



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno**

**La Transparencia en la definición del problema público: A propósito del privilegio deliberativo, una excepción del acceso a la información pública.**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno**

**AUTOR**  
**Maria Almendra Salas Zumaran**

**ASESOR:**  
**Hugo Andrés León Manco**

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**  
**20132864**

**2020**

## **AGRADECIMIENTOS**

*A ese ser infinito de gracia y amor que nos ilumina desde el cielo y nos da su sabiduría.*

*A mi familia, que con cada acto de servicio me ha demostrado su cariño.*



## RESUMEN

La transparencia es un principio que implica que todas las acciones estatales puedan verse como a través de una ventana limpia. Sin embargo, ¿debe maximizarse este principio a toda costa, sin importar otros principios? ¿O es que la excesiva transparencia puede afectar otros bienes jurídicos que debieran ser protegidos? Es por eso que existen ciertas excepciones al derecho de acceso a la información pública, que es la concretización de la faceta pasiva del principio de transparencia. Uno de estos es el privilegio deliberativo, que se fundamenta en lograr un equilibrio entre el principio de transparencia y el principio de eficacia de la Administración Pública. Este se vincula a la toma de decisiones en materia de política pública. Así, el objetivo del presente trabajo académico es analizar en qué medida el privilegio deliberativo se puede aplicar en la definición del problema público. Ello se logrará teniendo en cuenta una buena práctica contenida en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos. La principal conclusión es que será información de acceso público aquella que sea neutral, la cual podrá ser entregada aunque la decisión no se haya tomado. La información neutral es aquella que no da cuenta de algún curso de acción que piense ejecutar la administración pública, para que no se genere una oposición prematura a la medida, ni se inhiba a los funcionarios de un debate franco y abierto para la toma de la decisión definitiva.

## Índice

1. Introducción.....	5
2. El derecho de acceso a la información pública como la concretización del principio de transparencia .....	5
3. Las excepciones del acceso a la información pública: jurisprudencia internacional y legislación peruana.....	7
4. Privilegio deliberativo: una excepción al derecho de acceso a la información pública.....	9
4.1. Elementos y fundamentación .....	9
4.2. Desarrollo histórico.....	13
4.3. Autores a favor del privilegio deliberativo.....	14
5. Políticas Públicas: etapa de definición del problema público. ....	17
6. Aplicación del privilegio deliberativo en la definición del problema público. ....	21
7. Conclusiones .....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25

## **1. Introducción**

Si el Estado y todos los que laboran en él son pasibles de ser observados, ello contribuiría a que mejoren su actuación (Buijze 2013: 6). Bajo este razonamiento, la transparencia ha entrado en auge en varios ordenamientos jurídicos, ya que puede generar incentivos para un mejor desenvolvimiento de los poderes públicos. En el presente artículo se pretenderá responder la siguiente pregunta de investigación: en qué medida puede aplicarse el privilegio deliberativo, una excepción del acceso a la información pública, en la definición del problema público, la primera fase del proceso de formulación de políticas públicas. En el apartado 2, 3 y 4 explicaré qué es el privilegio deliberativo y cuál es su fundamentación, partiendo de que es una excepción al derecho de acceso a la información pública. En el apartado 5, trabajaré el concepto de política pública y, en especial, la fase de la definición del problema público. Finalmente, en el apartado 6, responderé la pregunta de en qué medida se puede aplicar el privilegio deliberativo en la definición del problema público.

## **2. El derecho de acceso a la información pública como la concretización del principio de transparencia**

Sobre el origen del término, “transparencia”, Mock, indica que es en realidad un término figurativo que implica que el proceso de formulación de los marcos regulatorios, los efectos de la regulación y la ley pueden ser vistos claramente, como a través de una ventana limpia (Mock 2000: 295). Se contraponen así a acciones oscuras o turbias que, podrían ser negligentes o corruptas, y que por ende, se pretenden ocultar. Así, Wetlaufer sostiene que hay una asociación entre una mala actuación y el secreto. No todo secreto implica una mala actuación, pero sí toda mala actuación buscará el secreto (Wetlaufer 1990: 886).

De acuerdo a Heald, la transparencia va de la mano con otras características de la información, como simplicidad y comprensibilidad (citado en Castro 2019: 197). En ese sentido, según Addink, esta apertura es dirigida hacia los ciudadanos (citado por Novoa 2016: 131). De ahí que la información brindada por las entidades públicas deba ser simple y entendible por ellos. Así, puede definirse a la transparencia como “la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental” (Mariñez 2013: 313).

Según lo menciona Addink, la transparencia posee una dimensión pasiva y una activa: la pasiva significa que cualquier persona puede solicitar información al Estado, la activa implica la obligación de publicar información por propia iniciativa del Estado (citado por Castro 2019: 200). Así, el derecho de acceso a la información pública es la concretización de la dimensión pasiva del principio de la transparencia.

Este derecho está recogido en la Constitución Política del Perú, en el artículo 2, inciso 5, en el que se establece que: “Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”. Entonces, no habrá entidad pública que esté exceptuada de entregar la información requerida, salvo por las excepciones, que también tienen requisitos específicos, los cuáles desarrollaremos más adelante. Asimismo, cualquier exigencia de motivación es inconstitucional (Tribunal Constitucional 2000).

Asimismo, no basta que solo se entregue la información, dado que también se vulnera este derecho “cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada” (Tribunal Constitucional 2004). En ese sentido, no se garantiza el derecho con la sola puesta a disposición de la información, sino que dicha información debe ser de calidad, y, ello implica que sea información completa, actualizada, precisa y oportuna, tal como también lo establece el principio de transparencia. No serviría de mucho tener la información, pero que esta no sea de calidad. Al contrario, se mal informaría a la ciudadanía. En adición a ello, cabe mencionar que el solo hecho de la posesión de la información por una entidad pública y su uso para la adopción de decisiones administrativas, hace que la información sea considerada como información pública (Tribunal Constitucional 2004).

La transparencia, según Buijze, permite el desarrollo de la democracia, pues el conocimiento es como un combustible para el debate público y la formación de la voluntad de la ciudadanía. Asimismo, es una de las condiciones para la participación (Buijze 2013: 5). Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública, al ser una manifestación de la transparencia, también repercute positivamente en el desarrollo de la democracia.

De esta forma, a través de las solicitudes de acceso a la información pública a cualquier entidad pública, de manera inmotivada, se concretiza el principio de transparencia, cuando la entidad entrega la información solicitada de forma completa, actualizada, precisa y oportuna, en tanto dicha información pública no esté dentro de alguna excepción legítima. De esta manera, se fortalece la democracia.

### **3. Las excepciones del acceso a la información pública: jurisprudencia internacional y legislación peruana.**

La jurisprudencia internacional ha previsto algunos requisitos para las restricciones al derecho de acceso a la información pública:

1. Las restricciones al derecho de acceso a la información pública deben ser anteriormente estipuladas por ley, para evitar su arbitrariedad.
2. Deben tener por finalidad preservar alguno de los fines estipulados en la Convención Americana de Derechos Humanos.
3. La restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática.
4. La restricción debe lesionar en la menor medida posible el derecho de acceso a la información pública.

Si no se preservan estos límites a la imposición de las restricciones al derecho de acceso a la información pública, se permitiría la arbitrariedad y el Estado podría calificar de secreta, reservada o confidencial cualquier información. Ello genera inseguridad jurídica respecto del ejercicio del derecho en cuestión (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006). Asimismo, se afectaría, en parte, el desarrollo de la democracia, ya que este derecho contribuye al gobierno del pueblo.

A nivel legislativo, en nuestro país, las excepciones han sido desarrolladas en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las excepciones a la información pública son la información secreta, reservada y confidencial. Estas restricciones al derecho en mención deben ser interpretadas de forma restrictiva, de acuerdo al artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información<sup>1</sup>, en adelante, TUO de la LTAIP. Esto significa que toda información se presume pública, y que para desvirtuar esta presunción será necesaria una motivación

---

<sup>1</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo 021-2019-JUS.

cualificada, que exponga las razones por las cuales, en el caso concreto, se afecta un bien jurídico al entregarse la información requerida (Tribunal Constitucional 2013).

En ese mismo sentido, la jurisprudencia internacional, ha sostenido que el Estado tiene la carga de la prueba para demostrar que la limitación al derecho de acceso a la información pública está de acuerdo con las normas interamericanas de libertad de expresión. En ese sentido, “la restricción no sólo debe relacionarse con uno de [los] objetivos [legítimos que la justifican], sino que también debe demostrarse que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información (prueba de proporcionalidad)” (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006). Así, se verifica una triple motivación, no solo con respecto al objetivo legítimo que se pretende proteger, sino también de cómo la divulgación de información afecta este objetivo, y de que el perjuicio sería mayor al entregar la información, que al denegarla. Justificando todo ello se tendría una motivación cualificada, que legitimaría la restricción del acceso a la información pública.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, indicando los siguientes parámetros para denegatoria de acceso a la información pública:

1. En primer lugar, debe estar contenida en una de las excepciones contempladas en el TUO de la LTAIP, que son información secreta, reservada o confidencial. Esto se relaciona con el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que es necesaria una tipificación previa de la información restringida para que las excepciones no sean arbitrarias.
2. En segundo lugar, se debe expresar por escrito las razones por las que la entrega de determinada información vulnera algún bien jurídico constitucional o un derecho fundamental. En ese sentido, no basta con que solo se alegue que determinada información ha sido protegida por una norma, o que se subsume dentro de alguna de las excepciones, sino que también es necesaria una motivación cualificada, que dé cuenta de cómo se afecta este bien jurídico al divulgar la información en el caso en concreto.
3. La entidad debe probar que el daño es mayor al entregar la información, que al no entregarla, lo que se conoce como prueba de daño (Autoridad Nacional de Transparencia



y Acceso a la Información Pública 2018). Esto se relaciona con el juicio de proporcionalidad mencionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En conclusión, la carga de la prueba corresponde al Estado, el que debe desvirtuar la presunción de publicidad de la información pública que pretende denegar. En su argumentación, no puede solo citar una norma, sino indicar qué bien jurídico se busca salvaguardar, así como el daño que se ocasionaría al entregar la información, el cual debe ser mayor al que se produce al denegarla.

#### **4. Privilegio deliberativo: una excepción al derecho de acceso a la información pública.**

##### 4.1. Elementos y fundamentación

Diversos ordenamientos jurídicos contienen el privilegio deliberativo. Por ejemplo, en el Perú, se considera información confidencial y se halla en el artículo 17, inciso 1 del TUO de la LTAIP, en los siguientes términos:

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

También se encuentra en el ordenamiento jurídico chileno, en el artículo 21, inciso b de la Ley 20285, sobre el Acceso a la Información Pública, en los siguientes términos: “Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicas una vez que sean adoptadas”.

En adición a ello, podemos mencionar el ordenamiento de México, en cuya Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, artículo 110, inciso VIII, menciona que “como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: Contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada”.

Asimismo, podemos mencionar la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública 2.0 (segunda versión) que fue elaborada para elevar los estándares de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos en materia del derecho de acceso a la información pública. En este texto se menciona, en el artículo 33°, que: “Se considera Información reservada aquella que: d). contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”.

Finalmente, en el ordenamiento jurídico de Estados Unidos, también figura en la Ley de Libertad de Información o *Freedom of Information Act (FOIA)*, en el inciso b, numeral 5, estableciendo que el derecho de acceso a la información “does not apply to matters that are: inter-agency or intra-agency memorandums or letters that would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency, provided that the deliberative process privilege shall not apply to records created 25 years or more before the date on which the records were requested”<sup>2</sup>. Se explica que esta excepción implica las comunicaciones privilegiadas dentro de una agencia o entre agencias. Sin embargo, no se aplica a documentos que han sido creados 25 años antes de su solicitud, es decir, si pasaron 25 años desde la solicitud de la información, la excepción ya no se aplica para esta. De igual forma, se aplica al secreto del producto del trabajo de un abogado, así como el secreto abogado-cliente (United States Department of Justice). Asimismo, hay información que por otras normas, ante conflictos judiciales entre agencias, sí se puede entregar. En estos casos, no se aplica el privilegio deliberativo.

En todos estos ordenamientos jurídicos, podemos encontrar que el privilegio deliberativo, consta de los siguientes elementos: i) un proceso deliberativo en relación a una decisión que se espera tomar, ii) consejos, recomendaciones, opiniones, puntos de vista que forman parte de ese proceso deliberativo, los cuáles están exceptuados del acceso al público. Con respecto a la duración de esta excepción difiere en los distintos ordenamientos. En Perú, Chile y México, cuando la decisión es tomada, cesa la excepción; sin embargo, en Estados Unidos, duraría 25 años de realizada la solicitud.

---

<sup>2</sup> Traducción libre: No se aplica para materias que son memorandos o cartas entre agencias o dentro de la agencia que no estarían disponibles por ley para una agencia en litigio con otra agencia, siempre que el privilegio del proceso deliberativo no se aplique a los registros creados 25 años o más antes de la fecha en que se solicitaron los registros.

Sobre la decisión que se espera tomar, nuestro ordenamiento menciona “decisiones de gobierno”. En el ordenamiento de Chile, se menciona “resolución, medida o política”. En el ordenamiento mexicano y en la Ley Modelo 2.0, se menciona “decisión definitiva”. En el ordenamiento estadounidense, aunque no se menciona expresamente que estos “memorándums o cartas” son para la toma de alguna decisión, en jurisprudencia se reconoce que estos documentos pueden ser recomendaciones para la formulación de políticas públicas o proyectos regulatorios (Department of Justice 2004), en ese sentido, también están referidas a decisiones que adopta la administración pública. Estas “decisiones de gobierno” no podrían entenderse como “actos de gobierno”, ya que de acuerdo a esa teoría, estos actos no serían revisables en sede judicial. Además, de acuerdo a nuestra jurisprudencia, “está siendo dejado de lado, en la medida en que ninguna actuación del poder público está exenta del control constitucional” (Tribunal Constitucional 2020, 2016a, 2016b, 2015). Otro criterio de interpretación, es una sentencia del Tribunal Constitucional en la que un ex servidor público solicitaba a la Contraloría General de la república, parte de su expediente de un procedimiento disciplinario que culminó con su despido. El Tribunal Constitucional establece que “los documentos solicitados... están relacionados a la investigación sobre irregularidades atribuidas al demandante. Estos documentos no constituyen decisiones de gobierno, se trata por el contrario de investigaciones orientadas a la determinación de infracciones e ilícitos imputados al recurrente” (Tribunal Constitucional 2007). De ello se interpreta que las “decisiones de gobierno” no se pueden referir a decisiones vinculadas a actos administrativos. Asimismo, de acuerdo a los demás textos de Chile, México, la Ley Modelo y Estados Unidos, se interpretaría “decisión de gobierno” como una decisión de política pública, no vinculada a actos administrativos.

Acerca del segundo elemento, que son consejos, recomendaciones, opiniones y puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo para la toma de una decisión de política pública, cabe mencionar una buena práctica. La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública (primera versión), recomienda que no se considere dentro del privilegio deliberativo a la información que contenga hechos, análisis de hechos, información técnica y estadística, información que denominaremos neutral. La información que sí está dentro del privilegio deliberativo son consejos, recomendaciones, opiniones y puntos de vista. Todos estos tipos de información implican juicios de valor y probablemente, indican algún curso de acción para solucionar el problema público. Sin

embargo, la información neutral no contiene juicios de valor, son datos de la realidad para la definición del problema público, y no presentan ningún curso de acción.

El fundamento del privilegio deliberativo es “proteger la calidad de las decisiones gubernamentales, permitiendo que los funcionarios puedan hacer un libre intercambio de ideas y comentarios y plasmarlos en documentos preliminares, y que puedan explorar en debates internos las distintas alternativas de actuación sin miedo al escrutinio público” (Indacochea 2012). En ese mismo sentido, “los funcionarios públicos requieren generar un espacio para la libre discusión en el seno de la administración pública y alcanzar una solución política a los problemas públicos. Ello requiere hacerse, al menos en tanto se adopta una decisión, sin los reflectores de la ciudadanía, la que puede perturbar con su crítica y opinión prematura el debate franco, abierto y disonante entre agentes públicos” (Luna 2019: 373). Así, “el privilegio deliberativo limita legítimamente el acceso a la información pública que se encuentra en poder de los órganos de la administración del Estado, en cuanto deriva precisamente del deber del Estado de actuar con eficacia” (Muñoz 2014: 82). Con lo cual el bien jurídico protegido es la eficacia. Este bien jurídico o principio está vinculado al logro de objetivos establecidos por la institución... con la calidad de los servicios, el funcionamiento y organización de la administración, y las necesidades que conlleva la adecuada implementación de las políticas públicas” (Castro 2014: 255).

De acuerdo a los requisitos de denegatoria anteriormente mencionados, para denegar alguna información, por estar dentro del ámbito del privilegio deliberativo, sería necesario que se mencione si se trata de información secreta, reservada o confidencial, explicar cómo se está vulnerando algún bien jurídico y probar que el daño es mayor al entregar la información que al no entregarla, y por eso, no se entrega. Entonces, en primer lugar, se trata de información confidencial, legalmente establecida en el artículo 17, inciso 1 del TUO de la LTAIP. Asimismo, se tendría que argumentar cómo se afecta la eficacia de los objetivos propuestos por la entidad pública que va a denegar el acceso a la información, la calidad de los servicios públicos, la fase de implementación de la política pública en el caso en concreto. Y finalmente, probar que el daño que se produciría al entregar la información sería mayor que al denegarla. Debe tenerse en cuenta que la afectación sería solo temporal, porque una vez tomada la decisión, la información sería de acceso público.

En conclusión, el privilegio deliberativo implica que los juicios de valor que forman parte del proceso deliberativo para tomar una decisión de política pública están exceptuados del acceso a la información pública. El fundamento es permitir debates francos y abiertos entre los funcionarios, para que puedan hallar una solución eficaz al problema público. Ante tal denegatoria, se deberá explicar cómo se afectaría la eficacia de la administración pública y probar el mayor daño al entregar la información. Finalmente, cabe mencionar que, de acuerdo a una buena práctica contenida en la Ley Modelo Interamericana, la información neutral sí es de acceso público.

#### 4.2. Desarrollo histórico

Para analizar el origen histórico del privilegio deliberativo, debemos mencionar la primera ley de acceso a la información pública, que se dio en 1766, en Suecia, la cual después fue actualizada en 1949 (Weibull 2019). Esta ley tiene excepciones referidas a la seguridad, relaciones internacionales, política fiscal, monetaria o cambiaria central del Estado, las actividades de supervisión de las autoridades públicas, prevención o prosecución del crimen, intereses económicos de las entidades públicas, protección de las circunstancias personales o económicas de los individuos, o preservación de especies animales y vegetales. Así, no se menciona el privilegio deliberativo como una excepción. Sin embargo, se menciona el derecho a acceder a documentos oficiales. Estos son aquellos que las autoridades: i) han elaborado; ii) han recibido; y, iii) han tomado en cuenta para tomar una decisión, cuando la decisión ya se tomó. No se consideran los proyectos de decisiones. Se considera que un documento está elaborado, cuando la autoridad ya ha resuelto el tema sobre el cual versa el documento o ya ha sido verificado y aprobado por esta. Asimismo, se considera que un documento es recibido, y por tanto es oficial, cuando se envió de otra entidad, no cuando se envía de una oficina a otra dentro de la misma entidad. Así, los documentos que transitan dentro de una entidad no estarían dentro del derecho de acceso a documentos oficiales, sino hasta que la decisión haya sido tomada. Finalmente, se consideran también documentos oficiales todos aquellos relacionados a una decisión que se debe emitir de acuerdo a normas legales, cuando la decisión se haya tomado.

Entonces, el privilegio deliberativo, como una excepción al acceso a la información pública, al no provenir de la Ley de Acceso a la Información más antigua, surge en la FOIA, que fue la segunda ley de acceso a la información en el mundo. Wetlaufer considera que, más que una doctrina legal, fue un artefacto cultural (Wetlaufer 1990:

856). En realidad, el privilegio deliberativo se fue conociendo desde 1958, 9 años antes de la promulgación de la FOIA. El fundamento del privilegio deliberativo apareció en un caso que llevaba una Corte Federal, *Chemical Corp vs. United States*. La empresa estaba solicitando unos documentos al Estado, para poder calcular los daños producidos por un incumplimiento contractual por parte del Estado. Se entregaron casi todos los documentos, sin embargo, uno no se entregó porque se argumentó que la entrega de este documento podría desanimar el consejo completo y sincero entre funcionarios, lo que en última instancia impediría una administración efectiva (Casetext 2020). El argumento no provino ni de la Corte ni de los abogados, sino de un general de las Fuerzas Armadas que se convirtió en Presidente, Dwight Eisenhower. Esta argumentación provino de los principios del liderazgo organizacional y de la cultura militar en la cual Eisenhower fue formado. Una vez que el privilegio deliberativo se aceptó en este caso, se difundió en otros casos (Wetlaufer 1990: 867).

Posteriormente, en 1967, se dio la FOIA, en cuya 5° excepción se menciona el privilegio deliberativo. Algunos argumentan que su sola mención aprueba esta excepción. Sin embargo, ello no es del todo cierto, porque no se dieron pruebas empíricas de que la entrega de esta información frenaba el consejo completo y sincero entre los funcionarios. Era más una creencia de sentido común (Wetlaufer 1990: 879). Entonces, si bien la promulgación de FOIA fue un avance para la transparencia, esta excepción en particular, puede evidenciar que aún permanece en parte la cultura del secreto. Finalmente, para Wetlaufer, la divulgación de la información protegida por el privilegio deliberativo, por el contrario, puede fortalecer la eficacia de la administración pública (Wetlaufer 1990: 905). Así, el privilegio deliberativo, no contribuye a la eficacia al supuestamente permitir un debate franco entre los funcionarios, sino que al contrario, es un rezago de la cultura del secreto.

En suma, el privilegio deliberativo no provino de la primera ley de acceso a la información pública de Suecia, sino de la segunda, que fue la de Estados Unidos. El argumento de que la entrega de la información frenaba el debate franco y abierto entre funcionarios, se comenzó a propagar en jurisprudencia, años antes. El argumento fue proporcionado por un Presidente que había sido un general de las Fuerzas Armadas, con lo cual está excepción tiene un tinte de la cultura militar.

#### 4.3. Autores a favor del privilegio deliberativo

Revisando algunos autores más contemporáneos, entendemos que la razón de que el conocimiento de esta información pueda impedir un debate sincero entre los funcionarios es que se temen las reacciones públicas instintivas, el mal manejo de esta información por los medios de comunicación, la actuación de la oposición para aprovechar alguna propuesta particular para desacreditar a los políticos y responsabilizarlos (Lebovic 2018: 26). Así, se hace presente la figura de la oposición que sería un sujeto individual o colectivo que actúa y destina recursos a impedir las transformaciones en política pública (Dente y Subirats 2014: 153). En ese sentido, se tiene una mala perspectiva de la ciudadanía y algunos grupos de interés, y de cómo estos podrían actuar al tener la información que abarca el privilegio deliberativo. Entonces, vemos que esta excepción sí contribuiría a la eficacia, pues impediría que estos grupos desacrediten las iniciativas de política pública que aún no son oficiales.

De hecho esto va de la mano con lo que señala Michener. Este autor sostiene que el sistema político puede influir el rol de la transparencia, ya sea para apalancar los propios intereses o para monitorear las actividades de la administración pública. Lo primero ocurrirá en los sistemas denominados mayoritarios, en los cuales el gabinete ministerial es de un solo partido político, con lo cual los medios de comunicación y el partido político de oposición serán los que fiscalicen la actuación del ejecutivo a través de la transparencia. Cabe mencionar que la transparencia cumple un rol adversarial, dado que no se incluyen en la agenda política las preocupaciones del partido opositor, con lo cual la transparencia se vuelve un mecanismo para apalancar los propios intereses. Lo segundo –monitorear la actuación de las entidades públicas- ocurrirá en sistemas políticos de consenso, cuyos gabinetes ministeriales son de amplia base (que incluye a la oposición), y el ejecutivo se fiscaliza a sí mismo. Así, los medios de comunicación no son de confrontación y el partido de oposición está dentro del gobierno, con lo cual se han incluido sus intereses en la agenda política (Michener 2018: 270). Por ello, la oposición por parte de los medios de comunicación o grupos políticos, en los sistemas mayoritarios, influye en los efectos de la transparencia.

Asimismo, como lo señala Pozen, las solicitudes de acceso a la información pueden ser aprovechadas por intereses comerciales, ya que el Estado posee información de las actividades de los entes reguladores, los competidores del mercado, clientes, formulación de políticas públicas relacionadas, entre otros, que pueden ser muy atractivos para estos solicitantes. Así, podría producirse la captura corporativa del Estado (Pozen 2017: 1117).

Con lo cual, el privilegio deliberativo impediría que se dé esta captura, al impedir la influencia indebida en los procesos de toma de decisiones de las entidades públicas. Como lo afirma Muñoz, “este ámbito privado de discusión permite que el proceso de toma de decisiones se enmarque dentro de un contexto de libertad de las autoridades, eliminando las eventuales presiones de los interesados” (2014: 83).

Asimismo, frente al argumento de Wetlaufer, de que no hay pruebas empíricas de que el privilegio deliberativo es necesario, existen dos pruebas. La primera prueba es que al iniciar las solicitudes de acceso a la información a las opiniones jurídicas que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos emite en respuesta a las consultas planteadas por las diferentes entidades del Estado, las entidades dejaron de solicitar estas opiniones (Pozen 2017: 1127). Entonces, se verifica el argumento de que la divulgación de estos consejos u opiniones frena el debate abierto entre los funcionarios públicos, y así, disminuye la calidad de las decisiones públicas.

Una segunda prueba empírica es el resultado de la evaluación de la *Government in the Sunshine Act*. Esta ley estadounidense promueve la transparencia en las reuniones en las que participan varias entidades del Estado. La reunión debe ser anunciada con 7 días de anticipación para que puedan acudir los ciudadanos u organizaciones interesadas. La Conferencia Administrativa de los Estados Unidos, una oficina encargada de convocar expertos tanto del sector público como del privado para recomendar mejoras en los procedimientos administrativos y otros procesos, notó que sería mucho más eficiente si las reuniones fueran en privado, y después de estas se realizará un resumen pormenorizado de todo lo tratado, así, no es muy eficiente la toma de decisiones en público (Administrative Conference of the United States 2014: 2). De este modo, la excesiva transparencia mella la eficacia en la toma de decisiones de las entidades estatales. Con lo cual lejos de lo que concluía Wetlaufer, el privilegio deliberativo sí es propicio para la eficacia de la actuación de las entidades públicas.

En resumen, si bien se temen las reacciones instintivas de la ciudadanía al tener la información protegida por el privilegio deliberativo, estas presunciones podrían ser acertadas en determinados sistemas políticos mayoritarios, en los cuales, los medios de comunicación y los partidos de oposición utilizaran la transparencia para apalancar sus intereses. Asimismo, se puede producir la captura corporativa del Estado en materia de acceso a la información, dado que el Estado tiene información muy atractiva sobre todo para el sector empresarial. En materia de elaboración de políticas públicas, ello podría



significar una influencia indebida es estos procesos. En adición a ello, la poca demanda de las opiniones al Departamento de Justicia de los Estados Unidos, así como la recomendación de la Conferencia Administrativa del mismo país, nos permiten concluir que el privilegio deliberativo resulta favoreciendo la eficacia de la administración pública.

## **5. Políticas Públicas: etapa de definición del problema público.**

Una política pública es un proceso compuesto por las etapas orientadas a tomar una decisión relacionada con la priorización de agendas socialmente relevantes, y que genera valor público (Constantino s/f: 2). Sobre la generación de valor público, este se da cuando la misma ciudadanía reconoce que la actuación del Estado ha respondido a sus necesidades (Moreno 2009: 8). Por su parte, Dunn define las políticas públicas como “un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, ‘cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública’ (citado en Dente y Subirats 2014: 41). Esta definición, según Subirats, es particularmente útil pues no incluye como único actor al Estado, que, de hecho sí participa, pero se tiene en consideración también “actores sociales, expertos, grupos de interés, personalidades individuales, en el entorno de esa problemática” (Dente y Subirats 2014: 42). De la misma forma, tampoco se considera el concepto de coherencia, con lo cual se pueden considerar actores de oposición como parte del estudio de la política pública. Asimismo, considera como un factor relevante “la existencia de un problema colectivo cuyos contornos son objeto, inevitablemente, de la interpretación que haga de los mismos el analista. Un analista obligado, obviamente, a considerar qué piensan los actores y cómo éstos definen el problema” (Dente y Subirats 2014: 41). Con lo cual, para la definición de política pública es necesario la identificación de un problema público desde la perspectiva de los diversos actores intervinientes.

Algunas características de las políticas públicas contemporáneas son que se ha ampliado la red decisional tanto a nivel vertical (gobiernos subnacionales) como horizontal (autoridades administrativas independientes, ONGs, organismos de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), que hay incertidumbre en los resultados de las políticas públicas por las transformaciones aceleradas por la globalización, y un aumento de los conflictos entre grupos sociales (Dente y Subirats 2014: 49).

Sobre el proceso de formulación, hay varias posturas de las fases que comprende. Por ejemplo, de acuerdo a la Guía Nacional de Políticas Públicas de CEPLAN, este proceso

está conformado por las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2018: 27). Dentro de la etapa de diseño se encuentra la delimitación del problema público. Para Blanco, el proceso de formulación de políticas públicas está compuesto por las siguientes etapas: definición del problema público, formación de la agenda, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación (Blanco 2020). Para Bardach, los pasos en la formulación de políticas públicas son: definición del problema, obtención de la información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, toma de decisiones (Bardach 2001: 14). Todas estas diferentes conceptualizaciones del proceso de formulación de políticas públicas implican siempre una fase de definición del problema público.

Se entiende por definición del problema público “al proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias” (citado en Montecinos 2007: 328). El hecho de que la cuestión, oportunidad o tendencia ya haya sido colocada en la agenda de política pública significa que el Estado ya decidió realizar una propuesta con respecto a ella. En esta definición vemos que es necesaria la recolección de información para poder cuantificar la problemática y definir sus causas, componentes y consecuencias. Un aspecto discutible es que la definición del problema público sea de autoridad, sin considerar la participación de demás actores. Hay un doble desafío al momento de definir la problemática pública: i) que sea una definición de consenso en lo posible, para lo cual se deben convocar múltiples actores y tener un carácter exógeno; ii) que sea una definición operativa que permita una intervención pública viable (citado en Montecinos 2007: 329).

La definición del problema público es importante porque fundamenta el desarrollo de toda la propuesta y aporta un sentido de dirección para obtener evidencia e información (Bardach 2001: 17). Sin embargo, a veces se cae en la patología de enfocarse más en la solución y no en el problema, es decir, predomina la “receta”, por sobre la “enfermedad” que se quiere curar (Montecinos 2007: 327). Ello conlleva muchas veces a soluciones ineficientes. Lo adecuado es primero traducir el asunto a un problema tratable, para después formular una solución factible (Montecinos 2007: 328). Con lo cual no es óptimo buscar una alternativa de solución, sin haber definido precisamente la problemática a

tratar. En ese sentido, “si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y mal estructurado, las soluciones que se adopten o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la enfermedad; serán ‘soluciones en busca de problemas’. Por ello, los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables” (citado por Montecinos 2007: 329). Cabe notar que no solo hay una viabilidad gubernamental, de acuerdo a los recursos con los que se dispone, sino también una viabilidad social, que depende del consenso por parte de los grupos de interés, así como de la legitimidad de la medida. Así, los problemas bien estructurados tienen características precisas, bien formuladas, permiten reconocer una fase inicial, intermedia y final del problema, así como contar con un criterio preciso para comprobar la solución (Aguilar 1993: 60).

La misma definición del problema puede tener aspectos problemáticos como: i) la suboptimización, que implica ver el problema menor y perder de vista el mayor, ante ello se recomienda tener conocimiento teórico y práctico del tema; ii) que el analista sea dueño del problema, se recomienda evaluar el sentimiento ciudadano ante la situación problemática; iii) se debe desempacar una buena definición del problema público del paquete de cuestiones retóricas, para ello es necesario evaluar los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema (citado en Montecinos 2007: 330). Otro problema podría ser incluir una solución implícita en la definición del problema, ya que ello puede restringir la búsqueda de oportunidades de solución potenciales (Bardach 2001: 21).

El problema, inicialmente, se presenta como un conjunto de “personajes, grupos de interés, demandas retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros” (Bardach 2001: 15). Sin embargo, se debe pasar de esta situación inicial, que Nelson denomina “situación problemática” a una definición del problema público (citado en Montecinos 2007: 328). Si bien es cierto que los problemas no existen por sí mismos, sino que se construyen, y que por tanto, no son objetivos (Montecinos 2007: 327), se debe buscar una definición del problema público que produzca algún tipo de consenso, para lo cual será necesario cuantificar y realizar un diagnóstico de causas o factores de influencia. Así, “la definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, se deberán incluir aspectos de magnitud. ¿Cuán grande es ‘demasiado grande’? ¿Cuán pequeño es ‘demasiado pequeño’? ¿Qué significa ‘demasiado lento’ o ‘demasiado rápido’?” (Bardach 2001: 20). Por otro lado, el quedarse en la simple retórica de la problemática

puede conducir a plantear una hipótesis de causalidad que no es real, con lo cual es necesario realizar un trabajo de investigación científica para determinar causas reales, así como consecuencias (Bardach 2001: 18).

En ese sentido, hay un enfoque de políticas públicas basadas en evidencia, que “se presentan como una opción para mejorar la calidad de las decisiones políticas. Su incorporación en los procesos políticos democráticos implica un cambio significativo en la forma en que tradicionalmente, se han tomado decisiones, dejando de lado los prejuicios personales y las meras corazonadas, para posicionarse frente a los problemas de una manera mucho más estratégica e inteligente” (Chaverri y Arguedas 2020: 73). Plantea utilizar el conocimiento científico no solo en la definición del problema público, sino en todo el proceso de formulación de políticas públicas. Así, existen varios tipos de investigación y varía el alcance de la evidencia. Por ejemplo, una investigación exploratoria consiste en conocer las características generales del problema, sin ahondar en el estudio de una de ellas para tener un panorama general. La investigación descriptiva es más profunda que la exploratoria porque provee más detalles de las características específicas del problema público. Permite un diagnóstico más preciso. La investigación correlacional sirve para identificar factores de mayor importancia. No necesariamente una relación de causalidad. La investigación experimental sí estudia las hipótesis de causalidad para probarlas o descartarlas (Chaverri y Arguedas 2020: 56). Este tipo de investigaciones para analizar el problema público son necesarias para generar un diagnóstico que permita fijar los objetivos de la política y que estos vayan de acuerdo a necesidades reales (Chaverri y Arguedas 2020: 59). Todos estos tipos de investigación, asimismo, coadyuvan a cuantificar el problema como a diagnosticar sus causas.

Tanto como para cuantificar el problema público como para realizar un diagnóstico de causas es necesario obtener información. Así, “la información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar... El tercer problema es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya” (Bardach 2001: 26). En ese sentido, la obtención de información es una actividad que se realiza no solo en la definición del problema público, sino también en la elaboración de la alternativa de solución y demás fases de la formulación de la política pública. Asimismo, “el proceso de recopilación de información inevitablemente tiene además un propósito puramente analítico, uno político.

Algunas veces, es una buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada” (Bardach 2001: 29). Con lo cual, la obtención de información puede contribuir a un consenso sobre la definición del problema público, y quizás a la legitimidad de la alternativa de solución. En ese sentido, debe evitarse un “excesivo carácter tecnorracional y endógeno o elitista”, es decir una mera definición de gabinete de la problemática, sin considerar la participación de la ciudadanía (Montecinos 2007: 324). Sobre el tecnoenfoco, pudo haber funcionado bien en una sociedad homogénea con valores similares. “Sin embargo, en un contexto de polarización social, de dominación elitista, de fuertes cacicazgos, de inestabilidad (política, social y democrática), como es América Latina, la posibilidad de un acercamiento técnico racional se hace más problemático” (Montecinos 2007: 331). El principal problema que presenta este enfoque en la definición del problema público es que la eficiencia técnica sea el único criterio a considerar, afectando la legitimidad (Montecinos 2007: 333). Ante ello, se propone que “la definición del problema y de la agenda se dé en un amplio contexto de agentes participantes, donde habría ganadores y perdedores, pero aun así, en el proceso de negociación, la solución final alcanzará un pareto óptimo, donde al menos algunos mejorarán sin que empeore ninguno” (Montecinos 2007: 332). Como lo sostiene Subirats, “el proceso de policy making es una forma de investigación colectiva en nombre y por encargo de la sociedad»” (Dente y Subirats 2014: 32), con lo cual, la misma definición del problema público también debe ser realizado en nombre de la sociedad.

En suma, la definición de política pública que utilizaremos es aquella compuesta por un problema público construido por diversos actores, no solo por el Estado, incluso, los grupos de oposición. De hecho, las políticas públicas se caracterizan por la ampliación de la red de actores que influyen en la decisión, así como por el aumento de la conflictividad social. En cuanto a la definición del problema público se refiere, es necesario pasar de una “situación problemática” a una definición del problema público, para lo cual se debe cuantificar y diagnosticar causas o factores influyentes. Puede ser de utilidad el enfoque basado en evidencia, la cual busca introducir la investigación científica en el diagnóstico. Cabe mencionar que se debe evitar un enfoque tecnorracional en la definición del problema público, porque ello perjudica el poder hallar una mayor participación en la construcción de la problemática.

## **6. Aplicación del privilegio deliberativo en la definición del problema público.**

El fundamento del privilegio deliberativo es la eficacia de la administración pública en el diseño e implementación de la política pública. De acuerdo a pruebas empíricas se ha demostrado que la solicitud de estos consejos, recomendaciones y opiniones pueden inhibir a los funcionarios de requerir esta información. Ello puede producir decisiones de baja calidad. Asimismo, se temen las reacciones públicas instintivas con la información que se entregue, pudiendo frenar el desarrollo de la medida de política pública. De igual forma, en un contexto político de confrontación, se puede utilizar la transparencia para apalancar los propios intereses de la oposición. Por otro lado, la excesiva transparencia en el proceso de toma de decisiones puede presionar a los funcionarios para que tomen una u otra decisión.

En el especial contexto de Perú, Anci estudió acerca de la opinión pública. Concluyó que “en diversos casos, la opinión pública en nuestro país ha demostrado ser influyente, no obstante, no en todos ha demostrado tener calidad. Ello debida a que, en la deliberación, se ha excluido la participación de las minorías” (Anci 2014: 37). Así, las decisiones de política pública pueden verse influenciadas por la excesiva transparencia, al verse presionadas por la opinión pública. De igual forma, como lo anota Pease, comentando acerca de la forma de hacer política en Perú: “esta tradición inunda la escena y contagia a periodistas e intelectuales que sólo se hacen notar si polarizan los calificativos antes que hacer un análisis razonable. Esto se grafica en el juego más asentado en la política de coyuntura: quien ganó las elecciones y debe gobernar tiene que ser sometido al “palo encebado”. Todos contra él, hasta tirarlo abajo” (Pease 2004: 2). Con lo cual, nuestro escenario político es de confrontación y el uso de la transparencia puede ser para obtener los propios intereses de la oposición o intereses comerciales. Inclusive con lo ocurrido en los últimos meses y años, como el cierre del Congreso y la vacancia presidencial, se evidencia que nos encontramos en un contexto político muy accidentado. Con lo cual, el privilegio deliberativo se hace necesario.

Como lo habíamos mencionado, una buena práctica, de acuerdo a la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública es la posibilidad de entregar información neutral, la cual no está dentro del ámbito de aplicación del privilegio deliberativo. Ello se entiende en la medida en que esta información neutral no tiene algún posible curso de acción que pueda causar la oposición por parte de algún actor político. Es por ello que, por el contrario se protegen los consejos, opiniones y recomendaciones, en tanto estos contengan posibles cursos de acción que puedan generar alguna oposición a la decisión que se pretende tomar.

En la definición del problema público, se recopila información de la realidad para entender el problema en cuestión. Dicha información no contiene el posible curso de acción del Estado, con lo cual esta información es de acceso público en cualquier momento del proceso de formación de la política pública. Inclusive, no es adecuada una definición de problema público que incluya implícitamente la alternativa de solución, dado que se limitan otras posibles soluciones (Bardach 2001: 21). Así, una adecuada definición incluye una cuantificación de la problemática y una investigación de causas, consecuencias y factores que influyen en la problemática, pero no la alternativa de solución. Utilizando el enfoque basado en evidencia se podrá obtener información, a través de los distintos tipos de investigación, acerca del problema público que se pretende resolver. Esta información es asimilable a la información neutral contenida en la buena práctica de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información: hechos, análisis de hechos, información técnica y estadística, que sería de acceso público. De esta forma se concretaría la aplicación del privilegio deliberativo en la definición del problema público.

## **7. Conclusiones**

- 1) El derecho de acceso a la información pública es la concretización de la faceta pasiva del principio de transparencia. No es un derecho absoluto sino que admite determinadas excepciones.
- 2) Para realizar una denegatoria de acceso a la información pública se debe realizar una motivación cualificada en la que se debe mencionar bajo qué excepción se está realizando dicha denegatoria, se debe mencionar como se afecta el bien jurídico que se pretende proteger en el caso en concreto y debe probarse que el daño que se produce con la entrega es mayor, al que se produce denegando la información.
- 3) El privilegio deliberativo se halla en diversos ordenamientos jurídicos. Sus dos principales componentes son: i) una decisión de política pública que se pretende adoptar, y ii) consejos, opiniones y recomendaciones que forman parte del proceso deliberativo de la decisión.
- 4) El fundamento del privilegio deliberativo es el principio de eficacia, que significa el cumplimiento de los objetivos propuestos por la administración pública. Y es que la entrega de esta información podría inhibir el consejo franco y completo entre funcionarios públicos, así como generar una oposición prematura a la medida que se pretende adoptar.

- 5) En el desarrollo histórico, la primera ley de acceso a la información, fue la de Suecia. En esta no se menciona el privilegio deliberativo. En la segunda ley, que fue la estadounidense, sí se menciona. Aunque el surgimiento histórico es criticado, por considerarse un artefacto cultural con influencia militar, después se mostraron pruebas empíricas de que sí se inhibe el debate franco y completo de los funcionarios, así como que el exceso de transparencia permitiría una influencia indebida en las decisiones que se pretenden adoptar. En adición a ello, se sostiene que en un escenario político de confrontación, se utiliza la transparencia como una palanca para los propios intereses de los opositores o de los intereses comerciales.
- 6) Acerca del problema público, este se debe abordar cuantificando y realizando un diagnóstico de causas, componentes, consecuencias y factores influyentes para que no sean “soluciones en busca de problemas”. Se puede echar mano del enfoque basado en evidencia, que pretende utilizar diferentes tipos de investigaciones científicas para realizar una definición adecuada del problema público. Sin embargo, no es adecuado solo realizar una definición de gabinete del problema público, porque se deben considerar los diversos actores interesados en la definición de la problemática, y evitar el excesivo carácter tecnorracional.
- 7) De acuerdo al contexto político de nuestro país, el privilegio deliberativo es necesario para evitar que la transparencia sea utilizada como palanca para impulsar los intereses de la oposición. Sin embargo, en la definición del problema público, es aplicable la buena práctica de la entrega de información neutral, ya que esta no contiene ningún curso de acción por parte del gobierno y no puede causar un revuelo por parte de la oposición frente a la medida que se piensa tomar. Con lo cual, la entrega de la información neutral de la definición del problema público es posible para elevar los niveles de transparencia, y esta se puede efectuar en cualquier fase de la formulación de la política pública.



## BIBLIOGRAFÍA

### ADMINISTRATIVE CONFERENCE OF THE UNITED STATES

2014 Administrative Conference Recommendation 2014-2. Government in the sunshine Act. Consulta: 28 de noviembre del 2020.

<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Recommendation%202014-2%20%28Sunshine%20Act%29.pdf>

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1993 *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F: Miguel Ángel Porrúa

ANCI PAREDES, Noemí Cecilia

2014 “Una entramada red de comunicaciones: La relación entre la influencia efectiva y la calidad de la opinión pública en la sociedad peruana”. *Cuadernos de investigación del Instituto de Opinión Pública*. Lima, número 9, pp. 1-39. Consulta: 19 de diciembre del 2020.

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/36911>

### AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

2018 Opinión Consultiva N°27-2018. Sobre los colegios profesionales y la denegatoria de información. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Consulta: 23 de mayo de 2020.

BARDACH, Eugene

2001 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica.

BLANCO HAUCHERCORNE, Flor

2020 *Ciclo de políticas públicas* [diapositiva].

BUIJZE, Anoeska

2013 “The Six Faces of Transparency”. *Utrecht Law Review*. Utrecht, 2013, volumen 9, número 3, pp. 3-25. Consulta: 29 de Setiembre de 2020.

[https://www.researchgate.net/publication/283936673\\_The\\_Six\\_Faces\\_of\\_Transparency](https://www.researchgate.net/publication/283936673_The_Six_Faces_of_Transparency)

CASETEXT

2020 Kaiser Aluminum Chemical Corp. v. United States, (1958). Consulta: 11 de diciembre del 2020.

[https://casetext.com/case/kaiser-aluminum-chemical-corp-v-united-states/?PHONE\\_NUMBER\\_GROUP=C](https://casetext.com/case/kaiser-aluminum-chemical-corp-v-united-states/?PHONE_NUMBER_GROUP=C)

CASTRO BARRIGA, Alberto

2019 Principles of Good Governance and the Ombudsman. A comparative study on the normative functions of the institution in a modern constitutional state with a focus on Peru. Chicago: Intersentia.

2014 “Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: Un análisis desde la perspectiva jurídica del buen gobierno”. En CASTRO BARRIGA, Alberto. *Buen gobierno y derechos humanos. Nuevas perspectivas del derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Instituto de Asuntos Públicos y Buen Gobierno, pp. 243-269. Consulta: 18 de diciembre del 2020.

<https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/10/Libro-Buen-Gobierno-y-Derechos-Humanos.pdf>

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2018 Guía de Políticas Nacionales. Lima: CEPLAN. Consulta: 3 de Octubre de 2020.

<https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

CHAVERRI CHAVES, Pablo y Ana ARGUEDA RAMÍREZ

2020 “Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión de su concepto y algunas características”. *Revista ABRA*. Costa Rica, volumen 40, número 60, pp. 49-76. Consulta: 19 de diciembre del 2020.

<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/abra.40-60.2>

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 Constitución Política del Perú. Lima, 30 de diciembre de 1993.

#### CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2016 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ciudad de México, 21 de abril del 2016. Consulta: 24 de octubre del 2020.

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_mex\\_ane\\_8.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_8.pdf)

#### CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA

1967 Freedom of Information Act. Washington, 5 de julio de 1967. Consulta: 24 de octubre del 2020.

<https://www.foia.gov/foia-statute.html>

#### CONSTANTINO CAYCHO, Renato

S/f Análisis práctico de los Derechos Humanos en acciones de Buen Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú. Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno. Consulta: 3 de Octubre de 2020.

[https://paideia.pucp.edu.pe/cursos/pluginfile.php/1528748/mod\\_resource/content/1/Marco%20de%20DDHH%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://paideia.pucp.edu.pe/cursos/pluginfile.php/1528748/mod_resource/content/1/Marco%20de%20DDHH%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)

#### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2006 Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia: 19 de setiembre del 2006.

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

#### DENTE, Bruno y Joan SUBIRATS

2013 *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

#### DEPARTMENT OF JUSTICE OF UNITED STATES

What are FOIA exemptions? Consulta: 24 de octubre del 2020.

<https://www.foia.gov/faq.html>

2004 *FOIA Guide. Exemption 5*. Department of Justice of United States. Consulta: 18 de diciembre del 2020.

<https://www.justice.gov/oip/foia-guide-2004-edition-exemption-5>

INDACOCHEA PREVOST, Úrsula

2012 “La protección de las deliberaciones previas a una decisión de gobierno en la administración pública (parte I)”. Transparencia, información pública, datos personales. Un blog administrado por @SumaCiudadana. Consulta: 6 de mayo del 2020.

<https://sumaciudadana.wordpress.com/2012/07/02/la-proteccion-de-las-deliberaciones-previas-a-una-decision-de-gobierno-en-la-administracion-publica-parte-i/>

LAHERA, Eugenio.

2003 Introducción a las Políticas Públicas. S/l: S/e.

LEBOVIC, Sam

2018 “How administrative opposition shaped the freedom of information act”. En POZEN, David. E y Michael SCHUDSON. Troubling Transparency. The History and future of Freedom of Information. New York: Columbian University Press, pp.13-33.

LUNA CERVANTES, Eduardo

2019 “Constitucionalismo práctico: el derecho de acceso a la información pública de correos electrónicos institucionales y de planillones de adherentes de organizaciones políticas”. En AGUEDO HUIZA, Beatriz, Ulises BAUTISTA QUISPE, entre otros. *Anuario de investigación del CICAJ 2018-2019*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, pp. 367-388. Consulta: 18 de diciembre del 2020.

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170187/Anuario%202018-2019.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy

2013 “¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?”. *Revista de Gestión Pública*. Monterrey, Julio-Diciembre del 2013, volumen 2, número 2, pp. 303-333. Consulta: 30 de Setiembre de 2020.

<http://www.revistadegestionpublica.cl/index.php/rgp/article/view/37/32>

MICHENER, Gregory

2018 “Transparency as a leverage or transparency as monitoring?” En POZEN, David. E y Michael SCHUDSON. *Troubling Transparency*. The History and future of Freedom of Information. New York: Columbian University Press, pp. 269-290.

MINISTERIO DE SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

2008 Ley N°20285, sobre Acceso a la Información Pública. Santiago de Chile, 11 de agosto del 2008.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&idParte=>

MOCK, William B.T.

2000 “An interdisciplinary introduction of legal transparency: A tool for development”. *Penn State International Law Review*. S/l, volumen 18, número 2, pp. 293-304.  
Consulta: 9 de diciembre del 2020

<https://elibrary.law.psu.edu/psilr/vol18/iss2/3/>

MONTECINOS, Egon Elier

2007 “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”. *Cuadernos de Administración*. Bogotá, volumen 20, número 33, pp. 323-335.

MORENO, Marco

2009 Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas [diapositivas].  
Consulta: 3 de Octubre de 2020.

[https://www.cepal.org/es/search?as\\_q=valor%20p%C3%BAblico](https://www.cepal.org/es/search?as_q=valor%20p%C3%BAblico)

MUÑOZ MASSOUH, Ana María.

2014 “Criterios del Consejo para la Transparencia sobre el Privilegio Deliberativo”. *Transparencia & Sociedad*. S/l, número 2, 81-94. Consulta: el 3 de abril de 2020.

[https://archives.cplt.cl/artic/20140701/asocfile/20140701161427/t\\_s\\_n2\\_web.pdf](https://archives.cplt.cl/artic/20140701/asocfile/20140701161427/t_s_n2_web.pdf)

NOVOA CURICH, Yvana

2016 “El derecho de acceso a la información pública: contenido e importancia”. Forseti. Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Lima, 2016, número 1, pp. 126-144. Consulta: 29 de Setiembre de 2020.

[http://forseti.pe/media\\_forseti/revista-articulos/126-144\\_Novoa.pdf](http://forseti.pe/media_forseti/revista-articulos/126-144_Novoa.pdf)

#### ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2020 Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, aprobada mediante CJI/RES. 255 (XCVI-O/20). Río de Janeiro: Organización de los Estados Americanos.

2012 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación, aprobada mediante AG/RES 2607 (XL-O/10). Washington D.C: Organización de los Estados Americanos. Consulta: 17 de Julio de 2020.

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso\\_Ley\\_Modelo\\_Libro\\_Espanol.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf)

#### PARLAMENTO SUECO (RIKSDAG)

1766 Freedom of the Press Act. Estocolmo, 2 de diciembre de 1766. Consulta: 24 de octubre del 2020.

<https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-freedom-of-the-press-act-2015.pdf/>

#### PEASE GARCÍA, Henry

2004 *Democracia política: ¿Polarización o concertación?* Consulta: 19 de diciembre del 2020.

<http://www.congreso.gob.pe/Docs/congresistas2001/HenryPease/files/articulos/democracia-politica.pdf>

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2019 Decreto Supremo N°021-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lima: 10 de diciembre del 2019.

#### POZEN, David. E.

2017 “Freedom of Information beyond the Freedom of Information Act”. *University of Pennsylvania Law Review*. S/1, número 165, pp. 1097–1158.

#### RAMS RAMOS, Leonor

2008 *Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Colección de Derecho Administrativo.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2020 Expediente N° 0006-2019-CC/TC. Sentencia: 14 de enero del 2020. Consulta: 30 de mayo del 2020.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

2016a Expediente N°6040-2015-PA/TC. Sentencia: 21 de octubre del 2016. Consulta: 30 de mayo del 2020.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/06040-2015-AA.pdf>

2016b Expedientes 0025-2013-Pirre; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/1C. Sentencia: 26 de abril del 2020. Consulta: 30 de mayo del 2020

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00025-2013-AI%2000003-2014-AI%2000008-2014-AI%2000017-2014-AI.pdf>

2015 Expediente N°0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC. Sentencia: 15 de noviembre del 2015. Consulta: 30 de mayo del 2020.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00014-2014-AI%2000016-2014-AI%2000019-2014-AI%2000007-2015-AI.pdf>

2013 Expediente N°03035-2013-PHD/TC. Sentencia: 21 de agosto del 2013. Consulta: 23 de mayo del 2020

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/03035-2012-HD.pdf>

2007 Expediente N° 712-2007-PHD/TC. Sentencia: 16 de noviembre del 2007. Consulta: 23 de mayo del 2020.

[http://www.justiciaytransparencia.pe/sentencias/datos\\_expediente/desarrollo.php?SECTION\\_ID=283&ELEMENT\\_ID=847&SEARCH\\_R=/sentencias/datos\\_expediente/resultados.php?arrFilter\\_ff\[NAME\]=712](http://www.justiciaytransparencia.pe/sentencias/datos_expediente/desarrollo.php?SECTION_ID=283&ELEMENT_ID=847&SEARCH_R=/sentencias/datos_expediente/resultados.php?arrFilter_ff[NAME]=712)

2004 Expediente N° 2579-2003-HD/TC. Sentencia: 6 de abril del 2004. Consulta: 6 de abril del 2004.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>

2000 Expediente N° 950-00-HD/TC. Sentencia: 13 de diciembre del 2000. Consulta: 22 de mayo del 2020

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00950-2000-HD.html>

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl

2009 “Hacia una nueva definición de concepto política pública”. *Desafíos*. Bogotá, 2009, volumen 20, pp. 149-187. Consulta: 3 de Octubre de 2020.

<https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>

WEIBULL, Lennart

2019 “Freedom of the Press Act of 1766”. En *Encyclopædia Britannica*. Consulta: 24 de octubre del 2020.

<https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766>

WETLAUFER, Gerald

1990 “Justifying Secrecy: An Objection to the General Deliberative Privilege”. *Indiana Law Journal*. S/1, volumen 65, número 4, pp. 845-925. Consulta: 24 de octubre del 2020.

<https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol65/iss4/2/>