BNP regarding their activities in Facebook page. Two key areas have been addressed in this paper: an analysis of detailed messages that have been posted on Facebook, and an evaluation of the participants' behavior and responses towards those posts.

LOS OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO SON MEDIR Y ANALIZAR LAS ACTIVIDADES EN LAS PÁGINAS DE SEGUIDORES EN FACEBOOK DE LOS DOS MÁS GRANDES PARTIDOS POLÍTICOS DE BANGLADESH – *BANGLADESH AWAMI LEAGUE* (ACTUALMENTE EN EL PODER) Y *BANGLADESHI NATIONALIST PARTY* – BNP (LA SUPUESTA OPOSICIÓN), DURANTE LAS HUELGAS DE ENERO DE 2015. EL USO DE LOS *SOCIAL MEDIA* EN CAMPAÑAS POLÍTICAS HA ESTADO CRECIENDO RÁPIDAMENTE EN BANGLADESH. En la actualidad, las redes sociales tienen un papel suplementario que lleva una importante cantidad de tráfico a los sitios web e involucra a los simpatizantes de manera más personal. Entre los partidos políticos de Bangladesh, Facebook se ha convertido en una valiosa herramienta de comunicación y para permanecer en contacto con seguidores presentes y futuros. De acuerdo con la Comisión Reguladora de las Telecomunicaciones de Bangladesh (BTRC por sus siglas en inglés), el número de usuarios de Internet en Bangladesh era de 43.642 millones a finales de diciembre de 2014. Los hallazgos del presente estudio se centrarán en la evidencia de textos, imágenes y videos publicados por el administrador de las páginas de dichos partidos políticos. Utilizando el marco teórico de la Teoría Crítica, se ha realizado un análisis comparativo entre la *Awami League* y el BNP respecto a las actividades de sus páginas de Facebook. Dos áreas clave se discuten en este trabajo: el análisis detallado de mensajes

subidos a Facebook, y la evaluación del comportamiento de los participantes en respuesta a dichos mensajes.

RETHINKING SECRET GRAND JURIES IN THE DIGITAL AGE: BREAKING THE SILENCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS

REPENSANDO EL SECRETO DEL GRAN JURADO EN LA ERA DIGITAL: ROMPIENDO EL SILENCIO DE LOS PROCEDIMIENTOS PENALES

Rebecca Taylor
Siena College, New York

THIS PAPER EXPLORES THE PRACTICE OF GRAND JURY PROCEEDINGS, WHEREBY JURORS MEET IN SECRET TO DETERMINE IF THE PROSECUTION HAS MET ITS BURDEN TO BOUND A PLAINTIFF TO STAND TRIAL ON CRIMINAL CHARGES.

Following the grand jury's acquittal of a New York police officer in the choke-hold death of Eric Gardner in 2014 and the protest that followed, many lawmakers are now reviewing the use of these secret proceedings and their efficacy in the criminal justice system, amid public outcry for more transparency in criminal proceedings. This paper specifically addresses the history of secret grand jury proceedings in America, the alternatives available, such as preliminary hearings, and explores in detail recent proposals to provide transparency in the grand jury process, including the recording for public record, allowing jurors to discuss their service, and allowing public access to the proceedings.

ESTE TRABAJO EXPLORA LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES ANTE GRAN JURADO, EN EL CUAL LOS MIEMBROS DEL JURADO SE REÚNEN EN SECRETO PARA DETERMINAR SI LA PARTE ACUSADORA HA REUNIDO LOS REQUISITOS PROBATORIOS PARA QUE EL DEFENSOR SEA LLEVADO A JUICIO POR LA VÍA PENAL. Después de que un gran jurado desestimara la causa contra un policía de Nueva York en la investigación

de la muerte por asfixia de Erick Gardner en 2014, y las protestas que esto originó, muchos legisladores están revisando el uso de estos procedimientos secretos y su eficacia en el sistema de justicia penal, ante el clamor del público que pide más transparencia en los procedimientos criminales. Específicamente, este trabajo aborda la historia de los procedimientos ante gran jurado sujetos a secreto en los Estados Unidos, las alternativas disponibles, tales como las audiencias previas, y explora a detalle propuestas recientes para dotar de transparencia al procedimiento ante el gran jurado, incluyendo la grabación de los testimonios y su archivo en registro público, permitir a los miembros del jurado discutir su actividad y permitir al público acceder al procedimiento.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

ciéDI