

Esquemas de publicación de la información pública*

LUIS FERNANDO RAMOS SIMÓN

ROSARIO ARQUERO ÁVILÉS

Universidad Complutense de Madrid, España

INTRODUCCIÓN

La información elaborada por el sector público es puesta a disposición de los ciudadanos mediante dos procedimientos sencillos: o bien, se accede a esa información mediante solicitud –lo que ha constituido durante siglos el procedimiento tradicional de acceso–, o bien, los organismos del sector público, por iniciativa propia, difunden dicha información (proactiva) para que los ciudadanos cumplan las normas, conozcan y controlen la actividad de los poderes públicos; al respecto, el sistema tradicional es el servicio de publicaciones oficiales, aunque, debido a los altos costes de edición y distribución, esta forma de difusión, históricamente, ha tenido un alcance limitado. Sin embargo, desde la aparición de Internet, no hay obstáculos para que los

* Agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA, UNAM), proyecto “Buenas prácticas en el acceso a la información gubernamental” (PAPIIT IN 403113).

poderes públicos ofrezcan la información pública a todos los ciudadanos para que éstos la conozcan y puedan hacer uso de ella.

En el entorno del Gobierno electrónico, debido a la facilidad en el acceso de los ciudadanos a Internet, la petición individual de los documentos pasa a ser un asunto menos relevante, y la verdadera revolución es poner toda esa información pública disponible de modo que cualquier individuo pueda encontrarla de una forma ordenada y sistemática. Ahí es donde surge la conveniencia de elaborar los esquemas de información proactiva o esquemas de información publicada. Estos esquemas, aparte de su interés desde el punto de vista de la transparencia de los asuntos públicos, ofrecen un campo de estudio de gran importancia desde el ámbito de la Documentación, puesto que remiten a cuestiones tradicionales sobre la organización y clasificación de la información, así como a aspectos más novedosos, como los formatos, la interoperabilidad, la recuperación de la información y la forma en que se reutiliza la información en otros procesos informativos o servicios de valor añadido, ya sea con fines políticos, sociales o económicos.

En su origen, estos esquemas parecen responder a una tradición anglosajona, aunque sólo se aplican en algunas jurisdicciones, como el Reino Unido, Australia y algunos gobiernos regionales. La experiencia de su implantación refleja que se necesita un fuerte liderazgo y una eliminación de las barreras de acceso, sobre todo en el acceso a las Web públicas donde, al parecer, los gobiernos han gastado mucho dinero en su diseño, no siempre bien empleado; ante ello, se hace necesaria una mejora en el acceso a la información práctica, así como la incorporación de formatos y metadatos adecuados para que los ciudadanos la encuentren y usen. También es importante tener en cuenta el hecho de

la desigualdad de la calidad de la información –común a todos los países con esquemas o no– ya que, mientras hay algunas unidades públicas muy eficientes y dinámicas en las que el esquema puede funcionar como un molde, otras no son capaces de avanzar en la atención de las demandas de sus usuarios, por lo que estos esquemas puedan cumplir un labor de impulso en la política de apertura de los datos.

Algunos autores¹ sugieren que estos esquemas han tenido poco éxito en el Reino Unido debido a los avances en los buscadores, como Google, que ofrecen unos resultados más eficaces que los esquemas; de ahí que se intente su simplificación. La observación parece bastante acertada; de hecho, tampoco ha continuado el impulso que a mediados de la década pasada se dio en ese país al “Registro de Activos de Información” (IAR), una base de datos que incorporaba toda clase de recursos de información que no eran publicados y de los que ahora (marzo de 2014) resulta difícil encontrar una información actualizada.² Este aspecto de la organización de la información es muy crítico, como se pone de relieve en el estudio realizado hace años por la *National Commission on Libraries and Information Science* (NCLIS),³ en donde se recrean las dificultades de la categorización e indización de información y las dificultades de avanzar en estos temas, a pesar de la evolución de las tecnologías de la información, y donde se constata, además, que los esquemas organizados por índices de materia, resúmenes y palabras clave pueden generar frustración a muchos usuarios en su búsqueda de información. A pesar de ello, las leyes de acceso más modernas han ido recogiendo este principio general de publicidad activa.⁴ La idea perseguida siempre es impulsar la divulgación de contenidos pública, más que ser un mero instrumento reactivo a las peticiones de documentos de los ciudadanos.⁵

OBJETIVOS DE LOS ESQUEMAS DE PUBLICACIÓN

Un esquema es una guía de las clases de información que tiene disponible un organismo público que sirve para facilitar su puesta a disposición del público de forma proactiva y sistemática. Además de facilitar el acceso a los contenidos, a través de los distintos canales y formatos, los esquemas deben facilitar información sobre la forma de encontrar los contenidos, su actualización y las singularidades del organismo, incluidos los casos en que la información está sujeta a algún tipo de pago. Asimismo, el esquema debe proporcionar información sobre la atención a grupos especiales de usuarios, tanto en razón de la materia, como por las exigencias legales de accesibilidad a personas con discapacidad.

Los esquemas, si están bien diseñados y ejecutados, favorecen el acceso de nuevos usuarios de la información pública y garantizan una mejor distribución de dicha información, pues una vez que los ciudadanos entienden los mecanismos, su número aumenta, con las ventajas que eso conlleva para la participación democrática. No hay que olvidar tampoco el potencial de beneficios que este tipo de información electrónica supone para la vida cotidiana y los negocios.

ARQUITECTURA DE LA INFORMACIÓN

La arquitectura de la información contenida en el esquema obedece al mandato legal para cumplir los requisitos de acceso a la información y transparencia democrática. En general, este diseño responde a varias categorías de tipos de información relacionadas con unos encabezamientos estándar que resulten significativos para el público de los documentos accesibles. Por ejemplo, en la elaboración del

esquema australiano 2009,⁶ se recomendaron estas siete categorías:

- Sobre nosotros (Quiénes somos, qué hacemos).
- Nuestros servicios (Qué servicios ofrecemos).
- Nuestras prioridades (Cuáles son nuestras prioridades y cómo las realizamos).
- Nuestras políticas (Nuestras políticas y procedimientos).
- Nuestras decisiones (Cómo tomamos las decisiones).
- Nuestras finanzas (Cuánto gastamos y en qué).
- Nuestras listas (Nuestras listas, registros y conjuntos de datos públicos o *datasets*).

Aunque parezca simple, adoptar un esquema de información pública tan sencillo y lógico se enfrenta a muchas dificultades, procedentes de razones tales como:

- Falta de compromiso en los niveles más altos de decisión. Con mucha frecuencia para los altos cargos ministeriales, la única información importante es la que se publica ese día en los periódicos, y se carece de la información documental, cotidiana y ciudadana del más mínimo interés.
- Falta de asistencia técnica. Ya que los cambios en las tecnologías de la información son muy rápidos, resulta difícil adaptarse a las nuevas formas de comunicación y a las demandas de los ciudadanos por una información pública abundante y transparente; de ahí las necesidades de formación del personal, aspecto que la crisis económica no favorece.
- Falta de cultura organizacional. Debido a que las burocracias tradicionales se asientan sobre el principio del secreto, resulta muy difícil hacer valer en los organis-

mos públicos la idea de que la información que genera su actividad es, por principio, pública y debe estar al servicio de los ciudadanos y, en el contexto actual, que pueda estar disponible a través de Internet para favorecer su reutilización.

- Necesidad de concienciar a los ciudadanos del gran valor de la información pública. En esta línea, en las conclusiones del *Whole of Government Information Publications Scheme* (WOGIPS), se insiste en la necesidad de promover y mejorar el libre acceso a los conjuntos de datos públicos (*datasets*), tanto a nivel de organismo público como en el ámbito nacional.

¿Cómo publicar información?

Un modelo de esquema de información proactiva publicado en el Reino Unido⁷ contiene la siguiente estructura:

- Descripción de las obligaciones que asumen las autoridades al aprobar el esquema.
- Las clases de información que incluye (similar a las siete categorías presentadas más arriba).
- Las informaciones excluidas (la información excluida por ley, la información en borrador y la que está archivada o es muy difícil de conseguir).
- El método en el que la información publicada en esquema estará disponible (por defecto a través de la Web y excepcionalmente en persona), la información específica para personas con discapacidad o para la integración social, que también se debe ajustar al esquema.
- Los precios que pueden ser aplicados a la entrega de determinadas informaciones (fotocopias, gastos posta-

les, etcétera), aunque el propósito es hacer la máxima información disponible al mínimo coste.

- Solicitudes de información escritas, a la que se aplicará el régimen previsto en la legislación.

El municipio al que se refiere ese esquema de publicación distribuye su información con el aspecto que se muestra en la *Figura 1*.

Figura 1
Ejemplo de esquema de publicación



Fuente: <http://www.stmaryhoo-pc.gov.uk/news.html>

Por otro lado, desde el punto de vista del acceso, se debe considerar colocar un *link* en la página principal para acceder a cada apartado y debería estar accesible desde la página principal del organismo coordinador de la transpa-

rencia y el acceso a la información. Asimismo, se deberían poner los datos en formatos procesables a efectos de una fácil reutilización y combinación con otras fuentes de datos. A continuación, se presenta un esquema de publicaciones adaptado en el que se muestran las siete categorías aludidas más arriba con los contenidos recomendados que se deben incorporar en cada una de ellas (*Tabla 1*).

Tabla 1
Categorías de esquema de publicación y sus contenidos básicos

Acerca de	Servicios	Prioridades	Políticas	Decisiones	Finanzas	Listados
Funciones	S. al público	Planes estratégicos	En entidades empresariales	Prácticas en la toma de decisiones	Informe de presupuestos	Documentación parlamentaria
Estructura organizativa	S. a las empresas	Planes de negocio	En entrega de servicios	Principales propuestas políticas	Estado de gastos	Registros públicos
Organismos dependientes	S. a otras organizaciones	Información sobre informe anual	En contratación de personal y empleo	Reuniones de los órganos de gobierno	Situación financiera	Otros registros legales
Normativa	Quejas	Resultados revisados	En servicio al cliente	Convenios colectivos	Programas de inversión	Lista ordenada de archivos
Directivos	Guías, folletos	Auditorías generales	En información y archivos	Manuales internos de instrucciones	Gastos y asignaciones de los directivos	Listado de solicitudes de información
Ubicación y contactos	Formularios	Informes, estadísticas	En tarifas	Guías de servicio	Situación de los pagos	Esquema de información proactiva
Informe anual	S. suscripciones			Guías y oportunidades de contratación	Procedimientos de contratación	Registro de regalos
Declaraciones, discursos	Comunicados a los medios				Adjudicación de contratos	Listado de datasets

Fuente: adaptado de WOGIPS, p. 69.

Como es sabido, la introducción de esquemas de publicaciones es una de las novedades que introduce la legislación española sobre transparencia, recientemente aprobada. De manera sintética, nos limitamos a apuntar que el esquema previsto se divide en tres apartados a los que la ley llama “Publicidad activa”:

- a) Información institucional, organizativa y de planificación.
- b) Información de relevancia jurídica.
- c) Información económica presupuestaria y estadística.

El control del cumplimiento de este capítulo de la Ley española⁸ es encomendado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Quizás la Ley debería dar más competencias específicas de organización a este Consejo, además de ejercer la función de control. No obstante, ese órgano sí puede adoptar recomendaciones y asesorar en materia de transparencia. Además, sería deseable que en el desarrollo reglamentario de la Ley se tuvieran en cuenta algunos de los criterios que ya se aplican en países donde se emplean estos esquemas de publicación y que hemos expuesto en este breve apunte de investigación.

BUENAS PRÁCTICAS

En sí misma, la puesta a disposición del público de un esquema en el que el organismo ofrezca toda su información disponible para todos los ciudadanos ya se considera una buena práctica, con independencia de que dicho esquema sea una exigencia legal.

Una buena práctica muy concreta es que, ahí donde sea posible, el esquema disponga de un enlace directo a la información que anuncia. Por otro lado, una encuesta realizada por la oficina de transparencia de Australia pone de relieve algunos datos que invitan a reforzar buenas prácticas en algunas áreas, muy relacionadas con la buena organización de la información. La mencionada encuesta⁹ se realizó a 245 agencias y tuvo una respuesta del 78% (191). El 73% de

estas agencias tenía más de 100 empleados públicos. Muy relevante es saber que el número medio de personas dedicadas a cumplir con los requisitos de los esquemas es de 4,9 personas por unidad y el rango oscila entre 0 y 38, lo que nos alumbra en la dirección de dotar a las dependencias administrativas de personal especializado en información. En la encuesta, se destaca el alto nivel de cumplimiento del esquema, un 94%, en todos sus apartados (políticas, procedimientos, información, etcétera). Las dificultades más notorias parecen residir en la gestión y registros de activos de información, así como en crear una estructura organizativa para gestionar los esquemas. Asimismo, la parte más débil en el cumplimiento de contenidos de información está en los listados de información (ver *Tabla 1*) y, por último, la puesta a disposición de información en formatos accesibles sólo es cumplida por el 20% de los organismos, siendo los más pequeños los que mejor cumplen este requisito.

CONCLUSIONES

Los esquemas de publicación resultan una herramienta sencilla para organizar la información que han de difundir los organismos públicos para cumplir sus obligaciones de transparencia y participación democráticas

Si bien los esquemas quizás planteen demasiada complejidad en organizaciones poco familiarizadas con una cultura informativa, es evidente que favorecen la organización de la información según unas categorías determinadas, lo que facilita el acceso a los usuarios.

Es necesario potenciar el acceso a funciones de organización de la información pública a personas que hayan recibido una formación específica de especialista en información.

Para organismos públicos que dispongan de un servicio de información al público, bien organizado o de una biblioteca, se debería propiciar que fueran estos órganos técnicos los encargados de elaborar estos esquemas de publicación. En este sentido, además de evitar presiones directas de la dirección, podrían orientar bien los distintos paquetes de información de interés del público, por cuanto conocen mejor que nadie a los destinatarios de esa información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. P. Birkinshaw (2010), "Freedom of Information and its Impact in the United Kingdom", en *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 312-321.
2. Office of Public Sector Information (OPSI), "Information Asset Register" [en línea], <http://tna.europarchive.org/20100402134329/http://www.opsi.gov.uk/iar/index.htm>
3. U.S. National Commission on Libraries and Information Science (2001), *A Comprehensive Assessment of Public Information Dissemination*, Washington, NCLIS.
4. Guichot (2011), "Transparencia versus protección de datos", en A. Blasco Esteve (coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público*, Madrid, INAP, p. 359.
5. J. Popple (2011), "Freedom of Information: A Government Perspective", en *Australian Law Librarian*, 19 (4).
6. Australian Government, Government 2.0 Taskforce Project 7 (2009), *Whole of Government Information Publication Scheme (WOGIPS)*, Melbourne, eKnowlwdges Structures.
7. Freedom of Information Act [en línea], http://www.stmaryhoo-pc.gov.uk/documents/FoI_model_scheme2009.pdf

El acceso a la información gubernamental...

8. España. Jefatura del Estado (10 de 12 de 2013), “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en *Boletín Oficial del Estado*.
9. Australian Government (OAIC) (2012), *Information Publication Scheme: Survey of Australian Government Agencies*, Melbourne, Orima Research.