



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN  
PROGRAMA DE DESARROLLO ACADÉMICO DE LA INFORMACIÓN Y  
LACOMUNICACIÓN (PRODIC)  
MAESTRÍA EN INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

Tesis para defender el título de la Maestría en  
Información y Comunicación

**Ética de la información pública**

**Autor: Ariel Aguirre Amorena**

**Director de tesis: Profa. Dra.  
Martha Adriana Sabelli García**

**Montevideo, 2016**

***Agradecimientos:***

*A la primer cohorte de la Maestría, en especial a nuestro Cid.*

*A la tutora de esta tesis, por su constante apoyo y empuje.*

*A todos los compañeros y pasantes de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales,  
ellos saben por qué.*

*A mis padres por educarme, a mis hermanos por aguantarme, a mis abuelos por ser.*

*A mis amigos, que están siempre conmigo.*

*A mi compañera. Este trabajo no hubiera existido sin ella.*

*Al glorioso Albiceleste.*

## Tabla de contenido

Tabla de contenido .....	2
Tabla de cuadros .....	4
Tabla de gráficos .....	5
Lista de siglas .....	6
Resumen .....	7
1 Introducción .....	9
1.1 Exposición sistemática del contenido de la tesis .....	12
2 Antecedentes .....	14
2.1 Estudios de ética de la información a nivel internacional .....	14
2.2 Estudios de ética de la información a nivel nacional.....	17
3 Marco Teórico.....	19
3.1 Sociedad de la información .....	19
3.2 Teoría crítica de la información .....	20
3.3 Paradigma social en ciencia de la información.....	21
3.4 Estado y regulación.....	22
3.5 Ciudadanía y nuevos derechos.....	24
3.6 Políticas Públicas .....	27
3.7 Política pública de información .....	27
3.8 Información pública y derecho de acceso.....	29
3.9 Gobierno abierto y gobierno electrónico .....	31
3.10 Recomendaciones internacionales sobre gobierno abierto y gobierno electrónico.....	32
3.11 Ética .....	34
3.11.1 Historia de la ética .....	35
3.12 Ética de la información.....	39
4 Objetivos.....	44
4.1 Objetivos generales y específicos .....	44
4.2 Preguntas que busca responder el proyecto .....	44
4.3 Hipótesis .....	45
5 Metodología.....	46
5.1 Revisión de bibliografía.....	46
5.2 Análisis de prensa semanal representativa (2012-2013).....	46
5.3 Entrevistas a actores calificados .....	49
6 Análisis y resultados .....	53
6.1 Análisis de prensa .....	53
6.1.1 Noticias según medio de prensa .....	54
6.1.2 Noticias en ambos medios .....	66
6.1.3 Casos detectados.....	68
6.1.4 Casos problemáticos según medio de prensa.....	69
6.2 Análisis de las entrevistas .....	71

6.2.1 Legislación.....	71
6.2.2 Cumplimiento con el Gobierno Abierto .....	74
6.2.3 Discurso y acción efectiva .....	76
6.2.4 Casos problemáticos .....	78
6.2.5 Área de generación .....	79
6.2.6 Actores .....	81
6.2.7 Infraestructura.....	81
6.2.8 Dificultades detectadas .....	84
6.3 Análisis de casos problemáticos detectados .....	89
6.3.1 Casos problemáticos en prensa.....	89
6.3.2 Casos problemáticos en entrevistas .....	95
6.4 Integración de los resultados .....	96
7 Conclusiones.....	102
8 Bibliografía.....	113

## Tabla de cuadros

Cuadro 1. Artículos en Búsqueda 2012-2013, relacionadas de alguna forma con acceso a información pública, por área de generación. ....	55
Cuadro 2. Artículos en Brecha, 2012-2013 relacionadas de alguna forma con acceso a información pública, por área de generación. ....	55
Cuadro 3. Cantidad de artículos en Búsqueda por área. ....	56
Cuadro 4. Cantidades totales de artículos en Brecha por área. ....	58
Cuadro 5. Artículos en Búsqueda por sector y organismo. ....	61
Cuadro 6. Artículos en Brecha según sector y organismo. ....	63
Cuadro 7. Artículos en Búsqueda y Brecha por sector. ....	66
Cuadro 8. Artículos de Búsqueda y Brecha por área. ....	67
Cuadro 9. Casos detectados de pedido de acceso a información pública. ....	68
Cuadro 10. Casos problemáticos en Búsqueda, 2012-2013 ....	69
Cuadro 11. Casos problemáticos en Brecha, 2012-2013 ....	70
Cuadro 12. Análisis de las entrevistas ....	86
Cuadro 13. Casos problemáticos en prensa. ....	90
Cuadro 14. Razones expuestas para negar acceso a información pública. ....	94
Cuadro 15 Tipo de argumento para negar acceso ....	99

## Tabla de gráficos

Gráfico 1 Artículos totales en Búsqueda por área. ....	57
Gráfico 2 Artículos totales en Brecha por área. ....	58
Gráfico 3 Artículos totales en Búsqueda sin área “General” .....	60
Gráfico 4. Artículos totales en Brecha sin área “General” .....	60
Gráfico 5 Artículos sobre acceso a información pública en Búsqueda por sector y organismo.....	62
Gráfico 6 Artículos sobre acceso a información pública en Búsqueda por sector.....	62
Gráfico 7 Artículos sobre acceso a información pública en Brecha por sector y organismo.....	64
Gráfico 8 Artículos sobre acceso a Información Pública en Brecha por sector y organismo.....	64
Gráfico 9 Artículos en Búsqueda y Brecha por sector.....	66
Gráfico 10 Artículos en Brecha y Búsqueda por área, sin área “General” .....	67
Gráfico 11 Acceso a información pública en casos problemáticos en Búsqueda.....	70
Gráfico 12 Acceso a información pública en casos problemáticos en Brecha .....	71
Gráfico 13. Casos problemáticos totales en prensa por área. ....	92
Gráfico 14. Razones para negar acceso. ....	95
Gráfico 15 Acceso efectivo a información pública en casos problemáticos. ....	98
Gráfico 16 Acceso efectivo a información pública en casos problemáticos por área. ....	98
Gráfico 17 Tipo de argumento para negar el acceso.....	99
Gráfico 18. Acceso en el total de casos relevados. ....	101

## Lista de siglas

<b>AGESIC</b> - Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	Energía y Minería
<b>ANCAP</b> – Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland	<b>MININT</b> – Ministerio del Interior
<b>ANEP</b> – Administración Nacional de Educación Pública	<b>MRE</b> – Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>ANII</b> - Agencia Nacional de Investigación e Innovación	<b>MTOP</b> - Ministerio de Transporte y Obras Públicas
<b>ANTEL</b> – Administración Nacional de Telecomunicaciones	<b>MVOTMA</b> – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
<b>BCU</b> - Banco Central del Uruguay	<b>OCDE</b> - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>BROU</b> – Banco de la República Oriental del Uruguay	<b>OEA</b> - Organización de los Estados Americanos
<b>CAinfo</b> – Centro de Acceso a la Información Pública	<b>OGP</b> - Open Government Partnership
<b>CUEES</b> - Centro Uruguayo de Estudios Económicos y Sociales	<b>P. Ej.</b> – Poder Ejecutivo
<b>DATA</b> - Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la información	<b>PLUNA</b> - Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aéreas
<b>DINAMA</b> – Dirección Nacional de Medio Ambiente	<b>REPUBLICA AFISA</b> – Republica Administradora de Fondos de Inversión.
<b>DGI</b> – Dirección General Impositiva	<b>SCJ</b> – Suprema Corte de Justicia
<b>DD.HH.</b> - Derechos Humanos	<b>TIC</b> – Tecnologías de la información y la comunicación
<b>EI</b> – Ética de la Información	<b>UAIP</b> - Unidad de Acceso a la Información Pública
<b>FIC</b> - Facultad de Información y Comunicación	<b>UdelaR</b> – Universidad de la República
<b>GA</b> – Gobierno abierto	<b>UPM</b> - UPM-Kymmene Corporation
<b>MDEFNAC</b> – Ministerio de Defensa Nacional	<b>URSEC</b> - Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones
<b>MEF</b> – Ministerio de Economía y Finanzas	<b>UTE</b> - Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
<b>MIEM</b> – Ministerio de Industria,	

## **Resumen**

Se propone investigar la relación que existe entre gobierno abierto y acceso a la información pública, desde los postulados de la ética de la información. La investigación se inscribe en el llamado “paradigma social en ciencia de la información”, utilizando como marco conceptual específico a la “ética de la información”.

Se pretende avanzar en la línea investigativa planteada, que se entiende fundamental para poder encuadrar el rol del profesional y su actividad en la sociedad de la cual es parte, fomentando la superación de las visiones neutralistas y mecanicistas de la profesión y tomando como punto de referencia la Teoría Crítica de la Información y una ética que promueva el enfoque crítico de la realidad y la acción política.

En Uruguay no existen antecedentes de estudios sobre ética de la información. No así a nivel internacional, donde la temática está siendo abordada por investigadores de los más diversos países y por centros de investigación especializados en la materia.

La metodología utilizada es de corte cualitativo. Se estudia la existencia de casos que concuerden con la relación gobierno abierto-acceso a la información pública. Se realiza una investigación documental; análisis de cobertura de prensa de los casos seleccionados; y entrevistas a actores relevantes que aportan al estudio de la temática y/o a seleccionar casos a estudiar. Se problematizan los casos estudiados a la luz del marco teórico, discutiendo las contradicciones existentes entre el pedido de acceso a información pública sensible y el efectivo ejercicio de este derecho.

Entre las principales conclusiones a las que se arriba se destacan la confirmación de la existencia de tensiones entre los pedidos de acceso a información pública y el ejercicio de este derecho; la existencia de una legislación adecuada aunque con órganos de control débiles; y un nuevo escenario para los profesionales de la información que requiere tanto de una adecuada formación para actuar en el marco de la legislación vigente, como de la problematización de la realidad que la ética de la información persigue.

**PALABRAS CLAVE:** ÉTICA DE LA INFORMACIÓN - ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA - SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN - MEDIOS DE PRENSA - URUGUAY

## **Abstract**

It is proposed to investigate the open government - public information access relationship, from the information ethic's sight. The research is part of the so-called "social paradigm in information science", using specific conceptual framework for "information ethics".

It aims to advance the line of research raised, which means essential to frame the professional role and its activity in the society of which it is part, encouraging overcoming the profession's neutralist and mechanist visions and taking as a reference point critics information theory with an ethic that promotes critical approaches to reality and political action.

There's no information ethic's studies in Uruguay. But there are at international level, where the issue is being addressed by researchers from diverse countries and specialized research centers in the field.

Qualitative methodology is used. The existence of cases that matches open government with public information access is studied. Documentary research is conducted; also press coverage analysis of the selected cases; and relevant actor's interviews which contribute to the study of the subject and / or to select study cases. The cases studied in the light of the theoretical framework are problematized, discussing the contradictions between the request for access to sensitive public information and the effective exercise of this right.

Among the main conclusions its included the confirmation of controversies between public information access request and the exercise of this right; the existence of an adequate legislation although with weak oversight organs; and a new scenario for information professionals who requires both adequate training to act within the framework of existing legislation, and the reality problematization pursued by information ethics.

**KEYWORDS: INFORMATION ETHICS - PUBLIC INFORMATION ACCESS - INFORMATION SOCIETY - PRESS - URUGUAY**

## 1 Introducción

Se propone investigar la relación que existe entre gobierno abierto y acceso a información pública planteada desde los postulados de la ética de la información.

La ética de la información es *“the branch of ethics that focuses on the relationship between the creation, organization, dissemination, and use of information, and the ethical standards and moral codes governing human conduct in society”* (“la rama de la ética que se centra en la relación entre la creación, organización, difusión y uso de la información, y las normas éticas y los códigos morales que rigen la conducta humana en la sociedad”) (Reitz, 2013).

El gobierno abierto es aquel que *“opens its doors to the world; co-innovates with everyone, especially citizens; shares resources that were previously closely guarded; harnesses the power of mass collaboration; drives transparency throughout its operations; and behaves not as an isolated department or jurisdiction, but as something new—a truly integrated and networked organization”* (“abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”) (Tapscot, 2010, p xvii)

Por último, la Información Pública ha sido definida por la ley 18381 sancionada por el Parlamento Nacional en noviembre de 2008 como “toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas” (ley 18381, ley sobre el derecho de acceso a la información pública). El artículo 2 del decreto reglamentario de la ley 18381 (Decreto 232/010) define que los sujetos obligados son todos los organismos públicos, sean o no estatales.

Partiendo de estas definiciones se propone investigar la relación entre los postulados del gobierno abierto y el acceso a la información pública en el contexto uruguayo actual,

y las problemáticas derivadas de esta relación, analizadas bajo el marco de la ética de la información.

El interés en investigar esta relación parte de la detección de un caso problemático específico: el pedido de acceso a información pública que realizara una ONG acerca del monto de las consultorías privadas pagadas por un ente público. CAinfo realizó un pedido de acceso a información pública a PLUNA Ente Autónomo, solicitando detalles acerca de las consultorías realizadas por las consultoras Ficus y CPA Ferrere. La respuesta fue que no existía información al respecto (CAinfo, 2012): se aseguraba la inexistencia de información acerca de una transacción monetaria entre un ente público y consultoras privadas.

Esta respuesta es la que genera interés por este caso particular, ya que no se resuelve que la información sobre una transacción entre un ente público y una empresa privada es secreta: se declara su inexistencia, hecho que a priori resulta inverosímil, y que genera preguntas legítimas: ¿las consultoras privadas ofrecen sus servicios de forma gratuita? ¿Existe información pertinente pero es secreta? Si es así: ¿por qué no se declara como secreta en lugar de aducir su inexistencia? ¿Hubo destrucción de información pública? Y finalmente: ¿prima la conveniencia de ocultar información sensible en lugar de acatar la ley 18381?

Este caso y sus interrogantes nos hace reflexionar y preguntar: ¿existen otros casos con características similares al mencionado? Y si existen: ¿por qué el Estado no acata la ley 18381, que él mismo ha promulgado?

La consecuencia de plantear estas inquietudes impulsa a realizar la siguiente pregunta: *¿existe una contradicción entre el pedido de acceso a información pública sensible y el efectivo ejercicio de este derecho consagrado legalmente cuando el asunto involucrado afecta a intereses y políticas gubernamentales?*

Para poder realizar el análisis se parte de estudios existentes sobre ética de la información, tanto a nivel nacional como internacional. El marco teórico lo aportan la teoría crítica de la información, el paradigma social en ciencia de la información, y

específicamente la ética de la información. Del primero se toma el enfoque crítico aportado por la visión marxista de la Escuela de Frankfurt; del segundo se resalta la visión centrada en el usuario como actor que es influido e influye a la vez por el contexto histórico, y del tercero la visión aportada principalmente por Rafael Capurro sobre la ética en el contexto informacional.

Se analizaron dos semanarios uruguayos de alcance nacional representativos de dos puntos de vista opuestos para investigar qué cobertura informativa se dedica a la aplicación de la ley 18381, esperando detectar casos similares al que ofició como disparador de este trabajo.

Posteriormente se realizaron entrevistas a actores clave que pudieran aportar su visión sobre el fenómeno estudiado y/o elementos nuevos que no se hubieren detectado previamente en el análisis de prensa.

### ***1.1 Exposición sistemática del contenido de la tesis***

1) Introducción. Se introduce el tema brevemente, explicitando el marco conceptual en el que se desarrolla, el objetivo buscado, la metodología empleada y los resultados esperados.

2) Antecedentes. Se desarrollan los antecedentes de investigaciones que se hayan realizado sobre ética e información, a nivel nacional e internacional. Se expone sobre los principales referentes internacionales y sus líneas de investigación, así como el nulo desarrollo de la temática a nivel nacional.

3) Marco teórico. Se desarrollan teóricamente los siguientes conceptos: sociedad de la información, teoría crítica de la información, paradigma social en ciencia de la información, Estado y regulación, ciudadanía y nuevos derechos, política pública de información, información pública y derecho de acceso, gobierno abierto, gobierno electrónico, ética y ética de la información. Se expone la teoría crítica de la información como marco conceptual general de análisis.

4) Objetivos. Se exponen los objetivos de la investigación, generales y específicos. Se plantean las preguntas que se busca responder y la hipótesis planteada.

5) Metodología. Se expone el enfoque que tendrá la investigación, de corte cualitativo. Se enumeran los métodos utilizados: revisión de bibliografía, entrevistas a actores clave, análisis de casos. Se definen las variables a investigar. Se generan las preguntas de la entrevista a realizar, y se diseña el formulario a aplicar; se definen los actores clave a entrevistar.

6) Análisis y resultados. Se analizan los casos detectados, las entrevistas a actores clave y el relevamiento de prensa, de acuerdo al marco teórico expuesto anteriormente. Se presentan los resultados obtenidos: del análisis de las entrevistas realizadas y del relevamiento de las características de los casos estudiados y su desarrollo a través del tiempo, analizados a la luz de la teoría explicitada en el marco teórico.

7) Conclusiones. Se presentan las conclusiones que se extraerán del análisis y su contrastación con la hipótesis planteada, exponiendo el cumplimiento o no de la misma, así como las consideraciones que emanarán del proceso investigativo relacionadas con el acceso a la información pública, la ética de la información y el gobierno abierto.

## 2 Antecedentes

### *2.1 Estudios de ética de la información a nivel internacional*

A nivel internacional existen antecedentes de estudios que relacionan ética e información o que tratan específicamente sobre ética de la información.

Se puede rastrear la inquietud en abordar la relación entre ética e información en un artículo de 1980, donde se advierte sobre los problemas éticos que pueden suscitarse debido a malas prácticas tanto en la investigación como en la enseñanza y en el trabajo diario. Específicamente se señalan: la falsedad en las investigaciones o su confidencialidad, las omisiones en los créditos autorales de los colaboradores de investigación, en trabajos relacionados con propaganda o enseñanza sin consentimiento de las personas estudiadas; en el sesgo que pueda otorgarse en la enseñanza de ciertas teorías sobre otras; y en el uso no autorizado de instalaciones de trabajo, en la confidencialidad en la información brindada por terceros, en la presentación parcial de información, y en problemas que relacionan el trabajo de los *information brokers* con la confidencialidad de la información brindada; incluyendo en las conclusiones una afirmación relevante incluso para nuestros días: el profesional de la información debe mantener la confidencialidad en la investigación, pero debe estar dispuesto a revelar asuntos confidenciales si el interés público sobre el tema lo justifica (Kostrewski & Oppenheim, 1980).

Rafael Capurro, docente e investigador en ciencia de la información y ética de la información, ha publicado estudios sobre la ética de la información, y sobre ésta y su relación con otros campos o problemas emergentes de la sociedad de la información. Usó el término “*Informationsethik*” (ética de la información) por primera vez en 1981 (Capurro, 1981), donde remarca la pertinencia del análisis ético por sobre lo instrumental de la disciplina, estableciendo los principios que deben regir el accionar ético. Posteriormente presentó las discusiones morales más pertinentes en el campo de la ciencia de la información (Capurro, 1985); relacionó la ética de la información con prácticas de buen gobierno (Capurro, 1988) y con la práctica política y las problemáticas

relacionadas con la información y los medios de comunicación (Capurro, 1992); planteó el nacimiento de una ética digital en la era de internet y los desafíos relacionados a la ética y el multiculturalismo en esta nueva época (Capurro, 2000); elaboró un estado del arte de la disciplina (Capurro, 2005), y ha discutido sobre la privacidad y libertad en internet (Capurro, Eeldred & Nagel, 2012).

Luciano Floridi, académico de la Universidad de Oxford, también trabaja sobre ética de la información. Su perspectiva es más amplia que la de Capurro, ya que incluye en sus análisis a las tecnologías y a la informática y su impacto en la sociedad de la información, la relación entre entidades biológicas y no biológicas, el biocentrismo. Ha discutido las carencias del modelo de la microética en favor de un modelo que coloque la ética de la información en el centro de nuestras acciones (Floridi, 2006), ha planteado la importancia de la transparencia informacional, no como un principio ético en sí mismo sino como condición para cumplir otros principios éticos relacionados (Floridi & Turilli, 2009), y ha desarrollado el concepto de *moralidad distribuida*, teniendo en cuenta acciones morales globales y responsabilidades no-individuales (Floridi, 2013).

Thomas Froehlich realizó una breve pero ilustrativa reseña de la historia de la ética de la información en la que se recogen los aportes de varios autores clave (Kotrewski y Oppenheim, Capurro, Hauptman), el temprano aporte de la Universidad de Pittsburgh, así como la posterior utilización del término en el área de la informática/computación como en el de los medios de comunicación. También deja en evidencia la inclusión de la ética de la información en cursos dedicadas a temáticas más amplias, lamentando la falta de cursos específicos de ética de la información en las escuelas de bibliotecología (Froehlich, 2004).

Robert Hauptman aportó una interesante postura acerca de las obligaciones de los bibliotecólogos: la obligación de anteponer el bienestar de la sociedad por sobre la obligación profesional de informar (Hauptman, 2002). Su postura se basaba en la importancia del contexto que trasciende a la referencia informacional en sí misma y en las cuestiones éticas que se derivan del entorno de la información digital. Y aunque este aporte nace de un estudio poco científico y la obra de Hauptman ha sido duramente

criticada por sus fallas tanto conceptuales como formales, no deja de ser un aporte a la discusión de una situación poco tratada en el campo de la bibliotecología.

A nivel académico universitario podemos señalar que la Universidad de Pittsburgh cuenta con el Institute for Information Ethics and Policy que desde sus inicios a mediados de los años 80 está dedicado a la investigación y la enseñanza en el campo de la ética de la información. Además de contar entre sus fundadores a Rafael Capurro (ya reseñado), también nuclea a varios de los más importantes teóricos de la ética de la información de hoy en día:

- Stephen Almagno, quien ha realizado una descripción detallada del surgimiento y posterior establecimiento de la ética de la información como disciplina en la Universidad de Pittsburgh (Almagno, 2001);

- Johannes Britz, que polemiza acerca del flujo de información Norte-Sur y del menos visible pero existente flujo Sur-Norte con énfasis en Sudáfrica (Britz, 2003). Este autor además ha abordado el problema de los info-pobres discutiendo la posibilidad de considerar la justicia social como norma moral para poder enfrentar los desafíos éticos en la Sociedad de la Información (Britz, 2008); ha investigado además el uso del término “*information ethics*” y el núcleo de palabras utilizadas para definir dicho concepto en nueve bases de datos a texto completo internacionales (Britz, 2009); y ha propuesto un nuevo tipo de responsabilidad moral para los bibliotecólogos en la era de internet, sustituyendo la *responsabilidad retrospectiva* basada en la causalidad por una *responsabilidad prospectiva* (Britz, 2011);

- Peter Madsen, que ha realizado planteos que involucran a las empresas, el derecho a saber de los consumidores y la Responsabilidad Social Empresarial, abogando por una transparencia corporativa activa sustitutiva de la transparencia corporativa pasiva (Madsen, 2009).

El International Center for Information Ethics, creado y orientado por Capurro, edita el International Review of Information Ethics. Esta publicación trata un tema específico por entrega, y dedicó su primer número a la ética de la información. En este número se expone el estado del arte de la ética de la información en Alemania; el concepto de “uso” dentro de los parámetros de la ética de la información; el control de internet y la disyuntiva entre actuar pragmáticamente o éticamente; los crecientes casos de plagio

estudiantil fundamentalmente de publicaciones en línea, y una comparación entre la hermenéutica de Capurro con ciertos modos de pensamiento japoneses (IJIE, 2004). A lo largo de sus publicaciones ha ido desarrollando una línea de investigación que relaciona la ética con diferentes campos de la información y de la informática, tales como ética en videojuegos, en robótica, en la computación ubicua, en el ámbito de la enseñanza, las redes sociales, o guerra cibernética.

La Red Latinoamericana de Ética de la Información está soportada por la plataforma de redes sociales Ning y nuclea a especialistas en ética de la información a nivel latinoamericano, aunque no edita un boletín propio. Se destacan los estudios acerca de prácticas de enseñanza de la ética en comunidades de instituciones educativas privadas (Pérez Alvarez, 2010) y los planteos de responsabilidad social del profesional de la información en un contexto de “sociedad red” donde confluyen la sociedad de la información, las utopías planetarias y la inteligencia colectiva (Freire, 2010).

## ***2.2 Estudios de ética de la información a nivel nacional***

La búsqueda en el Catálogo de Bibliotecas de la UdelaR ([www.biur.edu.uy/F](http://www.biur.edu.uy/F)) muestra que los estudios que tratan la ética (o sus aspectos relacionados) realizados hasta el momento en Uruguay en dicha universidad están relacionados mayormente con las Ciencias Económicas, donde se presentan alrededor de dos terceras partes de las tesis de grado referidas a dicha temática: 35 tesis de grado en 53 totales en el período 1989-2016. Las otras 18 pertenecen a: Ciencias Sociales (7), Enfermería (5), Educación Física (4), Arquitectura (1) e Ingeniería (1).

En cuanto a tesis o monografías de posgrado, se detectan 7 en la UdelaR: Humanidades (3), Medicina (2), Ciencias Sociales (1) y Enfermería (1). La única tesis doctoral que se recupera es en realidad una tesis de la Universidad Católica del Uruguay: “El suicidio” (Silva García, 1995)

En el marco de la Universidad Católica del Uruguay se han realizado una memoria de grado sobre ética de la educación y 7 tesis de maestría que tratan de ética o aspectos

relacionados (filosofía política (1), educación (2), comunicación social (3), contador público (1)).

En la Universidad ORT se detectaron 9 trabajos finales de carrera sobre ética: 3 sobre Educación, y 6 sobre Comunicación; uno de éstos últimos sobre ética e información (Singer Gliksberg, 2005). También se detectó una tesis donde se exponen las dificultades para acceder a la información pública (Rodríguez, 2006) y otra donde se analiza si están dadas las condiciones para que la ley 18381 se cumpla (Sánchez Puntigliano, 2012). Ambas tratan sobre acceso a información pública.

No se pudieron detectar trabajos de grado sobre “ética de la información”: la misma situación que en la Universidad Católica del Uruguay, donde no hay estudios sobre “ética de la información” ni sobre “acceso a información pública”.

La búsqueda de antecedentes específicos sobre ética de la información en la ciencia de la información no arroja antecedentes nacionales en la Universidad de la República, aunque podemos hallar trabajos sobre ética en términos de desempeño profesional, fundamentalmente el Código de Ética Profesional de la Asociación de Bibliotecólogos del Uruguay (ABU, 2000) y una ponencia del Seminario de Evaluación del Ejercicio Profesional de la Bibliotecología en el Uruguay, 1943-1983, que discute los ideales éticos de la profesión para establecer pautas de comportamiento profesional (Cano, Barité & Torres, 1983). La única tesis de grado que incluye al tema “ética” se titula “Enfoques, escenarios y propuestas en la obra del Dr. Rafael Capurro. De la Hermenéutica a la Teoría de los mensajes” (Lodeiro, 2009), donde se discute la teoría de los mensajes de Rafael Capurro. Se puede incluir un trabajo que trata sobre la ética en la representación de conocimiento, “La garantía cultural como justificación en sistemas de organización de conocimiento: aproximación crítica” (Barité, 2011).

No hay a la fecha trabajos realizados en el país que relacionen ética de la información, información pública y gobierno abierto.

### **3 Marco Teórico**

#### ***3.1 Sociedad de la información***

Para estudiar el tema propuesto es necesario primeramente enmarcarlo histórica y conceptualmente. Y lo primero es definir la sociedad en la que se vive.

A la sociedad actual se la llama “sociedad de la información”. La característica fundamental de esta sociedad para algunos autores es la centralidad de la información y su capacidad para convertirse en fuente de riqueza (Miège apud Covi Druetta, 2002).

La sociedad de la información comienza a gestarse en los años 70 como una reestructura del sistema capitalista a nivel internacional, donde la revolución en las TIC ha sido central, condicionando el desarrollo de las economías mundiales en un sistema interdependiente (Castells, 1996). En este marco, la importancia de las TIC tanto en la vida cotidiana como en la producción de bienes y en la generación de conocimiento no ha hecho más que aumentar con el paso del tiempo, siendo centrales y determinantes en nuestros días.

Esta denominación diferencia a nuestra sociedad de otros estadios de desarrollo humano y la definen en su fase actual, aunque es pertinente puntualizar que no estamos ante un nuevo tipo de sociedad (nuevo tipo en el sentido de la actividad económica preponderante: sociedad industrial, feudal, etc.) sino ante una nueva fase del capitalismo; una manifestación de cierto tipo de desarrollo dentro del sistema capitalista, donde la premisa básica de concentración de medios de producción en manos privadas y el afán de lucro no han sido modificadas (Rendón Rojas, 2007). La sociedad no se ha organizado de manera radicalmente distinta, ni se han superado los impulsos asociados al control, el poder o los beneficios económicos. Al contrario, estos impulsos han cobrado nuevos bríos, intensificándose y haciéndose más profundos con el paso del tiempo (Kumar, 1995). Es necesario establecer claramente que esta “nueva sociedad” no se diferencia cualitativamente del capitalismo, sino que es una profundización del mismo (Rendón Rojas, 2007).

En esta nueva fase, el capitalismo se desarrolla y se expande en el intento de revertir la baja histórica de la tasa de ganancia de los procesos industriales tradicionales. Dicha tasa tiende a bajar (Marx, 1959), y de hecho ha ido bajando desde la Gran Depresión de 1929 y apenas pudo empezar a recomponerse gracias a la Segunda Guerra Mundial (Heller, 2011). En esta etapa, el sistema capitalista intenta revertir la baja de la tasa de ganancia mediante la apropiación de valor generado a través del desarrollo y la explotación de todos los procesos relacionados con la sociedad de la información y la comunicación: manejo, acceso y comercio de datos y bases de datos, desarrollo tecnológico acelerado, penetración y ampliación de mercados tanto para productos tangibles como intangibles. Desde esta mirada, no se ha desarrollado ni se está desarrollando una nueva sociedad (superadora o distinta de la sociedad capitalista), sino que se asiste a un desarrollo de la sociedad capitalista basado en la financiarización de la economía y en el comercio de datos e infraestructura de datos, etapa que puede definirse como “capitalismo tardío” (Habermas, 1986).

### ***3.2 Teoría crítica de la información***

El marco teórico específico de esta tesis estará dado por la teoría crítica de la información. La misma es el resultado de los trabajos teóricos de la Escuela de Frankfurt, específicamente de Adorno y Horkheimer, en la posguerra de la Primera Guerra Mundial. La teoría crítica de la información está atada a la Teoría Crítica de la Sociedad, y ésta al concepto de Teoría Crítica. Llamar “Crítica” a esta teoría era la forma en que la Escuela de Frankfurt camuflaba la teoría marxista (Wiggershaus apud Fuchs, 2009) ante el temor de quedar expuestos como pensadores comunistas en Estados Unidos.

La Escuela de Frankfurt se denominó formalmente Instituto de Investigación Social (inicialmente se pensaba llamarlo “Instituto de Marxismo”). Fue creado en 1923, estuvo vinculado a la Universidad de Frankfurt y fue financiado por Hermann Weil. Pero es recién con la dirección de Horkheimer que empieza a desarrollar el trabajo por la cual se la conoce actualmente (Muñoz, 2009).

“Si asumimos que la información, los medios, la comunicación, la cultura y la tecnología juegan un papel importante en el capitalismo contemporáneo, entonces la crítica de estos fenómenos en la sociedad actual es una de las tareas de la teoría crítica de la sociedad. Una teoría crítica de la información, la comunicación y los medios es por lo tanto un subdominio de la teoría crítica contemporánea de la sociedad” (Fuchs, 2009).

Los estudios enmarcados en la crítica de la información deberían tomar como marco de referencia el marxismo, analizando “la dominación y el capitalismo como el contexto de la información y los medios en la sociedad actual, y dar impulso intelectual a la búsqueda de modos alternativos de información y medios que trabajen fuera del capitalismo y la dominación” (Fuchs, 2009).

Es, en definitiva, una teoría alternativa al capitalismo, un marco teórico cuestionador del orden actual, una guía teórica para estudiar de forma crítica los fenómenos informacionales elegidos.

### ***3.3 Paradigma social en ciencia de la información***

Nuestra investigación se sustentará desde el paradigma social en ciencia de la información. El concepto de paradigma que será utilizado es el popularizado por Kuhn (Kuhn, 2004), pero ampliado con elementos provenientes de la teoría de los programas de investigación científica de Lakatos, con lo cual se sortean problemas como la inconmensurabilidad entre paradigmas y la verdad basada en consensos (Lakatos, 1983). No nos extenderemos en los detalles aquí expuestos, sino que utilizaremos la idea de paradigma en el sentido propuesto.

El paradigma social en ciencia de la información nace a fines del siglo XX y continúa desarrollándose como una respuesta a los enfoques físico y cognitivo preponderantes en la disciplina desde su establecimiento como ciencia (primero el físico, y más tarde el cognitivo). Propone una mirada enfocada al carácter social tanto del usuario como de la información misma con un fuerte énfasis en el contexto histórico-social, en una visión

integradora, dialéctica y compleja.

El paradigma social contextualiza al usuario como actor, en relación dialéctica con su comunidad e influido por la historia de su campo de acción, enfatizando el contexto histórico y social (Hjørland, 1995).

Este paradigma plantea una diferencia sustancial con los paradigmas anteriores, introduciendo el concepto de construcción social de las necesidades de los usuarios, claramente contrapuesto al concepto pasivo que se tenía del usuario en el paradigma físico y a la visión que propone al usuario como externo al sistema de información del paradigma cognitivo (Martínez, Aguirre & Cabrera, 2007)

La visión centrada en el usuario, contenida en el paradigma social, comienza a desarrollarse a medida que se populariza y se masifica la tecnología que permite a los usuarios realizar sus propias búsquedas, de la mano del acceso masivo a las tecnologías de la información y la comunicación. Esta situación pronto superó a los especialistas e intermediarios de la ciencia de la información, pues las necesidades de los nuevos usuarios cambiaron rápidamente todo el panorama informacional (Nahl, 1996). Esta nueva forma de ver y actuar en el mundo informacional contempla no sólo las necesidades de búsqueda del usuario y su contexto social, cultural, político, ideológico, económico; también propone atender la amigabilidad de los sistemas de información, tener en cuenta los errores de los usuarios al realizar búsquedas, reemplazando al sistema como centro por el usuario como centro. Pero, fundamentalmente, coloca al usuario en el centro del sistema, incluyéndolo e incluyendo su influencia y su acción como actor social, como ser social. De esta forma se supera la visión física y la cognitiva, que excluían al usuario del sistema, por una visión centrada en el usuario como parte integral del sistema, influido e influyente en él (Marín Milanés & Torres Velázquez, 2006).

### ***3.4 Estado y regulación***

El Estado “puede ser definido en términos de lo que parece, institucionalmente, o de lo

que hace, sus funciones” (Mann, 2006 p.4). La visión predominante hoy en día es una mezcla de ambas. “Los Estados pueden ser reconocidos por la ubicación central de sus instituciones diferenciadas [...] la esencia de las funciones estatales es un monopolio de la dominación coactiva” (Mann, 2006 pp. 4-5). En esta definición son centrales dos aspectos: las instituciones que conforman al Estado y su centralidad en el territorio que él mismo define como su área de acción; y el monopolio de la dominación coactiva, esto es, el poder sin competidores para hacer que las personas circunscriptas al área de acción se comporten de determinada manera.

Se presupone que el Estado, para ser definido como tal, debe contar con cuatro elementos clave: un conjunto diferenciado de instituciones y personal; centralización (las relaciones políticas irradian del centro a la superficie); un área territorialmente demarcada sobre la que actúa; y un monopolio de dominación coactiva autoritaria apoyada en un monopolio de los medios de violencia física.

Todas las sociedades complejas necesitan una estructura estatal que ejerza la autoridad coercitiva, y que cumpla con cuatro funciones elementales: mantener el orden interno, defender militarmente el territorio, mantener la infraestructura de comunicaciones en general y llevar a cabo la redistribución económica (Mann, 2006).

Los Estados se definen principalmente por lo territorial, su poder se ejerce en un territorio determinado y cesa mas allá de esas fronteras (Mann, 2006). Esto incluye todas las acciones estatales ya nombradas, y a las políticas que los Estados implementan.

El Estado regula la producción dentro del territorio que controla. De hecho, el Estado es el principal regulador a nivel territorial. Esto no quiere decir que sea el único agente que actúa en el territorio, ni mucho menos. Existen otros actores con actividad territorial e influencia variable: grupos sociales, empresas, corporaciones, llevan adelante sus proyectos dentro de los marcos territoriales que el Estado controla.

Pero el Estado es algo más que el “territorio” donde se disputa el poder entre grupos, clases sociales o agentes de toda índole. Y si sumamos esto a lo ya expuesto, tampoco debemos presuponer que actúa de forma neutra o desinteresada aunque tome iniciativas

o establezca políticas que pueden en un principio no estar inspiradas o motivadas por agente “externo” alguno.

El Estado puede, en ocasiones, adelantarse a las demandas de los grupos o sectores de la población, o llevar a cabo determinadas políticas independientemente de la presión que ejerzan los grupos. Es más, una política puede ser impulsada por un actor débil, y el Estado tomarla como suya y llevarla adelante, más por su propia conveniencia que por la presión realizada por el grupo mencionado. En esta decisión pueden influir factores externos: las condiciones de acceso a créditos y/o mercados internacionales han sido frecuentemente las formas que tienen las empresas transnacionales (a través de los gobiernos de los países centrales) de lograr que el Estado realice tal o cual reforma.

Finalmente, y desde una perspectiva marxista, el Estado es el instrumento de dominación de una clase social sobre otra, y el surgimiento y desarrollo del mismo coincide con el surgimiento y desarrollo de las clases sociales. La existencia y desarrollo del Estado es fundamental para el afianzamiento de la clase social en el poder (Lenin, 1919), y el Estado moderno no escapa de dicha lógica.

### ***3.5 Ciudadanía y nuevos derechos***

“Ciudadanía” es el status que adquieren los integrantes de pleno derecho de una comunidad. Esto significa que quien es ciudadano “accede” tanto al ejercicio de sus derechos como de sus obligaciones en la comunidad a la que pertenece. La ciudadanía nace como concepto con las primeras Ciudades-Estado de la Antigüedad. En este contexto, el ciudadano tenía el derecho y la obligación de participar en la vida política y de defender el territorio en el que vivía.

En las sociedades modernas occidentales, la ciudadanía implica la posibilidad de influir en los destinos del Estado a través del voto. Esta posibilidad es una condición que mitiga y suaviza la pertenencia de clase: las clases sociales son excluyentes, y su exclusión puede estar basada en distintas premisas. La ciudadanía, al contrario que la clase, concede los mismos derechos y obligaciones a todos sus integrantes (de manera formal,

al menos), indistintamente de su clase social. Se puede decir que la ciudadanía es la base de igualdad desde donde se edifica una sociedad basada en la desigualdad (Marshall, 1998). Debe existir una mínima garantía de igualdad desde donde partir para la construcción de la sociedad. Este mínimo está garantizado por la idea de ciudadanía y la condición de ciudadano. La existencia de este piso mínimo desde donde construir la sociedad no excluye, por supuesto, su mejora histórica, su elevación de nivel, digamos: el concepto de ciudadanía puede y debe ser ampliado continuamente, mejorado y profundizado, sobre todo en sociedades capitalistas dependientes como la uruguaya. Así y todo su existencia es, como ya se dijo, la base de la edificación de las sociedades modernas.

En nuestras sociedades, cuando hablamos de derechos podemos establecer tres tipos o tres generaciones de derechos: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales (Marshall, 1998). La primera generación es la que incluye los derechos relacionados con la libertad individual, entendida políticamente como *no dominación*, y abarca los derechos: de propiedad, de asociación, de culto, de opinión, de pensamiento; siendo el derecho de propiedad el que define a esta “primera generación” de derechos. En estos derechos (y fundamentalmente en este último) está basado el capitalismo.

La segunda generación es la que incluye los derechos relacionados al ejercicio del poder político dentro de la comunidad, siendo el más destacado el derecho a voto. Estos derechos regulan la actividad del mercado, estableciendo garantías sociales para los ciudadanos (Escamez, 2004). En este derecho se basa la democracia como sistema social.

Por último, los derechos sociales abarcan todo el espectro, desde el derecho a la seguridad hasta el de educación. La característica de estos derechos es que, a priori, no condicionan la existencia ni del capitalismo ni de la democracia, pudiendo existir ambos (o cada uno en mayor o menor medida) con apenas algunos derechos sociales, o en el extremo con ningún derecho social.

Esta diferenciación en la tipología de los derechos nació con el avance del capitalismo;

no era tal en las sociedades feudales, ni en los regímenes esclavistas antiguos. En el proceso de formación de ciudadanía (de la mano del desarrollo de los Estados-Nación) cada uno de estos derechos tomó un camino propio, al irse separando las instituciones que se abocaban a estos derechos, generando nuevas instituciones que se centraban en cada uno en particular. La formación de estos derechos pueden relacionarse a los siglos XVIII para los civiles, XIX para los políticos, y XX para los sociales.

Los garantes de estos derechos son el Estado y las políticas públicas. El primero es garante a nivel general del cumplimiento de los deberes y derechos ejercidos a través de la ciudadanía; las políticas públicas son garantes del cumplimiento de derechos y deberes en lo concreto, articulando recursos y llevando adelante las iniciativas y programas gubernamentales que garanticen el goce de derechos y el cumplimiento de deberes.

Los nuevos derechos sociales “no buscan sólo garantizar estándares de vida mínimos sino que elevan esos estándares por encima del concepto de mínimo que en su día proponían los derechos sociales sobre todo en relación con la actividad laboral y la atención de situaciones de pobreza” (Gutiérrez Villalta, 2012, p. 26). Se los puede definir como aquellos derechos sociales que no son los antiguos. Pero en realidad sería más acertado definirlos como nuevos en base a cuatro premisas: reflejan nuevas necesidades; se garantizan y atienden de forma distinta a los derechos sociales “tradicionales”; y se reclaman desde ámbitos sociales nuevos. No obedecen a la atención de la pobreza y la exclusión social y económica, sino que son regulados “para mantener una mayor cohesión e integración social” (Gutiérrez Villalta, 2012).

Los nuevos derechos no vienen a suplantarse a los “viejos” derechos sociales. Ellos son más bien una ampliación de éstos, complementándolos con demandas nuevas, realizadas por nuevos ciudadanos en condiciones nuevas, ante nuevas necesidades y con argumentos y garantías jurídicas nuevas. Uno de estos nuevos derechos es el derecho de acceso a la información pública. Pero antes de hablar de este derecho, debemos definir otras cuestiones importantes.

### **3.6 Políticas Públicas**

Una política es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny & Thoenig, 1992). El término proviene del inglés public policy, cuyo significado trasciende el de “política pública”, aunque no lo desarrollaremos aquí. El significado moderno de la noción inglesa *policy* es tomar una medida o formular un plan, una serie de objetivos políticos, en contraposición a la "administración" (Wilson apud Parsons, 2007).

Las políticas públicas son, en sentido amplio, “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1992). Lo “público” presupone todo aquello que no está circunscripto a la esfera individual o privada, sino que se refiere a lo que afecta al colectivo. Lo “público” incluye todo aquello donde se presupone que el gobierno debe actuar y regular (Parsons, 2007).

Las políticas públicas pueden clasificarse en regulatorias, distributivas y redistributivas. Las políticas de gobierno pueden considerarse regulatorias porque “a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos” (Lowi, 1992, p. 101)

Una política pública implica un plan para hacer algo, más que la administración de lo/los gobernado/gobernados: es el desarrollo de la política en su sentido amplio, y presupone un rol activo de parte del gobierno que la implementa, en contraposición de la actitud relativamente “pasiva” que se limita a administrar lo que se tiene. “Se trata sobre todo de un comportamiento propositivo, intencional planeado, y no simplemente reactivo casual o instantáneo. La política pública se definirá entonces como una toma de posición de parte del Estado respecto de un problema público” (Quintana, 2015, p.19). Ejemplos de política pública son las de salud, educación, vivienda, etcétera.

### **3.7 Política pública de información**

Como ya se dijo, el Estado, como agente que ejerce el control sobre un territorio, tiene la capacidad de regular la actividad que en él se desarrolla. Lo puede hacer mediante la

“administración” de los recursos con que cuenta, o implementando medidas concretas que favorezcan el desarrollo de las áreas que se intenta modificar, esto es: desarrollando políticas públicas.

Nos interesa detenernos en una política pública específica: la política pública de información. Podemos definirla como *“la política [que] proporciona orientación para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información [...] puede formularse a nivel institucional, nacional, regional o internacional.”* (Montviloff, 1990, p.7), o como *“las orientaciones que propone una sociedad o un grupo social, articuladas en directrices para facilitar e impulsar la transferencia de la información, su organización, disponibilidad, acceso y recuperación, como medio para mejorar la comunicación entre personas generadoras y usuarias de información”* (Almada de Asencio apud Almada Navarro, 2012, p. 9)

En los primeros años del siglo XX las políticas de información implicaban el acceso a información gubernamental, pero preponderantemente se referían a los esfuerzos propagandísticos relacionados con la Primera Guerra Mundial. Recién en los años 70 y 80 del siglo XX los gobiernos empezaron a trabajar en la noción de “política nacional de información”, y aunque la información gubernamental es una parte importante y sustantiva de estas políticas, *“la política de información está compuesta de leyes, regulaciones, y posiciones doctrinales – además de la toma de decisiones y prácticas con efectos constitutivos en toda la sociedad – que involucran creación, proceso, flujo, acceso y uso de información”* (Braman, 2011. Traducción propia).

Las políticas de información se pueden estudiar utilizando el modelo pragmático propuesto por Howgood y Gunn (Howgood & Gunn apud Browne 1997), centrado en describir la política de información existente en un gobierno o institución. Este modelo señala diferentes formas en las que se puede presentar dicha política:

1. Política como teoría o modelo. Lo que el gobierno puede hacer y qué consecuencias tendrán sus acciones.

2. Política como una expresión del estado deseable o propósito general. La política como un objetivo de una actividad.
3. Política como una etiqueta para el campo de actividad. Se refiere a diferentes ámbitos de la política. Se habla de distintos ámbitos políticos desde el punto de vista de la actividad gubernamental.
4. Política como decisiones del gobierno, plasmadas o no en la legislación.
5. Política con propósitos específicos, preferida por los grupos interesados en dichas políticas.
6. Política como proceso.

La política que favorece el derecho al acceso a la información pública puede ser clasificada como regulatoria, ya que establece las formas que adoptará cierta información para ser considerada “pública”, las formas de solicitud y acceso, y las excepciones que evitarán su acceso. Podría ser clasificada también como redistributiva, pues el Estado es quien permite y garantiza, a través de la ley 18381, el acceso a la información que él mismo produce y almacena. Finalmente, puede ser clasificada (de acuerdo a la clasificación de Howgood y Gunn antes mencionada) como decisión del gobierno, plasmada efectivamente en la legislación; y como política con propósitos específicos, ya que el fin es hacer accesible la información pública, e incluso como un proceso, dada la existencia de agendas digitales con objetivos claramente definidos en su alcance y en período para lograrlo.

### ***3.8 Información pública y derecho de acceso.***

El derecho a la información y el derecho al acceso a la información son derechos que se entienden fundamentales para la existencia del Estado de Derecho moderno. Analizados desde el marco del desarrollo que TIC han tenido en los últimos treinta años, estos derechos se han resignificado, ampliando su radio de acción y su alcance, a tal punto de reconocerlos en el mismo nivel de importancia que el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de pensamiento.

El derecho a la información se halla implícito en el derecho a la libertad de pensamiento

establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, y ampliado posteriormente por la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1945 con el concepto de “libertad de información”. Pero en los últimos años la legislación de diversos países la recoge como un derecho indispensable para el pleno desarrollo de los individuos y las sociedades. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecido en 1966 (firmado por Uruguay en 1967 y ratificado en 1970), establece el derecho a recibir y difundir cualquier información. E incluso la Convención sobre los Derechos del Niño establece el mismo derecho para la infancia.

En 2010, el Consejo Permanente de la OEA y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos publicaron la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, que ha sido la guía en la que se basan las leyes nacionales de acceso a la información pública. En ella se establecen los principios que deben cumplir dichas leyes: que el derecho a la información es un derecho humano fundamental; que se aplica a toda información en posesión de organismos públicos; que debe respetarse el principio de máxima difusión; que los organismos deben difundir información sobre sus funciones de manera proactiva y regular; que las excepciones deben estar claramente especificadas en la ley; que no debe existir discriminación alguna y deben haber plazos razonables y precios no mayores a los de la reproducción de la información; y que toda persona puede recurrir una respuesta negativa apelando al órgano de contralor o ante la justicia; que debe sancionarse a quien obstruya la concreción del derecho de acceso (OEA, 2010).

Uno de los aspectos que forma parte del derecho a la información es el derecho al acceso a la información pública, como uno de los requisitos para poder lograr las metas y cometidos del gobierno electrónico, que a su vez se enmarca en las prácticas del gobierno abierto. O sea: una forma de viabilizar el cumplimiento de la ley 18381 (y por consiguiente de hacer valer los derechos de acceso a la información consagrados en las declaraciones internacionales que el país ha firmado y ratificado) es el establecimiento y profundización del gobierno abierto, y ello es posible mediante la implementación del gobierno electrónico, entre otras medidas.

### ***3.9 Gobierno abierto y gobierno electrónico***

El concepto de gobierno abierto tiene ya más de cuarenta años. Fue mencionado por primera vez en Gran Bretaña, y suponía una apertura del gobierno al escrutinio público como forma ampliar la transparencia. De esta forma, el gobierno abierto es una nueva forma de ver la actividad pública y su relación con el ciudadano; supone niveles de compromiso profundo no sólo con las personas sino con la profundización de la democracia. Confundido a veces con el concepto de “datos abiertos” (que es incluido en el gobierno abierto), “gobierno abierto” implica un cambio cualitativo en la relación ciudadano-gobierno. El gobierno abierto es una forma de entender el gobierno al servicio de la ciudadanía, garantizando el acceso a la información pública, simplificando la interacción ciudadano–gobierno, y facilitando el ejercicio de la ciudadanía y la participación activa de los ciudadanos tanto en las decisiones políticas como en sus ejecuciones. Este “gobierno de nuevo tipo” incluye el concepto de “gobierno electrónico”. Desde los años 90 se han constatado avances a nivel mundial y particularmente en América Latina desde el año 2000, donde se han generado los marcos legales que lo posibilitan y se han establecido y desarrollado las políticas que lo viabilizan (Fuente, 2014).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico define al gobierno electrónico como “el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”(CLAD, 2007, p.7).

Esta definición implica un paso más profundo que simplemente dotar de informática e internet al Estado. Implica un Estado de cara al ciudadano, con trámites más sencillos (en el entendido de que los mismos pueden significar acceso y uso de información por parte de los ciudadanos, contribuyendo a la construcción de ciudadanía), con información disponible y accesible, con eliminación de pasos intermedios sin sentido, y con la eliminación del supuesto de que la información pública personal la debe aportar el ciudadano y no la repartición estatal que la solicita y que podría tenerla disponible si existiera interconexión estatal. Pero además implica un Estado y un Gobierno que

alienten a la participación política, al constante contralor social, y que sumen a las buenas prácticas la rendición de cuentas permanente como forma de incentivar la transparencia en la gestión. Todo lo cual deberá redundar en la consolidación y desarrollo de democracias sólidas, donde los ciudadanos no sean meros clientes del estado, sino actores activos y participantes tanto del planteo de problemas como de sus resoluciones.

### ***3.10 Recomendaciones internacionales sobre gobierno abierto y gobierno electrónico***

Las recomendaciones internacionales sobre gobierno abierto se han ido incrementando en los últimos años. Señalaremos las que nos parecen más pertinentes.

Desde principios de los años 2000 la OCDE realiza consideraciones sobre gobierno electrónico, exponiendo su importancia y recomendando líneas de acción para implementarlo y/o profundizarlo.

En sus publicaciones ha contribuido a establecer la importancia de un gobierno enfocado en el usuario, establecido a través de servicios de alto impacto, de la comprensión del comportamiento de los usuarios que utilizan recursos electrónicos, del conocimiento de las necesidades de los usuarios, del establecimiento de feedback, de la importancia de la usabilidad de los recursos. Pero además de afirmar que la implementación del gobierno electrónico es un derecho de los ciudadanos y una obligación de los estados, también expone la conveniencia de dicha implementación para los propios gobiernos, ya que a través de sus herramientas se pueden mejorar la implementación de políticas públicas, la mejora de los servicios, la contribución al cumplimiento de objetivos económicos, y como fin último la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007, además de definir qué es el gobierno electrónico, establece los principios que deben regirlo, los instrumentos que posibilitan su despliegue, los derechos de los ciudadanos, las consecuencias para el

procedimiento administrativo, entre otros factores, expresando la necesidad de la promoción de políticas públicas que contemplen y promuevan el gobierno abierto.

Otro ámbito de referencia es la recientemente creada Open Government Partnership. Esta institución data de 2011 y basa sus recomendaciones tanto en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Además de promover la disponibilidad de la información, la promoción de los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones, y el incremento del acceso de las nuevas tecnologías para asegurar la apertura de datos y la rendición de cuentas gubernamental, también recomienda la adopción de políticas que promuevan y faciliten la participación civil activa. Uruguay forma parte de la OGP.

Desde el año 2005 nuestro país ha ido creando los marcos legales que garantizan el acceso a la información. Si bien la libertad de información se garantiza constitucionalmente desde 1969 (Constitución, 1969) y legalmente desde 1989 (Ley N° 16099, 1989) recién desde el 2008 se garantiza por ley la libertad de acceso a la información pública a través de la ley 18381.

La ley 18381 define la información pública como “toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales” (Uruguay. Poder Legislativo, 2008). La misma ley establece que el derecho a la información pública es “un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información”. Garantiza el acceso a toda información pública que no esté clasificada de secreta, confidencial o reservada.

Entendemos que el ejercicio de este derecho es un pilar fundamental del gobierno electrónico, toda vez que para ejercer sus derechos como ciudadanos, las personas deben contar con información accesible que les permita tomar decisiones con los elementos suficientes. Pero además de ser un ejercicio de derecho, es también una obligación fundamental de los gobiernos el poner a disposición de las personas

(fundamentalmente nacionales, pero también la extranjeros) toda la información que emana de sus instituciones con las excepciones planteadas por la ley.

El estado uruguayo ha dado pasos significativos en pro de cumplir con el derecho al relacionamiento electrónico con el gobierno. Las iniciativas de gobierno electrónico no han sido específicamente plasmadas aún por ley, pero sí existe un marco legal que ampara el acceso a información pública, e iniciativas recogidas en la Agenda Digital Uruguay que contemplan aspectos de gobierno electrónico.

### ***3.11 Ética***

La ética es la rama de la filosofía que se dedica a la reflexión sobre la moral. El estudio de la ética nace con los orígenes de la filosofía en la Antigua Grecia. Es “un tipo de saber que intenta construirse racionalmente, utilizando para ello el rigor conceptual y los métodos de análisis y explicaciones propios de la Filosofía” (Cortina, 2001)

La ética es un tipo de saber normativo, pero su accionar es indirecto. A diferencia de la moral, que propone acciones concretas, la ética reflexiona sobre las distintas morales, sin proponer directamente acciones. Su fin último es “esclarecer reflexivamente el campo de lo moral” (Cortina, 2001).

Aristóteles definía tres tipos de saberes: teóricos, poiéticos y prácticos. Los primeros trataban sobre cómo son las cosas, son saberes con carácter descriptivo. Los segundos tratan sobre lo que podemos controlar con la voluntad, son saberes que guían la elaboración de algún producto, cualquiera que sea; son saberes normativos. Por último, los saberes prácticos, intentan orientarnos sobre qué debemos hacer para conducir nuestra vida de modo bueno y justo. Según la distinción aristotélica de los saberes, la ética se encuadra dentro de los saberes prácticos, también llamados “filosofía práctica” (Cortina, 2001).

### 3.11.1 Historia de la ética

No desarrollaremos extensamente la historia del estudio de la ética, pero sí señalaremos sus tres grandes épocas, valiéndonos de los aportes teóricos realizados por Adela Cortina, ya citada en este trabajo.

#### *La ética de la “era del ser”*

El estudio de la ética se remonta a la Antigüedad Clásica, en la Grecia Antigua, siendo llamada la primera época la “Época del Ser”, donde filósofos como Sócrates, Aristóteles o Platón se preguntaban sobre el ser de las cosas y su verdadera realidad o naturaleza, disertando acerca de en qué consistía la verdadera virtud, o de la verdadera noción de lo bueno.

Más tarde, con el desarrollo de las llamadas “Éticas medievales”, incorporaron infinidad de elementos culturales provenientes de la Biblia y de los primeros escritos cristianos, tamizados con elementos de la cultura grecolatina debido al idioma en que estaban escritos. En esta nueva ética es fundamental el aporte de San Agustín, que presupone el encuentro con Dios como la clave de la felicidad humana buscada (pero no hallada) por los griegos a través de la moral. Este camino es continuado por Tomás de Aquino, agregando que la felicidad perfecta no es posible en esta vida, sino en otra vida futura y definitiva; lo más cercano a la felicidad en esta vida es la contemplación de la verdad. Y como Dios es, además de fuente de sabiduría, monarca supremo, Él ha establecido la ley eterna y dentro de ella ha fijado la moral como ley natural: la capacidad para hacer el bien está naturalmente inculcada, y los humanos la reconocen a través de una forma de intuición llamada “síndéresis”. La conciencia es la aplicación de esos preceptos naturales a circunstancias vitales concretas, y dicha conciencia es la clave de la vida moral cotidiana (Cortina, 2001).

#### *La ética de la “era de la conciencia”*

Esta nueva etapa comienza alrededor del siglo XVI de la mano de la revolución científica, de los contactos con grupos humanos alejados de Europa, de las guerras

santas, de la imprenta. La filosofía dejó de preguntarse por el ser de las cosas para plantearse preguntas sobre los contenidos de la conciencia humana.

En este contexto nuevo Hume plantea que la razón es exclusivamente cognoscitiva, y que sus límites de aplicación se marcan donde deja de plantearse la verdad o falsedad de los juicios, los que a su vez se refieren a la experiencia sensible, pero deja fuera de ésta a la moralidad, pues ésta no es cuestión de hechos sino de sentimientos subjetivos. Por lo tanto, Hume relaciona las funciones morales con las pasiones y el sentimiento.

Kant estudió por separado el ámbito teórico y el práctico, advirtiendo que los imperativos morales ya son parte de la vida cotidiana, siendo la Ética la encargada de descubrir sus rasgos formales. Al obedecer a la moral, uno muestra respeto a los demás, pero también a uno mismo. El bien moral no reside en la felicidad de los antiguos, sino en construir correctamente la propia vida. Según Kant, la razón no niega la existencia de Dios, ni de la felicidad suprema de la vida próxima: su planteo es que ya en esta vida se puede actuar de manera de ser mejores personas, construyendo una “comunidad ética”, una sociedad justa, donde se supere la guerra como “el peor de los males”, y donde se viva una paz perpetua entre los pueblos.

Max Scheler pretende superar el planteo kantiano estableciendo otra facultad humana además de la razón y la sensibilidad de Kant: la intuición emocional. Scheler genera una ciencia pura de los valores, donde: todos los valores son negativos o positivos; valor y deber están relacionados; y no existen valores específicamente morales. Este modelo es continuado por Ortega y Gasset, Hartmann, Reiner, entre otros.

El utilitarismo es una forma actualizada del hedonismo, donde se plantea que lo que mueve a los hombres es la búsqueda de placer, pero con la conciencia de que los demás también buscan placer. Jeremy Bentham planteó medir el placer, para lograr comparar y sumar placer. J.S. Mill plantea que esto es erróneo, ya que los placeres solo pueden ser diferenciados cualitativamente. Se pueden destacar dos grandes corrientes dentro del utilitarismo: la de los actos y la de la regla, donde la primera pide juzgar la moralidad caso a caso, y la segunda de acuerdo a las reglas habituales consideradas morales por todos.

Las éticas socialistas nacen priorizando los valores de “justicia social”, en una sociedad que entienden como “de oprimidos y opresores” (Saint-Simon, Owen, Fourier). Las relacionadas con el socialismo utópico excluían el cambio social violento y apelaban al diálogo; no así las relacionadas con el anarquismo (Proudhon, Bakunin, Malatesta, etcétera). Se pueden rastrear los postulados de ambas vertientes en los ideales morales de la Ilustración y, a través de esta, de la moral judeo-cristiana tradicional.

Marx no intentó hacer una ética, y el marxismo no pretendió ser moralidad, sino ciencia de la historia y del cambio social. Pero puede rastrearse una moralidad común a toda la humanidad, representada por la moral de los trabajadores, la moral comunista, que no se extinguiría con la sociedad sin clases ni explotadores. La ética del marxismo es normativa, al igual que todas las éticas dominantes en este momento, y se plantea la búsqueda de la satisfacción de los intereses sociales, identificando los intereses morales con los objetivos, y estos con los subjetivos. Pero choca con dos grandes problemas: el de la libertad y el del acceso a la verdad moral. Estos problemas se podrían resolver de dos maneras: o la clase trabajadora decide cuales son los intereses, anulando la libertad individual; o la deciden los expertos, corriendo el riesgo del dogmatismo.

Desde un punto de vista marxista no se puede hablar de moral como conjunto de hábitos espontáneos e indiferenciados: la misma vendría a estar constituida por principios y normas correspondientes a los intereses de clase. Esto niega el carácter eterno de la moral (Shishkin, 1966). Ni siquiera la moral proletaria sería eterna (aunque sea la más defendible), dado que es producto de un determinado momento histórico, también llamado a ser superado históricamente.

El comunismo plantea el respeto a la dignidad humana y la consideración mutua de los individuos en un marco de altruismo social, en el contexto de la lucha de clases y del socialismo como sistema opuesto a la explotación del hombre por el hombre: esta moral plantea medidas prácticas y concretas para alcanzar el ideal ético (Fernández del Riesgo, 1978). Son conceptos fundamentales en la ética marxista los de deber, felicidad y conciencia, los tres estrechamente relacionados a las relaciones sociales de los individuos y al contexto histórico.

Marx no explicitó una ética ni una guía de conducta u obligaciones, pero sus continuadores intentaron explicitar la ética implícita en el planteo marxista original,

partiendo de los constantes juicios de valor explícitos en su obra: el marxismo sería humanista, basado en la libertad y el comunitarismo (Kamenka, 1962).

### *La ética de la “era del lenguaje”*

Esta última etapa incluye a pensadores como Nietzsche, cuyo planteo de superación de la moral de los esclavos por la moral del superhombre ha tenido gran influencia en el pensamiento del siglo XX. Nietzsche planea la existencia de muchas morales, ninguna de ellas universal, y tiene su gran aporte en el concepto de Eterno Retorno, donde no existe ningún principio último ligado a la voluntad humana, sino que el principio determinante surge de la rotación del tiempo. En la visión de este pensador no interesa la virtud sino el vigor, y la libertad individual se entiende como central.

Podemos resaltar también a G.E. Moore, calificado de intuicionista, ya que al negar la posibilidad de definir el término bueno, negó también que pudiera ser conocido por demostración; a A.J. Ayer y Ch. L. Stevenson, emotivistas que planteaban que los enunciados morales son sólo aparentes enunciados, puesto que no añaden ningún significado comprobable (los juicios morales no intentarían describir situaciones, sino provocar actitudes); R.M. Hare, prescriptivista, heredero de Kant en el sentido de que algunos términos morales pueden ser universales.

Más recientemente se puede señalar el desarrollo de éticas procedimentales, como el formalismo dialógico. Quienes sostienen estas posturas plantean que la tarea de la ética es la dimensión universalizable del fenómeno moral, continuando el pensamiento kantiano. Pero a diferencia de éste, esta vertiente entiende que la comprobación de la corrección de las normas debe llevarse a cabo por todos sus afectados. Los exponentes más notables de esta postura son John Rawls con su planteo de justicia como imparcialidad, que plantea que los contenidos morales son las conclusiones de un procedimiento dialógico entre personas racionales y autónomas (la llamada “posición original”); y K.O. Apel y J. Habermas con la ética del discurso. Estos autores se preguntan si determinada norma moral sería aceptable para todos los afectados por ella (la llamada “situación ideal de habla”), y basan su planteo en la utilización del diálogo para resolver los problemas de justicia, libertad y solidaridad entre las personas.

Por último, desde los años 80 se ha desarrollado la llamada *Ética comunitarista*, cuyo principal rasgo es plantarse de forma crítica frente al liberalismo, oficiando de réplica más que de alternativa, ya que en realidad actúa afianzando selectivamente algunos de sus valores, y termina por transformarse en una variante del liberalismo, destinada a limar las asperezas de éste último.

### *Ética y moral.*

Los términos *ética* y *moral* suelen confundirse debido a sus etimologías concordantes: mientras el primero proviene del griego “ethos” (primero “morada”, “lugar donde vivimos”, más tarde “carácter”, “modo de ser”), el segundo proviene del latín “mor, moris” (primero “costumbre”, y más tarde “carácter”, “modo de ser”). Es comprensible confundir uno por otro, o utilizar uno por otro. Pero sus significados no son los mismos. Debemos distinguir ambos términos: en el ámbito académico la *ética* ayuda a esclarecer el campo de lo moral, como ya fue dicho. Los juicios que nos formamos sobre cualquier evento o suceso son juicios morales, que a su vez están soportados por juicios éticos que nos permitieron aceptar como válidos las concepciones morales de referencia para enunciar el juicio mencionado.

Los juicios morales pueden ser enunciados por cualquier persona: basta razonar, conocer básicamente los supuestos de la doctrina moral que considera válida, y estar informado del asunto sobre el que realiza el juicio. Pero el juicio ético sólo podrá ser correctamente formulado si es “la conclusión de una serie de argumentos filosóficos sólidamente contruidos, que muestren buenas razones para preferir la doctrina moral escogida” (Cortina, 2001). Se suele hablar, entonces, de doctrinas morales y de teorías éticas. (Cortina, 2001).

### ***3.12 Ética de la información***

Si las teorías éticas definen cuales son las acciones correctas e incorrectas que las personas deben tomar bajo determinadas circunstancias, la *ética de la información* es “la rama de la ética que se centra en la relación entre la creación, organización, difusión

y uso de la información, y las normas éticas y los códigos morales que rigen la conducta humana en la sociedad” (Reitz, 2010).

Las teorías sobre la ética pueden ser enmarcadas en cuatro grandes grupos: basadas en las consecuencias, basadas en los deberes, basadas en los derechos y basadas en la virtud. Las teorías basadas en las consecuencias pueden identificarse con el utilitarismo, donde se plantea que las buenas acciones son aquellas que alcanzan a un mayor número de personas. Las basadas en los deberes tiene sus raíces en la deontología y expresiones tales como el “mandato divino”, la “teoría de los derechos naturales” de Hobbes y Locke o el “mandato imperativo” de Kant. Las basadas en los derechos tienen sus bases en los derechos que los seres humanos tienen por el hecho de “ser” seres humanos. Las basadas en la virtud establecen su énfasis en el carácter inherente de las personas más que en las consecuencias de sus actos, y tiene sus raíces en la filosofía griega clásica (Ocholla, 2009).

El término “ética de la información” o “informationsethik” fue utilizado por primera vez por Rafael Capurro (Capurro, 1981) cuando estableció como una necesidad la existencia tanto de una ética de la investigación científica como una ética de la información; una ética que contemple la enseñanza y la investigación (Kostrewski & Oppenheim, 1981), pero que además contemple la práctica.

Capurro estableció los principios que deben guiar las acciones en favor de cumplir y mantener una ética de la información, basados en el principio general de libertad de información. Estos son:

Desde la producción de información (estrechamente relacionada con la investigación científica): el principio de verdad, que implica la no falsedad de la investigación científica; el principio de objetividad, para contemplar todas las opiniones y evitar caer en dogmatismos; y el principio de exhaustividad, para asegurar que el conocimiento se difunda totalmente.

Desde la difusión de información: el principio de accesibilidad, asegurando completo acceso a todos los usuarios, y por extensión a todos los países; el principio de confidencialidad, asegurando la no divulgación de información personal o de búsquedas

de los usuarios; y el principio de integridad, que rechaza todo tipo de parcialidad en el procesamiento y difusión de la información.

Desde el uso de la información: el principio de objetividad y el principio de exhaustividad (ya explicados) y el principio de verdad aunque no en el sentido de verdad científica, ya que no incluye los diferentes objetivos o conocimientos.

Otro aporte fundamental de Capurro es el de diferenciar moral de ética, adoptando la postura ya existente de abandonar un planteo moral sólo interesado en la defensa de ciertas estructuras y planteando la necesidad de la ética de plantearse la libertad (Capurro, 2005).

La EI es considerada por Capurro como:

“una teoría descriptiva y emancipadora bajo perspectivas históricas o sistemáticas [...] como teoría descriptiva analiza las distintas estructuras y relaciones de poder que determinan la actividad informativa en distintas culturas y épocas [...] como teoría emancipadora se ocupa de la crítica al proceso de relaciones morales en el campo de la información y comprende aspectos individuales, colectivos y universales.” (Capurro, 2005).

El desarrollo de la EI es indispensable en la sociedad actual, donde además de nuestro ser “real”, existe un “ser en la red” que necesariamente se relacionará con problemáticas que implican la libertad de acceso, la libertad de expresión y la libertad de prensa.

El aporte más reciente en el campo de la ética de la información es el concepto de “ética intercultural de la información”, donde se relaciona las normas morales universales con las tradiciones morales locales. Este enfoque permite aplicar preceptos morales universales teniendo en cuenta el contexto histórico y social donde es aplicado, e identifica problemas teóricos y prácticos que es necesario abordar: los problemas teóricos se refieren al debate entre posturas éticas universalistas y relativistas; los problemas prácticos se refieren a la búsqueda de un código universal para la sociedad de la información (Capurro, 2010).

La ética de la información se plantea discutir problemas actuales que son determinantes en el contexto de la sociedad de la información. Uno de los ejemplos más notable es la problemática de la brecha digital y su necesario abordaje colectivo o social, que implica la transformación de o superación de las “brechas sociales” que fomentan y provocan la “brecha digital” (Capurro, 2010).

En definitiva, la ética de la información busca problematizar y discutir los problemas de la sociedad de la información, más que establecer definitivamente cuáles son esos problemas. Como toda postura teórica nos permite discutir y poner en duda los supuestos de nuestro tiempo, y nos permitirá arribar a conclusiones o saberes enmarcados en nuestra realidad histórico-social. La reflexión ética nos permite evitar dogmatismos y promover la sensibilidad ética, tanto en lo local como en lo global (Capurro, 2010).

Existen entonces: por un lado, un marco legal que tiene como base a la ley modelo de acceso a la información pública de la OEA, pero que no ha avanzado en la medida en que las recomendaciones internacionales lo recomiendan, y que además ha experimentado intentos de retroceso. Complementariamente a este marco legal, un discurso estatal acorde a la existencia de dicho marco y a su utilización, y a la difusión de los avances antes mencionados.

Por otro lado, un conjunto de actores de la sociedad que demandan acceso a la información pública en casos o situaciones que han tenido o pueden tener gran repercusión a nivel de prensa, con su consiguiente impacto en la sociedad, obteniendo respuestas dispares.

Y como escenario, un Estado que en los dichos promueve el acceso a información pública a través del mencionado marco legal y su difusión, pero en los hechos dificulta en ciertos casos el acceso efectivo a dicha información.

Si tenemos en cuenta lo expuesto acerca de los avances logrados en Latinoamérica en cuanto a acceso a información pública (la existencia de marcos legales adecuados, la inversión en infraestructura, el discurso estatal proclive al acceso, etc.), esta situación no puede menos que llamar la atención, y generar preguntas sobre este desencuentro, tanto más cuando no se ha logrado detectar estudios nacionales sobre dicho fenómeno.

¿Cómo se entiende el esfuerzo realizado tanto legal como material o discursivo, si luego el acceso a información pública será restringido o acotado según el caso que genere información?

## **4 Objetivos**

### ***4.1 Objetivos generales y específicos***

#### *Objetivo general:*

Partiendo de las definiciones expuestas, el objetivo será investigar la relación entre los postulados del gobierno abierto y el acceso a la información pública en el contexto uruguayo actual, y las problemáticas derivadas de esta relación, analizadas bajo el marco de la ética de la información.

#### *Objetivos específicos:*

- \* detectar ejemplos concretos donde se plantee el problema del acceso a la información pública y observar el comportamiento del Estado, la prensa y los actores políticos y técnicos relacionados, en el marco de la legislación vigente;
- \* estudiar las tensiones existentes, para los casos detectados, entre el discurso del Estado, su accionar específico, y las demandas de la sociedad relacionadas a la información pública;
- \* discutir cómo debe actuar el profesional de la información en el contexto de la información pública, en el marco de la ética de la información.

### ***4.2 Preguntas que busca responder el proyecto***

¿Cuáles son los aspectos éticos a tener en cuenta al abordar el acceso y uso de la información pública en la sociedad actual?

¿Existen más casos, además del planteado sobre PLUNA Ente Autónomo, donde se constaten tensiones entre la existencia de información y el acceso a la misma?

¿Cuáles son esas tensiones, como se expresan, y cuáles son sus posibles causas?

¿Cómo son tratados estos casos en la prensa de acuerdo al espectro político que representan?

¿Qué actores se pueden identificar en estos casos?

¿Qué rol deben cumplir los profesionales de la información frente a estos casos?

¿Qué elementos debe tener en cuenta el profesional de la información al momento de enfrentar problemas relacionados con el acceso a la información pública?

### ***4.3 Hipótesis***

Existe un bajo nivel de correspondencia entre el discurso del Estado y su legislación, y el accionar efectivo del mismo cuando se realizan pedidos de acceso a la información pública.

El Estado uruguayo ha generado las bases jurídicas que posibilitan el acceso a la información pública como pilar del gobierno electrónico y como una expresión de “buen gobierno”; pero a la vez niega el acceso cuando el acceso a la información puede resultar perjudicial para el gobierno en términos políticos.

## **5 Metodología**

La metodología de investigación aplicada se inscribe en el paradigma de investigación cualitativa, de carácter exploratorio. Se entiende que ésta debe ser la forma de abordar la investigación debido a la casi inexistencia de investigación en el área a nivel nacional (Hernández Sampieri, Fernández Collado & Baptista Lucio, 2010)

La investigación se realiza a través de cuatro actividades diferentes y complementarias: revisión de la bibliografía que investiga los elementos que constituyen nuestro objeto de estudio; análisis de la prensa de tirada semanal en dos semanarios representativos del espectro político nacional, que releva las noticias que están relacionadas con la investigación; entrevistas a actores destacados que se han relacionado de una u otra forma con el objeto de estudio. Una vez concluida la revisión sistemática de la prensa y las entrevistas, se analiza la visión de los entrevistados sobre el problema de investigación en relación con los datos extraídos de la documentación.

### ***5.1 Revisión de bibliografía***

La revisión de bibliografía logra establecer el estado del arte de las investigaciones sobre ética de la información, gobierno abierto y electrónico, y acceso a información pública, aportando en la elaboración del marco que provee sustento teórico a esta investigación. Asimismo propicia la detección y seguimiento de nuevos aportes que nos permitan profundizar el conocimiento sobre la temática.

### ***5.2 Análisis de prensa semanal representativa (2012-2013)***

Se revisaron los artículos de dos semanarios de alcance nacional, Brecha y Búsqueda, en el período 2012 a 2013.

Estos semanarios fueron analizados partiendo de la premisa de que exponen visiones y desarrollan análisis que concuerdan con los dos polos de visión política mayoritarios en

el país. Calificaremos al semanario Brecha como expositor de una mirada y un análisis de las noticias “progresista”, y al semanario Búsqueda como “conservador”.

El período analizado se eligió siguiendo el desarrollo de la noticia que oficia como disparador de esta investigación: el “caso PLUNA”, mencionado por primera vez en Brecha en el número 1984 (1 de junio de 2012). Si bien la noticia es de mediados de año, en números anteriores se pueden encontrar notas que refieren a la aplicación de la ley 18381 que son interesantes y puede ser pertinente analizar.

Al mismo tiempo fue posible detectar a los periodistas que más han trabajado en la noticia mencionada, con vistas a integrar el conjunto de personalidades relevantes que entrevistamos para indagar sobre el objeto de estudio.

### *Brecha*

Para poder encuadrar ideológica y políticamente al semanario “Brecha”, debemos referirnos a su inmediato predecesor, “Marcha”. “Marcha” fue el semanario referente de la izquierda independiente uruguaya. Fundado en 1939, su plantilla reunió a destacados intelectuales de la izquierda. Se editó hasta 1974, cuando fue cerrado por la dictadura cívico-militar encabezada por Juan María Bordaberry.

“Marcha” fue fundada y dirigida por Carlos Quijano, quien en su juventud fue militante universitario por la Reforma de Córdoba. De extracción blanca radical y profundamente antiimperialista, su postura política irá virando cada vez más hacia la izquierda, alejándolo del Partido Nacional. Los antecesores periodísticos de “Marcha” fueron “Acción” y “El Nacional”, ambos fundados y dirigidos por el propio Quijano (Álvarez Ferretjans, 1986). Anterior a estos, dirigió la revista “Ariel” del Centro de Estudiantes Ariel, del que Quijano fuera fundador (Barité & Ceretta, 1989).

“Brecha” es un semanario uruguayo nacido como empresa colectiva, recientemente transformada en cooperativa (2012). En sus inicios contó con un plantel de periodistas que habían colaborado con el desaparecido semanario Marcha, y han continuado mayormente con su estilo periodístico.

En su página web Brecha se autodefine como un semanario independiente y de izquierda (Brecha, s.d.) Su primer número se publicó el 11 de octubre de 1985. Su primer director fue Hugo Alfaro, hasta 1993. A Alfaro lo sucedieron en la dirección: Guillermo Waksman (hasta 1999), Guillermo González (hasta 2003), Ivonne Trías (la primer mujer directora de un periódico en la historia del Uruguay), seguida por Ruben Svirsky (hasta 2008). Ese año se designó a Gabriel Papa como director. Actualmente lo dirige Daniel Erosa (Álvarez Ferretjans, 2008).

### *Búsqueda*

Búsqueda es una publicación semanal nacida en 1972 y editada en al influjo del Centro Uruguayo de Estudios Económicos y Sociales, presidido por Carlos Vegh Garzón (padre de Alejandro Vegh Villegas, quien fuera Ministro de Economía y Finanzas de la dictadura cívico-militar de 1973-1985).

Su primer director responsable fue el catedrático en Economía Internacional Ramón Díaz, de marcada visión liberal y antiestatista. En sus inicios fue una revista bimensual de 16 x 19 cms., conformada principalmente por artículos opinión. En 1975 se establece definitivamente con el formato clásico de 18 x 27 cm y tirada mensual.

En 1981 Búsqueda se desvincula del CUEES, y se erige en sociedad comercial y en 1985 se convierte en una publicación semanal en formato tabloide de 27 x 39 cms. más orientada al periodismo, aunque sin abandonar los temas que la hicieron nacer. Una de sus particularidades fue la de establecer la incompatibilidad de ser miembro del Consejo Editorial y ocupante de cargos políticos o de gobierno, en aras de mantener la independencia política. En 1989 la dirección pasa a estar a cargo del periodista Danilo Arbilla, hasta 2010, cuando es ejercida por Claudio Paolillo (Álvarez Ferretjans, 2008).

Si bien la publicación no se autodefine en el espectro derecha-izquierda, sus fundadores hacían hincapié en la libertad como contraposición a las posturas marxistas y al paternalismo burocrático.

### ***5.3 Entrevistas a actores calificados***

Se realizaron entrevistas a actores clave relacionados con el objeto de estudio, en el entendido de que los mismos manejan la suficiente información sobre el objeto de estudio como para aportar elementos novedosos que nos permitan realizar nuestra investigación y responder nuestras preguntas.

La muestra incluye: integrantes de los organismos gubernamentales que controlan su cumplimiento; integrantes de las organizaciones que asesoran en pedidos de información y que offician de observatorios no gubernamentales del cumplimiento de la ley; periodistas que han trabajado la temática directa o indirectamente.

Las entrevistas se analizaron utilizando software para análisis de datos cualitativos (Atlas ti), lo que nos permite codificar las respuestas y extraer los términos y frases que entendamos responden a las preguntas realizadas o que aportan elementos nuevos no contemplados en primera instancia.

Para la realización de las entrevistas se establecen las variables que interesa investigar. A efectos de la investigación se definió la variable “casos problemáticos” como aquellos casos de pedidos de acceso a información pública donde no pudo accederse a la información en primera instancia.

#### ***Variable dependiente***

Dificultad de acceso

#### ***Variables independientes***

- Legislación
- Cumplimiento con el gobierno abierto
- Discurso y acción efectiva

- Casos problemáticos
- Área de generación
- Actores
- Infraestructura

### *Preguntas*

- 1) ¿Usted cree que la legislación vigente es adecuada para garantizar el acceso a la información pública? (Variable: *legislación*).
- 2) ¿Cómo evaluaría la aplicación de la ley de derecho de acceso a la información pública (ley 18381) en Uruguay? (Variable: *legislación*).
- 3) ¿Usted diría que la ley de derecho de acceso a la información pública coadyuva a cumplir con el gobierno abierto? (Variable: *cumplimiento con el gobierno abierto*).
- 4) ¿Cómo caracterizaría la relación entre la legislación existente, el discurso estatal y las demandas de información pública? (Variable: *discurso y acción efectiva*).
- 5) ¿Qué casos conoce donde la aplicación de la ley de derecho de acceso a la información pública haya sido problemática?  
(Si “sí”) ¿Por qué cree usted que ha habido problemas en esos casos?  
(Variable: *casos problemáticos*).
- 6) ¿Por qué diría que se puede obtener mejor acceso a información pública en algunos casos y en otros no? (Variable: *casos problemáticos*).

- 7) ¿Usted cree que el área donde se genera información pública (ambiental, empresarial, educativa) incide en el acceso efectivo a dicha información? (Variable: *área de generación*).
- 8) ¿Qué actores diría que intervienen en el proceso que se desarrolla entre el pedido de acceso, su aprobación o desaprobación, y el acceso a información pública propiamente dicho? (Variable: *actores*).
- 9) ¿Usted cree que la infraestructura que existe actualmente en los organismos generadores de información pública es adecuada para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley 18381? (Variable: *infraestructura*).

#### *Entrevistados*

1) Daniel Carranza.

Integrante de DATA. Consultor y docente de la UdelaR en Comunicación Digital.

2) Arch. María Alejandra Villar.

Integrante del consejo Ejecutivo de la UAIP.

3) Margarita Percovich.

Legisladora del Frente Amplio, redactora de la ley 18381.

4) Dra. Tania Da Rosa.

Directora ejecutiva de CAinfo.

5) Rodrigo Abelenda.

Periodista del semanario uruguayo Brecha.

6) Guillermo Draper.

Periodista del semanario uruguayo Búsqueda.

7) Fabián Werner.

Periodista del sitio web de investigación periodística Sudestada.com.uy

8) Ing. Virginia Pardo.

Directora del Área Ciudadanía Digital de AGESIC.

9) Ing. Gabriel Delpiazzo.

Integrante del Consejo Ejecutivo de la UAIP.

10) Ing. Silvana Temesio.

Docente en el Instituto de Información de la FIC-UdelaR, Encargada del Centro de Cómputos de la Dirección de Vialidad del MTOP.

## **6 Análisis y resultados**

### ***6.1 Análisis de prensa***

En este apartado se organiza el análisis en tres partes: las noticias relevadas en el período estudiado en cada medio de prensa analizado; las noticias totales de los dos medios de prensa; y los casos problemáticos. Esto permite una descomposición analítica que luego será integrada en los resultados.

La elección del período a estudiar abarca el año en que la prensa cubre el caso disparador de esta investigación (caso “PLUNA”) y el año posterior. La elección de este período obedece a una primera intención de estudiar las tensiones en el acceso a información pública en ese caso específico (año 2012) y extenderlo un año más hasta el 2013 para poder analizar un año donde no hubiera un caso con tanta relevancia en cuanto a su importancia y tratamiento en prensa. Este período está ubicado en el centro del período de gobierno del presidente José Mujica (2010-2015).

Se realizó una clasificación por área temática basada en las características de los casos detectados: “Ambiental”, referida a temas que involucran casos que afectan al medio ambiente; “Derechos Humanos”, con casos relacionados con la temática tanto durante como posteriores a la dictadura militar; “Educativa”, donde se registran casos relacionados con Educación Primaria y/o Secundaria; “Financiera”, que reúne noticias relacionadas al BCU, al BROU o a entidades financieras; “Dineros Públicos”, principalmente sobre gastos de dineros públicos para pagar servicios de publicidad; “Servicios”, donde se encuentran los casos relacionados a entidades que brindan servicios; y “General”, que engloba las noticias de carácter general sobre la ley 18381: trámites parlamentarios, intentos de modificación, reglamentación. Esta clasificación no pretende ser exhaustiva y/o excluyente, sino que surge de la propia investigación como forma de ordenar los resultados obtenidos

También se clasificaron las distintas noticias según el sector que implican: “Público” refiere a noticias sobre información de organismos públicos sobre gastos, infraestructura, recaudación; “Público/Privado” a noticias sobre información de

organismos públicos en su relación con privados y con noticias sobre información de privados con alguna relación con el interés público o que usufructúan algún tipo de plataforma pública. El resto de las noticias fueron agrupadas en la categoría “General” y engloban aquellas que se refieren a generalidades de la ley 18381 (trámite parlamentario, modificaciones, reglamentación) sin tratar ningún caso o pedido específico.

A continuación se presentan cuadros que permiten observar la cobertura de las noticias relacionados con pedidos de acceso a información pública en los semanarios analizados. Estos cuadros son útiles a la investigación ya que permiten sistematizar las noticias y presentarlos de manera clara, así como relacionar cada caso con el área donde se ha desarrollado.

#### **6.1.1 Noticias según medio de prensa**

Los cuadros siguientes detallan los artículos aparecidos en los semanarios Búsqueda y Brecha que se relacionan directamente con un pedido de acceso a información pública, ya sea que el mismo fuera realizado por el periodista que cubre la noticia como por el actor social involucrado en el pedido, correspondientes al bienio 2012-2013.

*Cuadro 1. Artículos en Búsqueda 2012-2013, relacionadas de alguna forma con acceso a información pública, por área de generación.*

<b>N°</b>	<b>Tema</b>	<b>Área</b>
1645	MRE Contaminación UPM.	Ambiental
1694	ANII Negación ascenso de categoría a investigador.	DD.HH.
1739	ANEP resultados educativos por centro.	Educativa
1740	ANEP resultados educativos por centro.	Educativa
1672	BROU Resoluciones del Directorio y de República Afisa, y actas de sesiones.	Financiera
1667	ANTEL Publicidad.	Dineros públicos
1684	ANCAP gastos en publicidad y auspicio de eventos.	Dineros públicos
1691	ANTEL Gasto en viáticos.	Dineros públicos
1705	ANTEL Publicidad.	Dineros públicos
1705	P. Ej. Gasto en revista "Políticas".	Dineros públicos
1707	SCJ Viáticos al exterior.	Dineros públicos
1672	Aplicación de la ley 18381 y reserva de información	General
1721	General sobre la ley 18381	General
1722	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1727	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1729	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1733	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1741	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1724	URSEC Planes de operadores de tv digital.	Servicios
1744	URSEC Pedido de licencias para operar tv satelital.	Servicios
1672	PLUNA Documentos de gestión económica, financiera y comercial	Servicios

*Cuadro 2. Artículos en Brecha, 2012-2013 relacionadas de alguna forma con acceso a información pública, por área de generación.*

<b>N°</b>	<b>Tema</b>	<b>Área</b>
1373	MTOP Negociaciones con Aratirí	Ambiental
1376	MTOP Negociaciones con Aratirí	Ambiental
1462	MIEM, ANCAP y UTE Regasificadora	Ambiental
1462	MRE y UPM contaminación.	Ambiental
1462	P. Ej y contrato de ARATIRI.	Ambiental
1462	MTOP puerto de aguas profundas.	Ambiental
1409	Archivos estatales y derechos humanos	DD.HH
1450	MDEFNAC Caso "Berríos"	DD.HH
1373	ANEP Estado Edificio	Educativa
1373	ANEP Habilitación de Bomberos	Educativa
1376	ANEP Estado Edificio	Educativa
1396	ANEP Habilitación de Bomberos	Educativa
1458	ANEP Resultados educativos por centro	Educativa

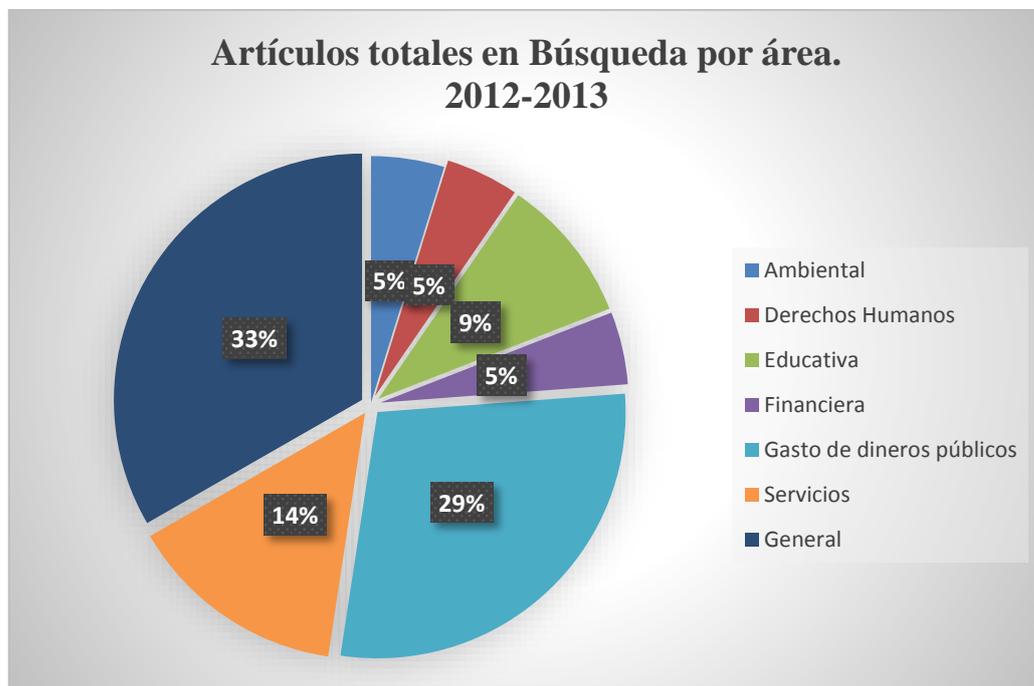
1460	ANEP Resultados educativos por centro	Educativa
1462	ANEP resultados educativos por centro	Educativa
1376	DGI Recaudación de juegos de azar	Financiera
1376	BCU Sistema de evaluación de empresas de crédito	Financiera
1376	ANTEL Publicidad	Dineros públicos
1409	Reglamentación ley de archivos	General
1442	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1445	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1454	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1456	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1459	Intento de restricción de la ley en Rendición de Cuentas	General
1462	Trámite parlamentario de la ley 18381	General
1392	PLUNA Información de gestión económica y financiera	Servicios
1393	PLUNA Información de gestión económica y financiera	Servicios
1399	PLUNA Información de gestión económica y financiera	Servicios
1406	PLUNA Información de gestión económica y financiera	Servicios
1420	PLUNA, MEF y MTOP Información de gestión económica y financiera	Servicios
1425	URSEC Cantidad de clientes de cable privados y pedido de Inconstitucionalidad de la ley 18381 por las empresas	Servicios
1428	URSEC Cantidad de clientes de cable privados y pedido de Inconstitucionalidad de la ley 18381 por las empresas desestimado.	Servicios

El siguiente cuadro detalla la cantidad de artículos aparecidos en Búsqueda por área temática. Dichas cantidades se exponen más claramente en el gráfico que le sigue.

*Cuadro 3. Cantidad de artículos en Búsqueda por área.*

Área	Artículos
Ambiental	1
Derechos Humanos	1
Educativa	2
Financiera	1
Gasto de dineros públicos	6
General	7
Servicios	3
Totales	21

Gráfico 1 Artículos totales en Búsqueda por área.

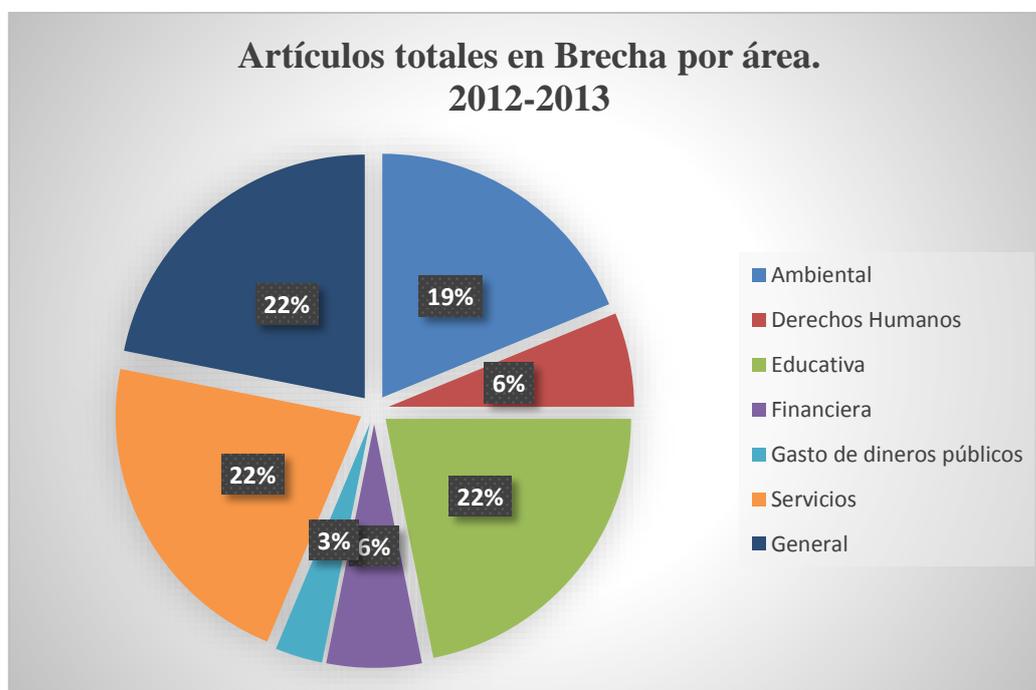


De la misma forma que para Búsqueda, el siguiente cuadro detalla la cantidad de artículos aparecidos en Brecha por área temática, seguido también del gráfico que la expone con más claridad.

*Cuadro 4. Cantidades totales de artículos en Brecha por área.*

Área	Artículos
Ambiental	6
Derechos Humanos	2
Educativa	7
Financiera	2
Gasto de dineros públicos	1
General	7
Servicios	7
Totales	32

*Gráfico 2 Artículos totales en Brecha por área.*



Se puede observar que la cantidad de noticias que incluyan de una u otra forma información sobre la ley 18381 para el bienio 2012-2013 del semanario Brecha es mayor que la del semanario Búsqueda (32 para Brecha, 21 para Búsqueda).

Para el período estudiado, la cobertura de Búsqueda se ha centrado en temas relacionados a “Gastos de dineros públicos” y “Servicios”; Brecha se ha inclinado por el área “Servicios” y “Educativa”. Búsqueda apenas se ha referido a temas relacionados con el sector financiero o de derechos humanos (sólo reseña los problemas de un

investigador con la ANII), aunque sí lo ha hecho con noticias relacionadas con la Suprema Corte de Justicia, y Brecha no ha tratado temas relacionados directamente con el Poder Ejecutivo (Búsqueda lo hace con la revista “Políticas”).

Si analizamos desde el punto de vista del área temática a la que refiere la noticia, podemos visualizar que en el Semanario Búsqueda las 21 noticias están distribuidos casi en tercios: 7 generales (33%, incluyen el tratamiento parlamentario de la ley 18381); 6 referidos a gastos de dineros públicos (29%); y los 8 restantes (38%), que incluyen el área ambiental, derechos humanos, educativa, financiera y servicios (donde éstos últimos son la parte mayor).

En el semanario Brecha podemos observar una segmentación casi en quintos. De 32 noticias relevadas podemos resaltar cuatro grandes áreas dominantes: ambiental, con 6 (19%), educativa, con 7 (22%); general, con 7 (22%); y servicios, también con 7 (22%). El resto, 5 (15%), corresponden al área derechos humanos, financiera y de gasto de dineros públicos.

Los gráficos siguientes muestran la distribución de las noticias por área, para cada medio de prensa relevado, pero omitiendo el área “General”.

Gráfico 3 Artículos totales en Búsqueda sin área "General".

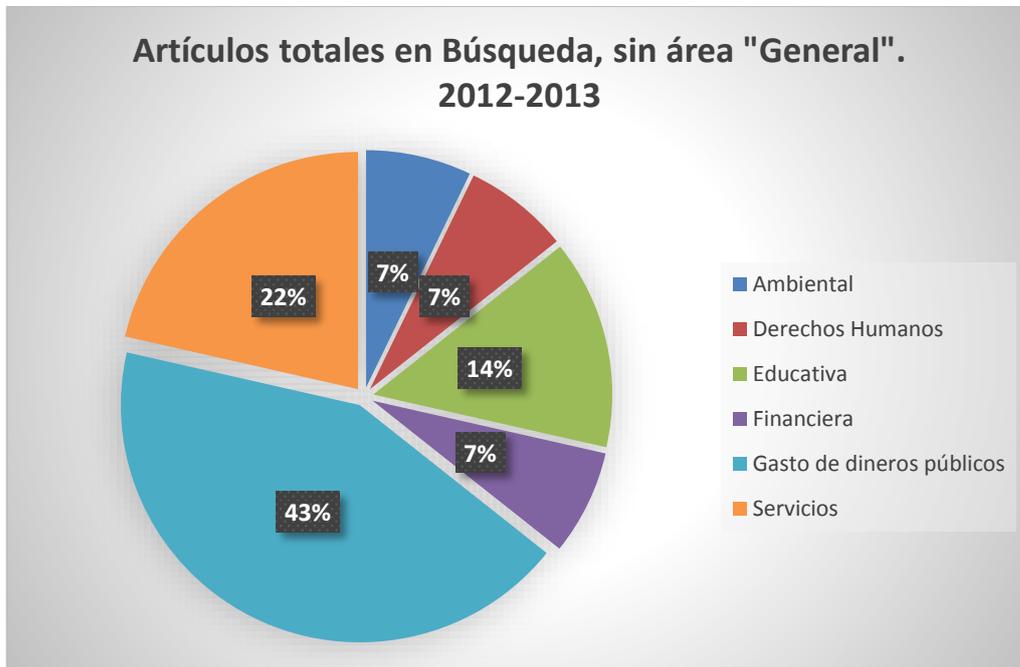
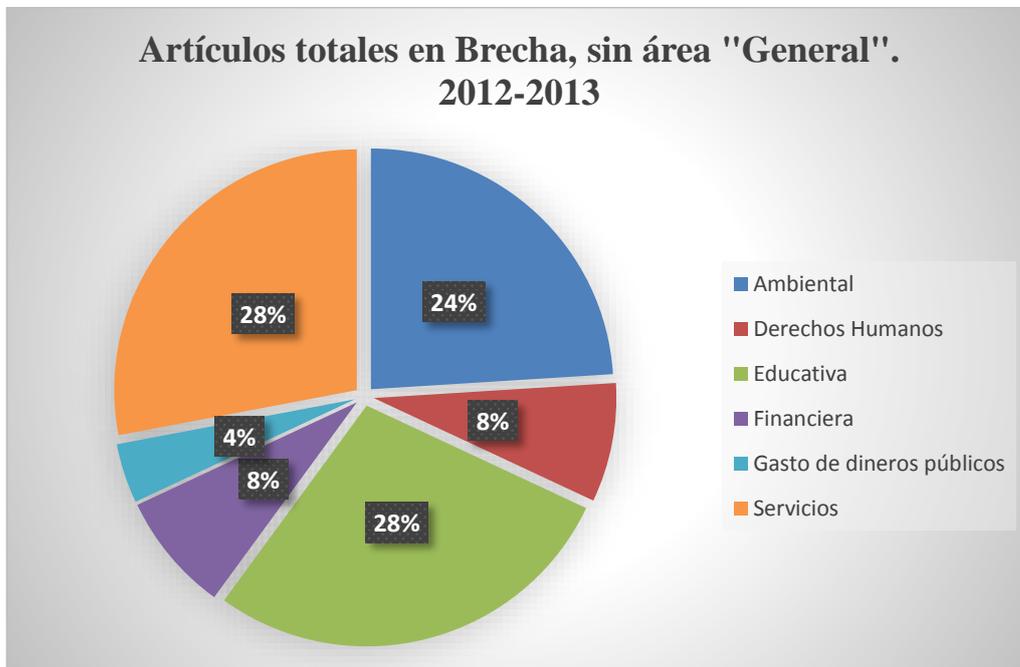


Gráfico 4. Artículos totales en Brecha sin área "General".



Si excluimos las noticias referidas al trámite parlamentario de la ley 18381 (categoría General”), la distribución en Búsqueda muestra que casi la mitad de las noticias se

refiere a “gasto de dineros públicos” (43%), seguido por “servicios” y “educativa” (22% y 14%, respectivamente), con el resto de las categorías distribuidas en el restante 20%. En Brecha predominan las categorías “educativa” (28%) y “servicios” (28%), seguida de “ambiental” (24%): el restante 20% corresponde al resto de las categorías.

Los cuadros siguientes detallan las noticias por sector y organismo para cada medio de prensa, seguido de su representación gráfica.

*Cuadro 5. Artículos en Búsqueda por sector y organismo.*

<b>Sector</b>	<b>Organismos y casos</b>	<b>Noticias</b>	<b>Totales</b>
PÚBLICO	ANEP (Resultados educativos por centro)	2	9
	ANTEL (Gastos de publicidad 2006-2008, gastos de viáticos)	3	
	ANCAP (Gastos de publicidad)	1	
	P.Ej. (Costos de la publicación “Políticas”)	1	
	SCJ (Gastos en viáticos)	1	
	ANII (Evaluación a investigador)	1	
PÚBLICO/PRIVADO	BROU (Actas y resoluciones del BROU y República Afisa)	1	5
	MRE (Contaminación de UPM)	1	
	URSEC (Planes de operadores y licencias de datos terrestres y tv satelital)	2	
	PLUNA (gestión económica, financiera y comercial)	1	
GENERAL	Noticias relacionadas con la ley 18381 en forma general: trámite parlamentario, modificaciones, etc.	7	7

Gráfico 5 Artículos sobre acceso a información pública en Búsqueda por sector y organismo.

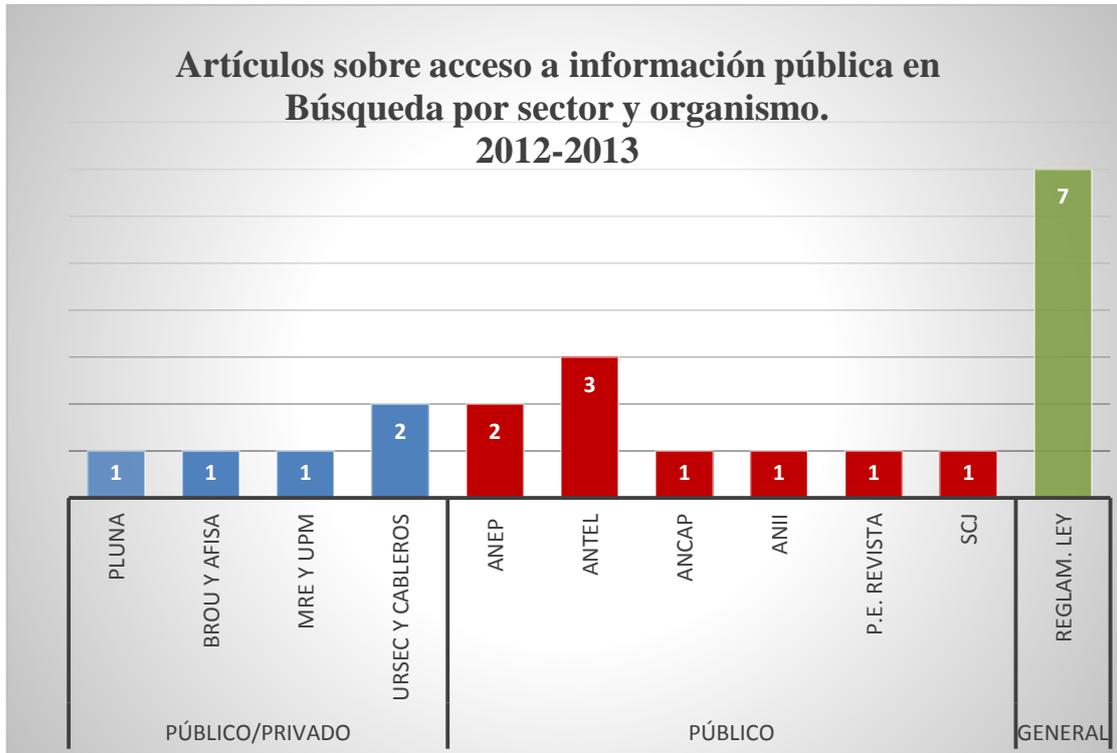
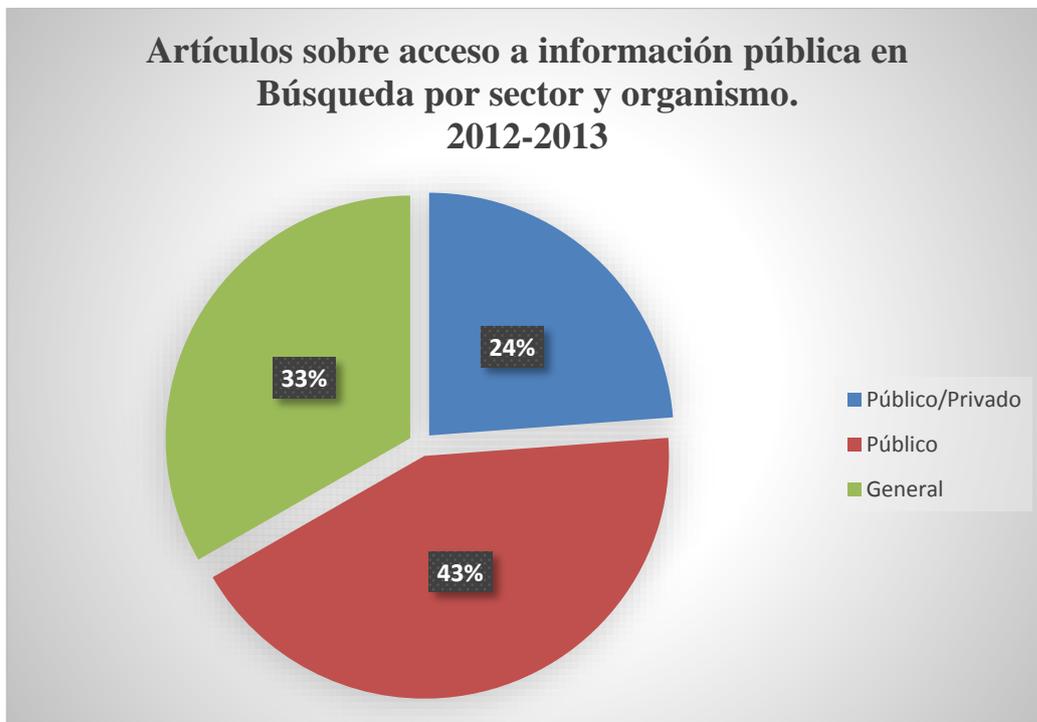


Gráfico 6 Artículos sobre acceso a información pública en Búsqueda por sector.



*Cuadro 6. Artículos en Brecha según sector y organismo.*

<b>Sector</b>	<b>Organismos y casos</b>	<b>Noticias</b>	<b>Totales</b>
PÚBLICO	ANEP (Estado edilicio, habilitación de Bomberos y resultados educativos por centro)	7	13
	MTOP (Negociaciones con Aratirí y puerto de aguas profundas de Rocha)	3	
	ANTEL (Gastos de publicidad)	1	
	Reglamentación de ley de archivos estatales	1	
	MDEFNAC (DDHH: “Caso Berrios”, archivos estatales)	1	
PÚBLICO/PRIVADO	DGI (Recaudación por juegos de azar)	1	12
	PLUNA (Información financiera)	5	
	BCU (Sistema evaluador de empresas de crédito)	1	
	MIEM, ANCAP y UTE (Regasificadora Puntas de Sayago)	1	
	P. Ej. (Contrato de Aratirí)	1	
	MRE (Contaminación de UPM)	1	
	URSEC (Cantidad de clientes de canales de cable)	2	
GENERAL	Noticias relacionadas con la ley 18381 en forma general, reglamentación, etc.	7	7

Gráfico 7 Artículos sobre acceso a información pública en Brecha por sector y organismo.

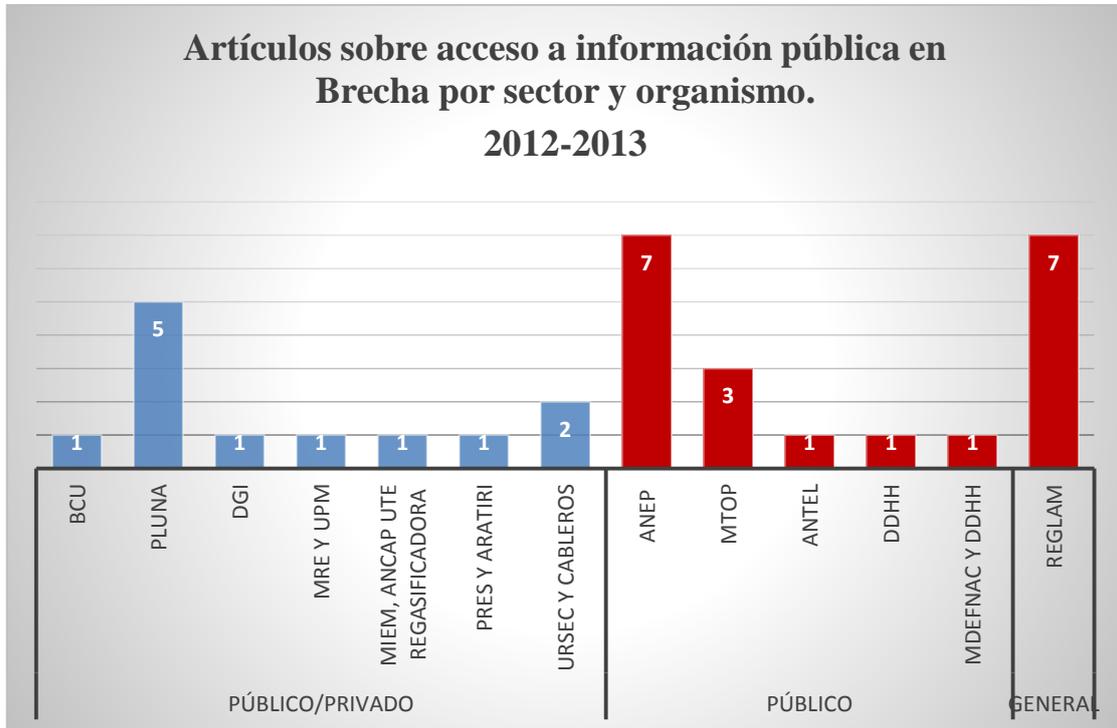
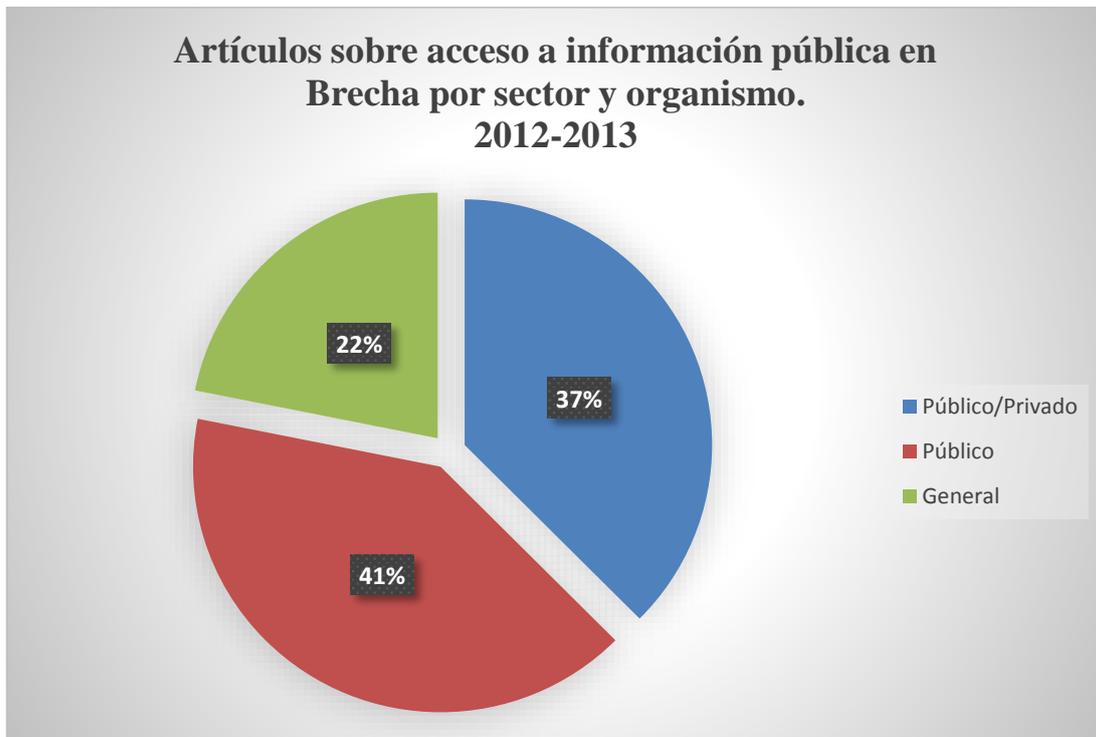


Gráfico 8 Artículos sobre acceso a Información Pública en Brecha por sector y organismo.



Ambos medios coinciden aproximadamente en la proporción de la cobertura de noticias “Públicas” (41% para Búsqueda, 39% para Brecha) con respecto a las “Generales” y “Público-Privados”, invirtiendo la proporción en estas dos últimas: teniendo en cuenta el sector, Búsqueda ha dedicado porcentualmente más cobertura al trámite parlamentario y a los intentos de recortar la ley 18381 que Brecha, que si bien cubrió estos temas, se centró más bien en el “caso PLUNA”, lo que provoca que las noticias relacionadas con el sector “Público-Privado” representen mayor porcentaje que en Búsqueda.

La coincidencia antes mencionada de noticias en el sector “público” es esperable, pues la información pública por definición es la que se genera en organismos públicos. La inversión de cobertura para las otras dos categorías de noticias podría ser explicable por su línea editorial, aunque el período de estudio es demasiado corto para aventurar una explicación y no es el objetivo de esta investigación.

Si se analiza la cantidad de noticias por organismo, en Búsqueda destacan las noticias sobre ANTEL en “Público”, y URSEC y los cableros en “Público-Privados”, con 3 y 2 noticias respectivamente. En Brecha se destacan ANEP en “Público” y PLUNA en “Público-Privado” como los dos casos más referidos, con 7 y 5 noticias dedicadas respectivamente. Si bien Búsqueda realizó la cobertura del caso PLUNA (ampliamente abordado por todos los medios de prensa a mediados de 2012) sólo se ha encontrado una noticia que relaciona este caso y el pedido de información pública de CAinfo.

Ambos medios han cubierto todas las áreas analizadas en mayor o menor medida. Salvo en la categoría “dineros públicos”, Brecha tiene una cobertura porcentualmente mayor que Búsqueda; ha relevado información en mayor cantidad de organismos, y en todas las áreas ha informado sobre mayor cantidad de casos.

En la categoría “General” ambos medios cubren de similar forma los intentos de restricción de la ley 18381 ocurridos en el marco de la rendición de cuentas del año 2013: los dos medios dedican 5 noticias al tema. Más allá de enfoques o líneas editoriales, ambos medios cubren esta noticia con igual cantidad de noticias y en la misma proporción dentro del sector “General”. Esta coincidencia se puede interpretar

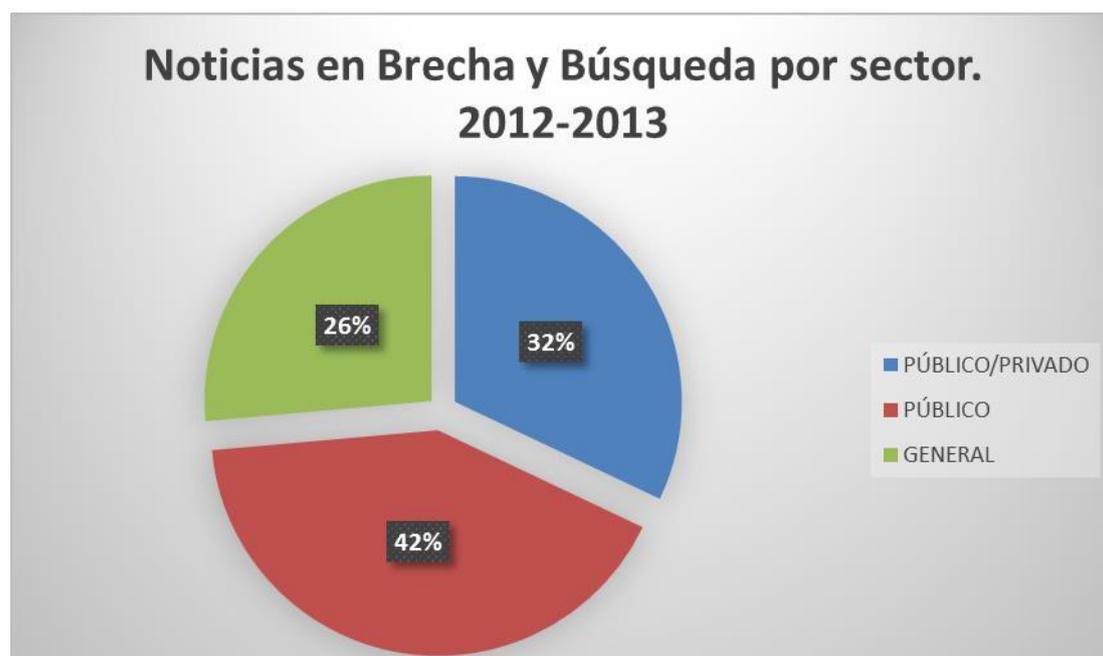
como muestra de la importancia que ambos medios le otorgan a la existencia y uso de la ley 18381; ya que de hecho ambos la utilizan asiduamente para obtener información, es de esperar que cualquier intento de modificación, para ampliarla o recortarla, no pasará desapercibido para ninguno de los dos medios de prensa estudiados.

### 6.1.2 Noticias en ambos medios

*Cuadro 7. Artículos en Búsqueda y Brecha por sector.*

PÚBLICO/PRIVADO	17
PÚBLICO	22
GENERAL	14

*Gráfico 9 Artículos en Búsqueda y Brecha por sector.*



*Cuadro 8. Artículos de Búsqueda y Brecha por área.*

Área	Artículos totales en ambos medios
Ambiental	7
Derechos Humanos	3
Educativa	9
Financiera	3
Gasto de dineros públicos	7
Servicios	10
General	14
Totales	53

*Gráfico 10 Artículos en Brecha y Búsqueda por área, sin área “General”.*



En el total la categoría “General” representa una cuarta parte de las noticias, pero dejaremos de lado esta categoría, ya que no nos es útil en esta fase del análisis. En el total de noticias se verifica un tratamiento intenso de los casos referidos al área educativa, y de los casos que incluyen pedidos referidos al área servicios, donde se ubican los pedidos de información sobre el caso PLUNA. Brecha ha dedicado mayor cobertura a este caso (5 noticias de 7 del área “Servicios”) que Búsqueda (1 de 3 del área “Servicios”).

### 6.1.3 Casos detectados

Los casos que se derivan de las noticias relevadas son 22. De ellos, 18 presentan algún tipo de problema para acceder a información pública. Los 4 casos restantes (gastos de viáticos en la Suprema Corte de Justicia; gastos de viáticos en ANTEL y cantidad de licencias para transmitir datos a través de cable pedidas a la URSEC en los últimos 10 años) no presentaron problemas: los cuatro fueron respondidos de manera positiva, aunque en el caso de gastos en publicidad de ANTEL y el de pedidos de licencias para operadores de tv satelital de URSEC la respuesta se logró fuera de los plazos legales.

*Cuadro 9. Casos detectados de pedido de acceso a información pública.*

<b>Año</b>	<b>Tema</b>	<b>Área</b>	<b>Tipo de caso</b>
2012	MTOP y negociaciones con Aratirí.	Ambiental	Problemático
2012	MRE y UPM contaminación.	Ambiental	Problemático
2012	Ley General de Archivos y derechos humanos.	DD.HH.	No problemático
2012	ANII negación ascenso de categoría a investigador.	DD.HH.	Problemático
2012	ANTEL gastos en publicidad.	Din. Publ.	Problemático
2012	ANTEL gasto de viáticos.	Din. Publ.	No problemático
2012	ANCAP gastos en publicidad.	Din. Publ.	Problemático
2012	ANEP estado edilicio y habilitación de Bomberos.	Educativa	Problemático
2012	ANEP resultados educativos por centro.	Educativa	Problemático
2012	DGI Recaudación de juegos de azar.	Financiera	Problemático
2012	BCU sistema de evaluación de empresas de crédito.	Financiera	Problemático
2012	BROU resoluciones del directorio y de República Afisa, y actas de sesiones.	Financiera	Problemático
2012	PLUNA información de gestión económica y financiera.	Servicios	Problemático
2013	MIEM, ANCAP y UTE y regasificadora.	Ambiental	Problemático
2013	P. Ej. y contrato de ARATIRI.	Ambiental	Problemático
2013	MTOP puerto de aguas profundas.	Ambiental	Problemático
2013	MDEFNAC caso "Berríos".	DD.HH.	Problemático
2013	P. Ej. gasto en revista "Políticas".	Din. Publ.	Problemático
2013	SCJ gasto de viáticos.	Din. Publ.	No problemático
2013	URSEC cantidad de clientes de cable privados y pedido de Inconstitucionalidad de la ley 18381 por las empresas.	Servicios	Problemático
2013	Planes de negocios operadores cable.	Servicios	Problemático

2013	URSEC Pedido de licencias para operar tv satelital.	Servicios	No problemático (fue respondido fuera de plazo)
------	---	-----------	---

#### 6.1.4 Casos problemáticos según medio de prensa

En el marco de esta investigación (y como ya fue adelantado en la definición de las variables de la entrevista) llamaremos “casos problemáticos” a aquellos casos en los que se ha detectado dificultades para acceder a información pública, e incluiremos en dicha categoría los casos donde se ha podido acceder a la información en una segunda instancia posterior al pedido de acceso, luego de la intervención de la Justicia, o donde no ha podido accederse de ninguna forma a la información pública en el período estudiado.

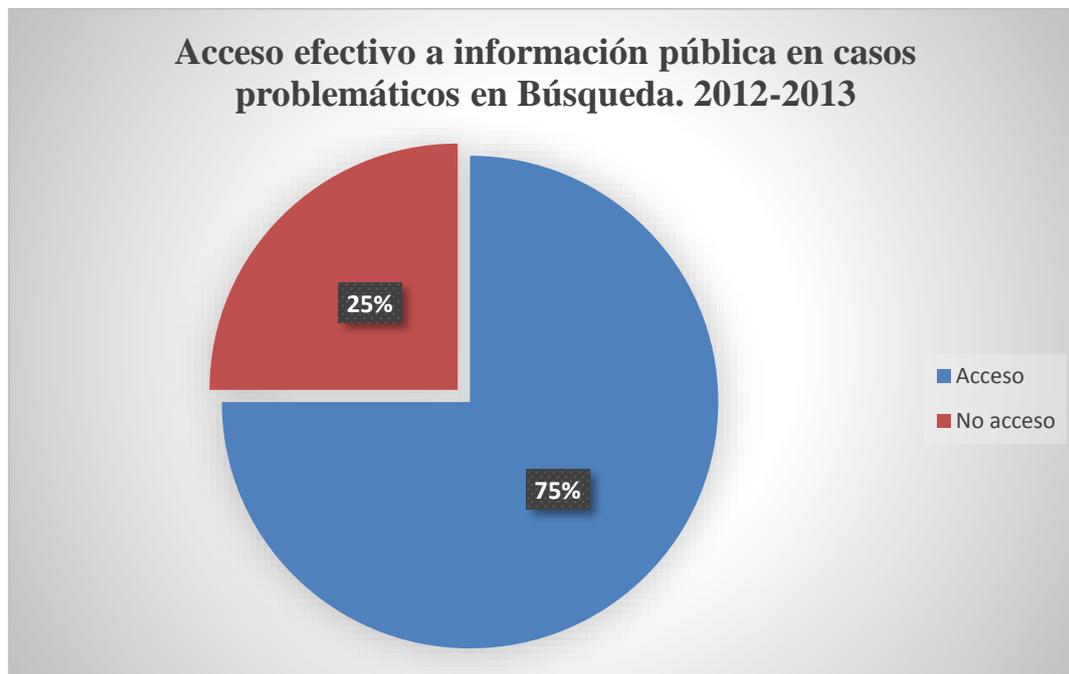
*Cuadro 10. Casos problemáticos en Búsqueda, 2012-2013.*

<b>Organismo</b>	<b>Tema</b>	<b>Año</b>	<b>Respuesta del Organismo o de la Justicia</b>
<b>ANCAP</b>	Gastos en publicidad y eventos.	2012	PJ resuelve brindar información
<b>ANII</b>	Ascenso de categoría a investigador.	2012	PJ resuelve brindar información.
<b>ANTEL</b>	Gastos en publicidad.	2012	TCA resuelve brindar información.
<b>BROU</b>	Actas y resoluciones directorio de BROU y República Afisa	2012	BROU no brinda información
<b>MRE</b>	Contaminación de UPM.	2012	MRE no brinda información.
<b>ANEP</b>	Resultados educativos por centro.	2012	PJ resuelve brindar información.
<b>P. Ej.</b>	Gasto de revista "Políticas".	2013	PJ resuelve brindar información.
<b>URSEC</b>	Planes de negocios operadores cable.	2013	URSEC no brinda información/PJ brinda-

Según lo relevado en Búsqueda, de 8 casos donde se solicitó acceso a información pública, tanto el Poder Judicial como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolvieron brindar acceso a la información en 6 de ellos. En los otros 2 no fue posible acceder a la información, según lo relevado en la prensa analizada en el período 2012-2013. De 8 casos relevados se obtuvo acceso en el 75 % de los mismos, ya sea en

primera o en segunda instancia.

Gráfico 11 Acceso a información pública en casos problemáticos en Búsqueda.

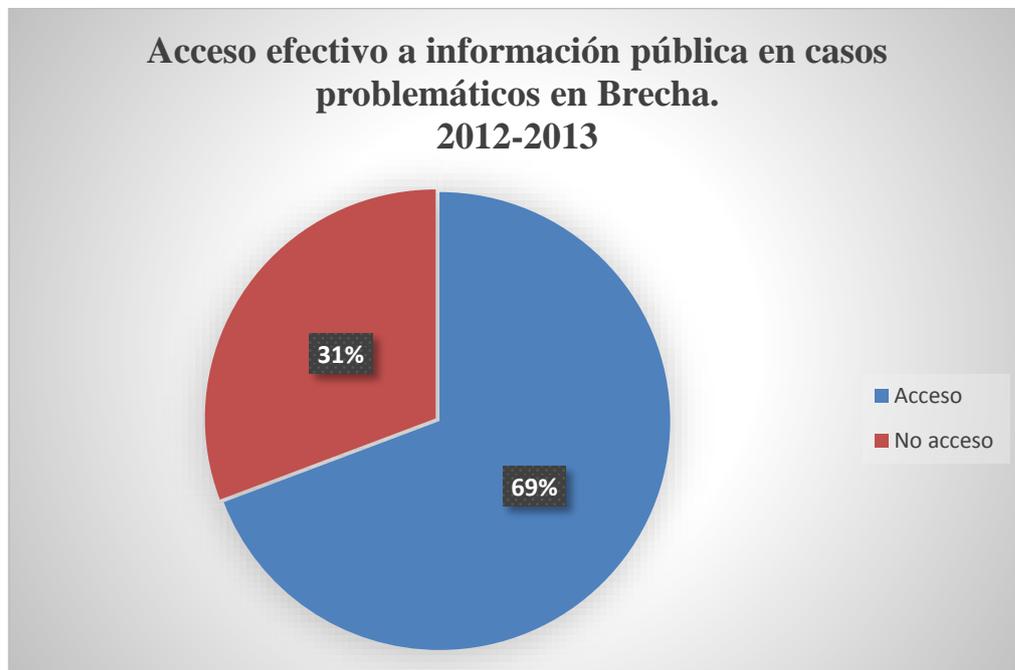


Cuadro 11. Casos problemáticos en Brecha, 2012-2013.

Organismo	Tema	Año	Respuesta del Organismo o de la Justicia
ANEP	Habilitación de Bomberos y estado edilicio.	2012	PJ resuelve brindar información.
ANTEL	Gastos en publicidad.	2012	PJ resuelve brindar información.
BCU	Sistema de evaluación de tarjetas de crédito.	2012	PJ resuelve no brindar información.
DGI	Recaudación de juegos de azar.	2012	PJ resuelve brindar información.
MTOP	Negociaciones con Aratirí.	2012	PJ resuelve brindar información.
PLUNA	Gestión económica y financiera.	2012	AIN declara secreta la información.
ANEP	Resultados educativos por centro.	2013	PJ resuelve brindar información.
MDEFNAC	Asesinato de Eugenio Berríos.	2013	PJ resuelve brindar información.
MIEM, ANCAP, UTE	Ubicación de regasificadora.	2013	PJ resuelve no brindar información.
MRE	Contaminación de UPM.	2013	PJ resuelve no brindar información.
MTOP	Puerto aguas profundas.	2013	PJ resuelve brindar información.
P. Ej.	Contrato con Aratirí.	2013	PJ resuelve brindar información.
URSEC	Cantidad de clientes de canales de cable.	2013	PJ resuelve brindar información.

Según lo relevado en Brecha, de 13 casos el Poder Judicial resuelve brindar acceso en 9 y no brindarlo en 3, mientras que en el último la Auditoría Interna de la Nación declara reservada la información. En el caso de la URSEC y la cantidad de clientes de los operadores privados de cable, la URSEC no brindaba información y el Poder Judicial falló a favor del pedido de acceso. De 13 casos relevados, en 9 casos se logró acceder a la información (69%): una proporción similar aunque menor que en el semanario Búsqueda.

*Gráfico 12 Acceso a información pública en casos problemáticos en Brecha.*



## **6.2 Análisis de las entrevistas**

En esta sección se presenta el análisis de las entrevistas en función de las diferentes variables definidas en la metodología. Esto permite sistematizar la información relevada durante las entrevistas.

### 6.2.1 Legislación

Cuando se indaga la percepción sobre la legislación, los entrevistados responden de

manera afirmativa. Pero se pueden observar matices en las respuestas. Por ejemplo, los entrevistados que pertenecen a organismos relacionados con el gobierno responden afirmativamente de manera contundente, incluso señalando lo cercana que es la ley 18381 a los estándares internacionales.

*E2 “[...] es una ley que a nivel internacional está muy bien, cumple bastantes de los estándares internacionales. Si bien ahora ya hay nuevos modelos que están más avanzados [...].”*

El punto de vista varía con los entrevistados cuya actividad se relaciona con el periodismo: estos tienden a ser más críticos. Si bien reconocen que la ley 18381 es adecuada, dejan ver sus dudas con la implementación y con la fuerza que tienen los organismos de control para presionar a los organismos públicos a cumplirla.

*E8 “[...] lo que he leído de especialistas que han hablado del tema o que han estado atrás del proyecto cuando era proyecto y después de la aprobación dicen que es una muy buena ley.”*

*E9: “De repente lo que le falta un poco a la ley es, primero dotar de recursos humanos y económicos a un organismo como la UAIP, para primero promocionar todas las políticas (de transparencia activa, digamos), y después para poder sancionar. Y hacer un cumplimiento más efectivo, digamos”*

Esta visión sobre la ley 18381 es compartida por los entrevistados que integran organizaciones sociales que ofician como observatorios del cumplimiento de la misma. Si bien reconocen que la ley es adecuada, también señalan que Uruguay no ha avanzado en ese sentido, y que incluso ha habido intentos de retroceder a situaciones anteriores a la existencia de la ley. Esto se refleja en sus respuestas:

*E6: -“La legislación no es mala, por lo menos no es mala del todo. Tiene un montón de cosas que están bastantes cerca de la ley modelo de OEA [...].”*

*E10: “[...] la ley de acceso a la información pública y su entrada en vigencia*

*supuso realmente un antes y un después en cuanto a la concepción del derecho al acceso a la Información Pública [...] estamos sosteniendo ya desde hace algún tiempo que la ley debería ser modificada en algunos aspectos para que sea adecuada a los estándares establecidos en el 2010”*

*E10: “[...] Hay otros países, e incluso la ley modelo lo prevé dentro de los objetos obligados, que comprenden a las organizaciones privadas que ejercen función pública y manejan recursos públicos. En este caso [en nuestra ley] quedan afuera. Y después la ley modelo establece estándares mucho más elevados que los que nosotros tenemos en materia de sanciones, ¿no? de potestades [...]”*

*E6: “[...] el año pasado [2014] hubo un intento de reforma que era muy regresivo [...]”*

Dentro de esta variable se incluye el aspecto relacionado al grado de conocimiento de la ley. En cuanto a este se pueden establecer dos grandes categorías analizadas a continuación.

Por un lado el conocimiento que los ciudadanos tienen de la misma, donde todos los entrevistados coinciden en que la ley es bastante desconocida para la ciudadanía en general y que es usada más bien por una élite compuesta por legisladores, periodistas y activistas sociales, a pesar de los esfuerzos por promocionar masivamente el uso de la ley.

*E1: “La utilizan determinados colectivos que son los que por defecto saben del conocimiento de la ley y para ellos es una excelente herramienta, como por ejemplo los periodistas, algunos políticos, algunos legisladores [...]”*

Por otro lado, el conocimiento que los funcionarios tienen de la ley 18381. En este caso, los entrevistados con funciones de gobierno resaltan los grandes esfuerzos que se han hecho en formar funcionarios y en difundir la ley en los organismos, y en los avances que se han implementado desde que la ley se aprobó. Los periodistas entrevistados plantean las dificultades que han tenido para acceder a información pública, ya sea por

desconocimiento de la ley:

*E8: “[...] nosotros presentamos pedidos de acceso en todos lados, en varios ministerios ahora y antes en algunos organismos públicos y a veces los tipos, el de la recepción, el de la mesa de entrada, no saben ni que es un pedido de acceso.”*

*E5: “[...] nos hemos encontrado con casos de organismos públicos con funcionarios que vos les llevas un pedido de acceso a la información y los tipos te miran como... realmente no saben de lo que les estás hablando...”*

o por su aplicación deficiente, aunque la percepción de los entrevistados es que han sido casos puntuales que eventualmente sirvieron como aprendizaje para los propios funcionarios e instituciones.

## 6.2.2 Cumplimiento con el Gobierno Abierto

En esta variable se observa una visión crítica de parte de los actores de gobierno,

*E2: “[...] el no cumplimiento de plazo o la negación (el silencio positivo que se le dice, ¿no? de ni siquiera darte nada), son los temas más clave que están habiendo ahora.”*

(donde el entrevistado menciona como clave el “silencio positivo”, es decir: el no cumplimiento de los plazos para entregar la información solicitada) que es compartida por los periodistas y por los integrantes de las organizaciones sociales, aunque estos son más críticos que los actores de gobierno:

*E10: “[...] las solicitudes de acceso que hicimos el año pasado la gran mayoría no han sido respondida en plazo, y tenemos solicitudes que llevan un año, y todavía no han sido respondidas.”*

*E10: “Sabemos que hay un altísimo porcentaje de organismos públicos que todavía no cumplen con ese deber de reportar periódicamente al órgano de control.”*

A pesar de esta visión crítica, los periodistas señalan que existen organismos que son un ejemplo de cumplimiento en nuestro país:

*E8: “[...] tenés a ANCAP que tiene una cosa que fue premiada por la transparencia y la excelencia, y tenés otro organismo como ANTEL que se peleaba con Presidencia para no dar información pública.”*

*E9: “Creo que Cancillería creó su propia oficina de transparencia y acceso a la información pública. La Intendencia también tiene su propia oficina, creo que el Ministerio de Industria ha tenido avances en ese sentido.”*

Igualmente cabe destacar que el avance en todo el Estado es diferente:

*E9: “[...] yo creo que en sí el cumplimiento de las metas de transparencia y gobierno electrónico es dispar.”*

*E10: “Tenés algunos organismos que directamente nunca responden, y hay que llamar muchísimas veces a lo largo de meses para obtener una respuesta.”*

Uno de los entrevistados resalta las diferencias que existen entre dos organismos diferentes (el Poder Judicial y la Dirección Nacional de Identificación Civil),

*E7: “[...] el caso del Poder Judicial, que ahí quedó en evidencia. Porque tienen una montaña de plata que les dan los bancos internacionales para que se informaticen. Y no les interesa a los ministros de la Suprema Corte ser transparentes, no les interesa [...] En ese sentido la cédula es un ejemplo.”*

e infiere que la diferencia la hacen las personas:

*E7: “Se han podido hacer algunas cosas, pero siempre depende de las personas.”*

Otro factor a resaltar es la tendencia que se observa al incumplimiento de la ley con respecto a los primeros tiempos luego de su aprobación:

*E10: “La experiencia nos está demostrando que este último año [...] gran parte de los pedidos de acceso a la información pública que hemos presentado no se han respondido en ese plazo ni se utiliza la prórroga.”*

### 6.2.3 Discurso y acción efectiva

Los actores relacionados directamente con el gobierno plantean que el discurso del gobierno es real, y que hay unanimidad en su importancia tanto desde el gobierno propiamente dicho como de la oposición política.

*E2: “[...] creo que el discurso general (no solo del gobierno), es que el país está en pos de una cultura de transparencia, los indicadores internacionales [...]”*

*E2: “[...] desde el punto de vista estratégico-político del gobierno hay un discurso que es coherente [...]”*

Pero se notan matices: hay entrevistados que señalan que las dificultades son más bien operativas o de capacidades:

*E2: “[...] hay un desfase todavía entre ese discurso, que creo que es real y sentido, con la capacidad o a veces con la operativa de los organismos en brindar la información.”*

otros que señalan a la formación de los funcionarios como problema:

*E10: “[...] es habitual que uno levante todavía el teléfono, y que cuando diga quiere saber en qué está un expediente de acceso a la información pública, del*

*otro lado se encuentre con un funcionario que no tiene ni idea de lo que uno está hablando.”*

y otros apuntan que una cosa es el discurso y otra la acción concreta. Esta percepción es compartida por los integrantes de los colectivos sociales y de los periodistas.

*E1: “[...] de la ventanilla para adentro, o en el diálogo interno, a veces molesta. Para afuera es políticamente correcto decir que uno es transparente y que quiere que le vengan a pedir todo lo que quiera y que todo lo que sea público está a disposición de todo el mundo, ¿verdad?”*

Esta dualidad estaría marcada: por una cultura del secretismo en algunos casos y/o por una cultura de la desidia en otros; por fallas graves a nivel de infraestructura; y/o por falta de profesionales de la información que aporten a la solución de los problemas.

*E4: “Ha habido una reingeniería de las TIC, pero no ha habido ni una reingeniería de los procedimientos ni de la información.”*

*E5: “[...] para muchos organismos públicos no es posible cumplir con el plazo muchas veces porque la información está dispersa, está desorganizada.”*

*E4: “Porque no se quieren exponer a mostrar lo que hacen, si lo hacen bien, si lo hacen mal, si no lo hacen, si lo hacen poco...”*

*E9: “[...] [David] Rabinovich cuando le pidió las actas de la Comisión de Presupuesto de la Junta Departamental de San José, y le dijeron que no se las daban porque eran confidenciales.”*

*E5: “[...] el funcionario público como tal, todavía mantiene una cultura de propiedad de la de la información pública, sigue pensando que la información es suya [...]”*

Asimismo, cabe destacar que todos los entrevistados comparten de una forma o de otra

la visión de que la ley 18381 ha venido a cambiar el escenario y la visión que de la información pública se tiene.

*E10: “[...] la ley ha permitido, digamos, que se sentaran las bases para un cambio cultural en torno a la administración pública.”*

*E10: “[...] el efecto que ha tenido en el discurso público de que realmente la información es de la ciudadanía, de las personas y que [...] el Estado tiene ciertas obligaciones en relación [con] esas personas en cuanto a facilitar el acceso a la información, en cuanto a garantizar la disponibilidad [...]”*

*E10: “[...] ya ahora nadie creo que se animaría a discutir públicamente que las personas tienen derecho a acceder a información en poder del Estado [...]”*

#### 6.2.4 Casos problemáticos

En los actores gubernamentales, la tendencia es a desconocer casos problemáticos o no plantear ningún caso particular, salvo el del Banco Central del Uruguay o ANTEL, que son vistos como organismos particularmente reservados al brindar información pública. Sí se plantea como problemático el acceso a información pública en determinadas áreas: medioambiente (mencionando a Aratirí<sup>1</sup>), defensa, seguridad, datos personales, gastos en publicidad de los organismos públicos.

*E2: “[...] ANTEL es un caso bastante frecuente a nivel del público (gastos de publicidad), temas referidos a defensa, a seguridad, son bastante recurrentes [...]. El tema de la seguridad es un tema bastante... Está el tema de Aratirí que surgió hace poquito [...]”*

Las razones que explicarían las respuestas negativas a los pedidos de acceso se relacionan con: el tipo de información pedida, la falta de capacitación de los funcionarios y su desconocimiento de la ley 18381, la forma inadecuada en que se pide

---

<sup>1</sup> Primer proyecto de minería de gran porte a cielo abierto a implementarse en Uruguay.

la información, problemas de infraestructura o en el procesamiento de la información, problemas en las capacidades para responder.

Los integrantes de organizaciones sociales coinciden con los periodistas, y ambos colectivos mencionan casos donde el acceso a información pública ha sido problemático:

- BCU (aunque el entrevistado no recuerda el caso específico);
- MVOTMA y la información sobre la contaminación de Aratirí;
- ANEP y los implementos de seguridad de las escuelas y los datos de repetición de los liceos;
- MININT y los protocolos utilizados en el sistema de vigilancia “El Guardián” y el equipamiento de la Policía;
- Presidencia y los donantes del Plan Juntos;
- Junta Departamental de San José y las actas de la Comisión de Presupuesto;
- y sobre todo a ANTEL como uno de los organismos que más niega el acceso a información pública.

En cuanto a las razones para negar el acceso, éstos coinciden con los actores gubernamentales en algunos motivos (falta de infraestructura adecuada, de capacitación de los funcionarios, problemas en el procesamiento de la información). Pero agregan otros: falta de voluntad política, falta de poder sancionatorio de los organismos de control (UAIP), uso arbitrario de las cláusulas de confidencialidad, falta de institucionalidad en cuanto a la ley 18381, incluso lo novedoso que resulta dicha ley para el Estado uruguayo.

#### 6.2.5 Área de generación

En los actores relacionados al gobierno existe la visión de que efectivamente hay áreas más sensibles que otras: son mencionadas específicamente medio ambiente, educación, y salud.

La razón que se expone ante las negativas a brindar información pasa más por

desconocimiento de la ley que por una negativa específica en determinados temas. Se señala además que la falta de capacidad de los organismos para tener la información organizada y disponible puede ser una razón poderosa para no brindar información pública, así como la falta de costumbre y/o de protocolos que faciliten generar información para hacerla pública sin que sea necesario realizar un pedido de acceso.

También se apunta que, si bien existen áreas problemáticas, es determinante la actuación de las personas en los organismos: si bien puede existir información sensible, depende de las personas a cargo del organismo y no tanto de la cualidad de la información.

Desde los actores de las organizaciones sociales se señala que casi siempre determinada información está relacionada con determinado organismo

*E6: “[...] pero casi siempre encontrás que en un tema, la mayoría de los pedidos va para un organismo.”*

y que el acceso depende más bien de las personas que de los organismos. Una razón que explicaría esta situación es que no existen mecanismos de control fuertes. Otra razón se encontraría en las bajas expectativas que algunas jerarquías tenían con respecto a la respuesta de sus subordinados

*E6: “[...] la Intendencia cuando ellos se ponen a abrir datos, que desde que arrancaron en 2007 una de las cosas que les sorprendió positivamente es que tuvieron muchísima menos resistencia interna a la publicación de datos de lo que ellos preveían.”*

En cuanto a los periodistas, la visión es dual: hay quienes ven al área de generación como determinante a la hora de acceder o no; y hay quienes no lo ven así, planteando que depende del organismo, ya que en la misma área hay organismos que responden bien y otros no:

*E9: “[...] la DINAMA es un organismo dentro de todo bastante transparente. De los más transparentes, si se quiere. Está en el área ambiental. A diferencia del*

*MIEM, que en el mismo caso, uno publicó y el otro no”.*

La explicación de este fenómeno podría basarse en la cultura del lugar, en el grado de compromiso que las autoridades tengan la apertura de datos y en la falta de controles efectivos de cumplimiento de la ley.

*E10: “Lo que hace la diferencia sin duda primero que nada es el compromiso, la decisión política de quienes están al frente de cada organismo con la transparencia y con la rendición de cuentas.”*

#### 6.2.6 Actores

Los actores que intervienen en el proceso de acceso a información pública son los que se definieron a priori para la realización de las entrevistas:

- actores gubernamentales, encargados tanto de la elaboración como del cumplimiento de las políticas de acceso a información pública. Se incluye aquí a legisladores (elaboración de leyes y pedidos de información a través de la ley), organismos estatales (organismos alcanzados por la ley), agencias de gobierno (garantes estatales del cumplimiento de la ley).
- actores no gubernamentales, cuya función es velar por el cumplimiento de la ley y monitorear su aplicación.
- prensa y periodistas, quienes utilizan la ley 18381 en el marco de sus investigaciones.

A estos tres grandes grupos se les suma el ciudadano común, pero la utilización de la ley 18381 por éstos es más bien marginal, dado el desconocimiento de la existencia de la misma para la ciudadanía en general.

#### 6.2.7 Infraestructura

En cuanto a la infraestructura, las visiones son dispares. Los actores gubernamentales presentan una visión más bien positiva de la infraestructura disponible en los

organismos, aunque declaran que la misma es mejor en unos que en otros. Los problemas, según ellos pasan por ser de capacitación:

*E3: “[...] esto en definitiva esto va mucho en la capacitación que en el costo presupuestal”*

o propiamente de implementación de procedimientos o desconocimiento de herramientas.

*E4: “Lo que hay es un gran desconocimiento de aplicaciones y herramientas que se podrían usar, que se podrían integrar, software libre, además. Ni siquiera serían herramientas...”*

También se menciona la falta de proceso documental como un problema de infraestructura importante:

*E2: “[...] el tema de archivo, el tema de que la información esté digitalizada, que esté bien clasificada, o sea que el proceso desde ya desde la elaboración, desde la gestión documental de toda la información, y que se notifique si esto es confidencial, si es reservada, esto es público, dejarla bien ubicada, y tener responsables con esa estructura, con esos roles, que a veces siempre son abandonados en la organización, eso es un debe.”*

Según la mirada de estos actores, ninguno de estos problemas sería difícil de solucionar desde el punto de vista presupuestal, sino que son más bien problemas que podrían solucionarse con capacitación y formación de los funcionarios.

Los periodistas comparten la visión de lo dispar de la situación aunque son algo más críticos. En términos generales comparten la visión de que se debería mejorar la formación de los funcionarios,

*E8: “[...] y no es una infraestructura de una oficina gigantesca, depende de formar un poco a los funcionarios.”*

así como invertir en infraestructura en general:

*E5: “Faltan recursos, falta capacitación, falta cultura, falta cultura de información. Eso lleva años [...]”*

y en difundir la existencia del derecho de acceso de información pública en la población en general.

*E5: “[...] es fundamental también la difusión del derecho. Que la gente sepa que tiene ese derecho.”*

*E9: “[...] no creo que todos los ministerios o todos los organismos tengan su propia oficina [...] hay mucho problema en digitalizar la información [...] hay problemas también para organizar los archivos [...] a veces cuando te dan la información no te la dan en el formato de datos abiertos, donde vos podés manipularla, compararla [...]”*

Si bien reconocen al igual que los actores gubernamentales que hay organismos con mejor o peor infraestructura, plantean también que el problema es mayor y más grave en los niveles más bajos de gobierno

*E5: “[...] y es peor en cuanto vas bajando de nivel de gobierno. Es peor en lo municipal y en lo departamental. Faltan recursos, falta capacitación, falta cultura, falta cultura de información [...]”*

Los actores integrantes de los colectivos sociales son más críticos aún, y a las carencias antes señaladas le suman la carencia de infraestructura en el Estado a nivel general, no sólo cuando de acceso a la información pública se trata

*E6: “[...] estamos hablando que buena parte del Estado todavía no usa expediente electrónico.”*

aunque la visión es que la mejora en los últimos años es grande y notoria.

Al igual que los actores de gobierno, se señalan las carencias existentes en el Estado en lo referente a proceso documental aplicado a la información pública:

*E10: “Uno de los graves problemas que siempre uno escucha en los seminarios y eventos que hay de difusión de estos temas tiene que ver con la gestión documental [...]”*

#### 6.2.8 Dificultades detectadas

Además de la información recabada de acuerdo a las variables predefinidas se detectaron otros problemas que a priori no habían sido tenidos en cuenta pero que estimamos importante destacar.

Por ejemplo, se plantea que se tiende a poner disponible información irrelevante en vez de información pública de interés, e incluso en ciertas temáticas es impensable encontrar datos, cuando en otros países de la región sí se hace.

*E4: “[...] los servicios en general que se ponen no son los que importan a la gente.”*

*E5: “[...] muchos organismos públicos no tienen información ninguna, básicamente. O sea, tiene información institucional, tiene quienes son las autoridades, pero información de, por ejemplo, [...] los salarios [...] en Brasil hay organismos públicos que te ponen el recibo de sueldo [...] Acá eso es impensable.”*

Otro problema detectado y expuesto explícitamente por los entrevistados es la existencia y permanencia de una cultura del secretismo que si bien está siendo permeada lentamente por la nueva reglamentación, todavía se mantiene constante en buena parte del Estado.

*E3: “la ley demanda un cambio cultural del lado de los funcionarios, que antes tendían a pensar que “la información que está de este lado es mía”*

*E5: “[...] el funcionario público como tal, todavía mantiene una cultura de propiedad de la de la información pública, sigue pensando que la información es suya.”*

Otro problema importante es el abuso de reserva, que tanto actores de gobierno como actores sociales o periodistas identifican como un problema nada menor a la hora de acceder a información pública,

*E2: “[...] no querer brindar cierta información o reservar amparados en ciertas cláusulas de excepción, de reserva más de lo debido [...]”*

Una explicación a este fenómeno podría ser no tener claros los criterios de clasificación, así como la falta de formación de jueces que entienden en causas de acceso a información y de libertad de prensa.

*E5: “Yo creo que es necesario no sólo acá, hay en Iberoamérica encuentros, seminarios y congresos de capacitación de jueces sobre acceso a la información y libertad de expresión [...] me parece que es necesario que haya una capacitación de los jueces que entienden en estas causas [...]”*

Otra preocupación que fue detectada es la posibilidad de que exista tráfico de influencias cuando se solicita información a organismos públicos, sobre todo cuando se relaciona con posibles procesos licitatorios o de inversiones:

*E4: “[...] yo he detectado que las empresas están de vivas, y piden, y llaman en forma directa [...]”*

Esto podría ser consecuencia de la inexistencia de una línea clara de clasificación de información (aunque el problema aquí sería tener que auditar la clasificación de información todo el tiempo), o de canales adecuados que faciliten un *trriage* (en palabras

de un entrevistado) en el proceso de brindar acceso a información pública. Esto provocaría que se trabaje siguiendo lineamientos personales circunstanciales, dada la inexistencia de lineamientos institucionales claros.

Todos los entrevistados han mencionado en mayor o menor medida algunos problemas genéricos que atraviesan toda la investigación:

*E1: “El tipo de información, el tipo de capacitación que tengan los funcionarios, el tipo de conocimiento que tengan de la ley los funcionarios [...]”*

A continuación se presenta el análisis de las entrevistas en forma de cuadro, con el objetivo de visualizar lo analizado de forma más sencilla.

*Cuadro 12. Análisis de las entrevistas.*

<b>Variables</b>	<b>Actores</b>	<b>Visión</b>	<b>Respuestas</b>
1) Legislación	Gobierno	Positiva	Buena legislación, cercana a estándares internacionales.  Poco conocimiento de la ley 18381 por los ciudadanos.  Grandes esfuerzos para que los funcionarios la conozcan.
	Periodistas	Positiva y crítica	Buena legislación. Pocos avances. Debilidad de organismos de control. Poco conocimiento de la ley 18381 por los ciudadanos y por los funcionarios. En cuanto a éstos últimos: dificultades para utilizarla, pero con progresos visibles.
	Organizaciones Sociales	Positiva y crítica	Buena legislación. Pocos avances. Intentos de retroceso. Poco conocimiento de la ley 18381 por los ciudadanos y por los funcionarios. En cuanto a éstos últimos: dificultades para utilizarla, pero con progresos visibles.
2) Cumplimiento con el	Gobierno	Crítica	No cumplimiento de plazos, exceso de silencio positivo.

gobierno abierto			
	Periodistas	Crítica	Situaciones dispares: hay quienes cumplen mucho y quienes nunca cumplen.
	Organizaciones Sociales	Crítica	Falta de institucionalidad: la diferencia siempre la hacen las personas. Mayor tendencia a incumplir con la ley 18381 que cuando se aprobó.
3) Discurso y acción efectiva	Gobierno	Positiva	El discurso es real y es acompañado incluso por la oposición política. Las dificultades pueden ser operativas o de capacidades; o de formación de los funcionarios. La ley 18381 vino a cambiar el escenario.
	Periodistas	Crítica	Discurso y acción concreta no son convergentes, aunque la ley vino a cambiar el escenario.
	Organizaciones Sociales	Crítica	Discurso y acción concreta no son convergentes (por cultura del secretismo, desidia, fallas de infraestructura, falta de profesionales de la información). La ley vino a cambiar el escenario.
4) Casos problemáticos	Gobierno	Desconocimiento	Tendencia al desconocimiento o no identificación de casos problemáticos particulares, sino de áreas problemáticas (medioambiente, defensa, seguridad, datos personales, gastos en publicidad). Se nombra ANTEL, Aratirí, seguridad.
	Periodistas	Crítica	BCU (aunque el entrevistado no recuerda el caso específico).
	Organizaciones Sociales	Crítica	MVOTMA y la información sobre la contaminación de Aratirí. ANEP y los implementos de seguridad de las escuelas y los datos de repetición de los liceos. MININT y los protocolos utilizados en el sistema de vigilancia “El Guardián” y el equipamiento de la Policía. Presidencia y los donantes del Plan Juntos. Junta Departamental de San José y las actas de la Comisión de Presupuesto.

			ANTEL como uno de los organismos que más niega el acceso a información pública.
4.1) ¿Por qué son problemáticos?		Gobierno	Tipo de información, forma inadecuada de solicitar información, falta de capacitación de funcionarios, desconocimiento de la ley 18381 por los funcionarios, problemas de infraestructura, problemas de procesamiento de información, problemas en las capacidades para responder.
		Periodistas y organizaciones sociales	Falta de voluntad política, inexistencia de sanciones, uso arbitrario de la confidencialidad, falta de institucionalidad de la ley, falta de infraestructura adecuada, falta de capacitación de los funcionarios, problemas en el procesamiento de la información.
5) Área de generación	Gobierno	Existen áreas “sensibles”:	Medio ambiente, educación, salud. La negativa para aportar información pasa más por desconocimiento de la ley que por respuestas negativas a temas específicos.
	Periodistas	Visión dual	Existen áreas y organismos “sensibles”. Las dificultades para acceder incluyen la cultura del lugar, el grado de compromiso de las autoridades, los controles efectivos de la ley.
	Organizaciones Sociales	Existen organismos “sensibles”.	El acceso a la información depende más de las personas que de los propios organismos.
6) Infraestructura	Gobierno	Positiva aunque dispar: algunos organismos están mejor que otros.	Principales problemas: comunicación y capacitación; implementación de procedimientos y desconocimiento de herramientas; falta de procesamiento documental.
	Periodistas	Crítica y dispar	Principales problemas: la formación de los funcionarios, falta de inversión en infraestructura, falta de difusión del derecho de acceso. Los problemas son

			mayores cuanto menor es el nivel de gobierno
	Organizaciones Sociales	Críticos pero con notoria mejoría en los últimos años.	Principales problemas: la formación de los funcionarios, falta de inversión en infraestructura a nivel general, falta de difusión del derecho de acceso, falta de procesamiento documental.
7) Dificultades detectadas	Gobierno	Crítica	Problemas: incluir información relevante; cambiar la cultura del secretismo y la propiedad de la información por parte del funcionariado, abuso en la reserva de información, falta de líneas claras al clasificar información (posible tráfico de influencias al solicitar información)
	Periodistas	Crítica	Problemas: incluir información relevante; cambiar la cultura del secretismo y la propiedad de la información por parte del funcionariado, falta de instancias de formación para jueces
	Organizaciones Sociales	Crítica	El tipo de información, la capacitación de los funcionarios, el conocimiento de la ley por los funcionarios.

### ***6.3 Análisis de casos problemáticos detectados***

#### **6.3.1 Casos problemáticos en prensa**

En el siguiente cuadro se pueden visualizar los casos problemáticos detectados en los dos medios de prensa analizados. Como ya lo explicitamos, los casos problemáticos son aquellos en los que se ha detectado dificultades para acceder a información pública, ya sea que no se ha podido acceder a ella o que se ha accedido en una segunda instancia, luego de la intervención de órganos externos al que se solicita dicha información.

En estos casos los organismos negaron el acceso a la información pública en primera instancia, independientemente de si la Justicia falló a favor de que el organismo brindara acceso a la información o no.

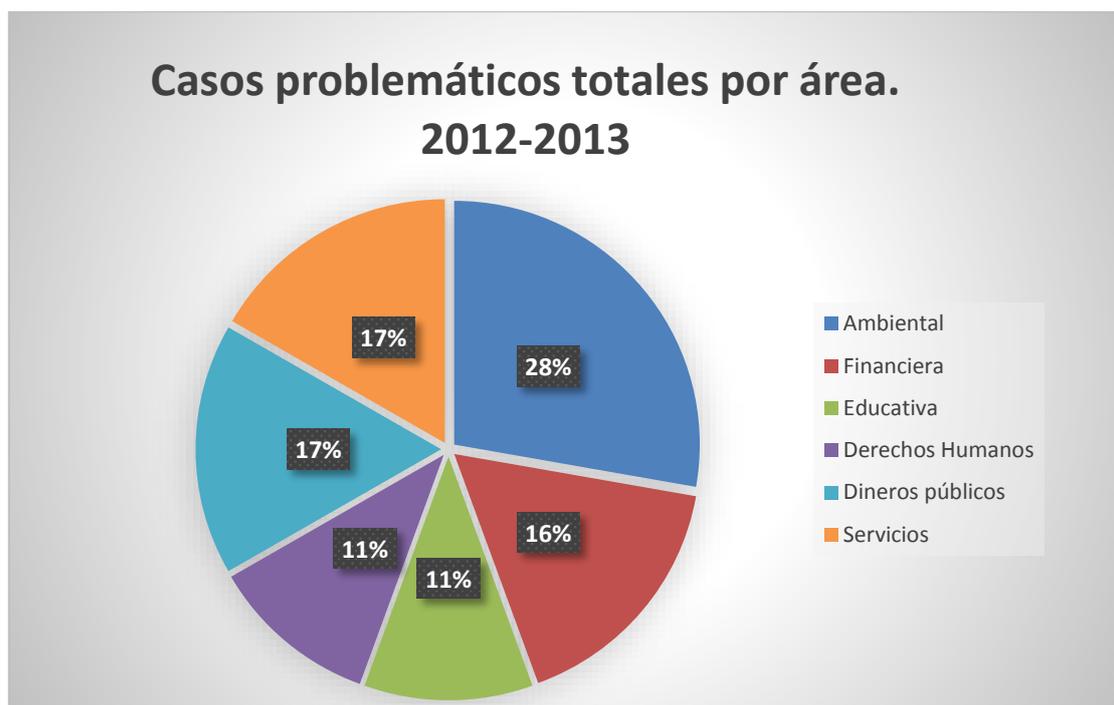
*Cuadro 13. Casos problemáticos en prensa.*

<b>Organización</b>	<b>Tema</b>	<b>Año</b>	<b>Respuesta del Organismo o de la Justicia</b>	<b>Razón expuesta</b>	<b>Área</b>
ANCAP	Gastos en publicidad y eventos.	2012	ANCAP brinda información fuera de plazo.	Silencio positivo.	Dineros públicos
ANEP	Habilitación de Bomberos y estado edilicio.	2012	PJ resuelve brindar información.	Silencio positivo.	Educativa
ANII	Ascenso de categoría a investigador.	2012	PJ resuelve brindar información.	Información reservada.	DD HH
ANTEL	Gastos en publicidad.	2012	TCA resuelve brindar información.	Pérdida de ventajas competitivas.	Dineros públicos
BCU	Sistema de evaluación de tarjetas de crédito.	2012	PJ resuelve no brindar información.	Información reservada.	Financiera
BROU	Resoluciones del Directorio del BROU y de Republica AFISA y actas	2012	BROU no brinda información	Secreto bancario/AFISA es privada.	Financiera
DGI	Recaudación de juegos de azar.	2012	PJ resuelve brindar información.	Secreto tributario.	Financiera
MRE	Contaminación de UPM.	2012	MRE no brinda información / PJ no brinda	Dificultar relacionamiento Uruguay/Argentina.	Ambiental
MTOP	Negociaciones con Aratirí.	2012	PJ resuelve brindar información.	Inexistencia de información.	Ambiental
PLUNA	Gestión económica y financiera.	2012	AIN declara secreta la información.	Inexistencia de información.	Servicios
ANEP	Resultados educativos por centro	2013	PJ resuelve brindar información.	Información estigmatizante.	Educativa

MDEFNAC	Asesinato de Eugenio Berríos.	2013	PJ resuelve brindar información.	Inexistencia de información.	DD HH
MIEM, ANCAP, UTE	Ubicación de regasificadora de Gas Sayago.	2013	PJ resuelve no brindar información.	Pérdida de ventajas competitivas.	Ambiental
MTOP	Puerto aguas profundas.	2013	PJ resuelve brindar información.	Información reservada.	Ambiental
P. Ej.	Contrato con Aratirí.	2013	PJ resuelve brindar información.	Pérdida de ventajas competitivas.	Ambiental
P. Ej.	Gasto de revista "Políticas".	2013	PJ resuelve brindar información.	Sin especificar.	Dineros públicos
URSEC	Planes de negocios operadores cable.	2013	PJ resuelve brindar información.	Pérdida de ventajas competitivas.	Servicios
URSEC	Cantidad de clientes de canales de cable.	2013	PJ resuelve brindar información.	Pérdida de ventajas competitivas.	Servicios

Si se analizan los resultados obtenidos desde la perspectiva de las grandes áreas temáticas ya establecidas (dineros públicos, educativa, financiera, servicios, ambiental, derechos y humanos), la distribución será la siguiente:

Gráfico 13. Casos problemáticos totales en prensa por área.



Como se puede observar, en el período relevado las noticias sobre pedidos de acceso a información pública en el área ambiental fueron frecuentes, y también la negativa de los organismos públicos a dichos pedidos: de los 18 casos relevados como problemáticos casi un tercio son los correspondientes al área ambiental.

Los casos relacionados con el área ambiental (28%) y con gastos realizados con dineros públicos (17%) representan la mitad de los casos problemáticos relevados por la prensa, y han tenido una amplia cobertura de prensa. Los casos relacionados con el área ambiental implican grandes inversiones y sus consiguientes alteraciones o modificaciones en el ambiente: la planta regasificadora de Puntas de Sayago, el puerto de aguas profundas de La Paloma, la instalación del proyecto de minería a cielo abierto de gran porte de la minera Aratirí, la contaminación causada por la planta procesadora de pasta de celulosa UPM en el río Uruguay.

Los casos relacionados con el gasto de dineros públicos no implican una repercusión tan grande como los del área ambiental, pero tienen incidencia en la población desde el punto de vista de la legitimidad o la pertinencia del gasto de dineros públicos: la

fiscalización del uso de los mismos es uno de los objetivos del gobierno abierto. ANTEL se negaba a informar sobre su gasto en publicidad aduciendo que la competencia podría aprovecharse de esta información, en una interpretación estricta de la ley 18381; y el Poder Ejecutivo se negó a entregar la información del costo de editar la revista “Políticas” hasta que la Justicia falló a favor de otorgar acceso. Si se analizan ambos casos a la luz de la ley 18381, difícilmente se encuentran argumentos técnicos sólidos que respalden la negativa a otorgar la información requerida, ya que en ninguno de los casos se trata de información declarada secreta o reservada: ANTEL no logró demostrar que así fuera, y el gasto destinado a la producción de la revista “Políticas” claramente no lo es. La demora de entrega de información de los gastos de ANCAP en publicidad configura silencio positivo, es decir: la demora en entregar la información e incumplir con los plazos para hacerlo sin causa explícita alguna.

En el resto de los casos se perciben porcentajes similares al de la categoría dineros públicos: el área servicios representa un 17%, seguido del área financiera con un 16%. Finalmente las áreas educativa y derechos humanos presentan un 11% del total de casos. Los gastos generados por la gestión en PLUNA, la habilitación de Bomberos de las escuelas públicas, y los datos de repetición por centro de estudio, han generado intensos debates en el Parlamento y una amplia cobertura de prensa.

En estos casos no se sostiene de ninguna manera la negativa al acceso a información pública: los gastos generados por la gestión de PLUNA fueron negados por inexistentes, algo que no parece posible de explicar; la habilitación de los centros de estudio por parte de Bomberos no fue contestada (conformándose nuevamente “silencio positivo”), y los datos de repetición de los centros de estudio no afectaban ni estigmatizaban directamente a ningún alumno.

La negativa a otorgar información sobre la cantidad de usuarios de los servicios de cable tampoco se sostiene en argumentos basados en la situación de competencia, ya que se pedía números totales y no información particular de cada usuario. Y eso si no se tiene en cuenta que se trata de empresas que utilizan el espectro radioeléctrico público, aunque la ley uruguaya no contempla específicamente pedir información a empresas privadas que utilicen infraestructura pública.

En el área de los derechos humanos, no se sostiene la negativa a entregar información personal que se encuentre en manos del Estado. Tal es el caso de la negativa de ANII a otorgar información a un investigador sobre sí mismo. Y la inexistencia de información sobre los viajes de integrantes del Ministerio de Defensa Nacional es bastante improbable, pero es el motivo de la negativa a brindar información pública en el caso Berríos.

Como ya se dijo, tanto desde el Poder Ejecutivo como en ANCAP y ANTEL se ha negado el acceso a la información pública en el caso de gastos en publicidad. En estos organismos estatales también se observa un cumplimiento medio de la ley 18381, un comportamiento similar al presentado en cuanto a transparencia activa (es decir, cuando el Estado es el agente activo que brinda la información sin que sea el ciudadano el que la solicita: la solicitud de acceso a información se enmarca en la llamada “transparencia pasiva”) que se repite promedialmente en todos los organismos que integran el Poder Ejecutivo (CAinfo, 2013).

Los organismos que negaron acceso a información pública para los casos analizados también cumplen de manera irregular con la ley 18381 (ANCAP, UTE, MRE, MTOP, todos en el rango de cumplimiento medio), con la excepción del MIEM (Cainfo, 2013).

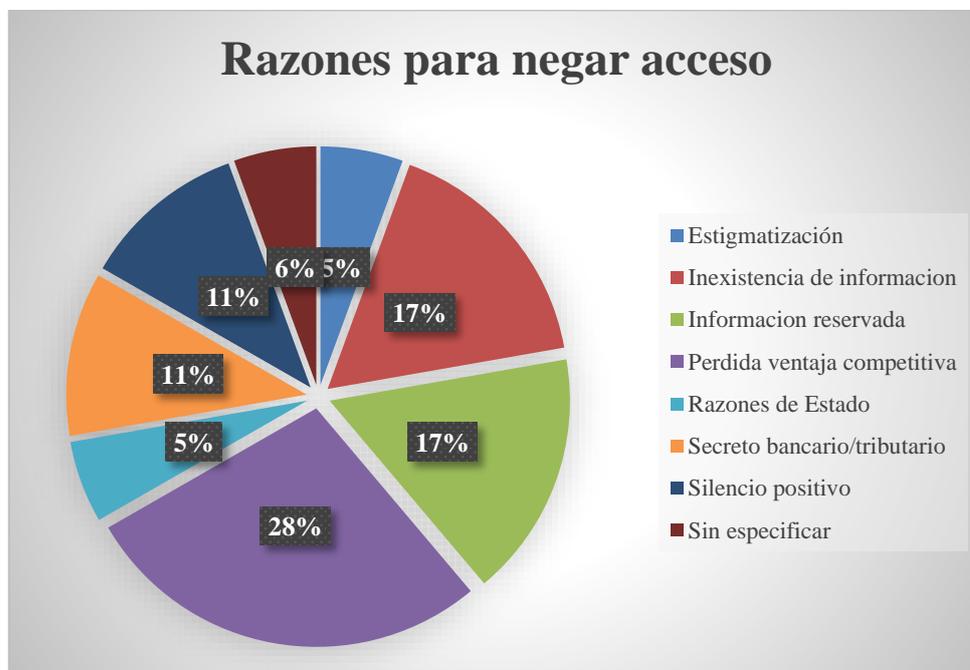
Las razones expuestas para negar acceso a información pública son variadas, y se detallan en el siguiente cuadro:

*Cuadro 14. Razones expuestas para negar acceso a información pública.*

<b>Razones</b>	<b>Casos</b>
Silencio positivo	2
Perdida ventaja competitiva	5
Inexistencia de información	3
Información reservada	3
Secreto bancario/tributario	2
Sin especificar	1
Razones de Estado	1
Estigmatización	1

En el siguiente gráfico se ilustra su distribución:

Gráfico 14. Razones para negar acceso.



### 6.3.2 Casos problemáticos en entrevistas

De las entrevistas se desprende que los actores gubernamentales identifican como organismos problemáticos al BCU y a ANTEL, sin mencionar directamente ningún caso en especial.

También se identifican áreas problemáticas: medioambiente (donde se menciona directamente a Aratirí), defensa, seguridad, datos personales, gastos de publicidad en los organismos públicos, educación.

En el caso concreto de los gastos del Poder Ejecutivo en la revista “Políticas”, uno de los periodistas entrevistados manifestó que logró hacerse de la información luego de insistir, pero que un día antes de publicar la noticia, la revista editó una edición especial con los datos requeridos.

Los integrantes de organizaciones sociales y los periodistas han identificado varios organismos problemáticos: el BCU (el entrevistado no recordaba ningún caso concreto); el MVOTMA y la información sobre la contaminación de Aratirí; ANEP y los implementos de seguridad de las escuelas y los datos de repetición de los liceos; MININT y los protocolos utilizados en el sistema de vigilancia “El Guardián” y el equipamiento de la Policía; Presidencia y los donantes del Plan Juntos; la Junta Departamental de San José y las actas de la Comisión de Presupuesto; y ANTEL donde, al igual que en el BCU, no se menciona ningún caso en especial.

Al apelar a la memoria de los entrevistados se constata que los casos relevados en las entrevistas se presentan en menor cantidad: en algunas áreas no se recuerdan casos que han tenido gran repercusión, estableciéndose una clara diferencia entre el relevamiento de la prensa y las entrevistas realizadas.

#### ***6.4 Integración de los resultados***

Al comparar los datos extraídos de la prensa y de las entrevistas se puede constatar que ambos medios de prensa (Búsqueda y Brecha) cubren con profundidad la temática “acceso a información pública” y han podido acceder de forma similar a información pública, ya sea en primera o en segunda instancia.

Si bien cada uno tiene diferentes áreas donde hacer foco, se puede decir que cubren todas las áreas que fueron exploradas en el análisis, y particularmente cubren la categoría “General” (tratamiento parlamentario de la ley, intentos de modificación de la misma) de forma similar. Esta cobertura representa un porcentaje elevado del total de artículos analizados y demuestra un interés compartido de ambos medios en seguir la evolución de la ley y los aspectos que se le relacionan, demostrando la importancia que para ambos tiene la ley de acceso.

La categorización “Público”, “Público/Privado” y “General” no presenta grandes elementos de análisis, pero ha sido útil para visualizar que el grueso de las noticias relevadas se encuentra en la categoría “Público”, invirtiéndose los porcentajes en las

otras dos categorías. Esto confirma el peso esperable que el sector público tiene en noticias de acceso a información pública, mientras que la inversión de porcentajes referida puede atribuirse al enfoque que cada uno de los medios de prensa analizado tiene al seleccionar noticias.

Los casos en el área ambiental son los que tienen más peso y además son los que los entrevistados identifican como problemáticos. Hay una correlación entre la visión de los entrevistados y los datos que se extraen del relevamiento de la prensa. Si bien en las entrevistas se mencionan algunos casos que la prensa relevada no había trabajado en el período analizado, se puede decir que las áreas problemáticas relevadas en la prensa coinciden con las planteadas por los entrevistados.

Con relación al área derechos humanos, ningún entrevistado mencionó, por ejemplo, el caso del asesinato de Eugenio Berríos (químico chileno relacionado con la dictadura chilena asesinado en 1992 en un balneario uruguayo). De las entrevistas se desprende que no suele relacionarse los pedidos de acceso a la información pública con las causas de investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, ya sea que hayan ocurrido durante o posteriormente a la dictadura militar.

También podemos decir que fue posible acceder a la información solicitada en la mayor parte de los casos problemáticos estudiados (13 casos en 18, 72 %): como ya se dijo, en su totalidad los organismos se había negado a entregar información en primera instancia, siendo otorgado el acceso a la misma en segunda instancia por el Poder Judicial.

A continuación se presentan los gráficos que ilustran estos resultados en función de acceso efectivo y acceso por área.

Gráfico 15 Acceso efectivo a información pública en casos problemáticos.

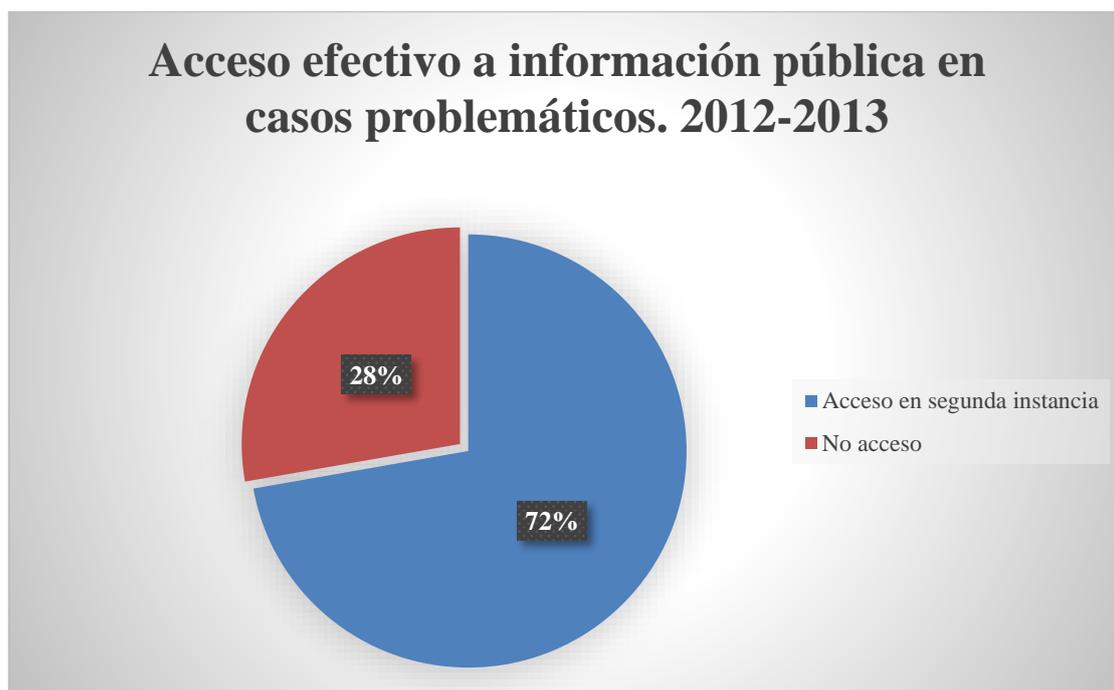


Gráfico 16 Acceso efectivo a información pública en casos problemáticos por área.



Los argumentos para negar el acceso pueden clasificarse en dos grandes categorías: “técnicos”, que son aquellos amparados por la ley 18381 (sean efectivamente aplicables

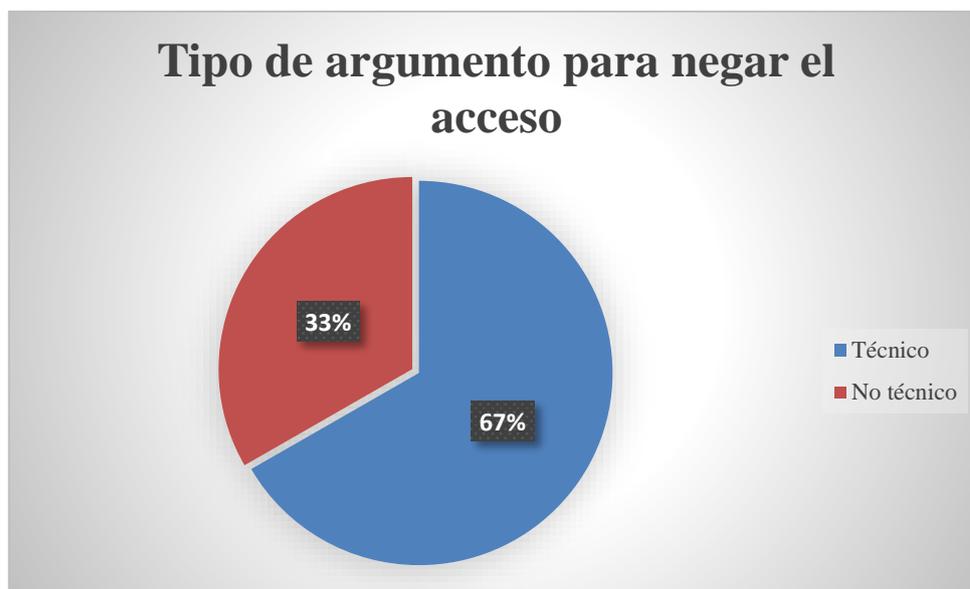
o no), y “no técnicos”, que son los que no se contemplan como argumentos en la propia ley: “silencio positivo”, demoras injustificadas, inexistencia de información.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados obtenidos de esta clasificación.

*Cuadro 15 Tipo de argumento para negar acceso.*

Razones	Casos	Tipo de argumento
Estigmatización	1	Técnico
Inexistencia de información	3	No técnico
Información reservada	3	Técnico
Perdida ventaja competitiva	5	Técnico
Razones de Estado	1	Técnico
Secreto bancario/tributario	2	Técnico
Silencio positivo	2	No técnico
Sin especificar	1	No técnico

*Gráfico 17 Tipo de argumento para negar el acceso.*



Como se puede apreciar, en un tercio de los casos presentan argumentos “no técnicos” a la hora de negar el acceso a información pública.

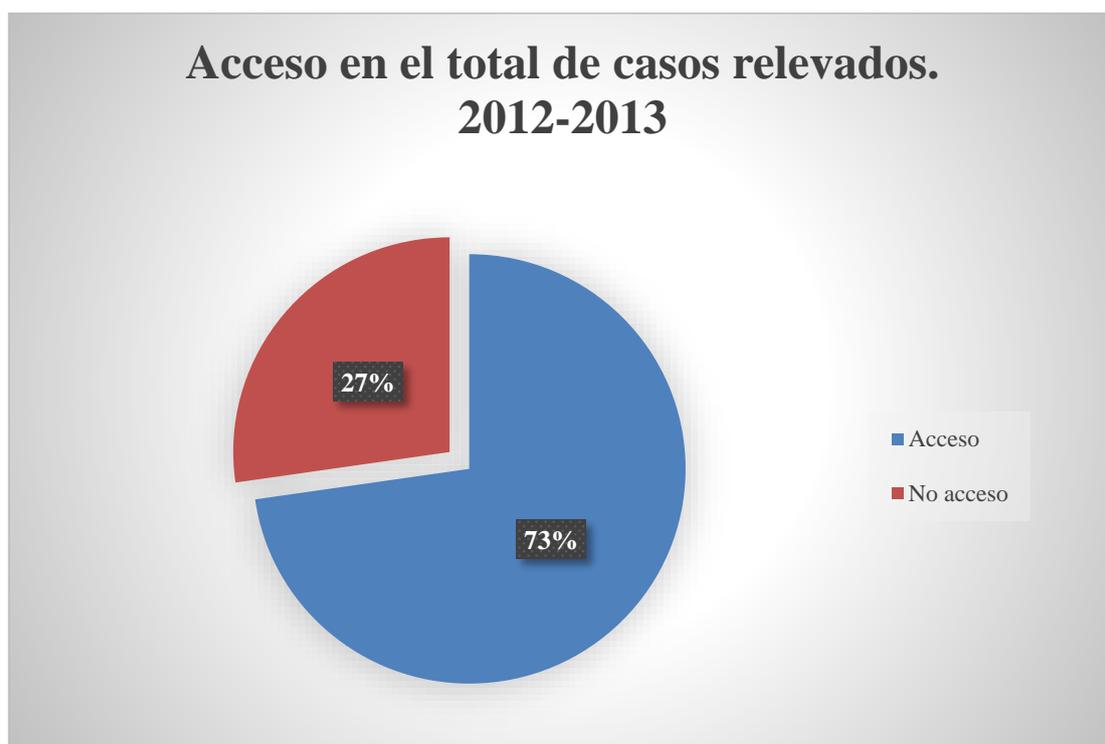
Si la negativa a otorgar acceso a información pública no se sostiene en aspectos técnicos, como en el caso de los gastos en publicidad de ANCAP, la habilitación de Bomberos para ANEP o de la revista “Políticas”, donde en los dos primeros se conformó “silencio positivo” (se dejó vencer el plazo para otorgar información) y en el tercero no se dieron razones para negar el acceso, cabe la posibilidad de que dicha negativa sea: o bien producto de las carencias propias de los organismos debido a la reciente implementación de la ley de derecho de acceso a la información pública, o bien por decisiones políticas. El primer motivo es improbable, toda vez que la información solicitada no representa grandes complejidades para su localización; pero además, si la información no existiera, se debería comunicar que no existe, sin dejar vencer el plazo para la respuesta, o publicándola antes que lo haga quien la solicita, como surge de las entrevistas sobre el caso de los gastos de la Revista “Políticas”.

En los casos relacionados al área ambiental los argumentos presentados para negar acceso fueron “perdida de ventaja competitiva”, “razones de Estado” (posibles dificultades de relacionamiento con Argentina) e incluso “inexistencia de información”. Este es tal vez el argumento más preocupante ante un pedido de acceso a información pública: el organismo competente no puede argumentar no tener información que refiera a una operación o actividad que lo involucra: la ley no obliga a producir información inexistente, pero esto no se aplica a información que el organismo debe tener si ésta emana del cumplimiento de las funciones inherentes al organismo aludido.

En el caso de ANTEL, podemos establecer que las razones para negar acceso a información pública son más bien políticas, por dos razones: en primer lugar, de las entrevistas realizadas y el análisis de la prensa surge que la negativa a brindar acceso a información pública en ANTEL es una norma basada en una resolución de su Directorio aprobada en julio de 2012 que el ente cumple con regularidad; y en segundo lugar, no se pedía acceso a información sobre productos en competencia, o sobre estrategias futuras que impliquen competencia. Y si bien pueden existir formas indirectas de obtener la misma información que el ente negaba, no es admisible bajo el paraguas de la ley de acceso invocar competencia con terceros para negarse a brindar información sobre gasto de dineros públicos en publicidad.

Finalmente, de un total de 22 casos de pedido de acceso a información pública (que incluye los 18 casos problemáticos y los 4 casos no problemáticos), se pudo acceder efectivamente a ésta en 16 y en 6 casos no pudo accederse.

*Gráfico 18. Acceso en el total de casos relevados.*



## 7 Conclusiones

A partir del análisis realizado se presentan las conclusiones obtenidas. Las mismas se basan en los objetivos específicos enunciados, y dan respuesta a las preguntas elaboradas con el fin de alcanzar los objetivos mencionados, aunque algunas respuestas puedan relacionarse con más de un objetivo. Por tanto, debe considerarse que dos de los tres objetivos específicos están relacionados con más de una pregunta de investigación y que algunas respuestas se relacionan a más de un objetivo.

*Objetivo específico 1: detectar ejemplos concretos donde se plantee el problema del acceso a la información pública y observar el comportamiento del Estado en el marco de la legislación vigente.*

Del análisis de las entrevistas y de la prensa en el período estudiado se puede afirmar que existen 18 casos, incluido el caso PLUNA, que plantean problemas de acceso a información pública en nuestro país. Como respuesta a la pregunta *¿existen más casos, además del planteado sobre PLUNA, donde se constaten tensiones entre la existencia de información y el acceso a la misma?* se puede afirmar que de un total de 53 noticias relevadas en la prensa semanal representativa del espectro político nacional, se detectaron 18 casos donde el acceso a la información pública solicitada fue negado por los organismos a los que se les solicitó dicha información. En 13 casos (72 %) fue posible acceder a la información en segunda instancia (luego de la intervención de la justicia); en el resto, 5 casos (28 %), no fue posible acceder a la información solicitada.

Del análisis de la prensa se puede destacar la importancia que ambos medios otorgan a las noticias relacionadas con el trámite parlamentario y las modificaciones realizadas a la ley 18381; esto es de esperarse, toda vez que dichos medios se han servido profusamente de la ley para poder realizar sus investigaciones. Las diferencias surgen en los temas que cada medio define para hacer foco. Búsqueda se ha centrado en temas relacionados a “Gastos de dineros públicos” y “Servicios”, pero apenas se ha referido a temas relacionados con el sector “financiero” o de “derechos humanos”; Brecha se ha inclinado por el área “Servicios” y “Educativa”, pero no ha tratado temas relacionados directamente con el Poder Ejecutivo. Puede establecerse cierta correlación entre la

definición política de dichos medios de prensa y los temas que eligen tratar. O, de la misma manera, entre los temas que eligen no tratar: la visión liberal de Búsqueda y su cercanía al sector financiero privado la lleva no investigar temas relacionados con el sector financiero (en el período estudiado y en el contexto del acceso a información pública), así como Brecha elige no tratar temas relacionados directamente al Poder Ejecutivo, dada su cercanía con el actual gobierno. Si bien no es el objetivo de la investigación el análisis en profundidad de este fenómeno, se puede advertir cierto grado de correlación entre la definición política de los medios de prensa analizados y los temas que investigan.

Los casos estudiados se relacionan mayoritariamente con las áreas “ambiental” y “dineros públicos” (28% y 17% respectivamente), seguidos por el área “servicios” (17%), “financiera” (17%), “educativa” y “derechos humanos” y (11% cada uno). En todos estos casos los pedidos de información cursados fueron respondidos con negativas en primera instancia aunque en la mayoría pudo accederse a la información en segunda instancia por intermedio de la Justicia.

Los actores de gobierno identificaron áreas problemáticas en vez de casos problemáticos (medioambiente, defensa, seguridad, datos personales, gastos en publicidad), mientras los actores sociales y los periodistas se enfocaron en casos más que en áreas (MVOTMA y la información sobre la contaminación de Aratirí, ANEP y los implementos de seguridad de las escuelas y los datos de repetición de los liceos, MININT y los protocolos utilizados en el sistema de vigilancia “El Guardián” y el equipamiento de la Policía, Presidencia y los donantes del Plan Juntos, Junta Departamental de San José y las actas de la Comisión de Presupuesto, ANTEL como uno de los organismos que más niega el acceso a información pública).

Los argumentos presentados para negar el acceso a la información pública fueron en mayor medida ajustados a lo que la ley dispone en un porcentaje del 67 %. El restante 33 % (1 de cada 3 negativas) fueron basados en argumentos que la ley contempla como no aplicables. Se puede afirmar que el Estado cumple mayormente con la ley de acceso a información pública, y este cumplimiento es acompañado por la percepción positiva de los entrevistados acerca del cumplimiento con la legislación.

Existe una correlación entre la visión de los entrevistados y los datos que se extrajeron del relevamiento de la prensa; aunque en las entrevistas se mencionan algunos casos que no fueron cubiertos por la prensa, las áreas problemáticas relevadas en la prensa coinciden con las respuestas de los entrevistados.

*Objetivo específico 2:* para los casos detectados, estudiar las tensiones existentes entre el discurso del Estado, su accionar específico, y las demandas de la sociedad relacionadas a la información pública.

El discurso del Estado es visualizado como positivo por todos los entrevistados: se reconoce una legislación adecuada aunque mejorable, y un discurso de las autoridades acorde a la legislación vigente, aunque se percibe la debilidad de los organismos de control y los intentos de retroceso en la legislación aprobada en lugar de intentos de mejora o avance; siendo ésta tal vez la tensión detectada más relevante. De todas maneras, la visión general es que la ley de derecho de acceso a la información pública vino a cambiar el escenario existente hasta su aprobación.

Por otra parte, se comprueban dificultades para acceder a la información pública en determinados organismos, ya sea por desconocimiento de la ley y de su aplicación por parte de los funcionarios, por abuso de declaraciones de confidencialidad por parte de las autoridades, o por falta de conocimiento en los procedimientos de pedido por parte de los ciudadanos. Se explicitan además importantes falencias de infraestructura para poder responder a las demandas recibidas, pero también para poder procesar la información generada de manera que ésta sea accesible ante un posible pedido. Y se detecta una carencia grande en la difusión del derecho de acceso y en la formación de los funcionarios públicos (tanto de quienes deben otorgar el acceso como de los que, desde el Poder Judicial, deben actuar a la hora de dirimir controversias), a pesar de que desde los actores gubernamentales se insiste en la mejora de la formación y de los esfuerzos en promover el conocimiento de la ley en toda la sociedad. La dicotomía “promoción de la ley - formación de los usuarios / dificultades de acceso -falta de infraestructura - falta de difusión” es la segunda tensión importante detectada.

El estudio de las posibles causas de las tensiones señaladas excede esta investigación, aunque se puede mencionar algunas probables: la existencia de un Estado moderno que se encuentra entre los más antiguos del mundo ha naturalizado una forma de actuar donde el secretismo del funcionamiento del propio Estado nunca fue puesto en discusión; la naturaleza del propio Estado moderno como instrumento de una clase social determinada presupone el secretismo y la falta de transparencia; la falta de formación del funcionariado dentro de una visión de “servidor público” en lugar de “funcionario estatal”; el carácter novedoso de la ley de acceso con respecto a otros Estados que la tienen y la aplican desde hace mucho más tiempo; la existencia de visiones contrapuestas acerca del derecho de acceso a información pública; pueden ser las causas de las tensiones señaladas. Futuras investigaciones en este campo podrán profundizar en estas apreciaciones.

El Estado cumple de manera medianamente satisfactoria con la ley 18381; el porcentaje de acceso puede mejorar todavía. Los organismos públicos con mejor respuesta a pedidos de información pública también tienen buenos porcentajes de cumplimiento del Índice de Transparencia Activa de CAInfo para los años relevados. Si se compara el porcentaje de casos en los que efectivamente se puede acceder a información pública con el Índice de Transparencia Activa que publica CAInfo, se puede apreciar que el porcentaje total de acceso es medio-alto, por encima del 70 %.

Los argumentos utilizados desde los organismos públicos para negar acceso a información pública están mayormente comprendidos dentro de la ley 18381. Son una minoría los casos donde se configuran motivos que la ley no contempla como válidos: de 6 casos con estas características, pudo accederse a información pública en 4 de ellos.

En cuanto a los actores identificados fueron los mismos tanto en las entrevistas como en el relevamiento de la prensa y coinciden con las categorías previamente definidas para realizar las entrevistas. Son detallados a continuación:

a) integrantes de organismos gubernamentales, quienes desarrollan políticas públicas de difusión de la ley, capacitación sobre la aplicación de la ley. Son los responsables

gubernamentales de velar por el cumplimiento de la ley y de promover su conocimiento y uso tanto en el Estado como en los ciudadanos;

b) periodistas, quienes realizan su tarea investigativa utilizando la ley como herramienta para acceder a información pública;

c) legisladores, que además de ser quienes construyen la herramienta que permite el acceso a la información pública, son también quienes la utilizan para investigar y controlar la acción de los organismos públicos y del gobierno;

d) organizaciones no gubernamentales, que monitorean el cumplimiento de la ley y la utilizan también como herramienta para llevar a cabo sus propias investigaciones (junto con los periodistas y los legisladores integran lo que se puede llamar como la élite que hace un uso intensivo de la ley).

Sobre los aspectos que debe tener en cuenta el profesional de la información para hacer frente a esta problemática, se encuentra como primer elemento el conocimiento de la legislación vigente: su objeto de aplicación, su alcance y sus limitaciones. Los organismos públicos uruguayos implican una variedad importante de formas: los tres poderes tradicionales del estado de derecho (ejecutivo, legislativo y judicial), ministerios, agencias, entes autónomos, empresas públicas, empresas públicas en derecho privado, poderes ejecutivos y legislativos departamentales, etc. Es fundamental conocer el alcance de la ley en estas figuras, para poder hacer un adecuado uso de la misma. Complementariamente al conocimiento exhaustivo de la ley, debemos saber cuál es la política del estado en cuanto a datos abiertos, sus formatos y estándares manejados. Esto se relaciona directamente con el siguiente punto.

El grado de sistematización de la información en los organismos públicos es otro aspecto relevante, así como la forma en que se ejecutan los pedidos de acceso. No será igual realizar un pedido a un organismo público que cuente con un área específica para responderlo (que implica personal destinado específicamente a la tarea, infraestructura informática adecuada, procesos de recolección y sistematización de información, personal formado, etc.) que realizarlo en un organismo con sólo alguna de estas

variables cubiertas, o eventualmente con ninguna. Aunque esta última situación es cada vez más infrecuente, gracias a los esfuerzos realizados por AGESIC al respecto, no debe descartarse como una posibilidad real si se contempla percepción de los entrevistados en cuanto a la dispersión y desorganización de la información.

Debe conocerse cuales son los organismos que facilitan la realización de pedidos de acceso, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Estos organismos enfocan sus tareas al cumplimiento de la ley de derecho de acceso a la información pública y desarrollan un conocimiento tanto de las formas como de los contenidos: saben cómo realizar los pedidos, a quien dirigirlos, qué pedir exactamente. Pero además ya cuentan con una incipiente cantidad de pedidos realizados por cuenta propia, y de estudios e informes basados en dichos pedidos. Esto, además, configura un verdadero entrenamiento, tanto para quienes piden información pública como para quienes la generan.

Otro de los aspectos clave es el grado de compromiso con el cumplimiento de las metas de gobierno abierto que tenga la dirección política de los organismos públicos, tanto de los que son objeto de pedido como de los que deben garantizar el cumplimiento de la ley. Podrían configurarse diferentes escenarios: uno, ideal, donde los organismos sean totalmente proclives a facilitar información pública. Otro, absolutamente desfavorable, donde los organismos eleven todo tipo de barreras para evitar el acceso, y donde incluso las agencias de gobierno sean organismos testimoniales, sin incidencia real alguna. En un estado democrático de derecho con leyes de acceso a información pública aprobadas, ambos escenarios extremos son improbables, pero pueden configurarse una gran gama de escenarios entre esos extremos; conocer el grado de compromiso de la dirección política de los organismos en cuanto a acceso a la información pública es fundamental.

Es importante conocer a grandes rasgos el grado de conocimiento que los funcionarios tienen de la ley de acceso a información pública, y la formación que tengan sobre la misma. Como los entrevistados expusieron, se dan distintas situaciones dependiendo de a qué organismo se pida información pública: desde los que tienen oficinas destinadas específicamente a atender estos pedidos y una infraestructura adaptada a tales cometidos, como aquellos donde hay funcionarios que todavía no conocen siquiera la

existencia de la ley de acceso. Esto es fundamental a la hora de manejar tiempos de respuesta o estrategias de pedidos.

Debe tenerse en cuenta la cultura imperante en el organismo donde se realiza el pedido. No será lo mismo realizar pedidos de acceso a un organismo con una fuerte cultura de gobierno abierto y transparencia, que en uno donde el secretismo sea el común denominador en cuanto a información pública.

Finalmente, se deberá contemplar la formación y/o actualización formativa de los integrantes del sistema judicial, de tal manera que se respete el espíritu de la ley de garantizar la mayor efectividad del derecho a la información. No alcanza con aprobar leyes, comprometer a los responsables políticos, formar a la ciudadanía y a los funcionarios: los jueces, que son quienes actuarán en caso de disputa, deben tener claro cuáles son los principios en que se basa la ley de acceso, y cuál es el criterio predominante a la hora de negar o no el acceso a información pública.

*Objetivo específico 3: discutir cómo debe actuar el profesional de la información en el contexto de la información pública, en el marco de la ética de la información.*

Existen algunos aspectos éticos que el profesional debe tener en cuenta al abordar el acceso y uso de la información pública en la sociedad actual. Debe promoverse el acceso a la información dentro de los parámetros que la ley establece. Esto no quiere decir aceptar la ley como algo estático, ni las respuestas de los organismos públicos como definitivas, sino que implica aportar en la mejora de la legislación y en el cumplimiento de la ley de tal forma que se cumpla el principio de máxima divulgación plasmado en la ley modelo impulsada por la Organización de los Estados Americanos. Si bien existen países con décadas de tradición de acceso a información pública, el fenómeno es nuevo para el país: esto significa que tanto el Estado como los ciudadanos y las organizaciones deben realizar los procesos de aprendizaje correspondientes. Promover e incentivar el acceso es tarea fundamental.

Directamente relacionado al primer aspecto se encuentra la promoción del acceso a información pública en todos los estratos sociales, de manera de evitar que sólo los

sectores sociales más favorecidos o los colectivos que integran la élite que usa asiduamente la ley sean los únicos en utilizar y aprovechar el potencial de ésta herramienta.

Un tercer aspecto es la seguridad en el tratamiento de la información pública de manera de asegurar el tratamiento objetivo de la misma, resguardando la misma de alteraciones, destrucción, extravío o uso indebido. Esto se relaciona con la protección de datos personales. El acceso a información pública no debe vulnerar derechos como el de la privacidad o reserva de datos sensibles para las personas. Si bien estas excepciones están contempladas en la ley, debemos tenerlas en cuenta y conocer cuáles son los tipos de datos reservados y confidenciales, pues de ello depende el acceso a información pública cumpliendo con la legislación. Esto, a su vez, se relaciona con la integridad de los datos, de tal manera de poder garantizar el acceso a información pública en el contexto en que ésta se genera, sin alteraciones de ningún tipo o sesgos que favorezcan a ciertos actores u organismos sobre otros.

La utilización de la censura como forma de impedir el acceso a la información es también un aspecto a relevante, en la forma de abuso en las declaraciones de reserva o confidencialidad en la información generada en organismos públicos y/o en la forma de negativas o demoras desde los propios funcionarios, ya que no permiten cumplir con el derecho de acceso y violentan el principio de máxima difusión. La censura de información pública está directamente relacionada con la interpretación parcial de la ley y la precepción de propiedad de la información que históricamente ha caracterizado a los organismos estatales y a buena parte de su funcionariado. Esta genera una asimetría informativa, con el resultado del aumento de la opacidad en la gestión pública. Un cariz particular de este aspecto es la autocensura: no es imposible que los profesionales de la información incurran en ella, pero debe adoptarse una actitud alerta para evitarla con el mismo énfasis que la censura externa.

Por último, debe contemplarse que cada área de generación de información pública y cada organismos público tiene sus propias dinámicas y su realidad particular: existen áreas y organismos donde se cumple satisfactoriamente con el derecho de acceso a la

información pública y donde se trabaja en pro de mejorar, y áreas y organismos donde esto ocurre en menor medida.

Finalmente, hablando del rol deben cumplir los profesionales de la información frente a estos casos, debe propiciarse el acceso a la información, más precisamente “coadyuvar a la estricta observancia del derecho a la información” (ABU, 2000). Dado este marco, la postura a adoptar debe ser favorable al acceso a información pública, posibilitando el acceso a la misma. Esto hará posible: una ciudadanía más informada y más interesada en los asuntos públicos y un gobierno que se acostumbre a rendir cuentas a la ciudadanía. El resultado será un fortalecimiento de la democracia a través de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información solicitada.

Se debe cumplir y mantener una ética de la información que tienda a promover la libertad de información, buscando cumplir con los objetivos ya mencionados en el marco teórico: principios de verdad, objetividad y exhaustividad si hablamos desde la producción de información; principios de accesibilidad, confidencialidad e integridad si hablamos desde la difusión de la información; principios de objetividad, exhaustividad y verdad si hablamos desde el uso de la información (Capurro, 2005).

No sólo es importante defender y jerarquizar la herramienta para acceder a la información pública (la propia ley 18381) y a los organismos que facilitan y promueven su cumplimiento: lo es también promover la actualización de la legislación y el fortalecimiento de los órganos garantes, así como el apoyo a los organismos que actúan como observadores del cumplimiento de la ley y, sobre todo, promover la difusión a gran escala de la existencia y utilidad de la ley, incentivando el uso masivo e informado de la misma. Esto no sólo garantiza la formación de una ciudadanía informada y que interpela al Estado, ya sea desde su interés individual o colectivo, en asuntos que le importen; también ayuda al propio Estado mejorar su actuación y a los gobiernos a acostumbrarse a rendir cuentas permanentemente.

Los actores de gobierno y los periodistas son los que identifican como problema la falta de proceso documental. Esta es una realidad que puede convertirse en una oportunidad para los profesionales de la información: trabajar y aportar soluciones al problema del

acceso a información pública desde el proceso documental, generando valor agregado a los datos que produce el Estado y el gobierno. Los profesionales de la información deben insertarse en los procesos de sistematización de información pública que se hayan iniciado en los organismos generadores, o promover el inicio y desarrollo de estos procesos teniendo siempre presentes los principios ya referidos, así como investigar las problemáticas analizadas en este trabajo con mayor exhaustividad. Esto redundará tanto en el conocimiento que se construya sobre el tema “acceso a información pública”, sino que sentará las bases de futuras investigaciones y de la problematización de la realidad que la ética de la información persigue.

Por todo lo expuesto, se puede decir que la hipótesis es válida, porque se ha constatado la existencia de casos donde el Estado ha negado el acceso a información pública al menos en primera instancia, bajo los términos y condiciones que el propio Estado había legislado previamente; más aún cuando no existieron argumentos válidos para negar el acceso. Es de esperar que el continuo ejercicio del derecho aludido y los aprendizajes tanto de los organismos estatales como de los actores que solicitan información promuevan una mejor situación en cuanto a acceso a información pública.

El acceso a información pública es un problema que debe ser abordado desde distintas disciplinas, y desde la FIC se pueden aportar diferentes visiones que integren conocimientos y experiencias de las áreas disciplinarias que le son propias. Esta investigación aborda algunos aspectos del problema sin agotarlo, lo que puede ser un insumo para futuras investigaciones, que podrán tener un enfoque interdisciplinario.

Finalmente, y como ya se expuso en el marco teórico, la ética de la información persigue la problematización y discusión de los problemas de la sociedad de la información, más que establecer definitivamente cuáles son esos problemas. Esta finalidad se enmarca en una visión donde dichos problemas tienen una raíz social e histórica determinada que le es propia gracias a la realidad en la que se enmarca y a las condiciones históricas que han generado los problemas mencionados. La discusión ética de los problemas actuales en su marco social e histórico de referencia fomenta el conocimiento de dichos problemas, y es absolutamente necesario para su superación histórica. Preguntarse el porqué de los problemas es tan importante como su identificación, y se hace

imprescindible si se pretende transformar la realidad en lugar de solamente conocerla y entenderla.

## 8 Bibliografía

- ABU (2000). Código de ética. Montevideo: ABU.
- Almada Navarro, E. M. (2012) Bases teóricas para comprender las Políticas de Información. En: Sánchez Vanderkast, E. J. (coord.), *La naturaleza objetiva y subjetiva de las Políticas de Información*. México: UNAM. Recuperado de [http://132.248.242.3/~publica/archivos/libros/naturaleza\\_politicas\\_informacion.pdf](http://132.248.242.3/~publica/archivos/libros/naturaleza_politicas_informacion.pdf)
- Almagnò, S. & Carbo, T. (2001). Information ethics: the duty, the privilege and challenge of educating information professionals. *Library Trends* 49, (3), 510-518. Recuperado de [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/8351/librarytrendsv49i3j\\_opt.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/8351/librarytrendsv49i3j_opt.pdf?sequence=1)
- Alsina, A. (2008) Secretos públicos: el difícil acceso a la información del Estado y la necesidad de transparencia. Montevideo: Fin de Siglo.
- Alvarez Ferretjans, D. (1986). Crónica del periodismo en el Uruguay. Montevideo: Fundación Hanns Seidel.
- Alvarez Ferretjans, D. (2008). Historia de la prensa en el Uruguay: desde La Estrella del Sur a Internet. Montevideo: Búsqueda.
- Barité, M. (2011). La garantía cultural como justificación en sistemas de organización de conocimiento: aproximación crítica. *Palabra Clave*, (1), 1. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/16751/1/PCLP%25202011%2520v1n1a2.pdf>
- Barité, M. & Ceretta, G. (1989). Guía de revistas culturales uruguayas. 1895-1985. Montevideo: El Galeón.
- Braman, S. (2011). Defining information policy. *Journal of Information Policy* 1(1): 1-5. Recuperado de [https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/bramanpdfs/38\\_defininginfopolicy.pdf](https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/bramanpdfs/38_defininginfopolicy.pdf)
- Brecha (s.d.). La historia de Brecha. Recuperado de <http://brecha.com.uy/historia/>.
- Britz, J. (2003) A moral reflection on the information flow from South to North: an african perspective. *Libri*, (53), 160-173. Recuperado de <http://www.librijournal.org/pdf/2003-3pp160-173.pdf>

- Britz, J. (2008). Making the Global Information Society Good: A Social Justice Perspective on the Ethical Dimensions of the Global Information Society. *Journal of the American Society for information science and technology*, 59 (7), 1171–1183. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/asi.20848/pdf>
- Britz, J. (2009). Can information ethics be conceptualized by using the core/periphery model?. *Proceedings of the 11th Annual Conference on World Wide Web Applications*, Port Elizabeth, 2-4 September. Recuperado de <http://www.zaw3.co.za>
- Britz, J. (2011). New Trends in Content Creation: Changing Responsibilities for Librarians. En: *Libri*, 61, 12–22. Recuperado de [http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/19168/Lor\\_New%282011%29.pdf?sequence=1](http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/19168/Lor_New%282011%29.pdf?sequence=1)
- Browne, M. (1997). The field of information policy: 1. Fundamental concepts. *Journal of Information Science*, 23 (4), 261–275.
- CAinfo (2012). Índice de Transparencia Activa. Montevideo: CAinfo. Recuperado de <http://itael.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/ITAEI2013.pdf>
- CAinfo (2013). Índice de Transparencia Activa. Montevideo: CAinfo. Recuperado de <http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2014/09/ITAEIenPDF2013.pdf>
- Cano, R., Barité, M., & Torres, F. (1983). *Ética bibliotecológica*. Montevideo: ABAU
- Capurro, R. (1981). Zur frage der ethik in fachinformation und-kommunikation. *Noticias Documentación*, 32, 9-12. Recuperado de <http://www.capurro.de/infoethik81.html>
- Capurro, R (1985). Moral issues in information science. *Journal of information science*. (1985) 11, 113-123. Recuperado de <http://www.capurro.de/moral.htm>
- Capurro, R. (1988). Informationsethos und Informationsethik. Gedanken zum verantwortungsvollen Handeln im Bereich der Fachinformation. *Nachrichten für Dokumentation*, 39, 1-4. Recuperado de <http://www.capurro.de/informationsethos.htm>
- Capurro, R. (1992). Pour une 'poli-éthique' de l'information. *Concordia*, 22, 44-49. Recuperado de <http://www.capurro.de/poli.htm>

- Capurro, R. (2000). Ethical Challenges of the Information Society in the 21<sup>st</sup> Century . *International Information & Library Review*. 32, 257-276. Recuperado de <http://www.capurro.de/EEI21.htm>
- Capurro, R. (2005). Ética de la información. Un intento de ubicación. *Revista de la Facultad de Sistemas de Información y Documentación*, 1 (2), 87-95. Recuperado de <http://www.capurro.de/colombia.htm>
- Capurro, R. (2010). Desafíos teóricos y prácticos de la ética intercultural de la información. En 1er. Simpósio Brasileiro de Ética da Informação. Joao Pessoa, PB.
- Capurro, R., Eeldred, M. & Nagel, D. (2012). IT and privacy from an ethical perspective. Digital whoness: identity, privacy and freedom in the cyberworld. Berlin: ACATECH. Recuperado de [http://www.acatech.de/fileadmin/user\\_upload/Baumstruktur\\_nach\\_Website/Acatech/root/de/Publikationen/Projektberichte/acatech\\_STUDIE\\_Internet\\_Privacy\\_WEB.pdf](http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Publikationen/Projektberichte/acatech_STUDIE_Internet_Privacy_WEB.pdf).
- Castells, M. (1996). La era de la información. Economía, Sociedad Cultura. Vol. I La sociedad red. Barcelona: Alianza Editorial
- CLAD (2007) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>.
- Constitución (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Publicada en el *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 2 feb. 1967. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Cortina, A. & Martínez Navarro, E. (2001). *Ética*. Madrid: Akal.
- Corral, P. (2003). Los docentes de enseñanza secundaria y las normas de ética profesional en el Uruguay. Montevideo: Universidad Católica.
- Crovi Druetta, D. (2002) Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45 (185). Recuperado de [http://www.miaulavirtual.com.mx/ciencias\\_sociales/Revista\\_UNAM/RevistaUnamPDF/RMCPYS%20NUM-185.pdf](http://www.miaulavirtual.com.mx/ciencias_sociales/Revista_UNAM/RevistaUnamPDF/RMCPYS%20NUM-185.pdf)
- Decreto 232/010. Reglamentación de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Publicada en el *Registro Nacional de Leyes y Decretos*,

10 ago. 2010. Recuperada de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

Ley N°16099. Ley de prensa – libertad en los medios de comunicación. Publicada en el *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 4 dic. 1989. Recuperada de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16099-1989/1>

Días, J. (2008). Racionalidad económica, acción ética y erradicación de la exclusión infantil en Uruguay. *Cuaderno de Economía*, (3), 121-154. Recuperado de [http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/economia/racionalidad\\_economica.pdf](http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/economia/racionalidad_economica.pdf)

Dye, T.R (1992). . Understanding public policy. Nueva Jersey: Prentice Hall.

Escamez Sánchez, J. (2004). La educación para la promoción de los derechos humanos de la tercera generación. *Encounters on education=Encuentros sobre educación=Recontres sur l'éducation*. 5, 81-100. Recuperado de <http://library.queensu.ca/ojs/index.php/encounters/article/view/639/3491>

Fernández del Riesgo, M. (1978) La ética y el marxismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/666872.pdf>

Floridi, L. (2006). Information Ethics, its Nature and Scope. *SIGCAS Computers and Society*, 36 (3), 21-36. Recuperado de <http://zaphod.mindlab.umd.edu/docseminar/pdfs/p21-floridi.pdf>

Floridi, L. & Turilli, M. (2009). The ethics of information transparency. *Ethics and Information Technology*. 11 (2), 105-112. Recuperado de <http://link.springer.com.proxy.timbo.org.uy:443/content/pdf/10.1007%2Fs10676-009-9187-9.pdf>

Floridi, L. (2013). Distributed Morality in an Information Society. *Science and Engineering Ethics*, 19, 727–743. Recuperado de <http://link.springer.com.proxy.timbo.org.uy:443/content/pdf/10.1007%2Fs11948-012-9413-4.pdf>

Freire, I. (2010). A consciência possível para uma ética da informação na sociedade em rede. 1er Simpósio Brasileiro de Ética da Informação. João Pessoa, PB. Recuperado de

<http://ru.ffyl.unam.mx:8080/bitstream/10391/1328/1/teaching%20information%20ethics.pdf>

- Froehlich, T. (2004). A brief history of information ethics. *Textos Universitaris de Biblioteconomia i Documentació*, 13. Recuperado de <http://bid.ub.edu/13froel2.htm>
- Fuchs, Ch. (2009). Teoría crítica de la información, la comunicación, los medios y la tecnología. Recuperado de <http://glossarium.bitrum.unileon.es/Home/teoria-critica-de-la-informacion>.
- Fuente, G. de la (2014) El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política. *Transparencia & sociedad*, 2. Recuperado de [http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t\\_s\\_n2\\_web.pdf](http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20150108/asocfile/20150108180133/t_s_n2_web.pdf)
- Gutiérrez Villalta, J. (2012). Políticas públicas y nuevos derechos sociales en Castilla-La Mancha. Madrid: UCM. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/16368/1/T33921.pdf>
- Habermas, J. (1986). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorroutu.
- Hauptman. R. (2002) Ethics and Librarianship. Jefferson, NC: McFarland and Co.
- Heller, P. (2011). Tasa de ganancia y crisis mundial. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D6137.dir/1\\_5.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D6137.dir/1_5.pdf)
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación. (5ta ed.). México: Mc Graw Hill.
- Hilbert, M. R., (2001). From industrial economics to digital economics. Santiago de Chile: CEPAL, 103. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/6440/1/garcia.pdf>
- Hjørland, B. & Albrechtsen, H. (1995). Toward a new horizon in information science: domain-analysis. *Jasis*, 46 (6), 419-425.
- IJIE (2004). International Center for Information Ethics. Recuperado de <http://www.i-r-i-e.net/issue1.htm>

- Kamenka, E. (1962) The ethical foundations of marxism. Recuperado de <https://www.marxists.org/archive/kamenka/1962/ethical-foundations/index.htm>
- Kostrewski, B.J. & Oppenheim, Ch. (1980). Ethics in information science. *Journal of Information Science*, 1, 277-283.
- Kuhn, T. S (2004). La estructura de las revoluciones científicas. Buenos Aires: FCE.
- Kumar, K. (1995) From Post-Industrial to Postmodern Society. Oxford: Blackwell.
- Lakatos, I. (1983). La metodología de los programas de investigación científica. Madrid: Alianza Editorial
- Lenin, V.I (1919) Acerca del Estado. Moscú: Ediciones en lenguas extranjeras.
- Ley N°16099. Ley de prensa – libertad en los medios de comunicación. Publicada en el *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 4 dic. 1989. Recuperada de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16099-1989/1>
- Ley N° 18.381. Derecho de acceso a la información pública. Publicada en el *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 7 nov. 2008. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18381-2008>
- Lodeiro Alfaro, P. (2009). Enfoques, escenarios y propuestas en la obra del Dr. Rafael Capurro. De la Hermeneútica a la Teoría de los mensajes. Montevideo: EUBCA.
- Lowi, T (1992). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En Villanueva A.L., *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrúa: México.
- Madsen, P. (2009). Corporate dynamic transparency: the new ICT-driven ethics? *Ethics and Information Technology*, (11), 113–122
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (5). Recuperado de <http://relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/49/42.pdf>
- Marín Milanés, F. & Torres Velázquez, A. (2006). Una mirada en torno al desarrollo de la Recuperación de información. *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação*, (7), 4. Recuperado de <https://datagramazero.wordpress.com/2006/08/10/una-mirada-en-torno-al-desarrollo-de-la-recuperacion-de-informacion/>

- Marshall, T.H., (1998); Ciudadanía y clase social. En: Marshall T.H. y Bottomore, T., Ciudadanía y Clase social. Madrid: Alianza
- Martinez, M, Aguirre, A. & Cabrera, M., (2007) La información como componente estratégico en la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. Proyecto de investigación para acceder al título de grado. Montevideo: Instituto de Información, FIC-UDELAR.
- Marx, K (1959). El Capital. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, I., Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>.
- Montviloff, V (1990). Políticas nacionales de información. Manual sobre la formulación, aprobación, aplicación y funcionamiento de una política nacional sobre la información. París: UNESCO. Recuperado de <http://infolac2.ucol.mx/documentos/politicas/28.pdf>
- Muñoz, B. (2009). Escuela de Frankfurt: primera generación. En Reyes, R. (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*. Plaza y Valdés, Madrid-México. Recuperado de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/E/ef\\_1generacion.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/E/ef_1generacion.htm)
- Nahl, D. (1996) The User-Centered Revolution: 1970-1995. *Encyclopedia of Microcomputers*, 19, 143-199. Recuperado de <http://www2.hawaii.edu/~nahl/articles/user/user1to13.html#RTFToC1>
- OEA (2010) Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Washington: OEA. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)
- Ocholla, D. (2009) Information ethics education in Africa. Where do we stand? *The International Information & Library Review*, 41, 79-88. Recuperado de <http://michaelzimmer.org/files/Ocholla%20Information%20Ethics%20Education%20in%20Africa.pdf>
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- Pérez Alvarez, M. A. (2010) Teaching Information Ethics. *International Review of Information Ethics*, 14 (12), 23-28.

- Piñeiro Rodríguez, R. & Rosse, C. (2014). Del dicho al hecho: derecho de acceso a la información pública en Uruguay. *Análisis*, 8. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11587.pdf>
- Quintana, C. (2015) Política pública de turismo en Uruguay: de la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010). Montevideo: UdelaR – Facultad de Ciencias Sociales – Maestría en Economía y gestión del turismo sustentable.
- Red de Economistas de Izquierda (2010). La torta y las migajas. Montevideo: Trilce.
- Reitz, J. M. (2010). Information Ethics. En ABC-Clio, *Online Dictionary For Library And Information Science*. Recuperado de [http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis\\_i.aspx](http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis_i.aspx)
- Reitz, 2013. Online Dictionary for for Library and Information Science. [http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis\\_i.aspx](http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis_i.aspx)
- Rendón Rojas, M. A. (2000). La ciencia bibliotecológica y de la información ¿tradición o innovación en su paradigma científico? *Investigación bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, 14 (28), 34-52. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/ibi/article/download/3929/3481>
- Rendón Rojas, M. A. (2007) Los valores sociales y políticos dentro del paradigma bibliotecológico en la era de la información. *TransInformação*, 19(1): 9-18. Recuperado de <http://www.brapci.ufpr.br/download.php?dd0=5622>
- Respuesta de la Auditoría Interna de la Nación y PLUNA Ente Autónomo a las solicitudes de acceso a la información pública realizada por CAinfo. (2012). Montevideo: CAinfo. Recuperado de <http://www.cainfo.org.uy/2012/09/respuesta-de-la-auditoria-interna-de-la-nacion-y-pluna-ente-autonomo-a-las-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-publica-realizada-por-cainfo/>
- Rodríguez, S. (2006) El estado uruguayo limita el acceso a la información pública. Montevideo: Universidad ORT Uruguay
- Sánchez Puntigliano, S. (2012). A mitad de camino: primeros 41 meses de la Ley 18.381, de Acceso a la Información Pública. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.
- Shishkin, A.F. (1966). Ética marxista. México: Grijalbo.

Silva García, M. (1995). El Suicidio. Montevideo: Del Mirador : Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga". Facultad de Psicología

Singer Gliksberg, A. (2005) El caso Mario Areán en las páginas de Brecha y La República. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.

Tapscot, Don (2010). Foreword. En: Lathrop, Daniel y Ruma, Laurel. Open Government. California: O'Reilly.  
<http://cdn.oreilly.com/oreilly/booksamplers/9780596804350-sampler.pdf>

Umpierrez, G. (2012). Accesibilidad simbólica: barreras psicosocioculturales en la accesibilidad de la población adulta a los servicios de Primer Nivel de Atención, en la zona de influencia del Programa Apex-Cerro. Montevideo : FENF. Recuperado de [http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis\\_i.aspx](http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis_i.aspx)