

El @cceso a la información: llave para la democracia



XXVI Congreso Archivístico Nacional

Memoria

Colección Cuadernillos del Archivo Nacional
Serie ¿Qué es y qué hace un archivo?
N° 30

22, 23 y 24 de julio del 2014.
San José-Costa Rica



vivimos
el poder
transformador
de la cultura

**MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD
DIRECCIÓN GENERAL DEL
ARCHIVO NACIONAL**

Memoria

XXVI CONGRESO ARCHIVÍSTICO NACIONAL

“El acceso a la información: llave para la democracia”

Colección

Cuadernillos del Archivo Nacional

Serie: ¿Qué es y qué hace un archivo?

Nº 30

22, 23 y 24 de julio de 2014

San José - Costa Rica

MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD
DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO NACIONAL
San José - Costa Rica

Directora
Virginia Chacón Arias

Unidad de Proyección Institucional
Maureen Rebeca Herrera Brenes
Octavio Alpízar Vaglio
Catalina Zúñiga Porras

Impreso en: Litografía e imprenta Hermanos Segura S.A.

027
C749a Congreso Archivístico Nacional (26º: 2014: San José, C.R.)
El acceso a la información: llave para la democracia
memoria. -1ª. ed. -San José: Junta Administrativa del
Archivo Nacional, 2015.
170 p.; 25 x 18 cm. -(Colección Cuadernillos del Archivo
Nacional : serie ¿qué es y qué hace un archivo?; 30).

ISBN 978-9968-690-03-4

1. Archivística - Congresos, conferencias, etc. 2. Archivos
- Costa Rica. 3. Acceso. I. Título.

Elizabeth Fonseca Corrales
Ministra de Cultura y Juventud

Virginia Chacón Arias
Directora General del Archivo Nacional

JUNTA ADMINISTRATIVA DEL ARCHIVO NACIONAL

Luis Carlos Amador Brenes	Presidente
Edgar Gutiérrez López	Vicepresidente
Lilliam Alvarado Agüero	Secretaria
Raquel Umaña Alpízar	Fiscal
Margarita Silva Hernández	Tesorera
Juan Carlos Solórzano Fonseca	Primer vocal
Carolina María Núñez Masís	Segundo vocal
Virginia Chacón Arias	Directora Ejecutiva
Graciela Chaves Ramírez	Subdirectora General

COMISIÓN EDITORA

Virginia Chacón Arias
Archivo Nacional de Costa Rica

Luz Alba Chacón León
Academia de Geografía e Historia de Costa Rica

Graciela Chaves Ramírez
Archivo Nacional de Costa Rica

María Teresa Bermúdez Muñoz
Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica

Sol Argüello Scriba
Escuela de Filología de la Universidad de Costa Rica

COMITÉ ORGANIZADOR
XXVI Congreso Archivístico Nacional

Virginia Chacón Arias
Carmen Campos Ramírez
Ana Lucía Jiménez Monge
Luis Carlos Rodríguez Carballo
Ivannia Valverde Guevara
Marco Antonio Calderón Delgado
Graciela Chaves Ramírez



Dirección General del Archivo Nacional
San José - Costa Rica.
Apartado postal 41 2020 Zapote
Teléfono: (506) 2283 1400 - Fax: 2234 7312
Correo electrónico: ancost@ice.co.cr
Página Web: <http://www.archivonacional.go.cr>

CONTENIDO

Presentación	7
Discurso de inauguración de Virginia Chacón Arias , Directora General del Archivo Nacional de Costa Rica.	9
Políticas de gobierno abierto, transparencia y acceso a la información, ética en la función pública y lucha contra la corrupción.	
Cristina Ramírez Chavarría. Ministra de Justicia y Paz	11
La ineficiencia y la corrupción: el daño que le causan a nuestra sociedad	
Víctor Ramírez Zamora. Analista Político.	19
El acceso a la información pública: herramienta de participación ciudadana y lucha contra la corrupción.	
Paulo Andrés Friguglietti. Director Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fé, República de Argentina.	25
Gobierno abierto y datos abiertos: gobernando con los ciudadanos.	
Guillermo Bonilla Almanza, Coordinador de la red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes.	39
Han favorecido las nuevas tecnologías el acceso a la información pública?	
Alexander Barquero Elizondo. Director, Dirección de Certificadores de Firma Digital, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt).	51
Mesa redonda: La gestión documental, el acceso y uso de la información pública: el estado de la cuestión en Costa Rica.	
Expositores:	
Evelyn Villareal Fernández. Coordinadora de Investigación del tercer y cuarto Informe Estado de la Región	61
Guillermo Loría Salazar, Director del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) Universidad de Costa Rica.	69
Patricia Pérez Hegg, ex Diputada de la Fracción Movimiento Libertario.	79

Randall Rivera Vargas , Director de Noticias Monumental, Representante del Estado de la Nación.	87
Cambios culturales en las instituciones a través de un catálogo de buenas prácticas.	
Milena Conejo Aguilar , integrante del Consejo Superior del Poder Judicial y Presidente de la Comisión de Eliminación y Conservación de Documentos del Poder Judicial.	95
El derecho de acceso a la información en las instituciones públicas y el rol de los archivos en el cumplimiento de este derecho: un análisis a partir de quejas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes en el período 2002-2007.	
Guiselle Chavarría Loría , jefe del Archivo Central de la Defensoría de los Habitantes.	
Evelyn Mora Murillo , archivista del Archivo Central de la Universidad Estatal a Distancia	
Manuel Emilio Fallas Delgado , jefe del Archivo Central del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.	105
Los archivos y el acceso a la información en los procesos de rendición de cuentas en la República de Colombia.	
Mauricio Solano Calderón , Secretaría Técnica de Transparencia, Gobierno de Colombia.	125
Experiencia de la Sala Constitucional respecto del Derecho Constitucional del acceso a la información pública.	
Gilbert Armijo Sancho , magistrado presidente de la Sala Constitucional del Poder Judicial.	131
Retos del archivista contemporáneo como garante del acceso a la información pública.	
Javier Gómez Jiménez , jefe del Departamento Archivo Histórico del Archivo Nacional.	143
Los retos de la formación profesional del Archivista, para garantizar el acceso y la transparencia.	
María Teresa Bermúdez Muñoz , coordinadora de la Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica.	157

PRESENTACIÓN

La vida en democracia plantea un conjunto de desafíos para las organizaciones del Estado, entre ellos la transparencia en la gestión pública, la participación social, la vigilancia ciudadana, la ética en la función pública, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y el acceso a la información pública. Como bien saben los que trabajan con documentos, los archivos desempeñan un papel muy importante para sortear con éxito los retos mencionados. En esta ocasión, específicamente, abordamos en el XXVI Congreso Archivístico Nacional el tema del acceso a la información.

Esta actividad de capacitación es la más grande que realiza el Archivo Nacional en el año y se lleva a cabo en el contexto de las competencias que tiene la institución como órgano rector del Sistema Nacional de Archivos. Al igual que en ediciones anteriores, el equipo organizador procuró desarrollar un aporte significativo a los participantes, tanto por medio de los invitados como por medio de las temáticas seleccionadas. Es así como esta ocasión el contenido se segmentó en cuatro áreas de discusión: acceso a la información, transparencia administrativa, corrupción y retos para los archivos.

Agradecemos a todos los profesionales que de forma generosa compartieron sus conocimientos con los participantes del Congreso, tanto a los extranjeros como a los costarricenses. En esta edición tuvimos la oportunidad de conocer de primera mano experiencias que se han desarrollado en Argentina y en Colombia, y en contextos nacionales como la Defensoría de los Habitantes, Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), el Poder Judicial, la Sala Constitucional y la Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica.

Destaco, además, la importancia de los Premios Nacionales en Archivística que, como es tradicional, se entregaron durante la inauguración del Congreso. El reconocimiento Luz Alba Chacón León al Sistema Institucional de Archivos de la Universidad Nacional nos recuerda los múltiples beneficios que otorga a los usuarios un archivo de funcionamiento óptimo. El Premio José Luis Coto Conde, por otra parte, se vuelve a entregar después de varios años y en este caso reconoce a un grupo de jóvenes investigadores, experiencia que esperamos sirva de motivación a otras personas interesadas en compartir sus conocimientos con la comunidad archivística.

Les instamos a disfrutar los diferentes textos de esta memoria y a seguir profundizando en los temas que se abordan, tan relevantes para la sociedad y para todos los que trabajamos con documentos.

Virginia Chacón Arias

Directora General del Archivo Nacional



Marco Antonio Cordero Rojas, ganador del Premio Luz Alba Chacón León encargado del Sistema Institucional de Archivos de la Universidad Nacional.



Tamara Baum Gutiérrez, presidente de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, hace entrega del Premio José Luis Coto Conde a Karolina Solano y Alexander Barquero representantes del equipo ganador.

DISCURSO DE INAUGURACIÓN VIRGINIA CHACÓN ARIAS DIRECTORA GENERAL DEL ARCHIVO NACIONAL

Señora Cristina Ramírez Chavarría, Ministra de Justicia y Paz, Señor José Alfredo Chavarría Fennell, Viceministro de Cultura. Señora Tamara Baum Gutiérrez, Presidenta Junta Administrativa del Archivo Nacional y otros miembros de esta Junta que nos acompañan. Señores ganadores de los premios archivísticos nacionales. Señora Carmen Campos Ramírez. Subdirectora del Archivo Nacional. Estimados invitados y participantes de este Congreso. Muchas gracias por acompañarnos.

Al igual que en los últimos 29 años, y en el marco de la celebración de la Semana del Archivista Costarricense, nos encontramos hoy aquí reunidos para dar inicio al XXVI Congreso Archivístico Nacional "El acceso a la información: llave para la democracia".

El Archivo Nacional de Costa Rica, como rector del Sistema Nacional de Archivos por medio de diversos proyectos y actividades, ha insistido por muchos años en la necesidad de que las instituciones estatales cumplan con el extenso marco jurídico vigente para la adecuada gestión y acceso de sistemas de información, a los archivos y documentos en cualquier soporte, sea en papel o electrónico.

Los documentos, repito en cualquier soporte, constituyen el mejor testimonio de la gestión de las instituciones, son las pruebas indispensables para una verdadera rendición de cuentas de los funcionarios públicos, para demostrar posibles hechos delictivos, y poder disminuir la impunidad en los lamentablemente abundantes casos de corrupción que tanto dañan la democracia.

La efectividad del libre acceso a la información de interés público, así como la transparencia y publicidad de los actos de la administración pública, está directamente vinculada a la existencia de archivos organizados, a la adecuada gestión de los documentos y a la información.

El proceso archivístico debe esforzarse en responder a las demandas por dotar a la gestión pública de mayores grados de confiabilidad y transparencia, por medio de un uso más dinámico de los archivos. Principios básicos de la Administración Pública, como el Principio de la Legalidad, el Principio de Igualdad, el Principio de Transparencia y el Principio de Publicidad son impo-

sibles de cumplir, si las instituciones públicas no organizan, seleccionan y facilitan adecuadamente sus documentos. Solo esto permitirá que los ciudadanos puedan acceder a todos los trámites, las resoluciones, las contrataciones, los procedimientos y expedientes, ya sea por iniciativa personal en los plazos legales, sino también por una política proactiva del Estado que permita consultar toda esta información, por ejemplo a través de la red.

La transparencia de la administración pública y el acceso a la información pública, no son solo derechos de los ciudadanos, son compromisos democráticos irrenunciables. En el contexto del mejoramiento de la gestión pública, el acceso a la información pública, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana en los asuntos públicos, son factores indispensables para el fortalecimiento democrático y la legitimidad de los actos de la administración del Estado.

Hace exactamente 10 años, el señor Presidente de la República, don Luis Guillermo Solís Rivera, fue el conferencista inaugural del XVII Congreso Archivístico Nacional, y refiriéndose a los archivos de la administración y sus retos comentaba *"pienso en un esfuerzo por ajustar el proceso archivístico a las tendencias ya comentadas, es decir, atribuirle a esta importante actividad profesional un carácter más versátil que incluya además de las habilidades ya inherentes al oficio, aquellas que permitan responder a las demandas por dotar a la gestión productiva pública y privada, de mayores grados de confiabilidad, transparencia y eficacia por medio de un dinámico uso de los archivos"*. Este es el gran reto para los archivistas.

Deseo expresar el más profundo agradecimiento a los distinguidos conferencistas que generosamente compartirán su experiencia y conocimientos, así como a los funcionarios del Archivo Nacional que durante varios meses han dedicado parte de su tiempo a la organización de este evento, sin descuidar sus otras responsabilidades.

En sus carpetas encontrarán una evaluación del cumplimiento de las recomendaciones hechas al Archivo Nacional como rector del Sistema Nacional de Archivos y a la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos, hace tres años, en el Diagnóstico de Desempeño del Sistema, que juntos realizamos.

Esperamos que este Congreso sea de mucho provecho para todos, nos estimule para lograr un mejor desempeño en nuestro quehacer y nos permita contribuir en la modernización y transparencia de la administración del Estado.

Gracias por su participación.

POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Cristina Ramírez Chavarría¹

Se nos ha solicitado al Gobierno de la República hacer referencia al tema "Políticas de Gobierno Abierto, transparencia, ética en la función pública y lucha contra la corrupción". Para referirme a este tema he considerado de importancia invitarles muy respetuosamente a que hagamos un breve alto y a que reflexionemos sobre las siguientes realidades:

- Cuando una persona enferma requiere una operación urgente para salvaguardar su vida por lo general debe esperar años para que el sistema de salud responda para poder intervenirla y que reciba la atención que él o ella amerita, algo pasa.
- Cuando los pueblos indígenas esperan más de medio siglo para que se inicie un proceso de estudio de sus territorios ocupados por no indígenas que permita su restitución y respeto por sus propias autoridades y sus cosmovisiones ancestrales, algo pasa.
- Cuando la construcción de una carretera, que es fundamental para el progreso y la seguridad del país, encuentra impedimentos por carencia de suficientes controles para una buena ejecución y su continuidad, algo pasa.
- Cuando las niñas y los niños de escasos recursos económicos no pueden acceder a las ayudas económicas por trámites administrativos aparatosos e irrazonables aunque el dinero esté disponible, algo pasa.
- O cuando tenemos personas privadas de libertad -por ejemplo por robar dos latas de atún, por robar cuarenta y siete sobres de refresco o cuatros kilos de tomate- y por el deterioro de décadas de falta de inversión sostenida en la infraestructura penitenciaria y mejora de su personal deben enfrentar serias condiciones internas de hacinamiento en los centros de atención, definitivamente algo pasa.

En este caso se podría decir que la suscrita, en un trabajo que constituye casi un desafío al frente del Ministerio de Justicia y Paz, he iniciado una cruzada para que la población en general haga conciencia de que los centros penitenciarios no son depó-

1. Ministra de Justicia y Paz. Correo electrónico: steven@linacorp.com

sitos de personas, que son lugares donde nosotros y nosotras debemos trabajar para que se conviertan en sitios de transformación de los individuos.

Continúo con los ejemplos de reflexión:

- Cuando una persona que reclama justicia debe esperar años para resolución de sus controversias entre muchas otras debemos hacer un alto, reflexionar y actuar.
- Cuando un ciudadano o ciudadana se presenta ante las instituciones del Estado y una y otra vez se le niega o lesiona el ejercicio del derecho de acceso a la información de interés público, derecho que forma parte del compendio de derechos de opinión pensamiento y culto expresamente tutelados no solamente en nuestra constitución política sino en los instrumentos internacionales de tutela de derechos y garantías fundamentales, pues algo pasa.

El pueblo costarricense, haciendo eco al alto del cual les hacía mención unos segundos atrás, hizo ese alto hace poco más de cien días. Hoy como gobierno nos corresponde ejercer ese poder depositado en la confianza por un cambio en la forma de pensar y comprender lo público, lo estatal, lo que es propiedad de todas y todos nosotros los costarricenses como el fruto de la lucha de hombres y mujeres que dieron su trabajo y su vida por la patria y por la democracia siglos atrás.

En esta tarde quiero presentar a ustedes los tres pilares sobre los cuales el Gobierno de la República, haciendo eco y ejecutando el compromiso que adquirió frente a las ciudadanas y a los ciudadanos, hoy en el ejercicio del gobierno como gobierno debidamente instituido como poder de la república, ha adquirido y para el caso que nos ocupa en esta tarde dentro esos tres pilares el compromiso con varios valores éticos y morales. Entre ellos los valores honestidad, transparencia, solidaridad, equidad, participación ciudadana innovación ética eficiencia, vocación de servicio, patriotismo, respecto a la diversidad y en punto a esta conferencia podemos notar que es de por sí y desde hace largo rato una responsabilidad nuestra luchar contra la corrupción y por el fortalecimiento de un estado transparente y eficiente. Esta es la visión que desde hace ya más de 10 semanas hemos puesto en ejecución en el Gobierno de la República.

El Gobierno de la República manifiesta y ejerce un fuerte compromiso con valores que son imprescindibles para la buena administración en la gestión del estado.

El respeto y la responsabilidad con todos los seres humanos en relación con la vida, la propiedad, los derechos humanos sin distinción de raza, sexo, condición, credo, idioma o pertenencia étnica o alguna minoría, son principios políticos que a la administración Solís Rivera le han permitido convertir la ética pública en ética política. Son principios que posibilitan la transparencia de las gestiones, los acuerdos, el diálogo y todas las actividades públicas; así el respeto y la responsabilidad con las niñas y los niños implica la buena marcha de las instituciones educativas, calidad de sus maestros o maestras, la pertinencia de sus programas, adecuadas instalaciones y materiales de trabajo idóneos.

El respeto y la responsabilidad con las mujeres es lograr la participación igualitaria en los puestos de elección pública, es evitar y combatir la violencia en la casa, en el trabajo y en la vida en comunidad en general, es evitar la marginación y la renuncia a las aspiraciones legítimas al desarrollo de sus propias potencialidades, es reconocer de manera plena sus derechos en un espacio de igualdad real.

El respeto y la responsabilidad con los pueblos indígenas, afro-descendientes, migrantes, adultos mayores, personas con diversa orientación sexual, política o religiosa y de las personas con capacidades especiales es ser conscientes y consecuentes de la Costa Rica multicultural, multilingüe, pluriétnica que somos y de la necesaria implementación de medios que permitan el goce de derechos en planos de igualdad de oportunidades. Esta responsabilidad pasa por los tres Poderes de la República y más allá por el resto de las instituciones del Estado.

Para lograr estos cometidos debemos en primer término apearnos al principio de legalidad, respetar las leyes para el buen funcionamiento de la institucionalidad del país. Es decir, se requiere que los jefes ejecutemos con responsabilidad y probidad, el buen desempeño del sector público y que el sector privado reaccione en forma y responda.

Se espera con toda legitimación el respaldo de un sistema eficiente y oportuno de administración de justicia que entre otros muchos casos garantice el combate a la corrupción. Por supuesto que para ello se requieren recursos, compromisos personales de los servidores judiciales y procesos transparentes de elección de los magistrados y magistradas tanto de la Sala Constitucional como del Tribunal Supremo de Elecciones.

Con estos fines, al iniciar mi gestión en la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia, manifesté y he hecho realidad mi compromiso ante los compañeros y compañeras inte-

grantes de dicha comisión que está integrada por ejemplo por un Magistrado representante del Poder Judicial, un Magistrado representante del Tribunal Supremo de Elecciones, la Contralora General de la República, la Procuradora General de la República, la Defensora de los Habitantes y un diputado representante de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y la suscrita. El compromiso asumido es respaldar proyectos de ley en esta materia, proyectos que pasan tanto en relación con los que se encuentran ya en la corriente legislativa como respecto de aquellos que oportunamente se considere pertinente tramitar, a efectos de que el Poder Judicial finalmente nos garantice una función ética y provea en relación con la lucha contra la corrupción, para que se fortalezca la transparencia en la función pública.

Debemos además redimensionar al servidor y a la servidora pública como un ciudadano que presta un servicio básico en pro del bien común, cuya institucionalidad se respalda en que precisamente las instituciones del Estado son de los y las costarricenses a cargo de titulares que debemos ejecutar un excelente desempeño.

Es preciso recordar que nuestro código procesal y el compendio de normas nacionales e internacionales contra la corrupción, establecen numerales de probidad, transparencia, ética y eficiencia en la función pública, pero también establecen sanciones, entre ellas una norma de la cual precisamente la semana anterior tuve que echar mano, el artículo N° 281 del Código Procesal Penal el cual todos nosotros, funcionarios y funcionarias públicas, deberíamos dominar al dedillo.

Esa norma establece que los funcionarios y funcionarias públicos que en el ejercicio de nuestras funciones conozcamos de presuntos hechos de corrupción en contra de la hacienda pública, estamos en la obligación de presentar la respectiva denuncia ante el Ministerio Público, para que este órgano proceda como lo establece la Ley, o sea, efectuar las investigaciones correspondientes y se ponga en marcha el proceso que permita sentar las responsabilidades para quienes así corresponda.

Pero además, la ciudadanía debe fiscalizar la gestión tanto presupuestaria como administrativa del Estado, a fin de garantizar el uso adecuado de los dineros públicos que son de nosotros los y las costarricenses.

El buen funcionamiento de los servidores, la eficiencia administrativa y la responsabilidad de sus actos deben ser vigilados por todos los ciudadanos y ciudadanas. Es decir, se debe evitar

el abuso o el desvío de dineros y por ende luchar contra la corrupción en las gestiones de las instituciones públicas, en donde definitivamente las contralorías de servicios y las auditorías deben mantener un papel objetivo y activo en pro de los principios del buen servicio público y la administración del Estado.

En cuanto a las auditorías, ya el señor Presidente de la República hace unas cuantas semanas, tuvo la oportunidad de tener un encuentro con los auditores y auditoras del país, y se generó ahí un compromiso de trabajo en conjunto, en pro de la lucha contra la corrupción.

Debemos además cumplir con la palabra ejecutando un vínculo entre las ideas y las acciones y estableciendo responsabilidades ciudadanas como un mecanismo de confianza y respeto por todas las personas. Por ello, para el Gobierno de la República la transparencia en las negociaciones, las gestiones, los acuerdos, las decisiones y el correcto manejo de la Hacienda Pública de las instituciones en general, implica un derecho pleno de todos los costarricenses a recibir la correcta información de los asuntos públicos en este punto considerando que estamos en una era en la cual destruir documentos resulta fácil para muchos.

A instancia del señor Presidente de la República hago un respetuoso llamado a quienes han asumido la importante y relevante responsabilidad de resguardar los documentos para que se preserven no solo como memoria histórica del país sino también para que estos documentos sirvan como elementos de prueba para que la Corte Suprema de Justicia pueda proceder a sentar las eventuales responsabilidades de quienes se han apartado de las normas de buena administración, de transparencia y ética en nuestras funciones.

Debemos además respetar a las comunidades como mecanismos de participación y fiscalización ciudadana de la institucionalidad del país, tomando en cuenta la experticia comunal para la solución de los problemas que le son propios y el monitoreo de las acciones.

Debemos reformar y modernizar el Estado para hacer que sus instituciones sean más eficientes en el cumplimiento cabal de todas las tareas que se les han encomendado para ello es necesario en el mediano y en el largo plazo la planificación para la generación de riqueza y la determinación precisa de los beneficiarios y beneficiarias del desarrollo y lo anterior es indispensable para nosotros como ciudadanos y ciudadanas, porque nos hemos ido estancando en la pobreza, en la desigualdad, en la exclusión, en la discriminación, en la inercia contra la co-

rrupción. Por eso tenemos problemas complejos que no han ido encontrando respuestas oportunas.

Hoy, un cúmulo de retos está enfrente nuestro. No solo estamos frente a lo que el señor Presidente ha descrito como una finca enmontada o encharralada, yo soy testigo, señoras y señores de que hay instituciones donde verdaderamente nos hemos encontrado con las amazonas. Limpiar ese terreno y reconstruir el país es un desafío que hemos asumido con la mayor responsabilidad, aún en medio de la carencia de recursos, aun en medio de los obstáculos; pero apelamos a la sensatez de las y los costarricenses, que con fe en que podemos contar con una sociedad mejor, con un país mejor. Ponen sus manos laboriosas junto a las nuestras y para que diariamente procedamos a cumplir con cabalidad nuestro trabajo alcancemos el añorado cambio por nosotros, por las generaciones que vienen. Luego, hagamos realidad la sabiduría que manifiesta que cada vez que un funcionario público hace bien su trabajo se engrandece la patria.

Es indispensable reconfigurar un sistema socioeconómico justo que con el esfuerzo rinda sus frutos, que con reglas claras y permanentes las empresas tengan la capacidad de crear riqueza y que encima el Estado garantice el acceso universal a las herramientas de movilización social, la protección del ambiente, el adecuado manejo de los bienes públicos, la infraestructura adecuada y las funciones de regulación y fiscalización consolidadas. De alguna forma es un replanteamiento en la forma de gestión, en la manera de gobernar, en recobrar la confianza como fuente de autoridad y es precisamente mejorar la calidad de la ética de la política para lo que en definitiva se requiere un honesto y escrupuloso manejo de los recursos públicos, para gastar únicamente lo que se debe.

Para cumplir cabalmente las funciones, es imprescindible asegurar el bienestar social, la realización de obras públicas y controlar el déficit fiscal a fin de garantizar la estabilidad financiera del país y su soberanía. Precisamente en tareas como esta, durante la sesión de hoy en Consejo Ampliado del Gobierno de la República, el gabinete junto a los presidentes y presidentas de las instituciones autónomas hemos venido trabajando en un plan de ejecución de acciones, no solamente en un plan o un proyecto, estamos en marcha y estamos en la ejecución de acciones.

Un compromiso de lo que se dice con lo que se hace, o sea, un compromiso con la verdad es una coherencia de pensamiento para decirle a los ciudadanos en forma sencilla y clara lo que se va a ser y sus consecuencias, porque faltar a la verdad es otra

forma de corrupción y de complicidad, un rechazo a la politización y al irrespeto a la objetividad, la técnica, los méritos y la ley con los nombramientos de los funcionarios que guían las instituciones y los recursos públicos, es decir, no a las influencias y compromisos para que los ciudadanos evalúen el desempeño de los funcionarios, la utilización de los recursos, los beneficiarios de los programas y participen en la toma de decisiones que les afecten y un absoluto no a la impunidad, responsabilizando a quienes incurrir en actos de corrupción.

Es por lo tanto necesario un llamado a trabajar honradamente, cumpliendo tareas metas, funciones y jornadas con mística, con transparencia y con honestidad. Para ello es necesaria la participación ciudadana, es decir, que los habitantes tomen parte en las propuestas de desarrollo mediante consultas y mecanismos abiertos y sencillos que les permitan ser escuchados por el gobernante, que es la forma más natural que este demuestra su confianza en la gente. En suma, la ética en la función pública es la forma de devolver la confianza de la gente en sus gobernantes en una dimensión real de la democracia, compartiendo responsabilidades y respeto mutuo en las decisiones que se tomen.

Para cerrar la intervención de esta tarde, señoras y señores tres breves ejemplos muestran esta nueva forma de gobernanza del gobierno Solís Rivera:

- En primer lugar, como una muestra de que la rendición de cuentas inicia desde el primer momento en el que se asume el cargo, destaco que en los próximos días se presentará el primer informe de labores del señor Presidente de la República al pueblo de Costa Rica, el cual se denomina "Informe de los cien días como primer diálogo informativo de lo encontrado y de lo realizado por esta Administración".
- En segundo lugar, todos los ministros y ministras, presidentes y presidentas ejecutivas rendiremos un informe anual de labores al señor Presidente para el conocimiento y escrutinio público, el escrutinio de los y las ciudadanas y una evaluación de la máxima autoridad gubernamental.
- En tercer lugar, una nueva forma de probidad y ética ha sido la solicitud de declaraciones juradas desde los primeros días de funciones. En mi caso particular en la gestión que realizo al frente de la Junta Administrativa del Registro Nacional y en la tarea que realizo al frente de la Junta Administrativa del Patronato Nacional de Construcciones. En ambos casos tomé la iniciativa de manifestar de forma expresa mi cumplimiento en la emisión de la declaración jurada, a pesar de que no era necesario, porque así me lo impone la Ley, pero considerando que es importante realizar actos que manifies-

ten a quienes estamos en las posiciones de jerarquía en la administración del Estado, esos actos que les recuerden que estamos administrando recursos públicos, actos que generen conciencia de que lo público no es personal, que es de todos los ciudadanos y ciudadanas. Procedí a emitir frente a los compañeros y compañeras de esas juntas una declaración jurada en la cual manifiesto mi compromiso ético legal y moral en el ejercicio de mis funciones como Ministra de Justicia y Paz y como Presidenta de ambas Juntas y en todas las gestiones que tenga que desarrollar al frente de la administración. En ese acto invité a los miembros de junta para que si lo tenían a bien procedieran de la misma manera. Hoy día esas declaraciones juradas han sido depositadas y están en custodia los documentos originales de la Procuraduría de la Ética Pública, hecho que según me han indicado, no tenía antecedentes.

El gran reto por alcanzar es lograr la coordinación del sector público en sus distintas dimensiones de control y fiscalización que realizan en el país por medio del Ministerio Público y los Tribunales de Justicia del Poder Judicial, las Municipalidades, la Defensoría de los Habitantes, el Tribunal Supremo de Elecciones, las Auditorías Internas, la Contraloría General de la República, las Contralorías de Servicios y la Procuraduría de la Ética Pública. Se ha instaurado el Observatorio Ciudadano de la Probidad como un órgano, no el único, de articulación de estas instancias, que permita independizar criterios y que garantice mayor seguridad y protección a los ciudadanos que denuncien. Estamos seguros que esa persona que debió esperar años para poder ser intervenida quirúrgicamente y recobrar su salud, que los pueblos indígenas que no encontraron restitución de sus territorios ni respeto a sus autoridades adicionales, que la carretera que no se terminó, que los niños y la niñas que tuvieron que esperar tiempo para acceder a los fondos de una beca, que la persona privada de libertad con limitaciones en su calidad de vida para reasentarse en la vida en sociedad y que quienes reclamaron justicia y no la encontraron, saben en carne propia de qué estamos hablando.

En nombre del señor Presidente de la República, don Luis Guillermo Solís Rivera y en el mío propio, apoyaremos todos los esfuerzos que puedan surgir de este importante evento y les manifestamos nuestro agradecimiento por brindarnos este espacio para poder transmitirles este mensaje a todos y todas ustedes.

LA INEFICIENCIA Y LA CORRUPCIÓN: EL DAÑO QUE LE CAUSAN A NUESTRA SOCIEDAD

Víctor Ramírez Zamora¹

Agradezco a los organizadores la oportunidad de dirigirme a tan selecto público. El tema que han escogido es de gran relevancia y oportunidad.

Podría terminar esta charla en pocos segundos y extender la sección de preguntas de ustedes, que es el momento más interesante y enriquecedor en un Congreso como éste, simplemente diciendo que el daño que la ineficiencia y la corrupción le causan a nuestra sociedad es enorme.

La ineficiencia y la corrupción corroen todo el tejido social y afectan nuestras vidas de muchas maneras.

La ineficiencia y la corrupción producen:

- Un deterioro de los costos y la calidad de los servicios públicos que incide especialmente en los grupos menos favorecidos.
- Un profundo impacto negativo en la riqueza y en la productividad de una nación.
- Un gran deterioro de la justicia social porque aumenta la inequidad social.
- Una gran frustración entre la gente, lo que a su vez repercute en aumento del desencanto político como el que hoy vive Costa Rica.

El mal es eterno y universal. Pero no hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista. En muchas naciones los ciudadanos están experimentando un alto grado de transparencia y de información sobre los asuntos públicos. Y esto ha venido a alterar, como nunca antes en la historia, la relación entre gobernantes y gobernados.

Repasemos de manera muy suscita un poco de historia sobre las relaciones entre gobernantes y gobernados, esto es, sobre el poder. Porque al final de cuentas ese es el principal tema de una charla como ésta en la que hablamos de la ineficiencia y la corrupción.

1. Analista político. Correo electrónico: victorramza@gmail.com

La primera realidad que debemos destacar cuando hablamos de estos temas es que los seres humanos no somos ángeles; el error, el egoísmo y la ignorancia son parte consubstancial de la condición humana. Y la historia nos confirma que tendemos a abusar del espacio de poder que detentamos. Esa eterna y universal realidad la sintetizó Lord Acton con una famosa frase que todos repetimos, y que es casi tan exacta como la ley de la gravedad: *"El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente"*.

No existe un solo momento de la historia que no confirme la veracidad de la frase de Acton. Cuando doy charlas sobre temas similares, invito a la audiencia a que abra cualquier enciclopedia de historia y escoja al azar cualquier página y encontrará que el tema de la ineficiencia, la corrupción y del abuso del poder están presentes en todo momento desde los albores de la humanidad.

Durante milenios los gobernantes tuvieron la desfachatez, el atrevimiento, el cinismo -pónganle ustedes el término que quieran- de hacerle creer a sus súbditos que su poder se derivaba directamente de la divinidad. Así fue con la única excepción de esa primavera griega que llamamos el siglo de Pericles en donde la humanidad comenzó a conocer, de manera muy avanzada para su época, los principios de la libertad, de la democracia, del espíritu crítico, de la ciencia, etc.

Pero fue hasta el año 1690 en que el pensador inglés John Locke, en su "Ensayo sobre el Gobierno Civil" escribió quizá la más luminosa frase de la historia política. Locke expresó que *"no podía haber otra fuente del poder que no fuera el consentimiento de los gobernados"*. Es decir, que los gobernantes derivan su poder del pueblo, de quienes los eligen, y es por lo tanto a ellos, y solo a ellos, a quienes están obligados a rendir cuentas de sus actos.

Qué elemental nos puede parecer hoy esa frase, pero en el momento en que se pronunció inició una revolución política. En ese momento se plantó la piedra fundamental de lo que hoy llamamos democracia moderna.

Esa idea logró fructificar por primera vez en la historia humana de una manera ya más concreta y elaborada en la revolución americana de 1776, aunque en ese entonces era una idea muy embrionaria de democracia.

Ahora bien: ¿cuáles eran los fundamentos filosóficos de la democracia que siguen vigentes hasta el día de hoy? En primer lugar, como ya se dijo, que los seres humanos no somos ánge-

les, pero principalmente que los gobernantes están aún más alejados de esa condición. En consecuencia, como los gobernantes tienden a abusar y concentrar el poder en perjuicio de los gobernados, la mejor manera de evitar que eso ocurra es limitando, controlando y publicitando el radio de acción de los gobernantes. La democracia es, en esencia, un sistema de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios que busca reducir la corrupción y la ineficiencia en medio de una sociedad civil libre de las ataduras del poder político.

A la luz de lo que estamos comentando vale la pena hacer un análisis somero de la Costa Rica política actual. El pasado 6 de abril Costa Rica experimentó un tsunami electoral que aún no comprendemos en toda su dimensión, porque lo que realmente ocurrió ese día fue una revolución, una insurrección ciudadana. Fundamentalmente lo que expresó esa avalancha electoral es que los ciudadanos y ciudadanas quieren que las cosas se hagan distinto, quieren un cambio en la manera cómo se han venido haciendo las cosas desde el poder político y gubernamental.

¿Qué noticias han venido acaparando la atención durante estas primeras semanas de gobierno? Que son muchos los focos de infección, de ineficiencia y corrupción que existen en el sector público.

Repasemos rápidamente algunos de los hechos que se han ventilado en los últimos días:

- En el Ministerio de Cultura se firmaron contratos por más de mil millones con una sola persona de manera acelerada e incumpliendo la normativa que los regula.
- Hoy al fin es del dominio público el tema de las pensiones millonarias, que no cotizaron como los demás costarricenses. Esas pensiones son una vergüenza para una sociedad pobre como la nuestra, en donde más de un veinte por ciento de la gente no tiene que comer. Esas pensiones se otorgaron al amparo del poder político para beneficiar a unos pocos y en perjuicio de la mayoría de los costarricenses.
- Hoy sabemos lo que está ocurriendo en Fonabe, una institución con sesenta y ocho funcionarios con catorce caciques; es decir, cada cacique tiene a tres o cuatro funcionarios y cada uno de estos caciques con salarios de superiores al millón de colones. Una institución administrada de esa manera se convierte en un fin en sí mismo. Pervierte la razón de su existencia, otorgar becas a personas de bajos recursos.
- La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) fue muy mal administrada durante muchos años, pero esa información

se le maquilló y ocultó al pueblo costarricense; en esa institución se entronizó una cultura de corrupción, derroche, ineficiencia y nepotismo. Esta es una de las razones por las que los costarricenses tenemos que pagar altas tarifas eléctricas.

Pueden estar seguros de que durante los próximos meses continuarán apareciendo casos de corrupción y de ineficiencia en muchos lugares del sector público. Esto es saludable. Cuando la basura se destapa y se pone al sol, se convierte en abono; cuando se esconde, aumenta su putrefacción.

Esta nueva ola de información no se debe solo a que hoy nos gobierna gente que nunca había ejercido el poder y que llegaron con la bandera de la honestidad y de la transparencia, sino a que los costarricenses claman por un cambio de dirección en el manejo de los asuntos de orden público. Lo mejor que le puede ocurrir a un país es tener una ciudadanía alerta, independiente e informada.

Nuestro país ha vivido alejado de grandes convulsiones políticas, económicas y sociales pero es un error creer que estamos vacunados contra esos males. Por eso es que estoy muy contento con este despertar ciudadano. Muchos pueblos que no despertaron a tiempo fueron arrollados por severas crisis políticas o financieras que les arrebató su bienestar y sus ilusiones.

Los ciudadanos debemos apoderarnos de este maravilloso instrumento político que llamamos democracia y llevarlo a cumbres mayores. Eso significa mayor participación ciudadana, más transparencia, más rendición de cuentas, más respeto al principio de legalidad.

El acceso masivo a las nuevas herramientas de comunicación y de información ha provocado la más profunda revolución cultural de la historia: el mundo es hoy más pequeño, más abierto, más informado, más transparente, más crítico y más tolerante que en cualquier otra época.

Todos los centros de poder del mundo están más abiertos al escrutinio público, no porque así lo han querido, sino porque la nueva realidad comunicacional ha derribado o ha agrietado los muros de los centros de poder.

Estamos viviendo una nueva ola democrática, una mayor profundización de la experiencia democrática que se puede resumir diciendo que hoy la distancia entre gobernantes y gobernados es la menor de la historia. Bien aprovechadas estas nuevas corrien-

tes culturales, pueden acarrear muchos beneficios individuales y colectivos.

Existe en nuestra constitución el artículo 11, que contempla de manera admirable el camino de la revolución democrática que quiere y requiere el país. Si yo fuera Presidente de la República le pediría a todos mis subalternos que se lean con detenimiento la Constitución, pero que reparen sobre todo en ese artículo 11 que dice: *"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas por ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública."* La segunda parte de esa norma constitucional expresa que *"La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."*

Si esta norma constitucional se cumpliera, la historia sería muy distinta.

El problema de este artículo de la Constitución, que fue reformado en el año 2000, es que los diputados tenían que promulgar una ley que le diera pies, dientes y alas, pero en catorce años no han cumplido con este mandato. Si no se establecen mecanismos reales y efectivos para el cumplimiento de la ley y de la rendición de cuentas, será muy difícil revertir el generalizado deterioro que sufre el aparato público de nuestro país.

Desterrar o reducir la ineficiencia y la corrupción es un deber de todos; cada uno de nosotros, desde el espacio que ocupamos, podemos poner nuestro grano de arena en esta labor. Si no participamos en esta noble tarea, no tenemos derecho a pedir cambios, y menos aún tendremos derecho a reclamar si un día se vuelca contra nosotros la destructora resaca producida por la ineficiencia y la corrupción. Muchas gracias.



Acto cultural en la inauguración del Congreso a cargo del Grupo Experimental de la Universidad de Costa Rica.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Paulo Andrés Friguglietti¹

El tema que nos convoca y al que voy a referirme en esta charla es el referido al derecho de acceso a la información pública como una herramienta de participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Y que entendida desde ese punto de vista es de un abordaje mas bien reciente, al menos en nuestra región Latinoamérica, reconociendo un lapso de desarrollo de entre 10 y 15 años, no mucho más.

Como primer punto a tener en cuenta es que se empiezan a involucrar y emplear en el diálogo de esta temática, de modo alternativo y muchas veces de modo confuso, y en el peor de los casos de modo inexacto, toda una serie de palabras y/o términos como son los de "transparencia", "acceso a la información pública", "rendición de cuentas", "participación ciudadana", "eficacia", "eficiencia".

Es por ello que vale la advertencia de que en muchas oportunidades y como mínimo, se incurre en un uso desordenado de estos términos, produciendo discordancias entre ellos, por lo cual no debería perderse de vista que cada uno entraña su concepto y significado propio.

Es necesario entonces estar atento a estas cuestiones conceptuales ya que cada una de estas palabras no son ni significan lo mismo, sino que con cada una de ellas referimos a estructuras jurídicas o administrativas diferentes o situaciones políticas diferentes.

Cada una de estas palabras han ido gestando a su vez diferentes agendas políticas desde los gobiernos de nuestra región en un lapso de no más de 20 a 25 años, agendas que luego fueron tomadas e impulsadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Debiendo reconocer incluso que en muchas ocasiones la construcción de estas agendas tuvo un origen inverso, es decir, se construyeron o impulsaron desde las organizaciones de la sociedad civil y luego fueron tomadas por los gobiernos.

1. Director Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fé, República de Argentina. Correo electrónico: pfriguglietti@santafe.gov.ar

Entre las agendas políticas más importantes que se construyen a partir de esta terminología tenemos la "agenda anticorrupción", las "agendas del buen gobierno" y las "agendas de calidad democrática"; y algunas de las políticas que conforman estas agendas integran el contenido de una frase que conocemos como la política de "lucha contra la corrupción".

Si bien es cierto y sabido por todos que la corrupción no es una situación nueva que afecta nuestras sociedades y sistemas políticos, y que tal vez tiene tanta antigüedad como la historia le reconozca no sé si decir al ser humano, pero si desde que el ser humano empieza a organizarse en sociedades y establecer vínculos económicos, lo que diferencia en la actualidad a este fenómeno, o lo que cambia a esta altura de las circunstancias es el hecho de su mayor percepción y a la vez, como el público o el ciudadano reacciona ante la corrupción.

En definitiva, el hecho de que la corrupción se haya instalado en la percepción ciudadana como un problema para las sociedades democráticas es el dato revelador en la actualidad, y es lo que genera que el público no solo empiece a percibir la existencia del fenómeno en términos negativos sino también a percibir y rechazar el daño que el mismo produce en sus vidas cotidianas.

Esta percepción del fenómeno empieza a generarse, y se ve además aumentada, a partir de la mayor cantidad de información a la que el público pueda acceder y a través de la cual se revele la existencia de corrupción o de indicios graves de situaciones de corrupción.

Entonces, lo que cambia en la actualidad es esta posibilidad de percibir, de advertir, de conocer la existencia de corrupción y el impacto que el fenómeno tiene en la vida cotidiana de las personas, teniendo como resultado la identificación y puesta en escena del fenómeno como un "problema público".

Esta situación ha dado como resultado que los Estados hayan puesto de manifiesto su preocupación por el fenómeno de la corrupción y se hayan suscripto dos convenciones específicas en la materia: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la ONU contra la corrupción. Entiendo que Costa Rica es parte de ambas convenciones, al menos de la interamericana estoy seguro, aunque entiendo que de la Convención de la ONU también; Argentina es parte de ambas convenciones.

Si analizamos estos textos vamos a ver que en sus preámbulos, los Estados signatarios manifiestan y se pronuncian en el sentido de que "están convencidos de que la corrupción so-

cava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral” y dicen además que están “persuadidos de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas” y que además se encuentran “preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción”.

Si nos preguntásemos a esta altura, como podría ser válido, si es necesario emprender unas políticas que se enmarquen dentro de lo que se denomina “lucha contra la corrupción”, se me ocurre pensar en principio que al menos desde un punto de vista normativo convencional, y teniendo en cuenta estas declaraciones que nuestros países formulan como partes integrantes pactos internacionales, deberíamos responder que pareciera que sí, y que no solo sería necesario sino que hasta deberíamos señalar que es obligatorio llevar adelante desde el Estado políticas de lucha contra la corrupción.

Sin embargo han existido teorías, que por lo general abordan el fenómeno desde un análisis económico, que han considerado en la década de los 60 y los 70, incluso algunas lo siguen haciendo, que la corrupción no es algo malo sino que es un estímulo positivo para la concreción de negocios dentro de los estados.

Por mi parte creo que es un fenómeno que debe ser atendido especialmente ya que sus efectos negativos, como lo presentaba el anterior expositor, merecen ser abordados con políticas específicas y activas, y para ello cabría una pregunta: ¿de qué hablamos cuando hablamos de corrupción?.

Como primer punto debemos tener en claro que cuando hablamos de corrupción podemos pensar en dos escenarios: podríamos pensar o hablar de la corrupción a partir de la identificación de “casos concretos” de corrupción. Seguramente a ustedes se le vendrán a la mente casos que puedan haberse producido o estén en discusión en su país o podríamos pensar o hablar en otros términos. Esto es, podríamos hablar ya no de casos concretos sino del “problema de la corrupción” o de la corrupción como fenómeno.

Es claro que la temática de la corrupción se instala públicamente a partir de los casos concretos de corrupción, e incluso no de cualquier caso, sino de casos que llegan a adquirir la calidad de escándalos públicos, escándalos en términos de publicidad, de impacto en el público, que por lo general son casos graves de corrupción y en donde lo que logra muchas veces darle esa entidad de escándalo público es la figura del denunciante.

Muchas veces estos denunciantes pueden ser periodistas prestigiosos o reconocidos en la lucha contra la corrupción, en la lucha contra la promoción de valores éticos, o funcionarios o políticos con las mismas características de los partidos opositores al partido que gobierna. Es a partir de esa situación, es decir, de la denuncia de casos concretos que se convierten o logra adquirir el status de escándalos públicos, como la temática se puso a consideración del gran público a través de los medios masivos de comunicación.

Desde esos lugares, digamos, desde ese lugar, empieza en la mayoría de los casos a ponerse en la agenda pública el tema de la corrupción, desde la publicidad de "casos concretos" en donde la expectativa del público es la de una sanción al eventual responsable.

En un estadio posterior del análisis de la temática, empiezan a aparecer otro tipo de actores sociales a hablar del tema como pueden ser los expertos en la materia, las universidades, los centros académicos, las organizaciones de la sociedad civil, y empiezan estos nuevos actores a enfocar la temática de la corrupción ya no solamente desde el punto de vista de un caso concreto que ha alcanzado la calidad de un escándalo público o no, si no que empiezan a tocar el tema de la corrupción como un fenómeno, es decir, se empieza a hablar en este caso del "problema de la corrupción".

Es ahí donde comenzamos a salirnos de la idea única de visualizar la corrupción como casos aislados y empezamos a pensar la corrupción como un problema cuyo análisis debe ir más allá de los casos concretos y su eventual sanción. Y este es un aspecto fundamental para no quedarnos dando vueltas solo en el caso concreto.

Es fundamental salirnos de esa trampa del análisis de la corrupción basada solamente en la mirada del caso ya producido, y entrar a pensar que la corrupción es un fenómeno que requiere ir mucho más allá en su análisis, y que debe ponerse la mira también en identificar los escenarios que generan las condiciones propicias para que se produzcan actos de corrupción, y que por lo tanto el análisis de este aspecto de la temática debe ser diferente al análisis que hacemos de un caso concreto.

De lo contrario, lo único que estamos haciendo es pensando en un funcionario preso, y creemos inocentemente que con eso se termina el problema de la corrupción.

Entonces, podríamos pensar en que la lucha contra la corrupción reconoce por lo menos dos vertientes de actuación. El

primer enfoque y que todos conocemos son las políticas de persecución y de sanción respecto de un caso concreto de corrupción, donde los que intervienen son los órganos con competencia sancionatoria dentro del Estado y hay una expectativa de determinar quién es el responsable y posteriormente, mediante esa determinación de responsabilidad, la expectativa de la aplicación de una sanción penal.

Aquí la expectativa del público es ver a una persona presa. Ahora bien, lo que se advirtió de hace tres décadas a esta parte es que esta línea de trabajo en términos de lucha contra la corrupción era por sí sola absolutamente insuficiente. Ello no implica decir que no sea necesario que haya una investigación de los casos concretos y mucho más necesario que haya sanción tras una investigación de ese caso si es que se ha determinado la responsabilidad.

Pero no tengan dudas de que en términos de análisis de la corrupción como problema y cómo fenómeno, plantearse una política de lucha contra la corrupción estrictamente desde el punto de vista de la persecución y de la sanción, trabajando solamente con casos concretos como insumo, es de una insuficiencia manifiesta debido al modo en que se generan los grandes casos de corrupción.

Cuando un funcionario pacta con un particular un negocio de corrupción no salen a contarle al mundo que han acordado un soborno, un negocio ilícito. Y sumado al hecho de la ocultación del negocio y de que el mismo se produce en las sombras, si el sistema contienen deficiencias de control y e incentivos para la comisión de este tipo de actos, es muy probable que haya un escenario favorable para la comisión de actos de corrupción y nadie se entere.

Es además por esta misma razón, de las características de cómo se produce el acto de corrupción, que es muy difícil sino imposible poder medir cuanta corrupción real hay en un país. Ustedes pueden verlo en los índices de transparencia internacional, pero los índices de transparencia internacional solamente miden la percepción de la corrupción que hay en un país, no miden cuál es la corrupción real. No se puede saber cuál es este dato porque lo único que conocemos en términos de corrupción real en un país son aquellos casos que salen a la luz.

¿Por qué salen los casos a la luz? Por cuestiones muy particulares, a veces aleatorias, como incluso pueden ser situaciones de delación de quienes han quedado disconformes o fuera del negocio, todo lo cual pone de manifiesto una deficiencia en términos de sistemas de detección de casos de corrupción en un país.

En realidad no sabemos si los casos concretos de corrupción que conocemos son todos los que hay o son apenas la punta de un iceberg. Entonces, enfocar la lucha contra la corrupción exclusivamente desde una política de persecución y de sanción, es decir, donde el insumo de trabajo es el caso concreto de corrupción, y donde lo que se pone en juego exclusivamente es la moral y la ética de los funcionarios públicos es, vuelvo a repetir, totalmente insuficiente.

Centrarnos en ese tipo de políticas de lucha contra la corrupción es reconocer que estamos trabajando solamente con lo que conocemos y que estamos abordando el fenómeno solo desde el aspecto de la moral y la ética del funcionario, en donde lo único que queremos es sancionar a este funcionario corrupto porque lo consideramos que no tiene la ética ni la moral necesaria para ocupar un cargo público. Entonces, ¿en qué estamos pensando? Estamos pensando en que sacamos a Juan y ponemos a Pedro, porque Pedro es una persona con la moral y la ética que nos van a asegurar la inexistencia de actos de corrupción de su parte. Ahora ¿cómo sabemos eso? No lo sabemos, pero aunque sepamos que Pedro es una persona con la ética y la moral suficiente e incluso podamos ver su currículum o sus antecedentes y ello nos de una pauta en ese sentido, y lo ubicamos en el lugar que ocupaba Juan, el anterior político corrupto, lo que estamos haciendo en todo caso es cambiar una persona, es cambiar A por B con un criterio seguido estrictamente desde la moral y la ética.

Y lo que se desprende de este tipo de acciones es que lo que no estamos haciendo es revisar, analizar cual es el sistema organizacional o procedimental del cual la persona acusada de un acto de corrupción pudo servirse o verse incentivado para cometer esos actos de corrupción. Es decir, sacamos a Juan y ponemos a Pedro, pero el sistema sigue igual. No tocamos los sistemas, no miramos las causas.

Es ante esta evidencia que aparece hace aproximadamente tres décadas, una nueva visión o una nueva línea de trabajo en términos de lucha contra la corrupción, un **segundo enfoque**, constituido por las políticas de prevención de la corrupción. Aquí la visión ya no es ni moral ni ética, si no que la visión es sistémica y sobre lo que se trabaja ya no son casos concretos de corrupción sino sobre el escenario de los incentivos que puedan existir dentro de la administración pública, dentro de las estructuras y/o sistemas del estado, y que facilitan la comisión de actos de corrupción. Incentivos que pueden estar tanto en los diseños procedimentales como en los diseños de las estructuras organizacionales. En definitiva, el objeto de trabajo de estas po-

líticas son los incentivos que allí pueda haber para cometer actos de corrupción.

Es decir, se trabaja sobre la falla de los sistemas, se analizan sistemas para ver cuáles son los incentivos que tientan a un funcionario para que pueda cometer actos de corrupción con mayor facilidad.

Si yo soy un gobernante corrupto les puedo asegurar que voy a querer que la política de lucha contra la corrupción se centre solamente las políticas de persecución y sanción, o sea, quiero que me cambien un funcionario por otro, pero de ninguna manera que modifiquen el sistema.

Cuando entramos en la otra línea de trabajo propuesta y que son las llamadas políticas de prevención, donde lo que se analizan son los sistemas y dentro de ellos se trata de detectar sus incentivos para la comisión de actos de corrupción, lo que analizamos allí es el "problema de la corrupción", el fenómeno de la corrupción.

Se trata de desarrollar y aplicar en esta línea de trabajo políticas de prevención que pueden resultar más eficaces, ya que lo que se intenta es establecer pautas legales o administrativas que eviten o hagan más difícil la existencia de las condiciones que facilitan la proliferación de este fenómeno, o bien que las eliminen, asimismo la creación de mecanismos que tiendan a la detección de actos de corrupción o al descubrimiento de indicios que puedan llevarnos al descubrimiento de actos de corrupción.

Como dijimos se trabaja sobre los incentivos que promueven un escenario favorable para la comisión de actos de corrupción, entre los que podemos mencionar:

- Ausencia de estímulos al apego a las normas y valores.
- Debilidades en los sistemas procedimentales, organizacionales y de control.
- Ausencia de sanciones eficaces.
- Ausencia, dispersión y desactualización normativa.
- Opacidad – falta de transparencia.

Y las políticas de prevención de la corrupción actúan diseñando y promoviendo la implementación de políticas públicas que mitiguen dichos escenarios, entre los cuales la transparencia opera como remedio de uno de esos escenarios que son aptos para la proliferación de actos de corrupción como lo son los escenarios de opacidad y falta de transparencia. Y de allí que la

transparencia se constituya **como eje temático en la agenda anticorrupción** (la transparencia no era un aspecto que antes preocupara en demasía y como un factor importante en las políticas de lucha contra la corrupción ya que se trabajaba solo con casos concretos, esperando que apareciera el caso).

Luego puede advertirse que si por transparencia entendemos un escenario en el cual el ciudadano puede ver hacia adentro del Estado, si no tenemos normas de acceso a la información pública, ese escenario quedará limitado a lo que el Estado quiera mostrar, y por lo tanto será fácilmente manipulable.

En cambio, la regulación y el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitirá que la "medida de la transparencia" esté en manos del ciudadano.

A su vez el Estado puede verse como sujeto pasivo o activo en relación con el derecho de acceso a la información pública; en el primero de los casos el Estado es requerido de información y deberá dar una respuesta al ciudadano en los términos que la regulación legal del derecho le indique; mientras que en el segundo caso, el Estado brinda información en forma pro activa, es decir, sin necesidad de que se lo pidan, a través de medios masivos de publicidad de modo que cualquier persona en cualquier momento pueda acceder a dicha información. Esto determina a su vez un núcleo mínimo de transparencia que además, y para hacer esto obligatorio, debería estar establecido en una norma, dando por resultado lo que se conoce como normas de "transparencia activa".

Forma parte del título de esta conferencia el supuesto de que el derecho de acceso a la información pública opera como un instrumento de prevención de la corrupción. Para entender este concepto hay que hacer una diferenciación preliminar y es que el derecho de acceso a la información puede verse desde dos puntos de vista desde el plano de lo jurídico: como un derecho individual y como un derecho colectivo.

Como "derecho individual" implica la pretensión de acceder a una información respecto de la cual se tiene algún tipo de legitimación, ya sea un interés legítimo o un derecho subjetivo, y su acreditación será un presupuesto esencial para poder ejercer el derecho. Esta forma de reconocer el derecho como un derecho individual, no estaba mayormente discutida. Menos aun estaba discutido el ejercicio de este derecho cuando a través del mismo se pretendía acceder a información que era propia del peticionante, pretensiones que suelen canalizarse a través de la denominada acción de *habeas data*.

Pero su configuración como herramienta de prevención y lucha contra la corrupción se da en realidad cuando el derecho de acceso a la información pública es reconocido a la vez como un "derecho colectivo". Aquí partimos del presupuesto de que la información en poder del Estado es un bien público, y en consecuencia es de propiedad del ciudadano, quien por ese mismo hecho no necesita acreditar ningún tipo de legitimación para poder acceder a la información.

No se requiere en este caso acreditar legitimación alguna; la legitimación para el acceso a la información en poder del Estado se la otorga su propia condición de ciudadano, llegando más adelante incluso y en nuestro sistema interamericano, a definirse como un derecho humano fundamental en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, del año 2006.

A partir de este reconocimiento, el derecho de acceso a la información pública se transforma en un instrumento en manos de los ciudadanos para conocer todo lo que sus gobernantes hacen y cómo lo hacen. Es decir, se puede conocer cómo se gestiona, echar luz sobre la misma y en consecuencia controlarla, o al menos poder manifestarse con fundamento sobre el modo de administrar.

¿Y qué es la corrupción? Podríamos decir, dentro de las múltiples definiciones que existen de este fenómeno, que el acto de corrupción pública (porque existe también la corrupción en el sector privado) consiste en el uso de una posición dentro de la estructura estatal, por parte de un funcionario público, para la obtención de un beneficio ilícito para sí y/o para un tercero vinculado a él. Se trata siempre de un acto oculto, que se produce en las sombras, donde en apariencia no hay rastros ni una víctima concreta: "*la corrupción es un hongo que crece en la oscuridad*" afirma Moreno Ocampo.

Podríamos decir que la información es la luz que impide que ese hongo crezca y el derecho de acceso a la información pública es el instrumento jurídico, puesto a disposición de la ciudadanía, para que a través de su participación y del consecuente ejercicio de ese derecho se puedan poner de manifiesto los indicios y/o los rastros de un posible caso de corrupción, o de mala administración, o de escenarios proclives a la comisión de actos de corrupción.

Por su parte, las políticas de transparencia activa pueden también convertirse en una herramienta de prevención de la corrupción cuando el propio Estado decide utilizarlas como tal y determinar estratégicamente qué tipo de información publicar

para el conocimiento del público, como por ejemplo: información sobre ejecución presupuestaria, publicidad oficial, contrataciones públicas, subsidios estatales y declaraciones juradas de funcionarios públicos.

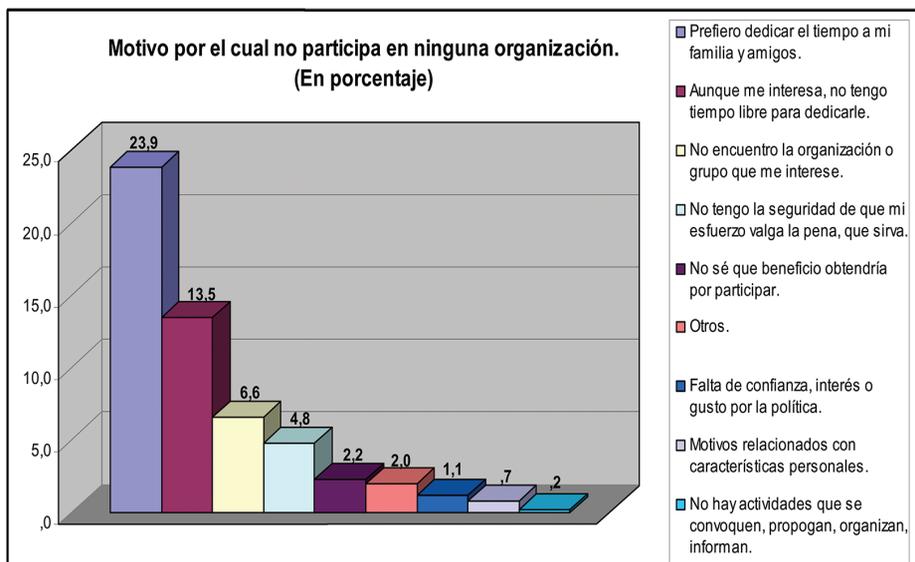
Ahora bien, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho colectivo, y por ende como un instrumento de prevención de la corrupción, es una condición necesaria pero no suficiente: se requiere de la efectiva PARTICIPACIÓN CIUDADANA a través de la cual se haga uso de ese instrumento. Esta participación encuentra reconocimiento expreso en el propio texto constitucional de Costa Rica como lo es el texto del artículo 9 de la Constitución que dice *"El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo ... lo ejercen el pueblo y tres poderes ..."*

Pero lograr esta participación no es una tarea fácil ni es algo que efectivamente se produzca a menudo. Los datos obtenidos de una encuesta nacional sobre participación ciudadana (Argentina ²) lo demuestran: la encuesta incluyó más de 18.000 casos, relevados en 47 municipios que representan 10 millones de personas, y algunos de los resultados en lo que nos interesa fueron los siguientes:

- Una abrumadora respuesta a favor de la participación.
- Luego solo el 36,66% participaban en algún tipo de organización.
- De ese 36,66% que efectivamente participaba, el 50% lo hacía en organizaciones religiosas y en un segundo lugar, en cooperativas escolares.
- Sólo el 3,4% de ese 36,66% había militado ó militaba en partidos políticos.
- Por último, la inmensa mayoría indicó que no estaba en condiciones de participar.

Podríamos ver en el cuadro siguiente las causas de esa no participación:

2. Datos presentados por el Dr. Oscar Oszlak en el Seminario Internacional sobre Acceso a la Información Pública, realizado en la ciudad de Rosario, Argentina, el 8 de noviembre de 2012, tomado de un trabajo reslizado por Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (Estado Nacional) en el marco del Programa de Auditoría Ciudadana (PAC)



Y podríamos preguntarnos cuál sería la razón por la cual un ciudadano se vería incentivado a utilizar el acceso a la información pública como modo de controlar la corrupción, y sería una pregunta que requeriría un análisis exhaustivo que no permite el tiempo de esta exposición.

Sin embargo, parece intuitivo la necesidad de que esta participación exista. De hecho, el artículo 13 de la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC) indica: *"Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas ... **para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción** ... Esa participación debería reforzarse con medidas como garantizar el acceso eficaz del público a la información"*.

Se ve claramente como dicho artículo, que forma parte de nuestros ordenamientos jurídicos, pone de relieve la importancia y la obligación del Estado de fomentar la participación ciudadana, y además dice que en relación a la herramienta que venimos analizando debe garantizarse un acceso EFICAZ a la información.

Esa eficacia, que como objetivo pretende el texto convencional, será sin duda un incentivo para la participación del público en el ejercicio del derecho de acceso a la información, como

parte de una estrategia tendiente a fomentar el control social de la gestión de un gobierno a modo de lucha contra la corrupción.

De allí pueden extraerse otras conclusiones tales como que la ley por sí sola es insuficiente, y que sin políticas de implementación y fiscalización que garanticen el ejercicio del derecho, un texto legal se convierte en letra muerta.

Ya en este sentido ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "RADILLA PACHECO vs. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (sentencia de fecha 23 de noviembre de 2009) quien ha dicho que "...no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento. También se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. En consecuencia, la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención ..." (párrafo 338).

Esto nos pone frente al tema de la "implementación" de las normas, y como a través de la implementación podemos convertir a una norma de conducta en una POLÍTICA PÚBLICA, que en el caso que venimos analizando implicaría generar desde el Estado las condiciones materiales y culturales que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Y sin duda, y dentro de un proceso de implementación de la normativa que regula el modo de ejercer el derecho de acceso a la información pública, **los archivos juegan un rol esencial**, ya que:

- Las normas de acceso a la información reconocen en su mayoría la necesidad de que los sujetos obligados cumplan con el principio de accesibilidad.
- El cumplimiento de este principio se facilita o se logra de acuerdo a la eficiencia y eficacia en la gestión documental en relación a la búsqueda de la información.
- Es aquí donde el Archivo como institución ES UN ACTOR que tiene una tarea primordial para asegurar un aspecto esencial en el proceso de implementación y buen funcionamiento de los sistemas de acceso a la información pública.

Es decir, los archivos deben facilitar la búsqueda de la información en sus dos dimensiones: 1) externa, es decir, por parte del ciudadano; 2) interna: por parte de la administración. Y además, a través de las acciones que componen un programa de gestión documental, y en relación con los sistemas de acceso a la información pública, se logran otros resultados no menos importantes como son:

- Minimizar el riesgo de la inexistencia de la información, a partir de su conservación.
- Construir los índices de información existente, poniéndolos a disposición del público en la web.

Todo ello conlleva a garantizar el principio de accesibilidad como ya dijimos antes.

En consecuencia, es necesario pensar en ambos sistemas, el archivístico y el de acceso a la información pública, como dos sistemas que deben estar íntimamente relacionados e interactuar entre sí. Para ello debemos construir los modelos institucionales que hagan ello posible y a través de las acciones de cooperación y coordinación, incorporar a los archivos como actores centrales de los procesos de implementación de los sistemas de acceso a la información pública.

Todo ello solo será posible con voluntad y convencimiento político. Es necesario lograr el desarrollo de una política de implementación y fiscalización de la normativa de acceso a la información pública, y su consecuente transformación en una "Política Pública", importará un indicador de que estamos frente a un gobierno dispuesto a someterse al control ciudadano; y un gobierno que se somete al control ciudadano es un gobierno ajustado a derecho en esta materia.



Cristina Ramírez Chavarría, Ministra de Justicia y Paz, quien impartió la conferencia inaugural.

LA DEFENSORÍA Y LA TRANSPARENCIA COMO COMPONENTE ESTRATÉGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA

Guillermo Bonilla Almanza¹

En el artículo 1 de la Ley N° 7319, se establece que la Defensoría de los Habitantes de la República (en adelante DHR) es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes. Esto implica que velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del derecho. Además, deberá promocionar y divulgar esos derechos.

La Defensoría es un órgano cuya misión, por un lado, es controlar el buen ejercicio del poder de la Administración, y por otro, tutelar los derechos de las y los habitantes. La Sala Constitucional ha reconocido el papel que juega la Defensoría cuando ha manifestado lo siguiente: *"el Ombudsman moderno tiene en realidad –cuantitativa y cualitativamente- una función doble: supervisar el funcionamiento de la administración en virtud de los poderes que el Parlamento le ha concedido y defender los derechos y los legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella"*. Esto en otras palabras significa que la Defensoría está llamada a salvaguardar los intereses de los ciudadanos, asegurándose que la administración marche de conformidad con la ley, en forma eficiente y con efectividad; de ahí que varios autores la califican de *"guardián del buen comportamiento de la Administración Pública"* (Voto n° 7730-2000).

Este espacio de acción, no sólo significa la lucha constante para no permitir el agobio de los ciudadanos cuando se enfrentan a los abusos de una administración pública burocratizada e insensible ante sus requerimientos, sino también a la realidad del país. Se ha perdido confianza en la institucionalidad y los líderes han perdido credibilidad y capacidad de negociación y existen dificultades en el modelo educativo. Además el colapso de la infraestructura vial está afectando la calidad de vida de las y los habitantes, la convivencia pacífica, la seguridad y la competitividad.

Es difícil reconocer que el país ha perdido identidad y una parte importante de confianza que otrora existía entre los individuos y organizaciones públicas y privadas.

1. Coordinador de Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes. Correo electrónico: gbonilla@dhr.go.cr

La DHR comparte la visión de que las organizaciones son parte de una célula social, es decir, están insertadas en la sociedad y no pueden permanecer ajenas a ella. En esta interrelación de beneficio mutuo se requiere una relación de confianza, visualizada como un valor fundamental en la convivencia humana. Cuando esta es alta, existen mayores posibilidades de éxito en el desarrollo de actividades públicas o privadas, todo lo cual está íntimamente relacionado con la credibilidad, la reputación y la colaboración de y entre los individuos. Otro aspecto importante es el efecto multiplicador que significa realizar acciones en favor de la colectividad, ya que eso podría inspirar a otros individuos u organizaciones a realizar propuestas que fortalezcan la confianza.²

INSTRUMENTOS QUE PROMUEVEN LA TRANSPARENCIA

El principio de transparencia de la ISO 26000 establece que una organización debería ser transparente en sus decisiones y actividades que impactan en la sociedad y el medio ambiente. Por eso se insiste en que una organización debería revelar de forma clara, precisa y completa y en un grado razonable y suficiente la información sobre las políticas, decisiones y actividades de las que es responsable, incluyendo sus impactos conocidos y probables sobre la sociedad y el medio ambiente.

Quizá por ello la confianza es clave dentro de los principios de responsabilidad social como uno de los valores que las organizaciones, públicas y privadas, deben desarrollar con más perseverancia para fortalecer su reputación y acrecentar su credibilidad.

En esta guía de mejores prácticas de Responsabilidad Social, entre otras cosas, se menciona que la organización debería ser transparente en cuanto a:

- La manera en que se toman, implementan y revisan sus decisiones, incluyendo responsabilidades y formas de rendir cuentas.
- Las normas y criterios frente a los cuales la organización evalúa su desempeño en relación con la responsabilidad social.
- Origen y aplicación de sus recursos financieros.
- Los impactos conocidos y probables de sus decisiones y actividades en sus partes interesadas, la sociedad, la economía y el medio ambiente.

2. *The Speed of Trust. The One Thing That Changes Everything.* Stephen M. Covey. www.speedoftrust.com

Estas y otras cosas fortalecen nuestra posición de que la transparencia se debería conceptualizar como el resultado de buenas prácticas de acceso a la información, de rendición de cuentas y participación ciudadana. A partir del 23 de noviembre del 2004, la Defensoría se impuso el compromiso de crear la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) con el fin de contribuir en la implementación de esas buenas prácticas, producto de las muchas denuncias interpuestas por las y los habitantes y considerando que la institución ha insistido en la necesidad e importancia de garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información,

Dicho compromiso público, aún vigente, está en función de promover la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción mediante acciones concretas, cuyo objetivo está enfocado en visibilizar el modo en que se administran los recursos públicos. Se visualizó que mediante una decisión voluntaria, la gran mayoría de las instituciones públicas compartieran información de interés público con las y los habitantes, divulgando de manera comprensible, actualizada y transparente -entre otros rubros- ingresos, gastos, inversiones, planillas, proveedores, compras, contrataciones y acuerdos, de manera que el Estado y la sociedad civil, hicieran efectivo el derecho a observar y evaluar las decisiones y conductas de las y los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente, como complemento a la RIT y producto de la coordinación entre varios órganos del Estado, entre ellos la DHR, se ha venido trabajando en un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública. Esto mediante una Comisión Interinstitucional de alto nivel, en la cual participaron la Primera Vicepresidencia de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Procuraduría General de la República (RGR), el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Poder Judicial, Gobierno Digital y, como se indicó, la DHR. En esta propuesta normativa, se incluye un apartado respecto a la información de publicación de carácter obligatorio, en cuya fiscalización, se propone la participación de la Defensoría de los Habitantes.

Este esfuerzo forma parte de la iniciativa multilateral denominada Alianza para el Gobierno Abierto, conformada por distintos países con el compromiso de modernizar el aparato estatal, bajo tres conceptos trascendentales como son la transparencia, colaboración y participación, todo lo cual se desarrolla por medio de cuatro objetivos:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
2. Apoyar la participación ciudadana.
3. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones.
4. Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluyó la propuesta de establecer un Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que ha venido elaborando la Defensoría y que ha sido puesto a consulta con distintos sectores de la academia, sector productivo y sociedad civil. Esto en estricto cumplimiento de las funciones, objetivos y atribuciones que la DHR, como órgano encargado de fiscalizar, controlar y monitorear las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público y teniendo presente los siguientes objetivos específicos:

- Contar con información actualizada que sirva como base para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses.
- Funcionar como un instrumento de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA TRANSPARENCIA EN COSTA RICA

En varios informes anuales de la Defensoría se ha reiterado que la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, ha constituido un factor común que se encuentra presente en una buena cantidad de situaciones en las que la Defensoría se ha visto obligada a denunciar violaciones a la legalidad y a los derechos de los habitantes ocasionadas por acciones u omisiones de la Administración.

La transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa básica para el buen funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el examen constante de ese proceder constituya un elemento esencial para la legitimidad del sistema. Se trata de un principio fundamental de actuación de los órganos públicos que encuentra su fundamento normativo

en los artículos 11 y 30 de la Constitución Política y que se basa en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al primer componente -el respeto a la legalidad- el artículo constitucional citado establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas".

De este mandato constitucional se deriva la subordinación de los órganos públicos y sus funcionarios al ordenamiento jurídico, el cual están en la obligación de respetar. Ello implica, entre otras cosas, el deber de aplicar con diligencia los procedimientos que regulan su actividad, el respeto a las reglas de la ciencia y la técnica y a los principios de justicia, lógica y conveniencia, la administración cristalina y eficiente de los fondos públicos y la sujeción del accionar administrativo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con el segundo componente -la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes-, el artículo 30 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado."

Al desarrollar el contenido de este artículo, la Sala Constitucional indicó mediante el voto N° 561-94 que esta "normativa tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal de-

sempañ en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos”.

Resulta indispensable reafirmar el derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la cosa pública con información fehaciente, lo cual les permitirá intervenir en los procesos de toma de decisiones con la seguridad de quien tiene en sus manos la información veraz y necesaria. El tercer componente de la transparencia se relaciona con la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al interpretar los artículos 9, 10, 121, 140 y 152 de la Constitución Política, la Sala Constitucional señaló que estas normas “asignan funciones especializadas a diferentes órganos -Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país” (voto N° 4091-94).

Lo anterior también está íntimamente relacionado con el articulado de varios instrumentos de derecho internacional público que el país ha ratificado con el claro propósito de combatir la corrupción. Los principales instrumentos son la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ciacc) de la Organización de Estados Americanos, (OEA) y su mecanismo de seguimiento e implementación conocido como Mesicic, así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Cnucc), oficializadas en los años 1996 y 2006 respectivamente. Estos instrumentos internacionales -por su índole- adquieren fuerza superior a la ley local y esto implica el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por libre voluntad. Es lo que se conoce como cláusula “*Pacta Sum Servanda*”; es decir, los tratados internacionales se firman y ratifican para ser cumplidos.

La aspiración por alcanzar la gobernabilidad democrática se debe apoyar de manera importante en el sometimiento de los órganos de la Administración a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos fundamentales de la población. Después de todo, estos mecanismos se constituyen en garantías de legitimidad y eficacia al erigirse en instrumentos que supervisan la capacidad de las autoridades públicas para canalizar las demandas de los habitantes.

En síntesis, la transparencia en el ejercicio de la función pública exige una actitud responsable en el cumplimiento de los deberes legales y el respeto a los mecanismos previstos para garantizar los derechos e intereses de los habitantes, además de un compromiso ineludible con la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes aprovecha la presentación de sus informes para alzar su voz y denunciar públicamente actuaciones de varias instituciones del sector público que no sólo desprecian el ejercicio de la participación ciudadana sino que lo desafían abiertamente con la adopción de medidas que van en franca contradicción con los derechos e intereses de la colectividad.

ASPECTOS CLAVES PARA LA TRANSPARENCIA

Los tiempos cambiaron, la gente observa y siente no sólo que tiene derecho de acceso a la información pública, sino que está consciente de exigir la aplicación de ese derecho. Es decir, deja de ser un sujeto meramente pasivo de la acción estatal y promueve el cambio necesario en el ejercicio del poder de las autoridades públicas con el interés superior de que continúen plenamente legitimadas como actores de una función representativa de los intereses colectivos de la ciudadanía.

El trabajo de la DHR también apunta hacia un Estado eficiente y productivo apoyado en las tecnologías de información, tomando en cuenta que esto permite un mayor acercamiento de diferentes actores tanto del sector público, sector productivo y sociedad civil, con herramientas creadas para potenciar la innovación, cuyo objetivo debería centrarse en una gestión pública eficiente, ágil y transparente, pero sobre todo, efectiva y cercana al ciudadano.

Desde hace ya varios años, en el mes de setiembre, bajo el lema "**Transparencia como estrategia contra la corrupción**" y en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, la DHR ha organizado diferentes eventos en los cuales ha expuesto una amplia gama de temas por parte de expertos nacionales e internacionales, entre los cuales se pueden mencionar la necesidad de un "**Sistema Único de Compras Públicas en Línea**" y, más recientemente, la "**Necesidad de un Acceso Equitativo a la Información Pública**". Esto último con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, el Consejo Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y el Colegio de Profesionales en Ciencias

Económicas de Costa Rica (CPCECR). Cabe indicar que la invitación a estas actividades ha sido dirigida no sólo a funcionarios públicos sino también a organizaciones de la sociedad civil y al sector empresarial. Para el presente año este foro está enfocado alrededor de la temática de: "Transparencia y la Alianza para el Gobierno Abierto" y "Medio ambiente y corrupción".

Los esfuerzos de la DHR han tenido un buen grado de aceptación en distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, resulta de la mayor importancia la búsqueda de mayores consensos y articulaciones entre órganos de control, otros organismos gubernamentales, sector productivo y organizaciones de la sociedad civil, para consolidar una estrategia país en la lucha contra la corrupción, aprovechando los principios de la responsabilidad social y del buen gobierno, en todo lo cual la transparencia cumple un rol preponderante.

VARIABLES E INDICADORES PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA

Ante la ausencia de un mecanismo de medición de la transparencia, la Defensoría de los Habitantes está construyendo un Índice de Transparencia del Sector Público costarricense (ITSP). El abordaje metodológico de la propuesta del ITSP elaborada por la DHR, se ha desarrollado a partir de la conceptualización que hemos llamado amplia de la transparencia, definida anteriormente como el resultado de buenas prácticas de accesibilidad y publicidad de la información, mecanismos de control interno y evaluación de resultados, rendición de cuentas y la participación ciudadana en la fiscalización de los asuntos públicos. Todos ellos son elementos interdependientes y condicionados entre sí.

Partiendo de esta conceptualización, el ITSP se ha planteado en una gran dimensión sobre **Accesibilidad de la información y rendición de cuentas**, así como de 14 variables y 22 indicadores, según su nivel de especificidad. Dicha dimensión agrupa las variables e indicadores relacionadas con la facilidad que tienen las y los ciudadanos para estar informados del quehacer de la institución.

Es evidente que a mayor visibilidad y apertura de la gestión y las decisiones institucionales por parte de los y las habitantes, más y mejor capacidad de control y fiscalización de estos sobre las instituciones y, consecuentemente, menor la posibilidad de que se presenten casos de corrupción. La mayor parte de los indicadores que componen esta propuesta se relacionan con la información que las instituciones ponen a disposición pública a través de la página web oficial así como el uso de otras tec-

nologías de la información y la comunicación. Este enfoque se justifica, como bien se señala en la Estrategia Digital de Costa Rica "porque en los sitios web es en donde mejor se integran, de manera modular y eficiente múltiples TICs para proporcionar información y atender de manera ágil y adecuada a los usuarios y demás actores interesados." (2008, p.48).

Se observa una oportunidad de aprovechamiento de este tipo de herramientas para que las organizaciones públicas potencien su capacidad de rendir cuentas y de cumplir cabalmente con el principio de publicidad de la información pública. En particular las TIC ofrecen oportunidades únicas para:

1. Publicar y ofrecer acceso amplio, eficiente, oportuno y fácil a información pública
2. Visibilizar procesos administrativos en áreas sensibles (tipo contratación y adquisiciones, concursos, concesiones, fijación de tarifas y tasas)
3. Brindar avisos y una atención pronta, interactiva y personalizada a los usuarios, con seguimiento del procesamiento y estadísticas para mejora continua del servicio.
4. Consultar al ciudadano y a los usuarios.
5. Promover la discusión y la participación de los ciudadanos en decisiones y evaluaciones de política pública" (Ibid, p. 15-16)

También es de capital importancia recordar lo señalado sobre este tema por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en tanto establece claramente que:

"Una de las medidas cuya efectividad sale de toda discusión consiste en hacer pública de oficio la información con la que cuenta el Estado. No cabe duda que la creación de páginas de Internet en las que las personas puedan fácilmente conseguir la información con las que cuentan las dependencias estatales constituye un mecanismo sencillo para los Estados, de forma tal que puedan facilitar el acceso y cumplir con la obligación de regirse por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información en poder del Estado." (2007, p. 40.)

A pesar de esta oportunidad manifiesta que brindan las tecnologías de información y comunicación -específicamente Internet- para transparentar la gestión pública, la mera existencia de

una página web no se puede considerar como una garantía por sí misma del derecho de las personas al acceso a la información pública. Es preciso realizar una evaluación crítica sobre qué tanto rinden cuentas y publican información de interés público las instituciones a través de estas herramientas. Esto es precisamente lo que se pretende con esta iniciativa.

Finalmente, es importante dejar claro que la publicación de cierta información en las páginas web institucionales, no releva a las instituciones de su responsabilidad de responder todas y cada una de las solicitudes de información. Es decir, los medios digitales se deben considerar como uno de los medios válidos para rendir cuentas y publicar información, pero no el único ni exclusivo, máxime si se considera que no todos los habitantes tienen acceso a Internet.

LA TRANSPARENCIA Y SU IMPORTANCIA EN LAS ALIANZAS PÚBLICO Y PRIVADAS

El desarrollo de un país debe analizarse desde un enfoque sistémico cuyo escenario debiera contemplar los principales actores identificados, principalmente, en la sociedad civil, el sector productivo y sector gubernamental. Una participación y comunicación tripartita tendría mayor posibilidad de éxito que si se ponen de acuerdo únicamente dos de estos sectores de la sociedad. En la coyuntura actual del país no es recomendable propiciar el origen de sospechas, producto de acuerdos en los cuales únicamente participen autoridades estatales y del sector productivo dejando por fuera a representantes de la sociedad civil. También sería lamentable dejar por fuera al sector productivo, cuyo aporte a la sociedad tiene relación directa con la generación de empleo y crecimiento económico y social del país.

Se debe insistir en que ningún país, dentro de la filosofía del Estado de bienestar, podría alcanzar niveles de desarrollo importantes sin las relaciones, los acuerdos o pactos entre sector privado, Estado y sociedad civil.

Resulta urgente un Estado transparente, ágil, eficiente y efectivo, además de un sector productivo respetuoso de los derechos humanos y, en ambos casos, anuentes al escrutinio público, todo con miras a establecer las alianzas que permitirían avanzar hacia la obtención de mayor riqueza colectiva. Esto significa ir más allá de las políticas de gobierno para trascender a las políticas de Estado, de manera que podamos posicionarnos más allá del corto plazo en temas estratégicos como: infraestructura, educación, salud, empleo y medio ambiente.

Un punto que no podría quedar al descubierto se relaciona con la respuesta a la interrogante: ¿para qué transparentar y hacia quién está dirigido? Esto considerando que ya no se trata de justificar responsabilidades individuales sino la responsabilidad colectiva en la búsqueda de un mayor y mejor desarrollo. La experiencia ha demostrado que resulta más fácil y sostenible crear riqueza social si hay un involucramiento de los distintos actores de la sociedad.

Esto tiene relación directa con las lógicas relaciones interpersonales, a nivel local y nacional en cuyo contexto deberían quedar suficientemente claras las responsabilidades y los roles que corresponden a cada una de las partes. En palabras muy puntuales, y en la actual coyuntura, estamos ante un asunto de co-responsabilidad en quizás el mayor esfuerzo colectivo para devolver a la sociedad un elemento esencial -venido a menos, tal y como se mencionó anteriormente- como es el caso de la confianza que podría verse beneficiada con procesos y acciones de transparencia, todo lo cual visualizamos como un fortalecimiento en la configuración de una sociedad más igualitaria, equilibrada y con mayor posibilidad de éxito, en donde se descarten las promesas vacías que están afectando sensiblemente nuestro sistema democrático.

Estos retos nos motivan para realizar los mayores esfuerzos con miras a propiciar, aún más, los esfuerzos no sólo de coordinación sino también de articulación con nuestros aliados estratégicos, considerando que, desde nuestro punto de vista, es la única forma de incidir de manera efectiva en uno de los problemas que más daño produce a la colectividad. El incremento en la desigualdad, la pérdida de apoyo al sistema democrático y la falta de credibilidad, sólo podrán resolverse poniendo el énfasis en acciones concretas y toma de decisiones que busquen involucrar a los actores claves de cualquier sociedad (Estado, sector productivo y sociedad civil).

Nos preocupa el hecho de que si bien en el último informe de Transparencia Internacional, Costa Rica se ubica entre los países con menos percepción de la corrupción (49 entre 177 países a nivel global), existen dentro del mismo informe datos realmente alarmantes cuyos indicadores nos ubican por debajo de países africanos con lamentables niveles de desarrollo. Es por eso que nuestro enfoque en la lucha contra la corrupción está dirigido hacia la aplicación de instrumentos que permitan fiscalizar entre todos la plata de todos.



Vista parcial de los participantes en el auditorio del Congreso.

¿HAN FAVORECIDO LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

Alexander Barquero Elizondo¹

En tema de conceptos y de alianzas para el gobierno abierto, hay cuatro puntos que me gustaría que todos supiéramos definir adecuadamente para poder continuar con la presentación. Todos hemos oído hablar de esto, todos tenemos una forma diferente de verlo; pero hoy les presento una propuesta de algunos conceptos firmes con los que me gustaría seguir hablando el resto de la presentación.

Por un lado tenemos el tema de datos abiertos. Este es un principio que establece que ciertos datos deben estar disponibles para que cualquier persona pueda utilizarlos y republicarlos sin restricciones de derechos de autor ni de patentes u otros mecanismos de control. O sea, que no solo el ciudadano pueda usar los datos sino que también los pueda republicar después sin ningún tipo de restricción.

Cuando hablamos de gobierno abierto estamos hablando de una doctrina política, con todo lo que esto representa. Una doctrina política que sostiene que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los documentos y procedimientos del gobierno, para permitir una vigilancia pública, efectiva y eficiente.

Por otra parte, tenemos las tecnologías digitales, que serían la aplicación de las computadoras y los equipos de telecomunicaciones para la gestión de la información y del conocimiento. Aquí hablamos mucho de "Tics", (en algún momento de infocomunicaciones) y ese es el concepto que el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) ha adoptado, específicamente el tema de tecnologías digitales. La idea es incluir todo el tema de la información y el conocimiento; porque ahí encontramos claramente la gestión de información y comunicación que tenemos usualmente. Finalmente, el gobierno electrónico es donde vamos a sumar todo al final y nuevamente es una propuesta del Micitt.

El gobierno electrónico es un conjunto de servicios soportados en tecnologías digitales mediante los cuales el Estado interactúa

1. Director de la Dirección de Certificadores de Firma Digital del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Correo electrónico: alexander.barquero@micitt.go.cr

con empresas y con ciudadanos, para generar valor y mejorar la calidad de vida de todos los estos. Entonces, estos son los cuatro conceptos que fundamentan esta presentación y deseaba que quedarán claros.

En la presentación anterior les comentaba don Guillermo Bonilla Almanza que existen 64 países involucrados en la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, yo quiero retomar únicamente el tema de los principios de forma muy breve. Conocemos los principios que están en la declaración de gobierno abierto, que Costa Rica es signatario de esta declaración y esos principios dicen: aumentar la disponibilidad de la información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestro gobiernos, aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas, y reconocer que es un proceso que requiere un compromiso permanente y sostenible. En resumen, esta es la declaración de gobierno abierto.

Con respecto de aumentar el acceso a las tecnologías, podemos ponerle varios nombres a eso, por ejemplo: cierre de brecha digital, socialización de las tecnologías de la información, etc. Pero es un "puntito", por tanto dejemos de lado el tema de las tecnologías y veamos qué es lo que busca la declaración de gobierno abierto. Los principios de gobierno abierto buscan la participación de todos los ciudadanos en la construcción y gestión del Estado, no del Gobierno. En otras palabras, es lo que trasciende períodos de gobierno y que nos permite tener una mejor calidad de vida. Ahora bien, las preguntas: ¿tecnología?, ¿para qué tecnología?, ¿qué rol o qué papel pueden tener las tecnologías en mejorar o en lograr que los principios de gobierno abierto verdaderamente se democratizan a todas las personas? Básicamente los principios de gobierno abierto mencionados anteriormente se refieren a cinco puntos: transparencia en los procesos, información pública disponible, facilidad de acceso a la información, participación ciudadana y colaboración entre todos los actores involucrados. Si tuviéramos que resumir lo que es gobierno abierto, sería por medio de esos cinco puntos.

Ahora bien, por otra parte está el tema de las tecnologías. Algunas de las ventajas de la aplicación adecuada de las tecnologías digitales son: automatización de procesos, estandarización de servicios, eficiencia operativa, interoperabilidad, confiabilidad, trazabilidad y transparencia, y democratización de los servicios.

Hablamos de automatización de procesos (término informático) que en la práctica significa que estamos reduciendo errores. Si tenemos un sistema que automatiza la forma en que se ejecuta un proceso en una institución, se automatiza la forma en que se brinda el servicio al ciudadano. Estamos evitando así todos los errores humanos que se pueden dar en la ejecución de ese proceso. Si estamos hablando de estandarizar los servicios, estamos hablando de igualdad en el servicio a todos los clientes o usuarios, por así decirlo.

No es lo mismo -y todos lo hemos visto- ir a la ventanilla uno que a la ventanilla dos o que a la ventanilla tres. No es lo mismo la persona que va y solicita un servicio, -que no conoce a nadie- que la persona que conoce a algún funcionario en la institución donde requiere el servicio y que le puede ayudar. No es lo mismo la persona que llega sola que la persona que se acompaña de un "gavilán". A esto es a lo que me refiero con estandarización de los servicios: garantizar una igualdad y calidad en el servicio que se le brinda al ciudadano. Es un tema de eficiencia operativa.

Naturalmente, las tecnologías digitales bien aplicadas, implementadas, diseñadas y utilizadas, mejoran la eficiencia operativa de una institución, así como la calidad y la eficiencia de un servicio. Por tanto, reducen los costos operativos que esos servicios requieren para operar. Las tecnologías bien usadas son un "disclaimer" importantísimo, o sea, cada vez que se hable de tecnologías digitales pensemos en que están bien aplicadas.

Ahora pasemos al tema de interoperabilidad. Si tenemos instituciones que son capaces de integrarse tecnológicamente con otras, naturalmente podemos generar simplificación en los trámites. Por ejemplo: yo ya no tengo que ser el mensajero que voy de una institución a otra, sino que la institución con la que estoy tratando inicialmente tiene los mecanismos para salir a buscar la información que de mí requiere en las otras instituciones que están asociadas a ese proceso.

La interoperabilidad simplifica el trámite para el ciudadano. Evidentemente hay un tema de confiabilidad, trazabilidad y transparencia; eso brinda seguridad. Desde el punto de vista informático, también la calidad en el servicio que estoy obteniendo y, finalmente, si hablamos de democratización de los servicios estamos hablando de igualdad en el acceso.

No es que todo lo vamos a colocar en Internet y entonces las personas que no saben usar computadoras no pueden tener acceso a ese servicio, sino más bien que estamos habilitando todos

los canales que el Estado tiene disponibles para así mejorar las oportunidades para que los ciudadanos puedan salir a obtener esos servicios.

Esos son los puntos de las ventajas del uso adecuado de las tecnologías digitales. Si pegamos los principios de gobierno abierto con el uso adecuado a las tecnologías digitales, tenemos un bichito extraño al que le vamos a llamar gobierno electrónico.

Cuando hablo de gobierno electrónico que el Micitt ha estado explorando y desarrollando, me refiero a gobierno electrónico y abierto. Se entiende que el gobierno electrónico bien desarrollado es además abierto bajo los principios fundamentales aplicados en su desarrollo.

Aunque tenemos transparencia en procesos automatizados confiables, tenemos rendición de cuentas y empoderamiento ciudadano. Estamos otorgándole al ciudadano una serie de instrumentos mediante los cuales se puede empoderar para mejorar, en conjunto, la gestión operativa del Estado. Tenemos fácil acceso a la información, una mejora en la calidad y en la disponibilidad de los servicios públicos y una interacción adecuada entre el ciudadano y el gobierno.

Esto es algo que podemos lograr si pegamos los principios, tal vez un poco filosófico-políticos del tema de gobierno abierto, con el uso adecuado de las tecnologías digitales. En este caso, esa información y esa capacidad de generar construcción de Estado mediante sinergias entre los diferentes actores, la podemos hacer mediante gran cantidad de medios.

Desde el punto de vista de las tecnologías podemos tener aplicaciones y sitios web que nos permiten desde nuestro celular interactuar con el Estado. Hay todo un tema de minería de datos (*data mining*), lo que ahora llaman "*bigdata*", para recoger y analizar la información que está disponible para que los ciudadanos podamos tomar mejores decisiones. Hay gran cantidad de ejemplos en el mundo y naturalmente crear sinergias e interoperabilidad es fomentar la participación ciudadana para que cada vez esto se meta en un círculo virtuoso de mejora continua.

Hoy tal vez no tenemos toda la información disponible, tal vez las plataformas que utilizamos para hacerle llegar la información a ese ciudadano no son las mejores. Pero el día de mañana seguimos mejorando esto a partir de los criterios y de las opiniones de la administración y de los ciudadanos, que están exigiendo sus servicios.

Si después de ver todo esto saliéramos a contestar -ahora sí puntualmente- la pregunta ¿han favorecido las nuevas tecnologías el acceso a la información pública? Si nos vamos a ver el estado del arte de las tecnologías para el gobierno abierto, por ejemplo, en el mundo hay gran cantidad de casos de estudio de países que lo han sabido hacer bien, por medio de portales en Internet.

Cuando hablamos de un portal ya estamos hablando de un sitio de sitios, donde un ciudadano puede encontrar gran cantidad de información, gran cantidad de datos. Hay casos interesantes como Reino Unido y Canadá. En el caso de Canadá podemos ingresar al sitio o portal y se pueden buscar datos, como por ejemplo la estrategia que tienen como país. Se puede participar, se da la opción de subir una colección de datos que yo como ciudadano crea que son importantes para que el Estado los distribuya o ideas de cómo se pueden generar herramientas o cómo se pueden aprovechar esos datos.

Otro ejemplo es el portal de Canadá, en el que se puede acceder a datos duros como las ganancias y los gastos de las instituciones de salud y servicio social, ordenadas por provincia y territorio en el país. Entonces yo como ciudadano tengo acceso a una gran cantidad de datos, es como que estemos llenando hojas de Excel con un montón de números y letras.

Si nos vamos a la teoría de gestión del conocimiento, nosotros tenemos datos ¿pero qué dicen esos datos? O sea, ¿qué nos dan a nosotros los datos? Es información cruda, es información dura, es información que no ha pasado un proceso de interpretación; o sea es un dato duro que no necesariamente podemos aprovechar.

En la teoría de gestión del conocimiento de los datos a través de un proceso de presentación y de organización, los podemos convertir en información después de un proceso de integración, de estímulo y de colección. Podemos convertirlos en conocimiento a partir de la experiencia de contemplación y de evaluación. En otras palabras, los podemos convertir en sabiduría.

Lo que nos sirve como ciudadanos y a la administración activa, es el conocimiento que permite tomar mejores decisiones y mejorar los procesos y el servicio que se brinda. Por tanto, el utilizar los datos no solo es cuestión de política pública o de tecnología, sino que también debe ser interés ciudadano, y eso es algo que hay que trabajar.

Si hablamos del estado del arte en Costa Rica, el país tiene un portal de datos abiertos en el que hay registradas una serie de

instituciones, originalmente más de 20 instituciones. Hay información del Micitt, del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (Inec), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Meic), del Ministerio de Comercio Exterior (Comex), del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), del Poder Judicial y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como municipalidades que tienen información ahí.

¿Que tipo de información? Pues a través de plataformas tecnológicas hay información de todo tipo. Por ejemplo, en el sitio del Meic se puede encontrar información sobre el uso y la distribución de tarjetas de crédito y débito en Costa Rica; datos duros. Si ingreso al sitio del Inec, puedo encontrar información sobre la población dividida por sexo; tasa de crecimiento; densidad según provincia, cantón, o distrito; por ocupaciones, dependiendo de los indicadores demográficos, etc.; datos duros.

Ahora bien ¿qué se ha hecho en Costa Rica con esos datos? Se han hecho un par de actividades. Hay "*hackathons*" que son actividades públicas donde la gente llega invitada por alguna institución del Estado a desarrollar proyectos a partir de información que el Estado brinda y cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de *software*, aunque en ocasiones puede haber también un componente de *hardware*.

Asimismo, hay ciertas instituciones que han generado sus propios gráficos, sus propios elementos de conocimiento. Un ejemplo muy interesante es un desarrollo de unos muchachos de un "*hackathon*", cuya aplicación se generó a partir de los índices de precios del consumidor. Entonces, resulta que esto es información abierta que el Meic tiene disponible para todos y a partir del índice de precios del consumidor se puede ver que una Coca Cola cuesta "x" monto en un lugar, pero cuesta más o menos en otro lugar. Entonces, esto es una "app" que generaron, en la que yo puedo poner un producto, inclusive escanear un código de barras y me va a decir donde me sale más barato y donde más caro. Lo interesante de esto es que se construyó a partir de información que hoy tenemos disponible a partir de datos abiertos.

Esto es solo una pincelada de hacia donde nos podrían llevar las tecnologías bien aplicadas a partir de información disponible para todos y todas. Pero falta mucho para que nosotros lleguemos a decir que esto realmente tenga un impacto positivo, real y concreto en la calidad de vida que todos y todas deseamos. Falta mucho más que política pública, mucho más compromiso de los

altos jerarcas; mucha más estrategia nacional real para que esto se desarrolle adecuada e integralmente. Faltan más datos y claramente más información, más sistemas de información buenos y naturalmente más participación ciudadana.

Este punto es muy importante, es uno de los objetivos que yo esperarí que se logren a partir de esta actividad. El día de hoy hay más conciencia en la importancia de estos temas. Entonces, si sabemos que esto falta, y cualquiera de nosotros podría tener un criterio diferente sobre que falta más o que falta menos, o cuál tiene más o menos prioridad, nos debemos hacer una pregunta: ¿Qué debe seguir? ¿Hacia dónde debemos ir ahora?

Para que esto se desarrolle adecuadamente en el país voy a retomar lo que expresó el día de ayer la señora ministra de Justicia y Paz sobre cuáles son los pilares del gobierno actual: eliminar la pobreza extrema, reducir la desigualdad, impulsar el crecimiento económico del país, luchar contra la corrupción y fortalecer el estado transparente y eficiente. Ese último es el punto donde el Micitt identificó que tiene más impacto la aplicación adecuada del gobierno electrónico. Si hablamos del uso de plataformas electrónicas como mecanismos de lucha contra la corrupción, estamos hablando que al despersonalizar el servicio al ciudadano evitamos chantajes, sobornos y la informalidad del trato. Si estandarizamos procesos y controles, garantizamos los mismos requisitos y el mismo trámite para todos.

Además, tenemos un mecanismo que nos permite monitorear las acciones y las decisiones que la administración toma en los procesos de servicio al ciudadano. Porque hay muchos procesos que son automatizables, pero hay muchos que no. Por ejemplo, con una plataforma adecuada los jerarcas o el mismo público interesado podría conocer las decisiones que se tomaron en una valoración técnica o un criterio legal que se emita en determinado proceso. Ese era el tema de la lucha contra la corrupción.

Si hablamos de un diseño adecuado y una buena implementación de sistemas de información, estamos hablando también de una oportunidad para agilizar los procesos. Yo sigo diciendo esto y soy muy insistente, si agarramos un proceso a como está hoy y lo digitalizamos, y el proceso era malo, lo que vamos obtener es un mal proceso digital. Por tanto no podría existir transparencia y eficiencia en el proceso.

No se trata solo de agarrar lo que tenemos y ponerlo en la nube o ponerlo en las computadoras, se trata de reformar, se trata de transformar. A nadie le gusta, pero eso es reingeniería

de procesos, eso es una reconstrucción de la forma en que se deberían ver las cosas. Obviamente tenemos que respetar el marco legal y las disposiciones que están definidas, administrativas o legales, dentro de la institución; pero tenemos que salir a tocar esos puntos que duelen y que hacen que el proceso sea más complicado. ¿Y si al digitalizar el proceso podemos matar esos pequeños puntos? Estamos no sólo mejorando la eficiencia interna, sino garantizando un mejor servicio al ciudadano. Tenemos que ser muy conscientes de esto.

El segundo punto es que el uso de flujos digitales y documentos electrónicos, -la palabra mala ¿verdad?-, podría generar también una reducción en tiempos y costos relacionados naturalmente al papel.

Finalmente, la recolección y visualización adecuada de los procesos me permite tomar mejores decisiones. Aquí no pensamos que somos muy buenos haciendo informes, pero somos muy malos utilizando los informes para tomar decisiones. Esto tiene que ver con muchas razones; pero una de las razones más claras es que la información que recogemos no es necesariamente la información adecuada para mejorar la decisión que estamos tomando.

Entonces, si tenemos sistemas de información que se encargan de ver los procesos, aquí ya no estamos viendo un análisis de la gente, temas legales ni administrativos para ver los procesos, y vemos que hemos obtenido en cada uno de los pasos del flujo. Sin duda alguna vamos a tener información suficiente para tomar mejores decisiones.

Pero naturalmente necesitamos o alguien que esté viendo cada vez que el proceso pasa de estado o una herramienta que nos permita dar un seguimiento. Entonces, sí hablamos de una puerta para entrar a servicios de gobierno electrónico abiertos bien desarrollados, donde la llave maestra es la firma digital. Si esto es natural en el contexto jurídico que tenemos actualmente en el país, la interacción del ciudadano con estos servicios debería al menos resolver estos cuatro principios: confiabilidad, eficiencia, ofrecer garantía por parte del Estado de que todo lo que se hace es orientado al ciudadano y naturalmente, rentabilidad. Esto va a tener un costo para el Estado o para el ciudadano; pero ese costo tiene que ser acorde con la calidad del servicio que se obtiene.

Si respetamos esto logramos: trazabilidad, transparencia, interoperabilidad, estandarización, optimización, simplificación y reducción de costos. Son los grandes logros que se pueden

alcanzar cuando esto se aplica adecuadamente: el gobierno abierto a partir de datos abiertos, el gobierno abierto con una aplicación adecuada de tecnologías digitales que genera gobierno electrónico real; esa es más o menos la ruta.

En conclusión, se requiere política pública, compromiso ciudadano, alfabetización digital y un buen uso de las tecnologías digitales. No es solo emitir decretos, leyes, directrices; pero tampoco es solo implementar sistemas de información. Es muy importante que todos tengamos esto claro, hay que ver como se suman todas estas piezas para lograr los objetivos que el Estado verdaderamente debería salir a perseguir en procura del beneficio del ciudadano.

Los datos, como vimos en el tema del gestor del conocimiento, por sí solos no son provechosos. Hay que hacer un esfuerzo para utilizarlos adecuada y eficientemente y ese esfuerzo puede venir por cualquiera de las partes. Pero entre más partes estén conscientes de la importancia que esto tiene, naturalmente más resultados se van a estar generando y obviamente sin la participación ciudadana las mejores políticas y tecnologías van a estar limitadas en su capacidad para generar valor real para todas y todos.

Entonces no es solo emitir la política y generar la herramienta. Es salir a convencer a las personas, convencer a los ciudadanos de que esto es algo que tienen que aprovechar, de lo que se tienen que apropiar. Y eso es una tarea que no es nada fácil. Sin embargo todos nosotros y nosotras podemos ayudar a que eso se logre.

¿Para los archivistas qué implicación tiene esto? Si en la práctica me permitieran generar tres recomendaciones puntuales yo diría las siguientes: primero, es necesario que participen de los equipos de trabajo que promueven el tema y que identifican la información que se va a poner a disposición de público, porque naturalmente son ustedes quienes conocen la información que se maneja en sus instituciones y naturalmente ustedes deberían saber cuál de esa información verdaderamente generaría un impacto positivo en la calidad del servicio que ofrecen al ciudadano.

Segundo, hay que colaborar en la definición de los sistemas de información que la institución va a utilizar para gestionar esa información. Ustedes no se pueden aislar de ese proceso, no es que lo tienen que dirigir tampoco; ese es un proceso colaborativo, una sinergia a lo interno de la institución para garantizar que la información se lleva bien.

Finalmente, hay que aprender, hay que informarse, hay que crear sinergias que impacten positivamente el quehacer institucional y la calidad de vida de todos los ciudadanos.



Entrega de reconocimiento de participación a Víctor Ramírez Zamora, uno de los conferencistas invitados.

LA GESTIÓN DOCUMENTAL, EL ACCESO Y USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN COSTA RICA

Evelyn Villareal Fernández¹

Lo que me han solicitado esta tarde y lo que espero ofrecerles es una mirada desde un centro de investigación, que es usuario intensivo y fanáticos de los archivos y de la información que producen las instituciones públicas del país, como lo es el Estado de la Nación.

Aprovecho para informales que este año 2014 en nuestro XX aniversario, publicaremos a finales de octubre el informe Estado de la Nación N° 20, así que son ya dos décadas tocando la puerta de muchos de ustedes en instituciones para poder montar este informe.

El acceso a la información o a los documentos y los registros que llevan las instituciones públicas no es solo un deseo nuestro, sino que hay todo un marco normativo que respalda este acceso a nivel internacional, y en el caso de Costa Rica con leyes específicas y sobre todo una muy amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional que garantiza y hace además ejecutables estos derechos de acceso a la información.

Yo solo tengo dos referencias o dos párrafos muy puntuales de todo este extenso conjunto de normativa. A pesar de que Costa Rica no tiene una ley de acceso a la información, sí tiene normativa muy amplia para resguardar este derecho que es un derecho humano.

Por ejemplo, la Ley Nacional de Estadísticas tiene una serie de características que nos dicen exactamente qué tipo de información se debe producir y se debe registrar en las instituciones. Un voto de la Sala Constitucional ha emitido jurisprudencia al respecto en la que se dicen cuáles son los aspectos del acceso a la información, que tiene una serie de componentes muy amplios.

1. Máster en estudios políticos latinoamericanos de la Universidad de Oxford Reino Unido, Licenciada en ciencias políticas y relaciones internacionales de la Universidad de Costa Rica, Coordinadora de investigación del Informe Estado de la Justicia en el programa Estado de la Nación, Coordinadora de Investigación del tercer y cuarto Informe Estado de la Región.
Correo electrónico: evelynvillareal@estadonacion.or.cr

¿Cuál es la experiencia nuestra desde el Estado de la Nación recopilando datos públicos? Bueno, primero que nada, el informe nacional Estado de la Nación tiene un compendio estadístico desde el año 1994 a la fecha, o sea dos décadas de más de 270 indicadores que significa casi ir a 50 fuentes de información oficiales. Esos indicadores están divididos en cuatro grandes áreas: social, económica, política y ambiental, desagregados además -cuando se puede- por sexo, territorios, etnia o sectores. Cada compendio tiene además sus notas técnicas, una fuente y una descripción muy detallada de las definiciones de cómo se calcula cada uno de esos indicadores.

Por el lado, el informe Estado de la Región, que es otro de los hijos del programa Estado de la Nación y se hace para todos los siete países centroamericanos, también cuenta con un compendio de indicadores. En este caso mucho es más complejo porque estamos hablando de siete países de fuentes oficiales muy disímiles. Se recogen casi 220 variables y esto se hace desde el año 1998. En el caso centroamericano hemos tenido que hacer, a diferencia de lo que pasa en Costa Rica, talleres de sensibilización con fuentes de información con los institutos nacionales de estadística para que se abran a colaborar con este informe. Entonces se han elaborado cinco talleres nacionales con todos estos proveedores oficiales, porque utilizamos fuentes oficiales de información en Centroamérica.

En el compendio regional se hace un detallado recuento de definiciones y de cómo se calcula para tener lo que nosotros llamamos el metadato. Además con el estado de la región se ha dado un pasito más allá, presentando de una forma más atractiva la información por medio de gráficos e ilustraciones y no con tablas de Excel.

Desde todos estos procesos de recolección de información es que vengo a comentarles cómo nos ha ido recopilando estos datos. Lo primero que quiero decir -para no perder de vista- es que Costa Rica tiene buenas prácticas en materia de producción de estadísticas y en información pública.

A veces nos centramos mucho en los errores y en los vacíos que hay en la información, pero menospreciamos todo el camino que hemos andado. Cuando uno ha hecho investigación en otros países de América Latina se da cuenta realmente de lo privilegiado que está este país en cuanto a disponibilidad de datos y acceso.

Considero importante poner ese punto como la primera conclusión, realmente reconocer que es una buena práctica, en ge-

neral la administración pública como generadora de datos. Hay algunos indicadores que respaldan esto que estoy diciendo. Por ejemplo el índice de libertad de prensa de *Freedom House* que es uno de los indicadores internacionales que más señala a Costa Rica con un índice muy alto de libertad de prensa. Hay otros índices, por ejemplo, el índice que mide accesibilidad a la información en los poderes judiciales de América Latina donde también Costa Rica aparece en los primeros lugares.

En comparación con nuestros vecinos realmente nos va muy bien, esto no quiere decir que nos podemos dormir en los laureles. La verdad es que sí estamos mucho mejor si nos comparamos con los vecinos. Sin embargo, hay muchas cosas en las que podemos avanzar y el resto de mi presentación va a ser sobre eso, como "una lista al Niño", aprovechando este público tan privilegiado para decirles qué esperaríamos nosotros como usuarios de información.

Lo primero es quitarnos un tema conceptual sobre lo que es transparencia. A veces las instituciones dicen "somos totalmente transparentes"; depende de lo que usted entienda por transparencia. Puede inclusive haber corruptos muy transparentes o sea, ahí hay un tema conceptual.

Hoy les propongo una definición: para nosotros una institución transparente ofrece información sobre la institución (o sea administrativa) que tiene que ver con plazas, con presupuesto, con cobertura nacional (donde están las sedes), un directorio telefónico, un directorio de correos electrónicos, todo esto es considerado como la información básica estructural de cada institución; pero también tiene que ir acompañada de indicadores de proceso, datos de qué hacen, cómo se hace, lo que hacen, cuánto tarda en lo que hace. Esas son como mediciones que deben de hacer o información que deben de llevar de acuerdo a las funciones y competencias de cada institución.

También deben incluirse indicadores de resultado. Aquí tal vez es donde está la mayor carencia. Por ejemplo: ¿qué impacto tiene lo que hacemos?, cuál es nuestra tasa de éxito en lo que hacemos?, cuál es la satisfacción de los usuarios?, la medición de hasta dónde estamos cubriendo o no la demanda de la población, entre otros.

En estas tres grandes áreas se podría decir que una institución es transparente si da cuentas de esas áreas. Por otra parte dar cuenta o tener información no se refiere a cualquier tipo de información. A veces la gente dice "tenemos un informe de

labores”, usted va al informe de labores y resulta que ese informe lo que tiene son solamente fotos. Si el usuario quisiera las características de los datos o de la información que se registra, debería primero completarse esas características, que sean lo más comprensibles en el quehacer de la institución y no medir solo algunas áreas y otras no.

Les voy a dar muchos ejemplos del Poder Judicial porque es el caso que estoy estudiando ahora. Ese poder, que es una de las instituciones que produce más información en este país, tiene una tendencia a la información de la materia penal y del resto de materias no sabemos o tenemos muchas lagunas. Con respecto al resto de materias se debe dar una información completa de todo lo que hace la institución o sea que existan procesos de auditoría de los datos, que me digan si esos datos fueron recogidos fidedignamente y qué controles tienen esos datos para poder ser tomados como serios y fidedignos. La entrega de la información tiene que ser oportuna, la tendencia más importante en temas de información y estadística es que sea en tiempo real, que la información no dure un año en procesarse por que el Estado de la Nación se publica a finales de octubre, El informe de las instituciones salen hasta junio-julio y tenemos que esperar casi seis meses hasta que se procesen los informes del año pasado; todavía vamos un año retrasados siempre y ya existe la tecnología para no tener estas dificultades. La información debe ser rigurosa verificable y además trazable.

¿Qué quiere decir esto? que si yo quiero volver a repetir o llegar a ese mismo dato, debo conocer cómo se recopiló y hago el mismo procedimiento que hizo el registrador inicial y por tanto me tiene que dar exactamente lo mismo.

Tiene que haber una trazabilidad y verificabilidad comparable también en el tiempo, y ojalá también comparable con estándares internacionales. A veces nos pasa mucho que creamos nuestras propias medidas cuando ya existen en el mundo índices e indicadores para medir cosas que nos permitirían tener además una mejor idea de nuestra institución o nuestra función con respecto a otros países.

El tema de Información Abierta se refiere a los datos abiertos. Veo que ustedes tuvieron una charla sobre eso, que la información sea accesible desde *software* libre; no tienen que haber restricciones específicas para usar algún *software* o algún procesador para poder llegarle a esa información. También debe ser accesible físicamente. A veces nos olvidamos de que el fenómeno de internet todavía es una cuestión muy capitalina en

Costa Rica y para la mayor parte de las otras zonas fuera de la capital todavía el papel y las cosas físicas son muy importantes.

Teniendo esta lista de características ideales les comentaré algunas de las limitaciones que se han encontrado en el proceso de investigación de los informes. La primera tiene que ver con una carencia de que en la auditoría de datos no hay formas que tengan las instituciones de hacer controles cruzados para verificar esas estadísticas. Usualmente lo que se hace es recopilar por formularios, por cartas o hasta por teléfono con otras oficinas, con el objetivo de que se brinde un dato. Por ejemplo ese es el número de expedientes que hay pendientes; pero no se va y se verifica, por lo menos en una muestra de oficinas si lo que están reportando a los funcionarios es lo correcto.

Otro informe que hicimos fue el Estado de la Educación. En materia de matrícula de escuelas el MEP lo que hacía era registrar lo que le reportaban los directores y esto resultó no ser información exacta. Esto se da porque no hay "ese alguien", un auditor o un contralor, que de cuentas de esa información.

Otra dificultad surge con las comparaciones que a veces las instituciones producen. Un dato lo recogen un año pero luego dejan de hacerlo o lo recolectan de cierta manera un año y de otra manera al siguiente. Entonces lo hacen no comparable. O sea, es necesario seguir el mismo método, el mismo procedimiento, la misma definición, la misma forma de recopilación, para que la información sea comparable con los años.

Otro problema que tenemos es la antigüedad de los datos. Los datos se nos ponen viejos mientras los procesamos y por eso ustedes ven informes del sistema de Naciones Unidas que tienen tres o cuatro años de antigüedad. Porque eso es lo que le reportan los poderes ejecutivos de los países. Es decir, realmente son datos muy antiguos.

En nuestro caso tenemos demorados procesos de solicitudes de información. No es la norma, pero pasa frecuentemente que las solicitudes tardan hasta dos o tres meses en ser contestadas. Pasan por miles de escritorios hasta que algún funcionario es el que realmente tiene la información y la manda. Sin embargo, no hay alguien que centralice esas demandas y que las dirija, sino que se va "pasando la pelota" hasta que a alguien le tocó y, ni modo, tienen que responder. Pero mientras tanto han pasado semanas esperando ese documento.

Lo que sí hemos notado con bastante frecuencia es que hay muy poco uso de las tecnologías de la información y la comuni-

cación para el procesamiento de datos, lo cual haría que muchos de estos problemas que yo estoy diciendo se solucionen o se disminuyan considerablemente

Primero es importante ir migrando las plataformas de información hacia bases de datos, no tablas, no informes en pdf ni en Word, sino en bases de datos procesables, en donde cualquier usuario pueda hacer sus cálculos y las puedan ver en tiempos reales. Eso permitiría además series de tiempo más largas, integrar más años en una base de datos y este tipo de cosas no se deben hacer en una tablita porque estamos muy limitados a lo que quepa en una hoja. En cambio, en una base de datos se puede extender casi infinitamente a una desegregación máxima posible.

Hay que trabajar muchísimo en temas de visualización de datos. Puede ser que tengamos una maravilla de información pero si no se presenta adecuadamente es casi como que si no existiera y aquí también hay todo un desarrollo enorme y gratuito de *software* para visualización de datos, de mapas, de gráficos, de maravillas impresionantes que hay para que lo que hacemos tenga muchísimo más impacto y sea presentado de una manera más amigable.

También se debe analizar la separación del material por públicos meta. Lo que producimos tiene diferentes usuarios, no necesariamente la gente se va a poner a leer. El truco es que el Estado de la Nación hace materiales didácticos para diferentes públicos meta. Esa mediación pedagógica de la información todavía hace mucha falta en las instituciones y en la información que producen.

Lo que debería de haber en cada institución es un pequeño listado de indicadores que llamamos nosotros "indicadores de oro", que tengan que ver con las funciones prioritarias de la institución y que esas se registren en tiempo real, que no tengamos que esperar medio año para ver qué pasó con algunos problemas. O sea ya vamos a contar los problemas cuando ya han pasado y esto sí se puede hacer, De hecho ya se realiza en algunos sectores por ejemplo, el económico o el financiero. El sector bancario no se espera seis meses para ver si subió la tasa o no de intereses o para ver el tipo de cambio. Esta es información que tienen actualizada todos los días y no son todos los indicadores económicos, son unos que son muy cruciales para el sector.

Otra cosa que hemos notado es que falta una devolución hacia los funcionarios, que son las mismas personas que dan información, a fin de que sepan para qué se usa y se dé la importancia que se requiere. Es necesario que ellos mismos hagan

un empoderamiento de esos datos. Es un círculo virtuoso: en la medida en que ellos ven la utilidad de registrar lo que hacen, van a registrar mejor.

Tratamos de que los funcionarios entiendan para qué es el registro y que lo usen en todos los niveles y que si encuentran problemas específicos puedan crear tareas para ellas. Otro tema en el que necesitamos avanzar, es en la creación de indicadores de resultados y de impacto. Pero además debemos tratar de hacer cruces entre los indicadores: por un lado se nos presenta el presupuesto (eso lo tiene la dirección financiera), por otro lado, están los recursos humanos (y eso lo tiene personal), y por otra parte alguien de planificación lleva los casos. Sin embargo nunca esas tres cosas se cruzaron como para hacer un indicador de número de casos por personal y cuánto es el costo de cada caso. Ese tipo de lecturas estratégicas de la información le darían muchísima más utilidad. Por eso se necesita integración de distintos departamentos en las instituciones.

También se deben crear mini informes, porque lo que a la gente le interesa es sobre todo lo que está más cercano a ellos. Cuando presentamos el Estado de la Nación a alguna comunidad rural lo que nos preguntan es ¿cómo está mi cantón?. A ellos no les importa el promedio nacional ni nada, a la gente lo que le interesa es ver su departamento, qué está haciendo su departamento, cómo va a compararse con otros departamentos similares en otras instituciones públicas. Entonces, a veces hay que hacer agregaciones de la información distintas a las que estamos acostumbrados a hacer a nivel nacional y para cosas macro, siempre con una orientación de medirnos contra algo más, no solamente que nos estemos mirando entre nosotros en la misma institución, si no que veamos en otras instituciones similares en otros países, como por ejemplo ver como registran un dato, a lo mejor encontramos buenas prácticas o un *software* de cosas que puedan hacerse o adaptarse a través de cooperación técnica.

Finalmente, hay todo un tema de preguntarle a la gente que necesita. Me acuerdo de don Miguel Gómez -que en paz descanse-, estadístico y fundador del Inec que nos decía siempre que en esa institución estaban todos muy ocupados recogiendo muchos datos que nadie había preguntado. Entonces, ¿qué necesita la gente? ¿qué están demandando los usuarios, la academia, los medios de comunicación? Estamos registrando eso y no tenemos una retroalimentación más periódica y sistemática de qué preguntas hacerse. Hay que integrar distintos esfuerzos de documentación. A veces tenemos en la misma institución un de-

partamento que lo que está haciendo lo hace muy bien, que tiene muy buenas prácticas y otros que no tanto, que ni siquiera se enteran o no se dan cuenta. Esto lo hemos encontrado mucho en instituciones complejas y grandes como la Contraloría General de la República y el Poder Judicial, en donde hay departamentos que van a la delantera de otros en cuanto a generación de datos.

Una cosa muy importante es que esto se ponga a disposición de la organización, de la sociedad civil, de líderes de personas que puedan tomar esa información y hacer algo que los funcionarios públicos no pueden hacer y que es la incidencia. Es decir, ¿para qué hacemos nosotros todo esto? para proveer a la gente de mayor información y que tenga una participación más efectiva en su toma de decisiones. Buscamos que esto se convierta en herramientas para que la sociedad pueda ampliar la rendición de cuentas, la evaluación, la libración de las políticas públicas pero con base en datos a una plataforma más objetiva.



Vista panorámica de los participantes

LA GESTIÓN DOCUMENTAL, EL ACCESO Y USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN COSTA RICA

Guillermo Loría Salazar¹

Esta me parece una oportunidad muy bonita para dar a conocer algunos temas particularmente en el tema de gestión documental. En el tema de recopilación de información nosotros hemos hecho muchos trabajos los últimos años y voy hablar un poquito de eso. Me pidieron también que hablara del estado de la red vial porque esa no es información que buscamos sino que es información que nosotros generamos como parte de nuestra labor. También voy a hablar de un caso particular donde nosotros generamos información pero que es imposible ubicarla, y que solo nosotros que tenemos un señor que es como un buzo dentro de los archivos del CONAVI pudo encontrar la información que les voy a presentar. Esa información reveló y causó mucha polémica hace un año exacto.

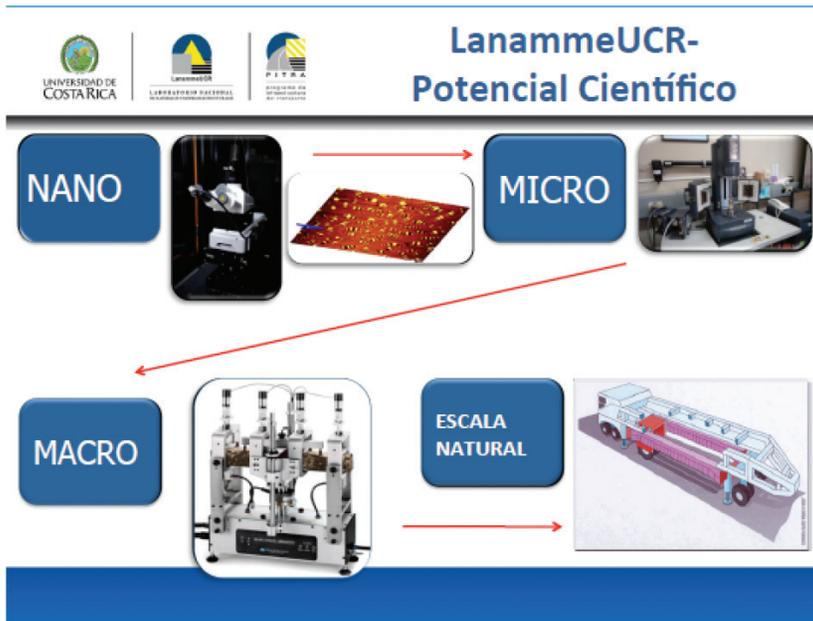
El Lanamme cuenta con todo un marco legal. Desde 1988 somos un laboratorio nacional de referencia por la Ley 8114. Recibimos el 1% del impuesto al combustible para hacer las tareas que están en la esa ley que son básicamente el estatuto orgánico de la Universidad de Costa Rica, que es acción social, docencia e investigación, más una labor de fiscalización. Somos 150 personas entre ingenieros civiles, topógrafos, químicos, ingenieros, administradores, abogados y cincuenta estudiantes asistentes.

Tenemos en este momento 8000 m2 disponibles de laboratorios científicos y que sirven también para nuestro trabajo de fiscalización. Tenemos gente graduada de universidades de Australia, Estados Unidos, Europa y Japón.

Podemos trabajar en lo que se llama "nanoescala", Lanamme ve nanotecnología. Por ejemplo, la imagen que se presenta es de un asfalto de 20 por 20 micras o sea 10-6 metros y podemos llegar desde ahí hasta fallar un pavimento a escala real. Lo que se fallaría en la calle con uno de los aparatos mostrados en la imagen que mide 3.3 metros de ancho por 23 metros de largo. Este es el equipo más caro que ha comprado la Universidad de Costa Rica en su historia, dado que su costo fue de dos millones de dólares y ayuda a determinar en tres meses el daño que tiene

1. Director del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme). Universidad de Costa Rica.
Correo electrónico: LUIS.LORIASALAZAR@ucr.ac.cr

una carretera en 20 años, dato fundamental para calibrar las metodologías de diseño en el país.



El Lanamme cuenta con información accesible al público, ya que hemos generado en 12 años la ley 8114, mil trescientos ochenta documentos entre informes, artículos científicos, manuales de especificación, informes de auditoría técnica, 75 proyectos de investigación y 350 informes de auditoría técnica. En este año 2014 tenemos unos 40 informes de auditoría técnica y más de 350 cursos de capacitación. Adicionalmente hemos evaluado más de 60 mil kilómetros de pavimentos. Es importante comentarles que en Latinoamérica ningún consultor de carreteras ha evaluado tantos pavimentos como nosotros en el país.

Fuera de Costa Rica hemos tenido más de 3000 participantes en cursos de transferencia de tecnología, hemos realizado manuales de especificación y más de 56 asesorías a los distintos ministros de transportes mediante un mecanismo formal que ellos tienen para solicitarnos ayuda. El año pasado fuimos el centro de ingeniería que más publicaciones científicas realizó (aproximadamente 60 publicaciones).

La verdadera importancia de la infraestructura vial tiene que ver con dos temas que se complementan: uno con el desarrollo económico y el otro es desarrollo social, dado que no se puede separar un desarrollo del otro, tal y como se muestra en la imagen.



La infraestructura

“La infraestructura no es un fin en si misma, es un medio para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”



Lanamme habla de calidad de vida pero también de competitividad. Ambas tienen que ir relacionadas y tenemos que apuntar en esa dirección cuando hablamos de proyectos de infraestructura.

Si hablamos del tema de transparencia, el número de denuncias por casos de corrupción en el Conavi han venido creciendo en los últimos años. Por ejemplo, en el año 2007 se habló de 18, el año pasado de 54 denuncias por corrupción, que vienen subiendo con el paso del tiempo. También sabemos que hay un malestar ciudadano en contra del sector vial o bien una ira contenida del ciudadano típico en contra de los humildes ingenieros a quienes nos toca trabajar en el tema de carreteras. Es complicado porque nosotros sabemos que la ingeniería civil, en particular, ha sido muy criticada por todas las “tortas” que pasan en muchos proyectos. En el pasado responsabilizaban a los de pavimentos (mi área es pavimentos) pero después nosotros le echábamos la culpa a todos, a los geotecnistas, a los hidrólogos, a los hidráulicos, a los puenteros, todo profesional desde la ingeniería más humilde que es la de pavimentos.

En el pasado no se veía de esa manera, pues hasta los más arrogantes de los ingenieros civiles que son los estructurales

han fallado respecto al tema de infraestructura país. Tenemos dinero (2.300 millones de dólares) y eso es un punto importante, porque lo difícil es saber dónde está ese dinero, dado que cada mes se cambia la lista de los proyectos.



Con respecto a la red vial nacional de nuestro país, les muestro algunas estadísticas. Primero, Costa Rica es el segundo país en densidad de carreteras de Latinoamérica, solo nos gana Uruguay. Por eso uno tiene que tener cuidado, porque si bien es cierto la red vial panameña es impresionante o El Salvador ha hecho cosas impresionantes y los nicaragüenses tienen el corredor norte sur en muy buen estado, nosotros tenemos muchísimos caminos. Nuestros abuelos hicieron caminos por todo lado, pero eso implica también una erogación millonaria que tenemos que tener presente en materia de mantenimiento de carreteras y es probable que no conozcan esos números. Nosotros tenemos 5000 kilómetros de red vial nacional pavimentada, 3000 kilómetros en lastre le pertenecen al MOPT y más o menos redondeando 35.000 kilómetros le pertenecen a los municipios. De esos 35.000 kilómetros, 3.000 son pavimentados y 32.000 mil son en lastre. Esa es la red vial costarricense.



Entonces, lo que está en rojo en la figura superior es la red vial estratégica. Esos corredores son los espacios donde nosotros venimos predicando desde hace años. En donde usted viene a montarse en un auto en Peñas Blancas a 100 kilómetros por hora y salir por Paso Canoas sin intersecciones, sin paradas de buses, sin gente corriendo, sin árboles en el camino, con buena seguridad vial, etc. Eso debiera ser la red estratégica de Costa Rica. Pero -creo que todos ustedes lo saben- no es así. Lo demás es la red vial nacional, las otras son las rutas secundarias y terciarias.

Nosotros somos un auditor técnico externo. A veces la gente nos dice "es que ustedes llegan al final de los proyectos". No es cierto, incluso nosotros (por lo menos desde que yo llegué a hacer el doctorado) tratamos de enviar informes más cortos o si algo está mal en un proyecto, de una sola vez lo reportamos al Conavi, en el área técnica.

Lanamme es un auditor técnico externo desde el año 2001 porque había un ciclo de corrupción y de malas prácticas que había que romper de acuerdo con una definición del Banco Mundial. Pues fuimos un ente externo. Cuando nosotros entramos al tema de seguridad vial hubo recursos de amparo y hubo incluso

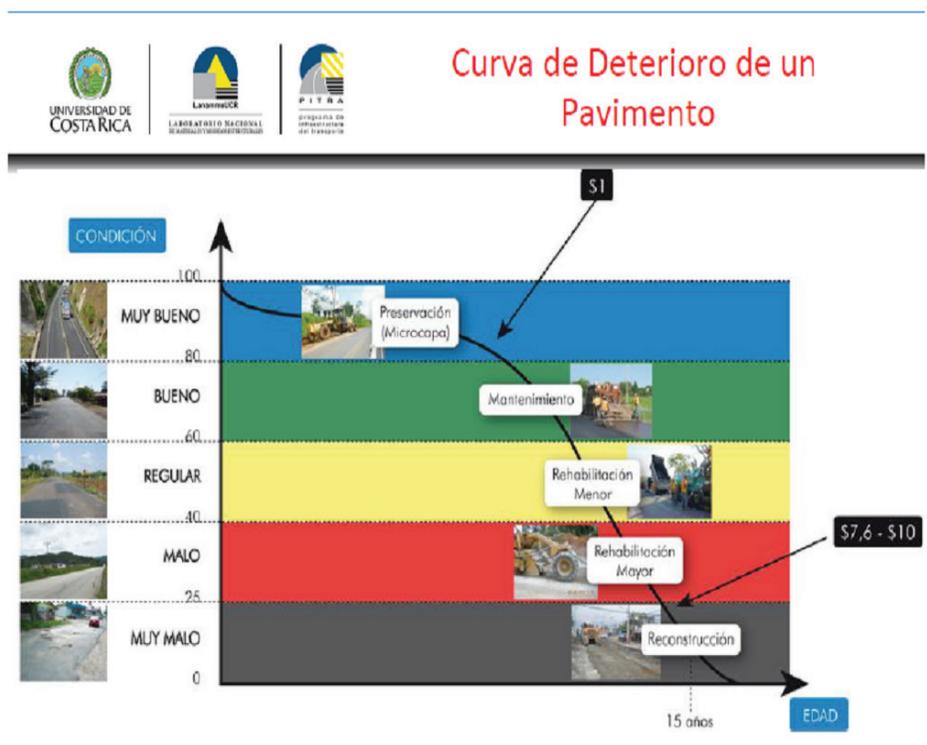
recursos en donde tuvo que intervenir la Procuraduría General de la República porque ellos pensaban (o alguna gente pensaba) que íbamos a robarle el trabajo a los entes privados o también pensaban que íbamos a tomar las decisiones por el MOPT. Sin embargo, ninguna de las dos cosas las podemos hacer. Por tanto, nosotros no somos auditores de funcionarios ni somos control de calidad de proyectos, lo que sí somos una auditoría sistemática objetiva independiente. Inclusive puedo decir que transparente y que más bien tenemos muchos problemas para acceder a la información con acciones preventivas o correctivas que se le dan a la administración para que tomen decisiones (desgraciadamente durante mucho años).

Curiosamente hasta hace 2 meses nunca habíamos recibido una contrapartida o un informe que nos dijera "vamos a tomar estas acciones correctivas debido a los hallazgos que ustedes tuvieron en sus informes". Esto debiera ser lo normal.

Por ejemplo, a mí me tocó dirigir la acreditación del Lanamme para la norma ISO:17025 en el año 2002 y es muy normal que si a usted lo auditan le encuentren deficiencias. Entonces uno hace un informe diciéndole al auditor como va a mejorar aquella situación encontrada. Bueno hasta hace 2 meses nunca (formalmente) habíamos recibido un informe que nos informara cómo iban a tomar las decisiones respecto de nuestros informes de auditoría. Esto es una gran lástima por los recursos que recibimos y es para garantizar la eficiencia y eficacia de la inversión.

Los informes que genera el Lanamme deben ser remitidos a diversos funcionarios del Estado, y si por casualidad el ministerio no los utilizara, tienen que ser completamente públicos. Por tanto, nuestros informes van al Ministerio de Obras Públicas, a la Presidencia de la República, a la Defensoría de los Habitantes, a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa. Inclusive a cada jefe de fracción. Si ellos tienen alguna consulta nos llaman y les explicamos, ya que hay algunos informes que aunque son técnicos revelan situaciones problemáticas.

Asimismo, hemos encontrado ausencia de estudios preliminares, carteles de licitación omisos, bajo control de calidad de materiales, ausencia de control de calidad por parte del Estado, la planificación es inexistente o es muy débil. Este tipo de cosas las hemos visto con proyectos como la ruta No. 32 o como pasó con San José-San Ramón, donde muchos datos no existían y es muy difícil tomar decisiones o están mal fundamentadas, decisiones que podían incurrir en un gasto muy importante a los costarricenses.



¿Cuál es la condición? Ustedes pagan el impuesto al combustible. Veamos cómo está la red vial que pagamos. En la imagen se observa lo que se llama "Curva de deterioro de un pavimento". Esto se mide en campo. Un pavimento muy bueno se encuentra entre 100 y 80, y un pavimento pésimo entre 0 y 25. En la parte azul se invierte un dólar en mantenimiento y se recupera la calidad de esa carretera. Si se deja que se empiece a deteriorar la carretera, implica de 7.6 a 10 veces más la inversión para poder reconstruir o rehabilitar la carretera. Pues eso es lo que estamos midiendo para toda la red vial nacional pavimentada en este momento y tenemos más o menos un 10% de nuestra red vial que requiere una reconstrucción absoluta, o sea 500 kilómetros. Si son dos carriles son 1000 kilómetros y se multiplica un millón de dólares por carril, por lo que estamos hablando más o menos de mil millones de dólares para poder al menos recuperar ese 10% de nuestra red vial que dejamos que se perdiera porque realmente está perdido.

Hay un efecto Conavi que no se puede ser tan injusto de reconocer, que es la franja verde en la figura superior. Cuando nosotros arrancamos en esto estaba peor la red vial. Lo verde es

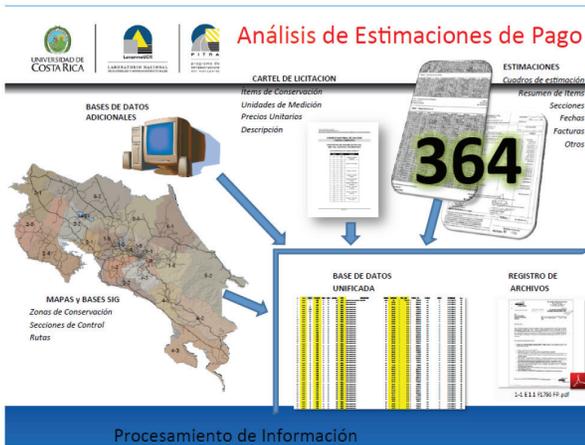
un 35% que requiere mantenimiento pero no lo podemos olvidar y hay un limbo ahí de un 50% donde la inversiones pueden ser por kilómetro, carriles que van de 200 mil hasta 600 o 700 mil millones de dólares por kilómetro. Eso lo tenemos en mapas.

Vean lo que está en color negro en la figura anterior. Significa que está destruido. Lo que está en rojo también está muy mal y lo que está en verde está bueno. Ustedes pueden identificar la zona de donde viven e ir a reclamar al Conavi.

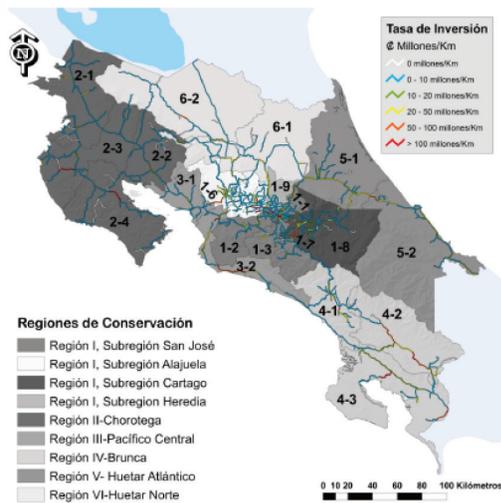
Ahora doña Evelyn Villarreal decía que uno tiene que tratar de contrastar la información con lo que es una institución, con los números que hay y que otra gente pueda contrastar esa información. Habitualmente los gobiernos solo dicen "invertimos tantos millones de dólares en una obra", entonces todo el mundo aplaude y que bueno pero en tantos proyectos ¿será buena o será mala la inversión?

Sin embargo, en el caso de la "Trocha" se comenta que se prendió fuego a un archivo. Esto no lo sé, lo que importa es que no había información de las estimaciones de esa obra pública a pesar de que las buscamos, pero no estaban digitadas ni procesadas.

Cuanto más revisamos, nos damos cuenta cuánto era la inversión de dinero por parte del Estado en cada metro de la red vial nacional pavimentada. En las imágenes, principalmente en el mapa se ve cuánto dinero se invirtió en cada carretera. Es muy raro porque en algunos lugares detectábamos 100 millones de colones por kilómetro y en otros nada. Entonces nos decíamos que hay una forma muy rara de distribuir el dinero, como que depende más de decisiones de terceros que del propio Conavi. Pero lo que nos encontramos fue peor, hemos evaluado la red vial nacional cinco veces cada dos años y nos dimos cuenta cuál era el estado de la red vial hace dos años, cuál es el estado hoy y cuánto dinero se invirtió en cada sección de red vial. Hace unos años la red vial estaba en una condición, luego se invirtió dinero y hoy está peor. Y dijimos "ahí se botó la plata", salvo que uno entiende que hay que hacer algunos bacheos para que la ciudadanía no se mate. Pero encontramos que ese número que está en rojo (12.400.000 millones de colones, o sea como 26 millones de dólares) se destinó a proyectos y no a mejorar la red vía vial y, por tanto, en lugar de mejorar se deterioró. Eso es inadmisibles a la hora de gestionar fondos públicos y de tratar de ser transparentes. Aquí es donde nosotros contrastamos todo el listado de millones de dólares que se dice que se invirtió y lo que se invirtió que es lo que usted va a ver en los comunicados



de prensa del Conavi, y es cuando nosotros salimos a decir "no señores, el estado de la red vial es este. Dos años después es este y en este ínterin el dinero que se invirtió se perdió". Eso lo podemos ver: en algunos casos se mejoró; pero aun así para un país como Costa Rica perder 26 millones de dólares no es nada bonito ni aceptable para el erario público.



Para terminar, no hay una estrategia definida de intervención de la red vial. Hemos perdido un 22% de la inversión que hizo el Conavi entre el año 2011 y 2013, situación inadmisibles para el país. Esta información fue recabada por nosotros ya que tenemos un sistema de gestión de activos que nos permite saber cuánto se invierte, cuál es el efecto de esa inversión a fin de tener una política pública. Esto lo hemos venido diciendo con una visión de largo plazo, o sea tener un umbral de 10 años.

Análisis de Estimaciones de Pago

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, LABORATORIO VIAL, PISA

ANÁLISIS MEJORA	Inversión que logra efectos positivos en la Red Vial Nacional		Inversión que no logra los efectos deseados en la condición de la Red Vial Nacional *		TOTALES (km)
	Longitud (km)	Inversión (miles de millones)	Longitud (km)	Inversión (miles de millones)	
MANTIENE LA CONDICIÓN	1 358,60	€ 13,8	-	-	1 358,6
MEJORA LA CONDICIÓN	185,80	€ 10,3	53,2	€ 1,9	239,0
MEJORA PARCIAL DE LA CONDICIÓN	2 019,30	€ 21,6	310,1	€ 3,3	2 329,4
DETERIORO DE LA CONDICIÓN	-	-	667,1	€ 7,2	667,1
Totales Generales	3 563,70 km	€ 45,7	1 030,4 km	€ 12,4	4 594,2

*posibilidad de mejoras en el proceso de gestión de la Red Vial Nacional

Nosotros tenemos un estándar vial muy bajo, todo lo queremos en "chiquitito". Usted habla con algunos ingenieros de este país y les dicen hagamos un túnel, una intersección de tres ni-

veles o hagamos un viaducto, y nada se puede, todo es imposible. Hay que salir de eso. Los invito a que definamos cuál es la red vial que queremos.



Panel principal de la Mesa Redonda "La Gestión Documental, el acceso y uso de la información pública: el estado de la cuestión en Costa Rica". En el orden usual: Randall Rivera Vargas, director de Noticias Monumental; Patricia Pérez Hegg, ex diputada de la Fracción Movimiento Libertario; Ivannia Valverde Guevara, moderadora; Guillermo Loría Salazar, director Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) y Evelyn Villarreal Fernández, coordinadora de Investigación del tercer y cuarto Informe Estado de la Región

LA GESTIÓN DOCUMENTAL, EL ACCESO Y USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN COSTA RICA

Patricia Pérez Hegg¹

La verdad es que hoy no tengo inmunidad y voy hablar como si la tuviera. Me parece que del título de la conferencia "La información es la llave de la democracia" y lo que está viviendo el país a través de las redes recientemente, lo que todo el país escuchó y entendió, la denuncia de Rodríguez Baldí sobre lo que uno dice de una persona y demás, eso me parece que está cambiando nuestra sociedad costarricense.

No lo voy a ver todo pero creo que el país va sobre un rumbo, que al menos a mí me parece satisfactorio, y es decir las cosas tal cual son. Es una de las cosas que me alegra un poquito de la presentación, que uno siempre sentía que el costarricense tiene la capacidad, tiene la madera, tiene el conocimiento, entonces por qué este país no avanza si tenemos todo eso.

Bueno creo que mis hijos y los nietos probablemente van a poder vivir esa Costa Rica, que el día de hoy todos estamos anhelando y que ustedes a través de la información van a poder hacer factible.

Por supuesto que pedir información es un derecho constitucional, eso es una cosa que se las voy a repasar rápidamente para ubicarme en el tema completo por el que me invitaron. Yo también tuve la sorpresa de una invitación a un congreso de archivistas pero rápidamente cuando me dijeron cuál era el caso que querían que abordara, pues con muchísimo gusto estoy aquí.

Hay cuatro artículos en la Constitución Política que nos dicen que tenemos derecho constitucional a pedir la información. El artículo 11 le dice al funcionario público que es simplemente un depositario de autoridad, que a veces al funcionario público se le olvida con mucha frecuencia, él solo puede hacer lo que está mandado únicamente y además, hay una palabra adicional y es que tiene que rendir cuentas sobre los actos que hace. Por eso el juego de no entregar información es muy interesante, porque por supuesto pasa por muchos procesos, pero pasa por el más interesante y es que cuanta menos información entrego, menos me pueden evaluar y menos tengo que rendir cuentas.

1. Ex-diputada de la Fracción Movimiento Libertario.
Correo electrónico: pperez10@costarricense.cr

Un día de estos escuché a una señora de Fonabe diciendo que tenía las manos amarradas y que no podía trabajar. Yo le daría una invitación cordial para que se vaya para la casa. Me parece que cuando usted está aceptando un puesto y usted no puede resolver, usted no puede dar información, no puede rendir cuentas. Me parece que es una pena profesional haber contestado esto. Pero bueno esa es la labor de funcionario público, por eso es que aceptar esa función tiene una responsabilidad adicional y creo que uno tiene que pasar por el proceso de si lo puede hacer, si está capacitado para hacerlo o si requiere un esfuerzo adicional para cumplir, porque hay que rendir cuentas, precisamente porque son fondos públicos, son recursos públicos. Lo que es de uno, uno lo maneja como quiera, pero lo ajeno, -por lo menos a mí así me enseñaron- se maneja con mucho más cuidado.

El artículo 27 nos recuerda rápidamente la libertad de petición de manera conjunta o individual. Eso es una cosa muy importante y además una respuesta pronta, yo creo que habría que haberle agregado "ordenada" porque uno también recibe. Recuerdo cuando pregunté si verdaderamente se iban a recaudar los 500 mil millones por lo que llevábamos como 8 meses de debatir no me dieron la información, tuve que ir a la Sala Constitucional, presentar un recurso de amparo al señor Fernando y me enviaron como 7 discos compactos cargados de información y les quiero decir con libertad, estaba fundamentado los 5000 mil millones de recaudar el plan fiscal un 2% del producto interno bruto. En ese momento teníamos un déficit del 4%, hoy tenemos un déficit casi del 6%.

Esa información estaba en archivos y documentos con información del 2006, en hojas de Excel donde ni siquiera usted podía continuar el objeto del punto de vista financiero y llevamos 8 meses de debate en la Asamblea Legislativa y ni siquiera el fundamento técnico estaba correctamente balanceado y mucho menos justificado. Eran diferentes documentos que habían recuperado. Yo supongo que lo que me mandaron fueron los últimos 20 años del Ministerio de Hacienda, que yo sé que es una estrategia para perderlo a uno. Bueno alguien que no sea tan femenino y tan necio como somos la mujeres, porque yo sí quiero decirle que bajé todos los archivos, puse a tres personas a que los ordenaran y le mandé a decir al Ministro de Hacienda, muy seriamente, que estaba fundamentando el plan fiscal en datos del 2006, que por cierto ocurre antes de la recesión del 2009. Es que a veces uno puede usar series continuadas y lo hemos hecho en varios temas, pero cuando hay un corte financiero tan fuerte como fue el 2008 y el 2009, usar una serie del 2006 era una falta de seriedad.

El artículo 30 también nos recuerda algo muy importante y es que no solo podemos pedir información, es que tenemos acceso a todos los departamentos públicos, que es una cosa para la usted no tiene que ir a pedir ni a rogar absolutamente nada. La verdad es que cuando un funcionario público recibe a una persona que está interesada en lo que está haciendo, en su trabajo, debería sentirse muy bien y no es que le den a uno un cafecito, pero lo deberían recibir de buena manera y no con portazos que uno recibe. Y se supone que un diputado tiene todas las puertas abiertas; no sé cuáles, deben ser las del infierno porque las del cielo no las vi pasar ni uno solo de los días que estuve en la Asamblea.

Hay dos salvedades para poder pedir información y aquí quiero para cuando ustedes tengan problemas sobre ese tema de manera individual o colectiva lo sepan, es que la información tiene que ser de interés público. Es decir, no puede ser una majadería mía. Tengo que fundamentarle un interés público de manera individual o colectiva y solo hay una simple restricción, secretos de Estado, que por cierto, nunca se me hubiera ocurrido preguntarlos. El gobierno pasado tenía muchos secretos así que ¿para qué los iba a preguntar?, esas son las únicas dos condiciones que uno tiene que cumplir.

Yo casi termino abogada y soy administradora. Pero es que para defenderse en el sector público hay que armarse con muchas herramientas y para poderlo hacer está el Contencioso Administrativo. Cuando alguna resolución o cuando alguna persona del ámbito público -que recordemos tiene normado lo que puede hacer y lo que no puede hacer- resuelve contrario a lo que uno quiere, pues está la vía contenciosa administrativa para poder ir a alegar esa impugnación. Porque de manera muy sabia se preocupa el constitucionalista de que la administración puede desbordarse y lo hemos visto en muchas resoluciones cuando se desborda el funcionario público o se desborda la institución.

Bueno, el artículo 49 tiene todas las formas para cuando a usted algo no le parezca o el administrador se está abusando.

Básicamente en la administración vimos cantidad de denuncias. Yo recuerdo del MOPT, por supuesto la ruta 32, la carretera a San Ramón con la empresa OAS (que fue una gran pelea del Ministerio de Hacienda). Tal vez algunos lo vivieron, la revaluación de los vehículos modelos 1990 en adelante en el año 2012 y el aumento en el precio del marchamo. Por si alguno pagó de más sepa porque fue impresionante. En contabilidad sabemos que los vehículos se deprecian, pero el Ministerio de Hacienda

los apreció y fue una gran pelea que di en la Comisión de Control y Gasto y eso le produjo a ese Gobierno en el 2012-2013 quince mil millones de más que le sacó a ustedes del bolsillo.

Entonces no le sacan solo a la gasolina, también le sacaron dinero con revaluar los carritos del año 90 y es que la mejor forma de poner impuestos es así, a pesetas. Es muy difícil poner un impuesto de un colón a 10 personas, es más fácil de 0.03 centésimas a un millón de personas porque la gente no se va a ir a echar un pleito por treinta mil colones. Así de cinco en cinco se hicieron quince mil millones. Esa pelea para conseguir las bases de datos de dónde revaluó el Ministerio de Hacienda los vehículos viejos todavía la estoy esperando.

En el caso la "Trocha" fronteriza ya oigo que el cuento es que se perdieron archivos. Fue un tema muy sonado, lo cierto del caso es que me llegaba también información de la Comisión Nacional de Emergencias muy desordenada, me llegaron en una oportunidad 5 ampos. Después de que los pudimos estudiar y acomodar, por lo menos nos quedamos en dos, ya que había fotocopias o documentos repetidos, simplemente para que usted se cansara de leer.

Tuve una solicitud en el INS cuando tuvimos la discusión de los motociclistas a quienes les estaban cobrando más por marchamo por el tema de siniestralidad que el INS simplemente contestó que no podía dar información porque estamos ante un tratado de libre comercio y él está en una competencia abierta y por tanto no te puede dar la información, pero bueno esos son casos aislados.

Uno y el que me tiene todavía con sangre en el ojo es que iniciamos en el año 2014 con una gran volatilidad del tipo de cambio, el cual llegó a 50 colones. Todavía algunos están felices porque bajó 17 colones, no, no es que alguien se llevó cincuenta colones y eso era un tema muy importante para mí y hablé por todos los medios habidos y por haber, el Banco Central dijo que no iba a dar información. Yo le hice una petición completa para que me dijeran cuándo iba a intervenir el tipo de cambio, con qué presupuesto iba hacerlo y qué consideraba un cambio brusco, porque a la de menos si yo tengo un préstamo de 300 dólares o de 500 dólares -el 47% de la población tiene créditos en dólares- o para vehículo o para vivienda, pero el 47%, o sea estamos hablando del 50% de la población que tiene un crédito en dólares y cuando decide el Banco Central que tres colones o cuatro colones es mucho o poco. Yo no sé, para mí si estoy pagando un recibo y tengo el presupuesto totalmente ajustado

que me cambien tres o cuatros colones, a la postre me deja sin comer.

El tema de cuánto es abrupto yo querría saberlo. Por supuesto que yo sabía que no me iban a contestar y me contesta don Felix Delgado que es confidencial la información. Yo sabía que me iba a decir que era confidencial, ya incluso algunos de la prensa lo habían dicho, que el Banco Central había declarado la información como confidencial. Recordemos el artículo 30 que les mencioné al principio, solo hay una condición, cuando hay secreto de Estado y la otra condición es que tiene que ser de interés público. Por supuesto que inmediatamente presenté el recurso el 29 de abril. Lo hice un día antes de irme, pensando que tal vez como ex legislador pudieran contestar más rápido. No necesariamente es así. Lo cierto del caso es que el recurso todavía está en la Sala, lo tiene el Magistrado Cruz. Hace dos o tres semanas se resolvió uno pero no era el que yo había presentado que espero obviamente sea diferente porque sí me tomé la molestia y toda la dedicación.

Yo creo que unos 35 años en el sector financiero tienen que servirle a uno de algo, aunque sea el último día, en el último minuto y es demostrarle a la Sala Constitucional que el tipo de cambio sí es de interés público y demostrárselo con números. Aquí les doy las cifras: 43 mil millones de colones se acumularon valorándose la cartera de los bancos privados en dos meses en enero y en febrero, de lo que ustedes y yo pagamos de más. Por cierto que cuando anuncié esto, algunos banqueros dejaron de hablarme. Pero eso no importa porque usted tiene que aprender en aquel momento como legislador que si usted acepta un cargo como ese que las presiones son más grandes. Bueno, de todas formas quitarle a una mujer la posibilidad de hablar es muy difícil, no lo ha hecho ni el marido, muy difícil que se lo quite a uno un banquero. Además estas cifras yo no las inventé.

Estas cifras son públicas y están en la Sugef y no es porque me asustara que 18 mil millones para el BAC y 10 mil millones para Scotiabank, por supuesto que me llamaron la atención los montos más grandes. Se imaginarán que los que tuvieron pérdidas nunca me han llamado, es que en este tema diferencial cambiario, que son las utilidades y los gastos, por eso lo hice para que nadie me diga "es que yo también pierdo"; no lo saqué neto sencillamente porque habían pasado tres y cuatro años en que ni siquiera habían logrado acumular como sector 3 mil millones, entonces 43 mil millones que salieron del bolsillo de los costarricenses en los recibos de enero y febrero me parece que para la Sala Constitucional, si eso no es de interés público, pues

yo quisiera entonces leer que es de interés público para los magistrados; así que como comprenderán tengo mucho interés en ese recurso que todavía no se ha resuelto.

Agregué algunas cosas interesantes: las pérdidas que ha acumulado el Banco Central en los últimos 30 años son exactamente igual al déficit fiscal de todo el país, un 6% del producto interno bruto. El Presidente del Banco Central se gana en promedio 2.800.000 colones por semana. También aporté que algunos miembros de la Junta Directiva de ese banco dan servicios financieros a algunas entidades a través de compañías y eso es un conflicto evidente de intereses y entonces no es información confidencial lo que está manejando el Banco Central; es información privilegiada porque algunos la tienen y otros no la tenemos.

Por supuesto los que no tenemos esa información lloramos porque no la tenemos. Tampoco vamos a ser hipócritas, a todos nos gustaría saber cuánto va a cambiar el tipo de cambio, mañana 3 dólares, 5 dólares, 1000 dólares, si tengo una cuenta usted sabe cuándo venderlos y cuanto comprarlos, son 3 colones más, son 3 colones más y aquí nadie está jugando de santo, lo cierto del caso es que esta información tiene que ser o para todos o para nadie.

Un tema que ya estaba manejando yo es que ya existe un anuncio de la Procuraduría de la Ética, lo sacó el periódico Universidad. Yo había hecho una denuncia hacía 2 años donde el secretario de la Junta Directiva del Banco Central es el esposo de la Directora de la Asociación Bancaria, ¿qué conversarán en la noche?. Pero la Procuraduría de la Ética me dijo que había un riesgo eminente y le mandó un informe al señor Rodrigo Bolaños. Pasé 2 años denunciando eso en el plenario y nadie me dio pelota. Todavía hoy tampoco y me quedo pensando si el Banco Central regula a las demás identidades financieras bajo una normativa internacional, que son los principios de Basilea. Lo primero que dice Basilea es que todo se valora por el riesgo y es una palabra que a usted se la meten en todas las circulares que le mandan, resulta que ellos tienen un riesgo eminente de filtración de información y el día de hoy no la han resuelto. Voy a enviarle una carta al señor Presidente de la República a ver si dentro de los 100 días me da ese regalito; yo creo que me lo he ganado. Es un tema concreto indistintamente de lo que resuelva la Sala Constitucional que yo esperaré una solución.

Me queda la vía contenciosa administrativa, porque obviamente es un acto administrado donde yo todavía tengo la posibilidad de recurrir. Lo cierto del caso es que lo considero de

interés público, lo considero un tema necesario. Todos los días las políticas del Banco Central tienen que ver con nosotros e incluso cuando compramos el pan en las mañanas. Son las que definen los precios. No es letra menuda lo que se decide ahí y siempre se lo explican a uno de la manera más enredada para que usted no vuelva a preguntar. Lo cierto del caso es que la experiencia que me queda es encontrarme que un tema tan serio como es someter a un país a nuevos impuestos y la base de datos era tan pobre y tan deficitaria, o como me pasó en la Comisión de Emergencia cuando me triplicaron los archivos para que yo me perdiera; una cantidad de experiencias.

Muchas peleas las perdí (obviamente esta siento que todavía que no la he perdido y tengo la ilusión de ganarla) pero lo que nunca me van a quitar es la ilusión de dar la pelea y eso es un tema que el costarricense no debe abandonar nunca. No podemos resignarnos a "dejar hacer, dejar pasar". Eso es una condición que no va con nuestra educación y con nuestra preparación.



Paulo Andrés Friguglietti, director provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Santa Fé, República de Argentina.

LA GESTIÓN DOCUMENTAL, EL ACCESO Y USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN COSTA RICA

Randall Rivera Vargas¹

UNA MIRADA DESDE LA PRENSA

La información pública podemos entenderla como los datos generados, administrados o en posesión de los órganos (ejecutivo, legislativo y judicial) y las instituciones autónomas así como cualquier organismo público.

Desde 1949 el espíritu del constituyente lo tenía claro. El acceso público a la información estatal mantiene el Estado de Derecho y es una característica de los países democráticos porque permite la continua fiscalización por parte de quien ejerce la soberanía: el pueblo.

Es por eso que en la Constitución Política de 1949 hay dos artículos que se refieren a este punto.

Artículo 27: Se garantiza la libertad de petición en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución.

Artículo 30: Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

Sin embargo, al igual que la mayoría de los artículos de la Constitución Política era letra muerta. Existían muchas violaciones a ambos artículos sin que el ciudadano, o la prensa, hablando por mi gremio, tuviéramos la facilidad de hacer cumplir nuestros derechos rápidamente.

EL CAMBIO

El parte aguas, como en la mayor cantidad de casos relacionados con incumplimientos a la Constitución Política, se dio en 1989.

La Ley de Jurisdicción Constitucional crea la Sala Constitucional y resucita el texto de la Constitución.

1. Director de Noticias Monumental. Correo electrónico: rrivera@monumental.co.cr

¿Por qué digo que resucita? Porque finalmente los ciudadanos y los periodistas en particular, tenemos a partir de ese momento, un elemento que nos permite con facilidad buscar el amparo de nuestros derechos y advertirle al funcionario público que tiene que facilitarnos la información.

Además ya tenemos un plazo. Como sabemos, si hay una regla sin sanciones casi que se convierte en una regla inaplicable.

Artículo 32: Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la CP y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles.

Este elemento, el del plazo, finalmente nos permite visualizar el reclamo por la violación a nuestros derechos.

En Costa Rica se ha generado la discusión de si es necesaria una ley de acceso a la información y no solo la garantía constitucional. Uno de los contras más fuertes a la implementación de una nueva ley es que generaría un sistema más complejo y menos hábil que el de hoy.

Y la ventaja de la implementación es que en solo un año, la Sala Constitucional sufrió dos cambios de magistrados, eso ha variado ya su posición histórica en alguno de los elementos como salario público, por ejemplo, lo que se conoce como línea jurisprudencial. Hoy hay dos magistrados con la jubilación aprobada, lo que genera incertidumbre en si la persona que llegue a ocupar la magistratura mantendrá la defensa del derecho al acceso a la información.

Era tan común la violación al derecho de acceso a información administrativa que, a partir de la instalación de la Sala Constitucional, viene una lluvia de condenas contra oficinas públicas.

He colocado en esta presentación, votos representativos, a lo largo de los últimos 25 años para demostrar la afectación que existía. Es innegable la importancia de la Sala Constitucional que por vía jurisprudencial ha otorgado el derecho, que ya estaba presente en la Carta Magna, pero como lo he repetido en esta conferencia, era letra muerta al fin y el cabo.

El plazo al acceso a la información debería de ajustarse. Es junto con el reconocimiento jurisprudencial del secreto de las fuentes, el mayor legado de la Sala a una prensa libre e independiente.

A continuación comparto algunos votos:

Voto 2517-03 Municipalidad de San José. Expediente de negocio. CL (reserva tributario y confidencial). La Municipalidad de San José, del 2003, había negado información sobre un expediente de un negocio. Eso sí la Sala dice que no puede entregar información tributaria o confidencial.

Voto 2730-05 Periódico La República vrs UCR información sobre presupuesto. CL (3 días). La Sala Constitucional le dio tres días a la Universidad de Costa Rica para brindarle información sobre el uso de su presupuesto al diario La República. Vemos como desde 2005 la prensa utiliza la vía del recurso de amparo para exigir el cumplimiento de esa garantía constitucional.

Voto 14519-05 Hacienda. Empresa con deudas incobrables. CL (8 días). Ahora es muy común encontrar en la prensa los nombres de las empresas con grandes deudas en Hacienda. Sin embargo, ha sido una lucha de años por lo que se considera información de gran interés público, sobre todo por la discusión de la posibilidad de nuevos impuestos. En este caso se le da a Hacienda ocho días para entregar la información.

Voto 11380-06 Requisitos funcionarios públicos. CL (3 días). A veces los recursos son utilizados por los mismos funcionarios públicos. Como este voto de 2006 que obliga a la administración pública a brindar información sobre los requisitos exigidos a sus funcionarios.

Y seguimos. Estos son solo algunos votos representativos para tener una idea clara de que no existe instancia que se salve de no haber violado el derecho al acceso de la información pública.

Voto 13658-08 Compra de bonos chinos. CL (inmediato). Se trata de un amparo presentado por Álvaro Murillo, periodista de La Nación, y que tuvo gran revuelo en la segunda administración Arias Sánchez en el momento de más tensión, tras el anuncio de establecimiento de relaciones diplomáticas con China. Más adelante profundizaré en este voto por considerarlo básico. En este se ordena al Ministro de Hacienda, Guillermo Zúñiga entregar el precio de los bonos colocados comprados por China. El entonces ministro Zúñiga utilizó una de las trampas que veremos ahora para echarle a perder la nota al estimado colega Álvaro Murillo.

Voto 226-10 Gasto del ICE en pauta. CL (excepto no tenga carácter confidencial). Al ICE también lo condenaron por no dar información de cuánto gastó en pauta en 2009. Ya

aquí entra en juego el tema de la competencia en el mercado de la telefonía, donde hay algunos datos que pueden minarle su competitividad, pues los operadores privados no lo darían a conocer. Es por eso que aunque la Sala declara con lugar, sí advierte que no puede dar la que hayan declarado confidencial.

Voto 9381 - 10 Ministerio de Salud. Protocolo de investigación vacunas CL (24 horas). El Ministerio de Salud se vio condenado en 2010, y por última vez, a entregar en 24 horas las informaciones que se negaban sobre la investigación en vacunas.

Voto 13658-08 CCSS datos salariales. CL (1 mes) Uno de los más reciente que recuerdo es una solicitud del periodista Alejandro Fernández de El Financiero a información procesada y ojo que esta palabra es clave "procesada".

Más adelante vamos a profundizar en este voto.

LAS CONDENAS

Es tal el grado de violación y el desconocimiento del ordenamiento jurídico que solo el año pasado 67 jerarcas de instituciones públicas fueron condenados por no dar acceso a información pública. Siete recursos más fueron declarados parcialmente con lugar.

Estos datos demuestran, además, la importancia de la Sala IV para hacer cumplir la garantía, porque si no existiera, entonces ¿qué hacemos?

De hecho, se nota que el ciudadano se siente continuamente violado en ese sentido. Aunque la mayoría (85) fueron declarados sin lugar, 213 ciudadanos acusaron a la administración pública de violar su acceso a información pública.

BONOS CHINOS

Ahora sí, adentrémonos en el detalle. Les decía que el voto sobre los bonos chinos es una sentencia básica en el tema que tratamos este día.

Plantea en sus considerandos frases contundentes de gran importancia sobre el acceso a la información.

Administración Pública = Casa de Cristal. Yo sé que la frase está de moda. Cuando escuchamos mucho un término op-

tamos por obviar su definición o su importancia porque se nos hace una idea del "deber ser" que siempre es el "deber ser" y no el "así es". Es por su naturaleza un estado ideal y no un estado actual de las cosas.

El asunto es que la gestión pública sea absolutamente transparente. Que el soberano, el pueblo, tenga control total de lo que pasa dentro de las instituciones.

Crear y propiciar canales permanentes y formas de comunicación. Evidentemente no podemos tener a un ejército de ciudadanos vigilando cada oficina y gestión. Ahí es donde surge la importancia de la prensa, gracias a Dios y por eso aún tengo trabajo. La prensa es de alguna forma el ojo ampliado, casi el teobjetivo de la cámara de la realidad, que nos permite acceder a la información para dársela al público de una manera veraz (la mayoría de las veces, lo acepto) y entendible.

Laguna legislativa en Secreto de Estado. El análisis de lo que significa el Secreto de Estado empezó a tomar significancia pública cuando se intentó aprobar la Ley Mordaza que con éxito logramos frenar.

Sin embargo, en el voto de 2008 ya los magistrados advirtieron que existía una laguna legislativa en el tema, que por cierto, hasta hoy sigue siendo una laguna tan profunda y difícil de navegar que nadie se atreve a sumergirse para hacer cambios de fondo.

Permítanme detenerme en este punto. La sentencia conocida popularmente sobre los "bonos chinos" dice textualmente que "han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la CP y todavía persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de Estado y materias clasificadas".

Este hecho provoca una grave incertidumbre y ha propiciado la costumbre (y subrayo la palabra costumbre) del Poder Ejecutivo de calificar, por vía decreto ejecutivo, de forma puntual y coyuntural, algunas materias como reservadas o clasificadas, por constituir, a su entender secretos de Estado.

El secreto de Estado, en cuanto constituye una excepción a los principios o valores constitucionales de la transparencia y la publicidad de los poderes públicos y su gestión, debe ser interpretada y aplicada, en todo momento, de forma restrictiva.

Es importante a esta altura considerar que el colega Alejandro Fernández de El Financiero le pidió a la CCSS información procesada sobre salarios, insisto, aquí el punto es "procesada".

La Sala declaró con lugar el recurso pero para que la institución comunique el plazo en que durará haciendo lo que ellos llaman la "rutina informática" para lograr entregar la información.

Aquí la Sala es razonable, y da más de los diez días, porque esa información no viene en bruto, sino procesada.

Hay un detalle y es que el costo correrá a cargo del solicitante.

LAS TRAMPAS

Aquí vamos a la parte más interesante. ¿Cuáles son los métodos que usa la administración pública para no dar la información que les molesta o les incomoda?

Lamentablemente son más usados de lo que imaginamos.

La primera de ellas es muy lógica. **Ajustamiento excesivo a los diez días.** Simplemente se esperan hasta el décimo día a última hora para brindar una respuesta de este tipo "Estimado señor, podría especificar a qué se refiere con tal tema". Esto les sirve, por supuesto, para retrasar la respuesta.

Aquí voy a detenerme un instante para analizar también el tema de los plazos. Puede ser que para la prensa y ciudadanía de 1989 diez días sea un plazo corto. Sin embargo, hoy con Internet, redes sociales e información al instante es casi un siglo en términos de medios de comunicación. Lamentablemente hoy no hay informaciones que duren más de tres días en la memoria colectiva.

Masificación de la respuesta. Otra de las estrategias que le permite a la administración, y ocurrió en el caso de los "bomos chinos", es que luego del plazo y tras el voto de la Sala IV, entonces el gobierno decide brindar conferencia de prensa para hacer públicos los datos y no "darle el gusto" al periodista Álvaro Murillo de darle la información solo a él. Esto, aunque es un remedio, es absolutamente desmotivante, sobre todo para un comunicador que se ha dado a la tarea de luchar, jurídicamente hablando, por la información. Ante la exclusividad de una información, puede ser que en ocasiones el periodista intente conseguir la información por sí solo, antes que tener que compartirla con todos sus colegas. El egoísmo, de alguna forma, es parte de la función periodística. Pero vale más que todos lo informen a que nadie lo informe.

Alegar desconocimiento. Todavía, aunque no lo crean, hay jerarcas u oficinas de prensa que creen que "la información que usted está solicitando no es pública" o en algunos casos "tengo que preguntar si es pública". Existe además la idea que la solicitud de información debe hacerse por escrito.

Afectación. Este tema del plazo, más allá de ser molesto para el comunicador, es una descontextualización burda de la información. El dato que urgía, que pudo tener mucho interés público hace diez días, puede ser que hoy no.

El plazo de descontextualización, lo piensa la administración para que el interés por la información molesta, tras, no solo los diez días de espera, sino de la admisión, estudio, votación y notificación, como una forma de diluir el interés en ese tema. Es decir, se busca que al periodista ojalá ya no le interese publicar lo cuestionado.

DATOS PERSONALES

Como el buen periodismo siempre da balance, no podría omitir de esta presentación la Ley de Protección de los Datos Personales, que después de no muy pocos excesos, se firmó en 2011.

En 2010 todos los celulares de ustedes estaban en las bases de datos comerciales. A los medios que pagamos algunas de ellas nos bastaba con conocer sus dos apellidos para averiguar su teléfono de la casa, aunque fuera privado, los celulares, la dirección exacta y hasta la fotografía.

Así que entenderán que este proyecto contó con la negativa de las empresas que mantienen datos crediticios.

Pero ¿cuál era el objetivo?

Objetivo: Autodeterminación informativa en relación con su vida o actividad privada. Supongo que ustedes lo entienden mejor que yo, que aunque pequeñito soñaba con ser como aquel abogado de la serie estadounidense con pelo blanco Matlok, me dediqué finalmente a cubrir los juicios desde la barra de prensa.

En palabras muy sencillas, lo entiendo como el derecho de conocer todo lo que hay archivado sobre mí para tener oportunidad de corregir lo que no es cierto o es inexacto. Esta ley de 2011 también hace una clasificación de los datos, según su naturaleza.

Datos sensibles: origen racial, étnico, preferencia política, religión, salud y orientación sexual.

Datos restringidos: Dirección exacta, fotografía, teléfonos privados.

Acceso irrestricto: Nombre completo, cédula.

Datos crediticos: Reglas del sistema financiero

Ya para finalizar, no podía dejar de dar un vistazo al conflicto de derechos. ¿Qué les parece un partido final entre el derecho a la imagen y el derecho a la información? Cuál gana. Estoy seguro que se van a penales.

Sin embargo la Sala, en su jurisprudencia, ha sabido desempatar las cosas, claro, depende el partido que se juegue.

El derecho a la propia imagen: Tiene límites como notoriedad, figura pública, hechos de interés público, necesidades de justicia y lugar público.

En la colisión del derecho a la propia imagen versus la libertad de información prevalece el segundo por ser una garantía del sistema democrático y pluralista.

Por supuesto que aquí entra en juego el prostituido término "interés público". La misma Sala Constitucional, en la sentencia de los "bonos chinos" nos dice que *"el fin del derecho es la información sobre asuntos de interés público de modo que cuando la información administrativa que se busca no versa sobre un extremo de tal naturaleza, el derecho se ve enervado y no se puede acceder"*

Y termino con una frase del Código Deontológico de Periodismo Europeo.

"Los actos privados de los funcionarios públicos son privados hasta que afectan su función pública."

Finalmente, lo más rescatable de todo es que, en su justa medida, el sistema actual nos ha permitido tener un amplio acceso a la información pública, so pena de la Sala Constitucional, aunque siguen existiendo algunos excesos del Estado y falta de transparencia en muchos sectores.

CAMBIOS CULTURALES EN LAS INSTITUCIONES A TRAVÉS DE UN CATÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS

Milena Conejo Aguilar¹

Esta exposición se enmarca dentro de la temática del Congreso, que se refiere a la búsqueda de nuevas formas que permitan materializar el acceso a la información como un derecho ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos para responder a las demandas, y dotar a la gestión pública de mayores grados de confiabilidad por medio de un uso más dinámico de los archivos en las instituciones.

El derecho de acceso a la información está contemplado en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se debe señalar como sus principales funciones: a) Herramienta crítica para el control del Estado, la gestión pública y la corrupción b) Herramienta para conocer nuestros derechos y la forma de ejercerlos c) Herramienta para hacer efectivos los derechos de los sectores minoritarios o excluidos de la sociedad.

Toda entidad pública está sujeta a los principios que se derivan de ese derecho a la información, y son estos los que deben permear todas las acciones institucionales, entre ellas el fomentar buenas prácticas para la efectividad de este derecho. A continuación se mencionan las siguientes:

- Principio de máxima divulgación.
- El derecho de acceso a la información es la regla, y el secreto es la excepción.
- El Estado tiene la carga probatoria en caso de establecer límites a este derecho.
- Principio de buena fe.

Para analizar el contenido y los alcances del derecho a la información es importante tener muy claras las obligaciones que surgen de este derecho para el Estado, y en concreto para las instituciones públicas:

- Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes.

1. Integrante del Consejo Superior del Poder Judicial y Presidente de la Comisión de Eliminación y Conservación de Documentos del Poder Judicial.
Correo electrónico: mconejoa@Poder-Judicial.go.cr

- Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho.
- Obligación de contar con un recurso idóneo y efectivo para la revisión de negativas de entrega de información.
- Obligación de transparencia activa.
- Obligación de producir o capturar información.
- Obligación de generar una cultura de transparencia.
- Obligación de una implementación adecuada.
- Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información.

En este momento es posible que nos estemos preguntando si existen límites a ese derecho, cómo se fijan, bajo qué condiciones se dan. La respuesta está en la propia Convención. Sí pueden existir algunas limitaciones, pero deben ser la excepción, estar fijadas legalmente, y que sus objetivos respondan a los fines de la Convención, por tanto como toda limitación a un Derecho Fundamental, está sujeta los principios de necesidad y proporcionalidad.

Dentro de este marco de reflexión, el Poder Judicial, además de que reviste una gran complejidad por los diversos servicios que incluye, ha enfrentado en los últimos años un crecimiento muy importante, motivado por la demanda cada vez mayor de una ciudadanía con más conocimiento de sus derechos, que exige cada vez más y mejores servicios, y sobre todo por obtener una respuesta oportuna y confiable a sus demandas. Estos aspectos han motivado que el personal judicial haya tenido que recurrir a su creatividad, para aplicar una gran diversidad de prácticas y métodos de trabajo en las oficinas y despachos judiciales que respondan a esos nuevos retos. Algunos de estos métodos han sido muy exitosos, pero hasta hace unos años no eran de conocimiento general. Esto motivó que la institución instaurara el Programa Banco de Buenas Prácticas de Gestión Judicial, adscrito al Consejo Superior. Se encuentra a cargo de la Comisión de Buenas Prácticas, la cual ha permitido cumplir con el mejoramiento continuo en los procesos de manera integral en la labor judicial.

La Comisión de Buenas Prácticas se encuentra integrada por la Magistrada Zarela Villanueva Monge, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia; el Magistrado Luis Guillermo Rivas Loáiciga Presidente de la Sala Primera; la licenciada María Alexandra Bogantes Rodríguez, integrante de la Sala Segunda; la licenciada Milena Conejo Aguilar y la doctora Lupita Chaves Cervantes, ambas integrantes del Consejo Superior y coordinadoras de esta Comisión.

La Comisión de Buenas Prácticas opera de igual forma que otras comisiones que funcionan en el Poder Judicial, en cuanto a que son órganos de decisión política y en el caso particular, recibe informes de labores, logística y resultados de seguimiento de implementación de las buenas prácticas, e información de los concursos que se realicen en la institución. Todo ello se realiza mediante la Oficina de Control Interno, bajo los lineamientos de las coordinadoras del Programa.

La idea inicial del uso del Banco de Buenas Prácticas, era que el personal judicial accediera voluntariamente a la réplica de las propuestas que se encontraban en este. Sin embargo, quizás por desconocimiento del tema o incluso algún temor al cambio, no se dio una réplica voluntaria. Por lo que considerando la cantidad y variedad de propuestas, la Comisión emitió lineamientos para implementar las buenas prácticas de forma obligatoria por medio de acuerdos tomados por el Consejo Superior, como órgano superior administrativo.

Con la utilización de las buenas prácticas se busca mejorar el servicio a las personas usuarias y demostrar a la ciudadanía que el Poder Judicial está en constante cambio y autoevaluación, que los servidores y servidoras judiciales trabajan por ser eficientes, creativos y escuchar más las necesidades de la población que acude a las oficinas. Esta experiencia ha permitido el rompimiento de paradigmas, en procura de una administración de justicia, más sencilla, ágil, humana, y transparente. En síntesis se busca que responda a las políticas de acceso a la justicia y a la información que se han aprobado.

El Banco de Buenas Prácticas es un programa novedoso del Poder Judicial de Costa Rica², creado con la finalidad de implementar una base de datos pública de todas aquellas buenas prácticas ejecutadas en las oficinas y despachos judiciales, que respondan a las políticas y lineamientos institucionales, entendidas estas como nuevas formas de realizar las tareas encomendadas, de fortalecer el recurso humano, la rendición de cuentas, en fin de actuar en el ámbito laboral, y ese esfuerzo, una vez probado, puede ser replicado, y contribuir a optimizar los recursos institucionales.

Se cuenta con una página web Banco de Buenas Prácticas, en la cual se encuentra un Catálogo de Buenas Prácticas, con los siguientes temas de interés institucional:

2. Acuerdo tomado por Corte Plena en la sesión del 23 de enero de 2006, artículo XXXII.

Acceso a la Justicia	Administración del recurso humano
Atención a la persona usuaria interna	Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en general y la Gestión de Riesgos en particular
Manejo de evidencias	Fortalecimiento del Sistema de Control Interno en general y la Gestión de Riesgos en particular
Fortalecimiento de la oralidad	Modelo de organización de oficinas y despachos
Políticas de género	Prácticas de trabajo en equipo de la oficina
Realización efectiva de las audiencias (formas de evitar la suspensión)	Reducción del consumo de papel (Política hacia "Cero Papel")
Transparencia	Rendición de Cuentas
Política ambiental	Valores

La Política de Acceso a la Justicia procura velar por la incorporación en forma transversal, de la perspectiva de las poblaciones en condición de vulnerabilidad en todo el quehacer institucional, promoviendo acciones de coordinación con los diferentes actores judiciales, para mejorar las condiciones de accesibilidad, tanto a la información institucional como a los servicios propiamente dichos.

A continuación se indican buenas prácticas institucionales que permiten que estas acciones o mecanismos respondan al derecho de acceso a la justicia y a una información confiable y oportuna.

ACCESO A LA JUSTICIA

Entrega de carné y atención preferencial a los adultos mayores y/o discapacitados. Por parte de los despachos y oficinas judiciales, según Formulario F715, se les proporciona un carné con datos del expediente y del despacho judicial, a la población adulta mayor y de esa forma se brinda una atención preferencial. Oficina proponente: Despacho Juzgado de Menor Cuantía de San Carlos.

Adecuado acceso a la justicia de la población adulta mayor. Consiste en que al estar frente a una persona adulta mayor, el sistema de Denuncias del OIJ cambia el color a terracota, proporcionando una atención preferencial en todo el proceso judicial a esta población. Esta buena práctica se ha extendido a otros los sistemas institucionales. Oficina proponente: Oficina de Denuncias OIJ.

Protocolo de atención integral preferente a la persona adulta mayor. Se estableció un protocolo integral sobre la atención preferencial que debe brindarse a la persona adulta mayor, desde su ingreso al edificio por parte de la seguridad hasta la tramitación del expediente. Se establecen directrices claras por parte de la actuación de la población judicial en la atención brindada a la persona adulta mayor, ante un proceso judicial. Oficina proponente: Centro de Conciliación de Santa Cruz.

Inspección a celdas. Se establece un control y rol para la inspección por parte de la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial en las celdas de la institución. Oficina proponente: Defensa Pública Pococí.

Acceso a la información para personas con discapacidad visual. El Centro de Jurisprudencia Constitucional brinda información en un formato accesible a las personas con discapacidad visual, en coordinación con el Patronato Nacional de Ciegos. Oficina proponente: Sala Constitucional.

Solicitud de medidas cautelares y pretensión en violencia doméstica. Mejoramiento, celeridad, en la atención brindada a la persona víctima de Violencia Doméstica, en coordinación con la Delegación de Fuerza Pública. Oficina proponente: Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Upala.

Sistema web despanet. Red de despachos de pensiones alimentarias. Esta buena práctica ha permitido a los Juzgados de Pensiones Alimentarias consultar legislación en materia de pensiones y materias relacionadas completamente actualizada; así como realizar cálculos de reajustes automáticos de pensión alimentaria, según el sector (público, privado) pues contiene los índices debidamente incorporados. Tiene a disposición los formularios o plantillas de todos los trámites que se ejecutan en el despacho, entre otras funciones. Oficina proponente: Juzgado Pensiones Alimentarias de Heredia <http://sjoint05/despanet/>

Información para usuarios(as) en situación de vulnerabilidad (dirigido a personas usuarias en pensiones alimentarias). *Brouchure* dirigido a personas usuarias en materia de pensiones alimentarias, el cual contiene requisitos y respuestas a preguntas frecuentes en esta materia (B-41461). Oficina proponente: Defensa Pública.

Atención a las personas usuarias privadas de libertad mediante el sistema de videoconferencia. Se brinda un mayor acceso a la justicia, ofreciendo la oportunidad a esta población, con el fin de que den a conocer sus principales necesidades por medio de la videoconferencia. La Jefatura de la Defensa Pública continúa la ejecución sistemática de esta buena práctica y se han realizado videoconferencias con el CAI de la Reforma, el Buen Pastor, La Leticia, Pérez Zeledón, CFJ Zurquí, entre otros Oficina proponente: Dirección General Defensa Pública.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia y rendición de cuentas es un tema estratégico institucional, el cual busca fortalecer la legitimidad del Poder Judicial ante la comunidad nacional e internacional. Existen sistemas informáticos amigables que facilitan el acceso y comprensión de la información, logrando con ello un cambio de la información física a la digital.

Se han impulsado algunas buenas prácticas en esta línea, que permiten mecanismos para responder a los temas de transparencia y a la rendición de cuentas:

Sistema de sorteo de magistrados(as) suplentes. Es un sistema de selección de un(a) magistrado(a) suplente, que deja un registro electrónico que da niveles de seguridad, y transparencia a lo interno y externo del Poder Judicial. El sistema mantiene la información de los (as) magistrados (as) suplentes actualizada y al ser elegidos se comunica por medio de mensajes al celular o mediante el correo electrónico, evitando el uso del papel. Oficina proponente: DTI y Despacho de la Presidencia.

Consulta integrada. Es un sistema web integral de consulta de personas, vehículos y teléfonos, entre otros, diseñado con enlaces de comunicación, ajustado entre las entidades que comparten información, la cual ayuda a las autoridades policiales del país, estableciendo controles que pueden prevenir la lucha contra el crimen organizado. Oficina proponente: Plataforma de información Policial OIJ.

Sistema de Información Gerencial. Permite a las jefaturas policiales de investigación del OIJ acceder a información precisa, confiable y oportuna para la toma de decisiones: Esta herramienta se utiliza para reuniones de rendición de cuentas, con el fin de medir el desempeño de los servidores (as) de las oficinas OIJ. Oficina proponente: Oficina de Análisis Criminal OIJ.

Notificaciones en línea. Busca mejorar el proceso de notificaciones, disminuyendo la tramitología y ahorro de recursos materiales (papel, impresoras entre otros) y recursos humanos. Esta herramienta ha permitido aprovechar tecnologías existentes. Oficina proponente: Área Informática de Gestión DTI.

Publicación de informes semanales, mensuales y Plan Anual Operativo. Desde la página web de Sala Primera se pueden observar cuántos y cuáles asuntos tiene cada magistrada(a) para redacción del proyecto y circulando para estudio. El usuario no tiene que trasladarse hasta la Secretaría de la Sala Primera para consultar su asunto. Puede hacerlo por Internet o bien llamando por teléfono en caso de alguna consulta. Se resuelven los recursos según su fecha de entrada, es decir, su antigüedad. De manera eficiente y en apego al ordenamiento jurídico, se da cumplimiento a la rendición de cuentas y transparencia judicial. Oficina proponente: Sala primera.

<http://intranet/slalprimera/index.php/informes?id=46>.

<http://intranet/slalprimera/index.php/asuntostramite>.

Tesoro de la Sala Primera. Mediante esta herramienta se brinda acceso a información de interés público a cualquier interesado, se da cumplimiento al derecho fundamental constitucional. Este fue un importante aporte para el sistema de gestión, convirtiéndose en una consulta de jurisprudencia ordenada por circuito judicial, despacho y temas relacionados. Oficina proponente: Sala Primera.

Votaciones electrónicas. En la Sala Constitucional se cuenta con expedientes votados electrónicamente por medio de una buena práctica diseñada para tal fin que comenzó a funcionar en el 2008. Esta facilita el trámite y el ahorro de los recursos. Oficina proponente: Sala Constitucional.

Sistema de Mensajería Judicial. Esta buena práctica consiste en enviar citas y resoluciones por medio de mensajes SMS. Se utiliza en la inspección judicial, SIGA-PJ, Sistema de Gestión, Sistema de sorteo de magistrados y en la Agenda del Complejo Médico Forense. Oficina proponente: DTI.

Sistema Integrado de Correspondencia Electrónica SICE. Esta práctica realiza un proceso electrónico que integra los documentos que se reciben y los generados por la oficina, la cual ha permitido una administración eficiente de la documentación con su correspondiente seguimiento.

CÓMO IMPACTAN LAS BUENAS PRÁCTICAS QUE FORTALECEN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

El Poder Judicial ha promovido esfuerzos en poner a disposición buenas prácticas que mejoren los sistemas de información ejecutados en el quehacer laboral al generar y comunicar, en forma eficaz y eficiente, la información de manera electrónica, organizada, consistente y oportuna.

Logros

1. Implementación de la página web, que contiene de forma ordenada y de fácil acceso la información sobre diferentes métodos de trabajo propuestas, experiencias innovadoras de la gestión institucional. Se ha logrado promover mejores modelos de gestión a lo interno y externo de la institución.
2. Maximizar el uso de las herramientas tecnológicas institucionales. Ha unificado esfuerzos y demostrado un mayor compromiso en las oficinas y despachos judiciales.
3. Algunas gestiones judiciales manuales se han perfeccionado mediante la automatización. Se ha logrado procesar y producir en medios tecnológicos, creando nuevas formas de trabajo, aprovechando la tecnología disponible visibilizando aumento en la eficiencia y eficacia de los procesos, reduciendo tiempos y proyectando un aumento en la productividad en las oficinas y despachos judiciales.
4. Con la buena práctica Sistemas de Depósitos Judiciales (SDJ) se eliminan las órdenes de giro, la emisión de cheques y las boletas de depósito. El SDJ ha automatizado aproximadamente más del 95% del total de transacciones bancarias judiciales, esto ha representa una fuente de ahorro, lo cual ha permitido también la agilización de los pagos de los depósitos judiciales en beneficio de la persona usuaria.
5. SIGA-GH. Con la buena práctica Proposición Inteligente de Nombramientos se realizan los trámites de forma electrónica en la Intranet, sin necesidad de formularios ni copias de comprobante.

6. SIGA-PJ Presupuesto. Con esta buena práctica se implementa el módulo de presupuesto, que incluye el sistema SIGA-PJ, en el cual el departamento de Planificación logró un ahorro de papel en los documentos administrados relacionados con este tema. Esto porque permite que las oficinas presenten sus planes de presupuesto y sus correspondientes revisiones de forma electrónica, lo que aumenta además la eficiencia y seguridad en el proceso.
7. Cursos virtuales. Otro esfuerzo realizado por la administración es con respecto del área de capacitación, en el programa Capacítate del Departamento de Gestión de Recursos Humanos. Este permite que el personal judicial acceda a cursos de forma virtual, sin necesidad de dejar su puesto de trabajo y con la flexibilidad de administrar su tiempo, además de eliminar la necesidad del uso de manuales impresos, carpetas y material adicional.
8. En las oficinas y despachos judiciales se han implementado prácticas dirigidas a establecer, mantener y perfeccionar sistemas tendientes a obtener resultados positivos fortaleciendo con ello el Sistema de Control Interno.



Evelyn Mora Murillo, archivista del Archivo Central de la Universidad Estatal a Distancia y Manuel Emilio Fallas Delgado, jefe del Archivo Central del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EL ROL DE LOS ARCHIVOS EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTE DERECHO: UN ANÁLISIS A PARTIR DE QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES EN EL PERÍODO 2002-2007¹

Guiselle Chavarría Loría²

Manuel Emilio Fallas Delgado³

Evelyn Mora Murillo⁴

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información, es un derecho fundamental y facultativo de los ciudadanos, es internacionalmente reconocido y es elemento medular del Estado de Derecho y la democratización institucional, ya que permite la limitación, separación y control de los poderes, libertades y responsabilidades de los Estados y de los ciudadanos. Se convierte así en un instrumento de lucha contra la inmunidad del poder, la corrupción, el secretismo y el hermetismo de los Estados.

Igualmente, se convierte en una potestad pública y pilar de la transparencia administrativa y la rendición de cuentas, ya que, tiene por propósito la difusión y la facilitación de la información pública de forma oportuna y veraz, con el objetivo de formar opinión, de informar y de hacer partícipe a la ciudadanía de la gestión de los Estados.

Con lo anterior se da la obligatoriedad de los Estados de propiciar, facilitar e instrumentar con sistemas administrativos, registros, bases de datos y archivos, el cumplimiento del de-

1. Esta ponencia se elaboró basada en la Tesis "El derecho de acceso a la información en las instituciones públicas y el rol de los archivos en el cumplimiento de este derecho: un análisis a partir de las quejas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes en el período 2002-2007" para optar por la Licenciatura en Archivística de la Universidad de Costa Rica. 2010.

2. Licenciada en Archivística, funcionaria de la Defensoría de los Habitantes. Correo electrónico: gchavarria@dhr.go.cr

3. Licenciado en Archivística, funcionario del Banco Popular y Desarrollo Comunal Correo electrónico: Mafallas@bp.fi.cr

4. Licenciada en Archivística, funcionaria de la Universidad Estatal a Distancia. Correo electrónico: emora@uned.ac.cr

recho de acceso a la información. Esta relación permitirá que los archivos se conviertan en fuente de evidencia y de historia primeramente, y se convertirá en garantía y herramienta de la memoria de la sociedad, de la transparencia administrativa, de la rendición de cuentas y del cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Esto propicia el desarrollo de las sociedades así como la delimitación de responsabilidades de los ciudadanos y los gobiernos.

EL IMPACTO DE LOS ARCHIVOS EN EL CUMPLIMIENTO DE ESTE DERECHO

En la actualidad, la concepción de archivo ha revolucionado, pues ha dejado de ser únicamente el lugar donde se custodiaban documentos antiguos, herramienta de historiadores y genealogistas, y se ha convertido en un servicio administrativo. Lo anterior porque se encarga de gestionar y dar tratamiento a los documentos desde su génesis hasta su disposición final, con lo cual asume la función de facilitador y administrador esencial de los testimonios e informaciones que dan fundamento y garantía a los derechos y obligaciones de la ciudadanía y de la sociedad en general. Esto genera que la función del archivo tenga un peso mayor y específico en el conjunto de las actuaciones del Estado.

Es decir, en la medida en que existan archivos debidamente organizados, la gestión documental podrá realizarse en forma efectiva al permitir una mayor transparencia y acceso a la información administrativa.

Podemos mencionar que los documentos de archivo cumplirán una triple cualidad, ya que son: fuentes de evidencia y de hechos históricos, herramientas de la transparencia y rendición de cuentas, y garantes de la memoria individual y colectiva de la institución y la sociedad. Es así como los archivos pasaron de ser una bodega u oficina ordinaria a ser centros de administración de información, de investigación, de discusión de ideas. Este trabajo genera conocimiento y un mejor acceso a la información con el uso de las nuevas tecnologías.

EL RETO DEL ARCHIVISTA

En la actualidad, el efectivo acceso a la información somete al archivista a nuevos retos, roles y funciones primordiales que lo comprometen a una mayor exigencia en sus labores que deberá ser ejercida con eficiencia, responsabilidad y ética archivística,

como garante de este derecho. Es así, como el archivista en la época actual se convierte en un gestor de información en diversos formatos y deberá cumplir con un papel más activo, ya que deberá participar en la definición de los distintos procesos y procedimientos de la organización.

Lo anterior, le permitirá al archivista asumir la adopción de un Código de Ética que le facilite el acceso a la información administrativa y la lucha contra la corrupción. Esto implica ser un comunicador eficiente para divulgar y dar a conocer la labor realizada, así como un facilitador de la documentación administrativa custodiada en sus fondos documentales. Además implica tener un alto grado de responsabilidad de organizar, conservar y facilitar la información y el conocimiento que los ciudadanos le soliciten.

LA ÉTICA ARCHIVÍSTICA

En la actualidad, el archivista deberá ser un profesional comprometido ética y moralmente con la sociedad en general, puesto que su mayor responsabilidad será organizar, conservar y facilitar la información y el conocimiento a los distintos usuarios que así lo soliciten.

En los tiempos actuales existe la necesidad de una ética archivística, ya que existe un vacío en este campo, causado por el reducido número de centros de estudios que profundizan sobre las normas éticas que toda profesión lleva implícitas.

Aunque no existen tratados sobre ética archivística, sí se encuentran "códigos" que procuran brindar al archivista los principios básicos de la ética.

Hoy día, por causa del aumento desmedido de la información, los archivistas asumen un importante papel como gestores de ésta. Sin embargo, ante el manejo de la información, requieren de una sólida base ética, la cual vendrá a facilitar el acceso a la información y la reducción de actos corruptos en la sociedad.

Por lo tanto, un aspecto relevante para reducir la corrupción lo constituye la adopción de un Código de Ética para los archivistas, el cual les permitirá lograr una mayor transparencia en la Administración Pública y un rendimiento más efectivo en la labor desempeñada. Asimismo, en la medida que existan profesionales en la carrera de Archivística seriamente comprometidos con las normas de conducta, se obtendrán mayores beneficios en el ejercicio laboral de los profesionales de la información.

Por consiguiente, en el Código de Ética Archivístico del Consejo Internacional de Archivos, varios de sus postulados se relacionan con el tema del derecho de acceso a la información por ser un tema trascendental y por tanto, de conocimiento y de aplicación obligatoria por parte de los archivistas actuales.

Finalmente, con el fin de lograr el cumplimiento de estos principios se hace necesaria una mayor conciencia por parte de los archivistas acerca del importante papel que cumplen los archivos dentro de la sociedad de la información. Por tanto, se debe asumir un rol trascendental en la búsqueda de mejores condiciones laborales para los profesionales en Archivística, así como un mejor acceso a la información conservada en sus fondos documentales, con lo cual se facilitaría el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir la información necesaria para sus trámites administrativos.

EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Existe en la actualidad una seria preocupación para los archivistas y las organizaciones debido al auge de las nuevas tecnologías de la información que ha producido un incremento considerable en la creación, distribución y uso de los documentos en formato "electrónico", ya sea generado directamente en soporte electrónico o bien transformándolo desde el soporte papel. Sin embargo, no existe una conciencia exacta de la posibilidad de los archivos de gestionar toda la información en este formato. Por lo tanto, para solucionar esta problemática se hace necesaria la adopción de medidas que contribuyan a resolver la preocupante situación de los archivos en formato electrónico.

Una medida necesaria por implementar en todas las instituciones, es la realización de un Programa de Gestión de Documentos Electrónicos a partir del modelo archivístico de la institución o entidad, el cual se constituirá creando una estructura archivística semejante a la de los archivos físicos, apoyada en las tecnologías de la información y comunicación.

Pero, en definitiva, el reto más importante que deben asumir los profesionales en Archivística y los archivos de las organizaciones, es la posibilidad de conservar en forma correcta la información incluida en estos nuevos soportes, así como su perdurabilidad, es decir, que a través de los años dicha información sea accesible para los diferentes usuarios que así la soliciten.

A nivel archivístico, el auge de las nuevas tecnologías presenta una serie de ventajas. Entre ellas se destaca la automatización

de los archivos, los diferentes procesos archivísticos, que permiten la pronta recuperación de los datos. Esto permite una ágil gestión y en los trámites administrativos, el almacenamiento y la sustitución de soportes, así como la descripción y la difusión por Internet y redes sociales, entre otros. Pero también presentan una serie de inconvenientes, como la obsolescencia tecnológica, conservación de los soportes y la garantía de la autenticación, seguridad y protección de la información y una migración de los datos en forma adecuada.

En síntesis, ante esta situación, los archivistas o gestores de la información asumen un importante reto, ya que deben propiciar controles y mejores sistemas de gestión de documentos electrónicos que les permitan facilitar el derecho de acceso a la información administrativa. Sin embargo, este desafío no se podrá realizar si no existe una adecuada comunicación entre los archivistas y los ingenieros de sistemas, pues ante la revolución tecnológica las competencias de estas profesiones son complementarias entre sí, con lo cual se logran medidas o soluciones efectivas ante la problemática evidenciada.

PRINCIPALES CASOS RELACIONADOS CON LA PROBLEMÁTICA ARCHIVÍSTICA Y EL ACCESO A LA INFORMACION EN LOS INFORMES ANUALES DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

Un elemento importante en el incumplimiento del derecho de acceso a la información pública es la participación de organismos que atiendan, regulen y hagan cumplir este derecho, en el caso específico de Costa Rica, se incluye aquí a la Defensoría de los Habitantes de la República; como órgano encargado de proteger, velar, promover y divulgar los derechos de los habitantes y como fiscalizador de la administración pública. Esta situación ha tenido un importante rol en la promoción y defensa del derecho de acceso a la información, ya que ha investigado y asesorado a los habitantes sobre este derecho y se ha convertido, en conjunto con la Sala Constitucional de Costa Rica, en la institución que recibe y tramita las denuncias de los ciudadanos sobre casos de violaciones del derecho de acceso a la información.

Resulta entonces válido reconocer la importante lucha que ha tenido la Defensoría de los Habitantes por un buen manejo documental en las instituciones, como un requisito indispensable para cumplir con la obligación de facilitar la información que solicitan los usuarios internos y externos en las instituciones.

Por ejemplo, es importante mencionar diversas investigaciones que ha realizado la Defensoría en el campo archivístico, y que se plasman en los Informes Anuales:

INVESTIGACIÓN DE OFICIO IO-5554-24-98

Dicho caso se tramitó como una investigación de oficio ante la problemática de los archivos centrales del país debido al incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a la conservación de documentos y el efectivo cumplimiento de la Ley N° 7202 del Ley del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento por parte de las instituciones públicas.

Los puntos más importantes de este informe que se encuentran relacionados con el tema del derecho de acceso a la información y la situación archivística a nivel nacional son los siguientes:

- Es importante aplicar una correcta práctica archivística en las instituciones públicas como un mecanismo de garantía de la transparencia administrativa, así como para fortalecer la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos ante todos los habitantes.
- La rendición de cuentas procura la transparencia en la función pública, ya que el habitante puede exigir información a los gobernantes y funcionarios públicos en general en relación con sus actuaciones y a la obtención de una respuesta ante sus exigencias.
- Uno de los principales problemas detectados por la Defensoría es la omisión de respuesta por parte de los entes públicos, así como la falta de atención de los asuntos sometidos a conocimiento de la Administración con motivo de los cambios de gobierno que se producen cada cuatro años y que genera una renovación de personal en cada institución. Si estos cambios no están resguardados por buenos sistemas de archivos que protejan la información institucional, los mismos ocasionarán un perjuicio para la propia organización institucional, pues no puede funcionar eficientemente, ni realizar adecuados procesos de planeación o control de la información. Lo anterior se produce a pesar de tratarse de documentos públicos y de existir obligaciones establecidas por la Ley N° 7202.

LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES CONCLUYE:

- Para una rendición de cuentas es necesaria la existencia de archivos por parte de las instituciones y dependencias públicas de conformidad con la Ley N° 7202. El buen manejo de la documentación pública permite cumplir con la obligación de las instituciones y dependencias públicas de facilitar la in-

formación requerida por los administrados, con lo cual se establecen mecanismos más eficaces de rendición de cuentas.

- Existencia de instituciones públicas que indican desconocer la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos y sus disposiciones en materia archivística.
- Instituciones públicas que conocen la existencia de la Ley N° 7202, pero no la aplican al no contar con un archivo central, sino con archivos de gestión, en algunos casos y con un manejo asistemático de la documentación institucional.
- Instituciones que cuentan con un archivo central y archivos de gestión, por lo tanto, cumplen con las disposiciones establecidas en la Ley N° 7202.

PÉRDIDA DE EXPEDIENTES: UN ACCIONAR VIOLATORIO

En varios informes Anuales de la Defensoría 1999-2000, 2003-2004 la conservación de los documentos en el sector salud posee una importancia especial, ya que el expediente clínico se constituye en una información vital. Por ello, estos expedientes se deben conservar ordenados y completos, así como en un lugar que permita al profesional médico su acceso con eficiencia y rapidez. Existe preocupación por la pérdida de expedientes médicos de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por ser documentos de vital importancia en la presentación del servicio de salud que les corresponde a los y las habitantes.

De acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, se debe procurar un adecuado tratamiento de los expedientes médicos, ya que el mal manejo repercutirá en la calidad del servicio brindado al paciente. La Defensoría recomienda a las autoridades hospitalarias permitir un mayor acceso de los pacientes a sus expedientes clínicos. Lo anterior, porque éstos representan una documentación trascendental que consigna físicamente todo el proceso de atención médica del paciente.

Otro aspecto por considerar dentro de la problemática archivística lo constituye la pérdida de expedientes administrativos necesarios para la obtención o actualización de la pensión por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

CASO: DIRECCIÓN NACIONAL DE PENSIONES (DNP)

Desde 1993, la problemática vivida por los y las pensionadas en busca de una mejor y adecuada gestión para su pensión ha sido un tema prioritario para la Defensoría de los Habitantes.

Dicho tema ha sido abordado en los diferentes informes anuales de 1998-1999, 1999-2000; 2005-2006, 2007-2008 y se han propuesto diferentes acciones y soluciones pero las denuncias siguen en aumento.

Para el 2004 ya se contaba con un espacio físico para ubicar la documentación, pero persistía el desorden y los documentos se almacenaban sin ningún tipo de clasificación. Para el 2006 los expedientes ya se almacenaban en el suelo y en oficinas a falta de espacio físico. Se determinó la necesidad de digitalizar expedientes, pero la Dirección Nacional de Pensiones no contaba con el presupuesto necesario.

El Proyecto de Digitalización impulsado por el Ministro de Trabajo se convirtió nuevamente en una promesa sin cumplir, los primeros 8.000 expedientes deberían estar listos para finales del año 2009 pero no se había iniciado debido al retraso ocasionado por la falta de personal responsable para preparar manualmente los expedientes, así como a la carencia del presupuesto necesario para el pago de horas extras.

Lo anterior demuestra que ante una desorganización documental como la presentada por la DNP, la digitalización masiva e indiscriminada de los expedientes no constituye la solución inmediata al atraso que en materia archivística presenta esta institución. Es por esto que cualquier entidad o entidades a nivel nacional pueden llegar a sucederle lo mismo si no toman conciencia de la importancia de profesionales en Archivística dentro de la institución.

Por consiguiente, para lograr una administración moderna y transparente, así como una cultura de rendición de cuentas, se hace indispensable que éstas cumplan con las disposiciones legales vigentes para la administración y organización responsable de la documentación. Dentro de esas disposiciones se destacan la contratación de un profesional en la materia archivística, el cual tendrá a su cargo la realización de una adecuada gestión documental que permita identificar y registrar información confiable, veraz y relevante, así como el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación de un Archivo Central conforme a lo establecido por la Ley N° 7202.

Con el estudio realizado a los diferentes informes anuales de la Defensoría de los Habitantes sobre el tema de la problemática archivística a nivel nacional, se pudo constatar que tanto la Defensoría como la Dirección General del Archivo Nacional han comprobado a través de sus informes de labores que existe un

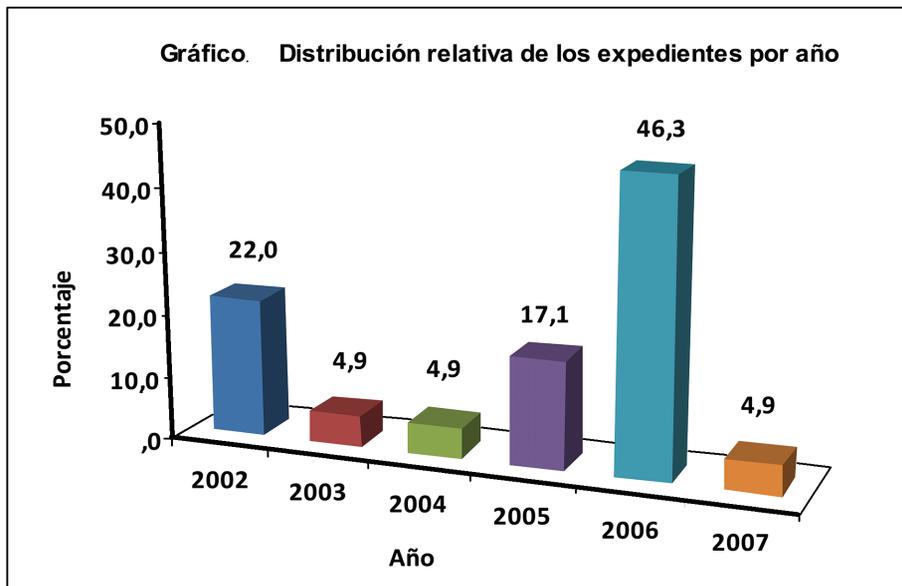
incumplimiento del derecho de acceso a la información administrativa en las instituciones públicas. Lo anterior ha provocado a través de los años una mala toma de decisiones, así como la pérdida de información relevante y, lamentablemente, la aparición de la corrupción y la impunidad.

PRINCIPALES APRECIACIONES DEL ANÁLISIS A PARTIR DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES 2002 – 2007

Como consecuencia del análisis de la situación del derecho de acceso a la información en Costa Rica, se realizó un estudio con la descripción de los datos obtenidos a partir de los 41 expedientes de denuncias relacionadas con el incumplimiento al acceso a la información, las cuales fueron presentadas entre el 2002-2007 en la Defensoría de los Habitantes de la República. Para cada una de las variables por evaluar, se realizó una descripción del resultado obtenido con la intención de caracterizar las denuncias, las violaciones y las respectivas resoluciones.

A continuación se destacan las principales apreciaciones del análisis:

CRONOLOGÍA DE LA PRESENTACIÓN DE LAS QUEJAS



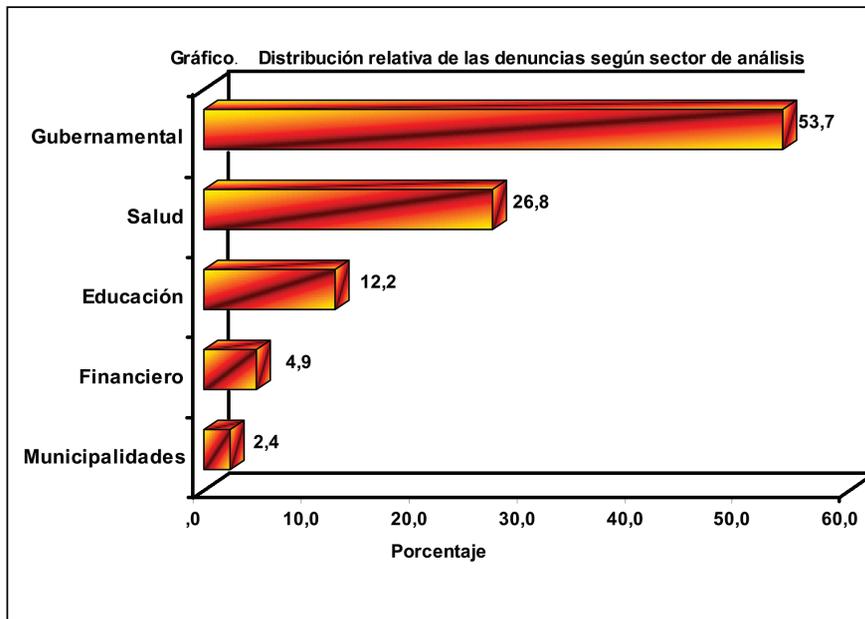
Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

En el gráfico se puede observar durante el período en estudio, que el año que presenta un mayor número de denuncias es el 2006 con un 46,3%; seguido del 2002 con un 22% y el año 2005 con un 17,1%.

Entre las causas que ocasionaron el mayor porcentaje de quejas en el año 2006 (según la información en los expedientes) se destacan las deficiencias en la facilitación de la información por pérdida de la documentación, inexistencia de registros, así como la existencia de expedientes incompletos tanto en soporte textual como en soporte electrónico.

En el año 2006, se aprobó la Ley N° 8508 del Código Procesal Contencioso Administrativo que persigue la transparencia y la eficiencia administrativa relacionada con el acceso a la información, lo cual pudo haber incidido en este alto porcentaje. Un aspecto relevante de esta Ley es el establecimiento de multas para los funcionarios públicos que incumplan o retarden sin justa causa los requerimientos judiciales.

DENUNCIAS SEGÚN SECTOR DE ANÁLISIS

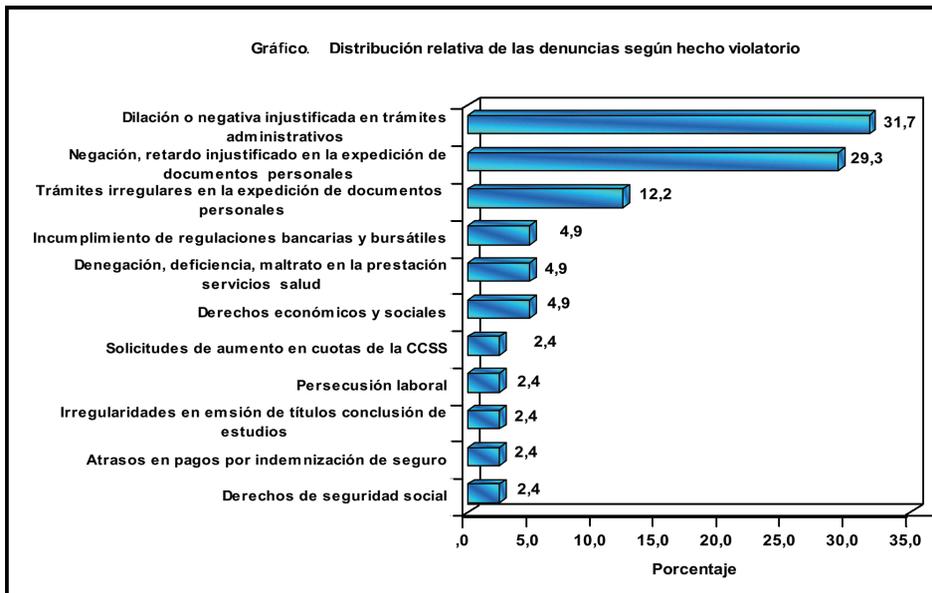


Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

Para el análisis de las denuncias el sector público costarricense se agrupó en cinco sectores: educación, financiero, gubernamental, municipal y salud.

El sector de análisis con mayor suceso de denuncias fue el **gubernamental** con un 53.7 %, le sigue el **sector salud** con un 26.8% de las denuncias. En tercer el lugar aparece el **sector educación**, con un 12.2% de denuncias a pesar de que en la Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos existe la obligatoriedad de las instituciones públicas de contar con archivos debidamente organizados y personal capacitado.

HECHO VIOLATORIO DENUNCIADO



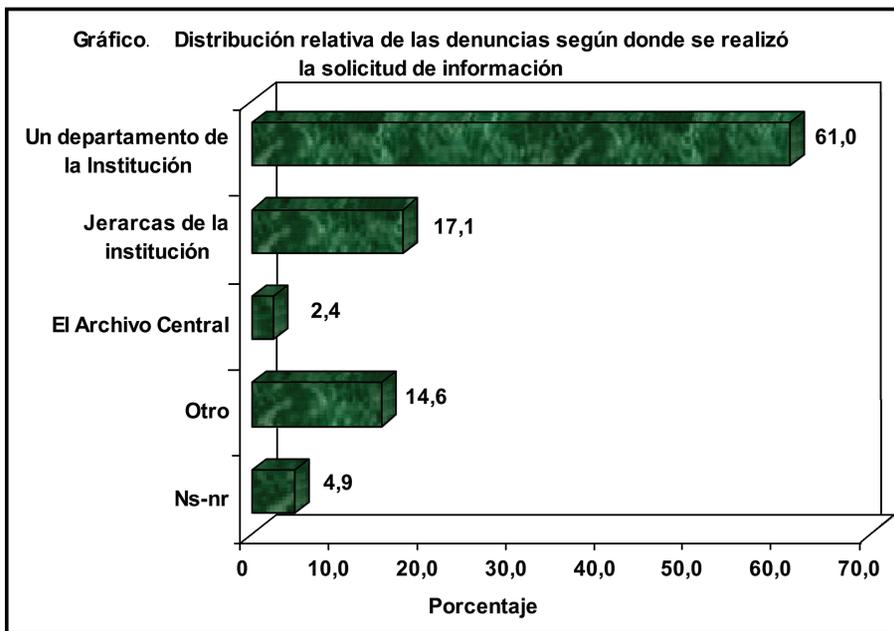
Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

Esta variable presenta el siguiente comportamiento: el 31.7% de las denuncias corresponden a la dilación o negativa injustificada en trámites administrativos; el 29.3% por negación o retardo injustificado en la expedición de documentos personales; el 12.2% por trámites irregulares en la expedición de documentos personales; el 4.9% por incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles; el 4.9% por denegación, deficiencia, maltrato en la prestación servicios de salud; el 4.9% por derechos

económicos y sociales; y el 12% repartido equitativamente en cinco causas más.

Lo anterior evidencia que el 75% de las denuncias están relacionadas con el retardo o negación injustificada en la expedición de documentos personales, lo cual podría obedecer a la desorganización documental presente en los archivos analizados, a la falta de una cultura de transparencia administrativa y rendición de cuentas y a la negligencia de los funcionarios públicos de facilitar la información solicitada por los denunciados.

A QUIÉN SE LE SOLICITÓ LA INFORMACIÓN EN LA INSTITUCIÓN



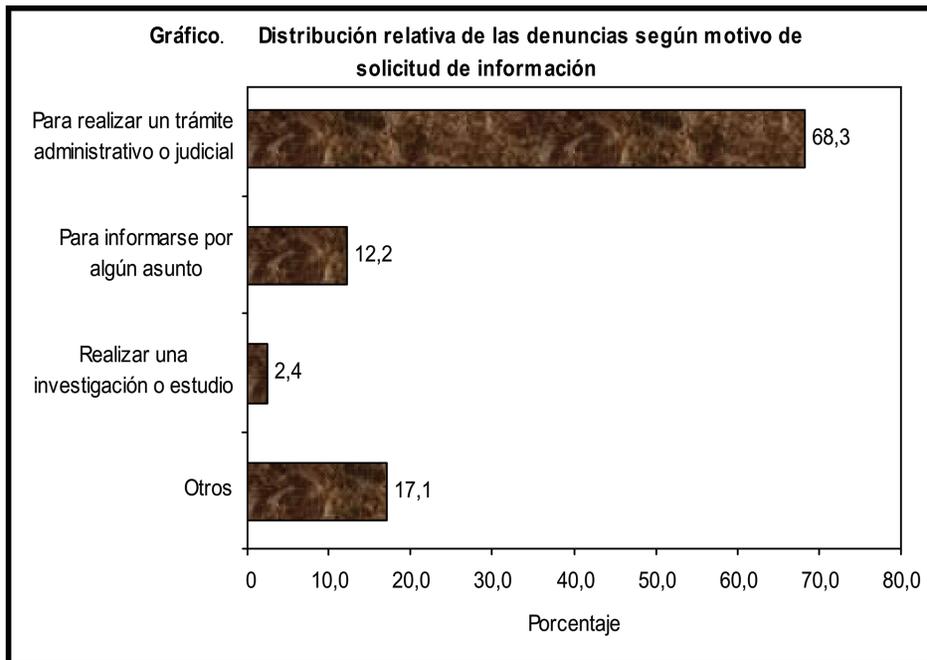
Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

Se evidenció que el 61% de estas solicitudes se realizaron a un departamento de la institución. Se destaca que los archivos centrales, es decir, los administradores y custodios de la información institucional, fueron los que menos recibieron solicitudes de información. Esto evidencia el desconocimiento de las y los habitantes acerca de la función facilitadora de información que brindan estos órganos.

Lo anterior ocasiona que el habitante insatisfecho tenga que recurrir a otras instancias de la organización, como las contralorías de servicio para denunciar la no obtención de su solicitud. Ello provoca que dichas contralorías tengan que direccionar estas solicitudes de información al Archivo Central, como último recurso del habitante.

También se pudo determinar que el mayor motivo que tuvieron los denunciantes para solicitar información fue la necesidad de estos de realizar un trámite administrativo o judicial, mientras que la segunda motivación fue la necesidad de los ciudadanos de informarse sobre un asunto en particular.

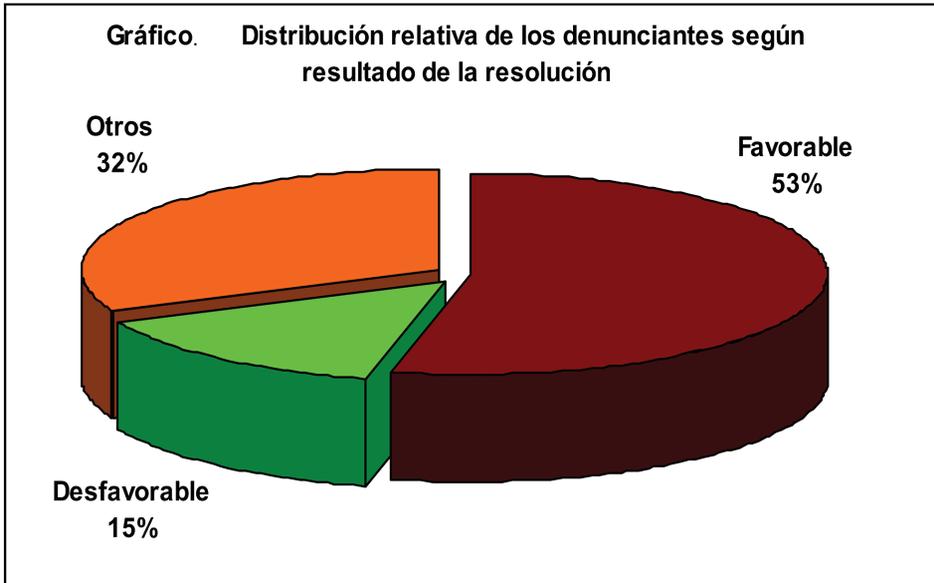
MOTIVACIÓN PARA SOLICITAR LA INFORMACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

Para ello, se puede indicar que el mayor motivo corresponde al cumplimiento de un trámite administrativo o judicial con un 68.3%, seguido de un 12.2% que señalaron que su motivo fue informarse por algún asunto.

RESULTADOS DE LAS RESOLUCIONES



Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada en los expedientes de denuncias.

En el gráfico se observa, en relación con el resultado de las resoluciones, que el 53% de estas fueron favorables al denunciante, lo cual se diferencia del 15% de las denuncias que obtuvieron una resolución desfavorable. Se destaca que un alto porcentaje de los denunciantes (específicamente, un 32%) obtuvo diferentes resoluciones no contempladas en las categorías antes mencionadas.

Lo anterior determina que un 85% de los denunciantes obtuvieron una resolución favorable a su petición o una alternativa viable a lo solicitado, por lo que se evidencia un respeto al derecho de acceso a la información.

Con base en los resultados del análisis y de la investigación de los casos de denuncias, se determinó que existen prácticas inadecuadas de gestión documental, carencia de controles de envío y recepción de los documentos, y la pérdida de documentos. Lo anterior ha provocado una ineficiente gestión de la información, una inadecuada atención a los usuarios y la insatisfacción de las peticiones de información. Un caso relacionado con la anterior afirmación es la atención deficiente en los hospitales y Equipos

Básicos de Atención Integral en Salud (Ebais), donde es frecuente la pérdida de expedientes médicos. Esta situación produce retrasos en la atención de los pacientes, la detección y prevención de enfermedades y epidemias, y la pérdida del historial médico de las y los habitantes. Otro ejemplo en el cual se presentaron serias deficiencias en la gestión documental fue el caso de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Se puede afirmar que las instituciones públicas deben administrar y conservar en forma adecuada los documentos generados en formato electrónico, al igual que deben realizarlo con la documentación tradicional, para no afectar el derecho de los ciudadanos a obtener el acceso a la información.

CONCLUSIONES

A continuación se enumeran las conclusiones generales relacionadas con los archivos y los archivistas que se obtuvieron como producto de la investigación realizada para la elaboración de la tesis sobre el derecho de acceso a la información:

1. A partir del análisis de los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes de la República del período comprendido entre el año 2002 y el 2007, se constató que la desorganización archivística de las instituciones públicas perjudica seriamente la transparencia administrativa y la rendición de cuentas del ejercicio de la función pública. Lo expresado con anterioridad provoca un accionar violatorio en la búsqueda y obtención de la información solicitada por las y los habitantes.
2. En relación con la Archivística, es de suma importancia el artículo 30 de la Constitución Política y el 10 de la Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos, ya que ambos establecen el derecho de acceso a la información en Costa Rica.
3. A pesar de lo anterior, algunas instituciones de carácter público no aplican correctamente la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, ni tampoco su Reglamento, ya que no disponen de un archivo central. Además, carecen de archivos de gestión debidamente organizados, procesos archivísticos y de medidas de conservación inadecuadas. Adicionalmente, se nota la ausencia de profesionales en Archivística como encargados de los archivos.
4. A través de la investigación se evidenció que todavía hay instituciones que no cuentan con un archivo central o que estos departamentos carecen de las condiciones de infraes-

estructura, conservación u operación adecuadas necesarias para brindarles un tratamiento apropiado a los documentos en soporte textual y electrónico. Finalmente, algunos archivos centrales no cumplen la función que les demanda la ley.

5. Es indispensable contar con profesionales en Archivística para una debida organización de los fondos documentales y, por ende, garantizar el acceso a la información como lo dispone la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos.
6. La existencia de archivos desorganizados en las instituciones públicas produce limitaciones en el acceso a la información, pues las autoridades administrativas no podrán cumplir con la transparencia, la rendición de cuentas, ni garantizar el acceso a la información custodiada en los archivos.
7. Lo anterior implica que en la medida en que existan archivos debidamente organizados y gestionados por profesionales en Archivística se constituirán en elementos primordiales para garantizar los derechos de los ciudadanos en un Estado Democrático de Derecho. Por lo tanto, se contará con una eficiente gestión de la información y un establecimiento claro y conciso de las políticas archivísticas.
8. El impacto de los archivos en la sociedad está estrechamente relacionado con su difusión en la sociedad, la aplicación y la promoción del derecho de acceso a la información, así como su participación como gestores de este derecho. Además, los archivos deben proyectarse al servicio de la comunidad, para garantizar de esta forma, la seguridad, la custodia, la confidencialidad y la protección de la información.
9. En la era de la información, los archivos asumen un nuevo rol al constituirse en fuentes de evidencias para la transparencia administrativa, y con ésta, para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En este nuevo rol los archivistas desempeñan una función relevante al facilitarles el acceso a la información administrativa a los altos ejecutivos, así como a los ciudadanos en general, que soliciten el cumplimiento de este derecho.
10. El archivista, ante los retos que la sociedad de la información le exige, debe asumir un rol más activo y constituirse en un profesional seriamente comprometido con su trabajo al asumir un Código de Ética que le facilite el acceso a la información y la lucha contra la corrupción. Además, ante el aumento considerable del documento digital, el archivista o gestor de la información adquiere una gran responsa-

bilidad al tener a su cargo la conservación y custodia de los nuevos formatos y soportes documentales.

11. Por lo tanto, como resultado de los nuevos avances tecnológicos, el profesional en Archivística asume un nuevo desafío ante el crecimiento acelerado de estos nuevos soportes en la sociedad. Es decir, deberá adquirir una mayor responsabilidad y compromiso para la correcta conservación y custodia de estos soportes, así como en su perdurabilidad, con lo cual se facilitará a través de los años, el acceso a la información solicitada por los diferentes usuarios de los archivos.
12. En síntesis, el archivista o gestor de la información debe relacionarse con otros especialistas de la información, entre ellos están los profesionales en Informática para que, a través de un trabajo mancomunado, puedan realizar un mejor tratamiento de la información en formato electrónico.

RECOMENDACIONES

Se procede a enumerar en forma resumida algunas de las recomendaciones que se incluyeron en la investigación que se tomó como base para la elaboración de este artículo:

1. Que la Dirección General del Archivo Nacional, como ente rector del Sistema Nacional de Archivos, ante la falta de una ley sobre el derecho de acceso a la información, elabore una directriz para el sector público donde se emitan y regulen las obligaciones de los archivos en el manejo, administración y custodia de la información.
2. En caso de no promulgarse una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se considera urgente conformar una comisión interdisciplinaria para la reforma a la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, ya que presenta un vacío relacionado con el tema del derecho de acceso a la información. Dicha reforma deberá realizarse con el fin de ampliar y mejorar el cumplimiento de este derecho en los diferentes archivos de las instituciones públicas y aquellas que se adhieran al Sistema Nacional de Archivos.
3. Se recomienda organizar un congreso sobre la vinculación de la Archivística en el cumplimiento del derecho de acceso a la información en el cual participen la Dirección General del Archivo Nacional, la Defensoría de los Habitantes de la República y demás instituciones afines.
4. Elaboración de un Código de Ética del Archivista Costarri-

cense. Su fin será lograr una mayor transparencia en la Administración Pública y una optimización del rendimiento de la labor desempeñada por los archivistas, la cual se constituirá en una herramienta vital para reducir la corrupción. Asimismo, en la medida en que existan profesionales en la carrera de Archivística seriamente comprometidos con las normas de conducta, se obtendrán mayores beneficios en el ejercicio laboral de los profesionales de la información.

5. Ante el incremento de la era de la información de los documentos en formato electrónico, los cuales deben ser cuidadosamente identificados, protegidos y preservados con el fin de que sean accesibles y comprensibles para los distintos usuarios, se recomienda el diseño e implementación de un Sistema de Gestión Electrónica de Documentos en las instituciones en los archivos de gestión y centrales de las entidades públicas. En la elaboración de este sistema, una función relevante la debe desempeñar el archivista, al ejecutar las medidas necesarias para la preparación de un conjunto de normas y reglas sobre el manejo adecuado de los documentos producidos en formato electrónico también es importante definir políticas adecuadas para la gestión de estos documentos en conjunto con otros profesionales en las áreas de la Informática, Derecho, Administración, entre otras. Esto le permitirá un mayor diálogo y el diseño de planes para trabajar con objetividad, creatividad, responsabilidad y sobre todo profesionalismo y ética.
6. En relación con la Gestión de Documentos Electrónicos, se recomienda la aplicación -por parte de los archivistas de las distintas instituciones públicas- de la Directriz emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional con las regulaciones técnicas de los documentos producidos por medios automáticos, la cual formula una serie de recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos producidos por medios automáticos. Esta directriz deberá ser del conocimiento y aplicación de los encargados de los archivos centrales. Además, le corresponderá a la Dirección General del Archivo Nacional velar por su cumplimiento como ente rector del Sistema Nacional de Archivos.
7. Los archivos deberán abrir sus fondos a la comunidad al brindar la información no sólo a los investigadores, sino también a los distintos usuarios que así lo soliciten y, de esta manera, garantizar, la seguridad, custodia, confidencialidad y protección de la información.

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

A raíz del tema desarrollado en la tesis "El derecho de acceso a la información en las instituciones públicas..." y conscientes de la importancia del acceso, se encuentran en proceso algunas de las recomendaciones:

- El primer paso lo constituyó la elaboración de una carta por parte del grupo de tesis dirigida al Lic. Guillermo Bonilla, en aquel momento, jefe del Área de Control de Gestión Administrativa y coordinador de la Red de Transparencia Institucional de la institución, solicitándole la posibilidad de abrir una investigación sobre el tema de acceso en la información y el papel de los archivos, tomando como insumo la tesis y su análisis de las quejas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes del 2002-2007 y de la Investigación de Oficio N°5554-24-1998.
- Posteriormente, el Lic. Guillermo Bonilla solicitó la apertura de esta solicitud de intervención al Despacho de la Defensoría de los Habitantes en el año 2012 y debido a su importancia se abre una nueva investigación de oficio con el N° 109163-2012-, la cual en este momento se encuentra en proceso de trámite.
- Respecto del seguimiento de esta investigación es importante destacar la entrevista realizada en el mes de julio del 2014 al Lic. Marvin Herrera, funcionario del Área de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes, y responsable de llevar dicha investigación de oficio. El Lic. Herrera nos informó la labor realizada en la actualidad por la institución sobre el acceso a la información:

"La Defensoría de los Habitantes a finales del año 2012 dispuso la apertura de una investigación de oficio, al que se le asignó el expediente N° 109163-2012-SÍ. Dicha investigación abierta, entre sus objetivos busca conocer la situación actual del cumplimiento de la Ley N° 7202 "Ley del Sistema Nacional de Archivos" a la luz del Derecho de Acceso a la Información, lo anterior motivado en una pasada investigación efectuada por este órgano defensor en el año 1998 en el cual encontró en su momento ciertas debilidades en el cumplimiento de dicha normativa específica, además se tuvo conocimiento de información reciente, en la cual concluyó que aún habrían dificultades en el cumplimiento de esa normativa de una parte del sector público.

- Resulta importante recordar el crucial papel que tienen los Archivos Institucionales, por cuanto son el eslabón principal del Derecho de Acceso a la Información, en

tanto busca que, toda información o documento que sea solicitado, se encuentre disponible, y en perfectas condiciones de conservación, para finalmente ser entregada a su destinatario; de ahí, la importancia de abrir una investigación sobre dicho tema.

- Dicha investigación actualmente se encuentra en desarrollo y análisis por parte de esta Defensoría, siendo que a la fecha se han efectuados gestiones y consultas a varias instituciones o entidades relacionadas con el tema, entre ellas, la Dirección General del Archivo Nacional, la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSD), la Comisión Interinstitucional de Jefes o Encargados de los Archivos Centrales del Sector Público (CIAP), entre otros.

- Al estar dicha investigación en desarrollo, a este momento no resulta posible profundizar acerca de los hallazgos o cursos de acción, no obstante lo anterior, valga la ocasión para manifestar que esta Defensoría es consciente de la importancia que reviste la cultura archivística y documental, toda vez que en la medida en que se dé el correcto y adecuado manejo de los protocolos archivísticos contenidos en los instrumentos regulatorios archivísticos y finalmente en la normativa base (Ley N° 7202), en esa misma medida, se satisface y garantiza, el pleno goce y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información"

- Por su parte la Comisión Interinstitucional de Jefes o Encargados de los Archivos Centrales del Sector Público (CIAP), y la Dirección General del Archivo Nacional acogieron una de las recomendaciones y organizaron:

- *Seminario de la CIAP: "Accesibilidad a la información desde la perspectiva archivística", noviembre - 2010.*
- *XXVI Congreso Archivístico Nacional: "El acceso a la información: llave para la democracia", de la Dirección General del Archivo Nacional, julio -2014.*

LOS ARCHIVOS Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Mauricio Solano Calderón¹

Hablaremos sobre el proceso de rendición de cuentas, el cual vamos a ligar con ese importantísimo trabajo de archivo. Como le comenté a doña Virginia, es bonito el título que tiene el Congreso "El acceso a la información: llave para la democracia" porque es ahí donde sucede, en buena parte, lo que vamos a hablar acerca de un español llamado Andrés Díaz Venero de Leiva, que se supone fue el creador del primer archivo que hubo en la Nueva Granada en la época colonial. Cuando llegó, lo primero que observó fue el desorden que había en la administración y en la gestión pública de Nueva Granada.

La primera orden que imparte el señor Andrés Díaz Venero de Leiva es la organización de esos documentos y de todo lo que se haga en la Nueva Granada, como un elemento fundamental de pedir cuentas para posteriormente rendir cuentas. Les cuento esta historia con el propósito de mostrar la relación que existe entre información-archivo y el proceso de rendición de cuentas. Más adelante abordaré el proceso de rendición de cuentas como una práctica natural y cotidiana que debe darse en el proceso de gestión documental, el cual tiene que ver con la eficiencia administrativa.

Aunque ya alrededor de los años de 1536, aproximadamente, se insinúa la importancia de la rendición de cuentas, lo que sucede es que se nos ha olvidado (o parece que se nos hubiera olvidado), cuando llegamos a la gestión pública como servidores públicos, lo que es natural y nos lo han enseñado durante años, inclusive en las prácticas cotidianas del hogar a donde se les da razón a los padres de lo que hacemos. Por esto es importante rescatar que cuando firmamos y nos convertimos en servidores públicos somos contratistas en el país y debemos dar cuenta al Estado. Pero nos incomoda que nos pregunten qué está haciendo, cómo lo está haciendo, por qué hace esto, etc. En Colombia, el gobierno realizó una encuesta de percepción sobre El Plan Nacional de Desarrollo con la pregunta si nos creen o no transparentes y si creen que rendimos o no cuentas. Para sorpresa de muchos sólo el 25% de la población cree que somos transparentes y el 27% de la población creen que rendimos cuentas.

1. Secretaría Técnica de Transparencia del Gobierno de Colombia.
Correo electrónico: edgarsolano@presidencia.gov.co

Llevemos este ejemplo a un matrimonio; de cada 4 cosas que el esposo o esposa digan solamente me creen 1 y de cada 4 personas con las que hablo solamente me cree 1. Me pregunto qué matrimonio resiste una relación así, si una persona cada vez que va a tomar una decisión debe explicar y explicar y explicar por lo menos 16 veces para lograr que me crean para algo tan sencillo que se pudo resolver en 5 segundos. Esto llevado a la gestión pública se vuelve imposible.

La otra cifra que se presenta es de una encuesta que anualmente se le hace a los funcionarios por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que es la encuesta de desempeño institucional. Preguntamos entre otras cosas si conoce o ha participado en alguna actividad de rendición de cuentas de su entidad. Para sorpresa de todos y tristeza de algunos solamente el 33% de los funcionarios dicen conocer o haber participado en la rendición de cuentas de su entidad. Que el ciudadano no conozca, pues bueno. Pero que quizás unas 200 mil personas recibieran a una selección de fútbol que no ganó nada. Aunque suene odioso ni Costa Rica ni Colombia ganaron nada, y aun así los recibimos como héroes.

Sin embargo, nunca vamos a tener a 120 mil personas en la instalación del Congreso o en la casa del Presidente de la República para pedir o escuchar una rendición de cuentas; Eso jamás va a pasar porque lo público poco le interesa a nuestros ciudadanos. En este sentido, digamos que esa cifra de 25% de la población que nunca ha asistido a una rendición de cuentas lo entiende, pero que de los funcionarios públicos solamente el 33% de ellos dicen que conocen o han participado en la rendición de cuentas de su entidad, es muy preocupante. Porque si nosotros no conocemos lo que hacemos, cómo vamos hacer para dar a conocer nuestra entidad y brindar el acceso a la información de la institución. Pero usted es funcionario y debe de saber lo que hace su organización como un trabajador asalariado del Estado.

En Colombia, durante 2 años desarrollamos una metodología para hacer seguimiento a los procesos de rendición de cuentas de la entidades del orden nacional y también del orden territorial por medio de un formulario único de reporte de avances a la gestión (FORAG) que sale del modelo integrado de planeación y gestión, como parte del decreto N° 2482 del 2012. Dicho estudio nos arroja que el 60% de las entidades hacen un buen proceso de rendición de cuentas, incluida toda la gestión documental. Sin embargo, lo que tenemos es un desbalance entre ciudadanos y funcionarios de las entidades, aunque pienso que hemos avan-

zado. No obstante, hay que lograr que la entidad piense en el impacto que esto tiene en la ciudadanía para reducir esa brecha entre lo que hace la entidad con lo que piensa la ciudadanía.

Con estas reflexiones vamos hablar de archivos, información, rendición de cuentas y democracia. Los autores que voy a nombrar a continuación han trabajado la idea de la democracia a partir del fundamento de los pesos y de los contrapesos a partir de ciertas instituciones. El Premio Nobel de Economía de 1993 el señor Douglas North en el libro llamado "Instituciones Desarrollo Institucional y Cambio Económico" analiza cómo hacemos para que hacia un futuro no hagamos cosas que no deseamos hacer en el presente y eso está en el núcleo de la democracia. Por otra parte James Madison, uno de los tres escritores del Federalista, habla de los pesos y contrapesos que más adelante se van a convertir en eso que algunos autores han llamado rendición de cuentas de tipo horizontal.

Por otra parte, el profesor Francisco Gutiérrez Sanin ha modelado sobre teorías de juegos y sobre construcción de democracia. Bucana Litunoc, en el libro llamado "El Cálculo del Conceso" también empieza a definir rendición de cuentas como parte fundamental para combatir la simetría de información en una república democrática, pues Novoski habla de democracia y desarrollo. Sevelis en un libro "Los Jugadores de Beto" tiene que ver también con la cantidad de entidades que se necesitan para tomar una decisión y habla de rendición de cuentas a la hora de tomar esas decisiones. El argentino Guillermo Odonnell gran politólogo empieza a definir rendición de cuentas como la conocemos hoy en día.

Franco Jeint y Joseph Nighth tienen la idea de democracia de la interdependencia. Dos autores más contemporáneos como Andreas Schedler y el profesor Ernesto Velasco, conceptualizan rendición de cuentas como la hemos adoptado en Colombia, como un proceso, y cuando hablo de proceso es sujeto a planeación. En una reunión con todos los jefes de planeación de las 204 entidades, se les dijo que tenían que planear el proceso de rendición de cuentas y que tenían que vincular entre otras cosas todo, el proceso de gestión documental. Esta decisión o pedimento hizo que casi me declaran persona no grata en sus instituciones. Pero nos toca hacer lo que no hemos hecho en 200 años que es parte del desarrollo y la construcción de nuestra democracia.

¿Qué es un buen gobierno? No es otra cosa que combinar cuatro variables fundamentales: la eficiencia, la eficacia (esa fue la que nos enseñaron durante los 70's y 80's), la efectividad y algo

novedoso en términos de que empezaron a agregarlo en conjunto con las otras tres variables que es transparencia y rendición de cuentas. Y ¡cuidado!, que transparencia no es rendición de cuentas, ni rendición de cuentas es transparencia, son conceptos complementarios incluso uno podría ser parte del otro.

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia "Prosperidad Para Todos", en el capítulo llamado "Soportes Transversales", se incluye por primera vez el tema de buen gobierno e incluye el término de transparencia y rendición de cuentas como parte fundamental de la construcción de un país y la construcción de la Nación en Colombia. Esto tiene una trascendencia enorme con lo mencionado por los conferencistas de esta mañana de vincular todo lo referente al proceso de gestión documental con las prácticas de la rama judicial en Costa Rica, como parte fundamental de la gestión pública para lograr los objetivos trazados.

En el libro "La Reinversión del Gobierno" de Davis Osborne y Ted Gaebler señalan que el Estado burocrático de Weber no es ese Estado de bienestar posterior al período entre guerras o ese Estado neoliberal de los años de 1960 y 1970. No importa cuál es el modelo que adoptemos, lo que importa es mostrar resultados. Un gobierno no construye 100 casas por construirlas sino para los que vivan en esas 100 casas salgan de la pobreza, mejoren su alimentación y educación; para eso hacemos esas 100 en casas. Por tanto, el Congreso Archivístico Nacional no se realiza porque anualmente hay que hacerlo sino para que las personas participantes del congreso vayan a transformar sus archivos según lo aprendido en la actividad.

El proceso de la gestión documental hay que ligarlo a una estrategia de rendición de cuentas y entender que yo soy parte de esa estrategia y parte fundamental para tratar que al final no tengamos ese 25% que no cree que somos transparentes. Más bien, yo sí creo y confío en ese gobierno que lleve a cabo un buen proceso de rendición de cuentas con el propósito de que obtengamos al menos a un 50% de percepción entre la población de que somos transparentes. Con un buen proceso de rendición de cuentas podemos construir una buena reputación aquí en Latinoamérica para tratar de mejorar la capacidad de toma de decisiones y por lo tanto de generar confianza y credibilidad. Esto está ligado a esa definición que hay de gestión pública desde el neo institucionalismo que habla que la gestión pública no es otra cosa que el conjunto de decisiones dirigidas a coordinar y motivar a las personas para alcanzar metas y fines individuales- colectivos al mismo tiempo en un marco jurídico específico. Esto tiene que ver con la reducción de los costos de transacción

asociados a la gestión pública y aquí lo que queremos es tratar de reducir esos costos.

Un ejemplo que ustedes lo deben vivir son los derechos de petición. Resulta que contestar derechos de petición no es el trabajo más agradable que realizamos en la gestión pública; pero los ciudadanos ya saben que hay información que se guarda, que está a disposición y que la pueden ir a buscar. Lo que debemos es quitarle la pereza a nuestros ciudadanos y eso debe ser parte de la educación. Los archivos latinoamericanos deben fomentar el uso del archivo dentro de la cotidianidad del ciudadano y del funcionario, porque estamos subutilizados. En este sentido ni en Colombia ni en Costa Rica nos utilizan como deberían y ahí todavía hay un trabajo arduo para sacar mejor provecho.

La rendición de cuentas, según los textos de Schedler, Velasco y Guillermo Odonell, se clasifica en seis tipos. Entre ellos está la rendición de cuentas vertical que tiene que ver con lo que pasa entre organismos subordinados y entre la estructura del Estado y los ciudadanos. Los autores la clasifican entre electoral y social pensando aquella rendición de cuentas que le hacemos a la ciudadanía. Siendo así, una estrategia de rendición de cuentas no es otra cosa que la sumatoria de acciones de información donde damos a conocer lo que tenemos, donde esas acciones de información están dadas también por su archivo y la importancia que tiene la función archivística dentro del proceso de rendición de cuentas.

Los informes de rendición de cuentas pueden ubicarse en un archivo digital o físico. Lo importante es que ahí se encuentra y se pueden sistematizar los cambios para después estudiarlos en acciones de diálogo que nos permiten esa conversación y retroalimentación entre ciudadanos y nosotros funcionarios públicos, para conversar acerca de la gestión de resultados. Cabe destacar que nuestros actos como funcionarios públicos se vuelven parte del escarnio público, lo cual nos lleva a tener que explicar el por qué o para qué se realizó o no una función o tarea encomendada.

Si no hay información, si no sabemos dónde está la información, si no la damos, no ofrecemos garantía del derecho al acceso a la información pública, pues no hay proceso de rendición de cuentas y vamos a perder credibilidad. Esto es parte de lo que tenemos que enfrentar los funcionarios para ser eficientes y es que hay algunas actividades de rendición de cuentas que nos sirven como los informes a la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría o al Consejo Municipal. La tarea pendiente es medir el impacto de la rendición de cuentas a la ciudadanía.



Mauricio Solano Calderón, Secretaría Técnica de Transparencia, Gobierno de Colombia.

EXPERIENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Gilbert Armijo Sancho¹

Espero compartir con ustedes alguno de los aspectos que la Sala Constitucional ha desarrollado en relación con este tema, pero básicamente, me interesa desarrollar el tema desde tres perspectivas:

1. Una desde el punto de vista de la justicia convencional; esto es con base en unas breves pinceladas que haré sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el tema.
2. Un segundo pilar me interesaría desarrollarlo en relación con lo que ha dicho la Sala Constitucional; fundamentalmente hay dos etapas: una de 1990 al 2000 y otra del 2001 al 2012.
3. Una tercera, en donde -si alcanza el tiempo- mencionaré algunos de los proyectos o propuestas de ley que hay relacionados con este tema.

En el país, en relación con lo que es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, podemos diferenciar claramente tres períodos. En un primer momento la Corte Interamericana se ocupa única y exclusivamente de graves violaciones a los derechos humanos. Los asuntos que tienen que ver con genocidios con violaciones y en general con mancillaciones muy fuertes a los derechos de las personas, que están contemplados entre los derechos individuales del pacto, es lo que se ocupa en una primera etapa la Corte Interamericana. El tema de acceso a la información es un tema residual que no hace un tratado en este primer período. Hay una segunda etapa donde podríamos decir que la libertad de expresión se vuelve un tema, pero es escasamente desarrollada. Lo que hace la Corte Interamericana es definir cuáles son los alcances del artículo 13 del Pacto de San José, que como ustedes saben le garantiza a toda persona la posibilidad de acceder a la información para difundirla y transmitirla. En esta segunda etapa, donde se toca ya particularmente, el artículo 13 del pacto de San José, hay una opinión consultiva que es especialmente representativa, es la opinión consultiva OC5-85, curiosamente la realiza el estado de Costa Rica. Lo que ocurrió acá es que tuvimos el caso de un muchacho norteamericano, Steven

1. Magistrado Presidente de la Sala Constitucional de Poder Judicial.
Correo electrónico: xflores@poder-judicial.go.cr

Smitch, quien decide quedarse en Costa Rica y como tiene que ganarse la vida, busca alguna alternativa en algún medio de comunicación. Él comienza a trabajar para el "Tico Times" -que pública en inglés_ y comienza hacer algunos reportajes, hasta que el Colegio de Periodistas se da cuenta que este muchacho no cuenta con un título que lo habilite como periodista. Lo cierto del caso es que el muchacho no lo tenía. Recuerden que en Estados Unidos el periodismo se ejerce bajo parámetros muy diferentes a los que se ejercían en ese momento, estamos hablando alrededor de los 80 y como el señor este no logra acreditar que tiene una condición de periodista, el Colegio de Periodistas pone la denuncia en el Ministerio Público por ejercicio ilegal de la profesión, porque en el artículo 240 de la Ley Orgánica de ese tiempo, [el Colegio de Periodistas establecía expresamente que para ejercer el periodismo uno tenía que tener colegiatura obligatoria. Por lo tanto se le sigue un proceso penal y se le condena, el caso llega a Casación y aún Casación confirma la condenatoria desde el punto de vista formal.

Las reglas que se aplican son las correctas desde nuestro ordenamiento. No obstante, "La Nación" y otros medios de comunicación se interesan por este caso en concreto y comienzan a presionar al País para que haga una consulta a la Comisión Interamericana. Esta consulta se lleva a cabo y la respuesta a la consulta que hacemos oficialmente como Estado es la OC5-85, la primera que se hace a nivel Latinoamericano sobre el tema. Básicamente, lo que el Gobierno de Costa Rica preguntaba era cuáles eran los alcances del artículo 13 y si ese artículo podía proteger a esta persona para ejercer la comunicación colectiva. La respuesta de la Comisión es que tratándose de esta norma esta le permite a cualquier ciudadano no solo a los periodistas difundir ideas, buscar información y desde luego ahí el correlato obligatorio para el que se lo pide de entregar esa información, y que el único parámetro que se le exige al periodista es que la información que retransmita debe ser veraz . Hasta este momento eran pocas las consultas que se habían hecho ante la Comisión y había un principio general que se había respetado, que decía que la opinión que diera esta Comisión eran solamente eso recomendaciones. No tenían un valor vinculante para el Estado, ni lo obligaban a raíz de esto.

El Estado de Costa Rica recibe una opinión que le es desfavorable, pero lo que hace es guardarla en un archivo y en ese Archivo se mantiene guardada hasta 1995. Ese año el periodista interpone un recurso de amparo ante la Sala Constitucional en contra del Estado costarricense, por haber mantenido sin implementar esa consulta. En la resolución de la Sala Constitucional

del 95, se dice que si el Estado lleva a cabo un consulta de este tipo y si la consulta le es desfavorable, no es adecuado -desde el punto de vista constitucional ni jurídico- que el Estado se reserve la consulta y no la implemente. Lo que la Sala Constitucional dice en relación con el Estado costarricense es que no es ético efectuar una consulta y (cuando esta le es desfavorable) no aplicarla. Por lo tanto, la Sala Constitucional declara con lugar el recurso de amparo y así mismo establece los alcances que van a tener de ahí en adelante las interpretaciones que se hagan en relación a este artículo. Entre otras cosas, tiene como consecuencia que posteriormente en una acción se declare inconstitucional del artículo 240 del Colegio de Periodistas. Por eso es que en este país cualquiera puede ejercer el periodismo sin estar colegiado, porque precisamente la interpretación de la Corte Interamericana de Derecho Humanos es que no se requiere estar colegiado para pedir información recordemos que aquí hay en juego, otros factores desde el punto de vista democrático. Por ejemplo el acceso a la información no es una construcción formal sino que en última instancia tiene un contenido ideológico muy fuerte, que nosotros vamos a plasmar posteriormente en el artículo 11 de la Constitución, sobre el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.

El contenido ideológico que está detrás es que todo ciudadano tiene derecho a fiscalizar y a controlar a las entidades del Estado, en especial cuando hay fondos públicos de por medio.

La tercera etapa de la Corte Interamericana se inicia en el 2001. A partir de ese año, la Corte Interamericana comienza a conocer diferentes asuntos que tienen que ver con el acceso a la información. El primero de estos casos es lo que se conoce como "La última tentación de Cristo versus Chile". Recordaran que en Chile cuando está película iba a pasar fue censurada y no se permitió que se transmitiera. Lo cierto es que la Corte Interamericana condena al Estado chileno y obliga a que establezca una serie de modificaciones legislativas para que la censura que se había puesto sobre este tipo de películas no se llevara a cabo. Chile lo resuelve de una forma muy simple (nosotros la tenemos de hace mucho tiempo) y es estableciendo un rango etario en relación con las personas que pueden acceder a ver determinado tipo de películas. Establece que a partir de los 18 años pueden ingresar.

El otro caso que puede ser importante es el caso de la guerrilla uruguayo contra Brasil y es interesante, o es importante desde el punto de vista del derecho, porque por primera vez establece como un derecho fundamental el acceso a la información.

Hasta ese momento por ejemplo la Corte Interamericana no había hablado de este concepto, como derecho fundamental. Entre otras cosas, se replantea la formulación clásica del artículo 13, que ya se había establecido en el caso de la consulta OC5-85, si no que se va más allá y se establece por ejemplo que hay determinados casos donde se justifica por ejemplo que la información no debe ser suministrada. Pero son casos taxativos y con una interpretación restrictiva.

Igual pasa en el caso "Claude Reyes y otros contra Chile", el cual que me llamó mucho la atención porque había un Congreso Internacional en esa época y me habían invitado y era de la mayoría de las organizaciones que se encargan de difundir y de acceder a la información desde el artículo 19 en adelante. Estaban todas las del mundo y la principal discusión del foro era el caso "Claude Reyes contra Chile". Este caso se refería a que el Estado Chileno había contratado a una empresa extranjera para ceder una gran parte de territorio chileno para la explotación papelera y algunos de los medios que estaban oponiéndose a esta situación le solicitan al Estado Chileno información de los términos del contrato. Sin embargo hubo una negativa, lo cual obliga a que estas personas tengan que acudir a la Corte Interamericana.

Me llamaba la atención porque estamos hablando del 2011-2012. Para ese momento nosotros en la Sala Constitucional teníamos una oficina funcionando prácticamente 24 horas, la 808, solo para resolver petición con base en el artículo 27 o el artículo 30. O sea, la posibilidad que tenía todo ciudadano de pedir información y el Estado tenía la correlación de entregar esa información. Esto lo revisábamos a través de esta oficina; sin embargo, para los chilenos eso era un caso novedosísimo y a mí me llamaba la atención, porque para ese momento nosotros teníamos miles de sentencias en ese mismo sentido, sobre la obligación de entregar esa información.

En estas sentencias del 2001 aproximadamente hasta el 2011-2012, hay 12 sentencias de la Corte Interamericana que pueden ser relevantes. Los temas que se tratan son la prohibición de censura, los medios indirectos de violar la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información como derecho concreto. También tienen, por ejemplo, la imposición de responsabilidades por difamación desacato y la responsabilidad civil son los temas que más se tratan en estas 12 sentencias. Se rescata de la opinión consultiva del 85, que es importante por varias razones para todos aquellos que estén interesados en el de acceso a la información: En nuestro caso porque la jurisprudencia que emana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es derecho vin-

culante y obligatorio y esto no solo es para los jueces vinculante y obligatorio si no que es vinculante y obligatorio para todos los funcionarios públicos, Así si se quiere saber, por ejemplo, cuáles son los alcances del acceso a la información, la piedra angular sobre la que descansa todo nuestro sistema (y ha desarrollado posteriormente la Sala Constitucional su jurisprudencia) es básicamente esta consulta, que se decía en relación a está , donde se establecen varios pilares, desde el punto de vista ideológico y se dice en primer lugar, que uno de los estándar para medir la democracia es precisamente el acceso a la información y se asegura que sin libertad de expresión tampoco hay democracia.

Estos estándares tienen dos dimensiones y entre estas tenemos el derecho o la libertad de buscar o recibir información y difundir esta información, trátase de las ideas que se trate. En esto tenemos que hacer un paréntesis ya que generalmente se piensa que las personas tienen derecho a difundir cierto tipo de información, más no otra. Pero en realidad, cuando se habla de acceder a la información y de transmitirla, no se establece un cortapisas que diga , "esto si, esto no", salvo los casos que están constitucionalmente garantizados que ya veremos, como los secretos de estado, lo que tiene que ver con la seguridad nacional, (que son estándares internacionalmente reconocidos).

El segundo aspecto es que no solamente existe la libertad para el individuo que necesita la información para difundirla, sino que esto es entendible en el tanto y en el cuanto esa información también se retransmite a terceros. Esto es información que circula y que permite formar opinión en una sociedad democrática para que unos, de una u otra forma, podamos tomar de manera informada nuestras decisiones en todo el amplio aspecto de la democracia.

Hay un aspecto al que me gustaría devolverse con respecto a "La última tentación de Cristo" y es que hay un algo que es novedoso en relación con la opinión consultiva del 85. Cuando se analiza este caso, tiene que ver con lo que decíamos antes. No solo ya se analiza desde el punto de vista del contenido formal y estructural del artículo 13, sino que también se analiza un elemento que hasta el momento no había estado presente: la tolerancia. Y cuando hablamos de tolerancia, de lo que se está hablando es de que no solo las personas tienen derecho a transmitir la ideas que sean aparentemente inofensivas para las mayorías, sino aquellas que inquieten u ofendan en última instancia a algunos sectores del Estado. Recuerden que la mayoría de las discriminaciones que se tutelan por medios constitucionales, en la mayoría de los ordenamientos internacionales, generalmente

están fundamentadas en discriminaciones en relación con sectores en los que no son mayoritariamente aceptados, por ejemplo el problema de las personas gays, los homosexuales y las lesbianas. Es un tema de esto, pero también podría ser en relación con los enfermos que sufren cierto tipo de padecimientos a quienes se les discrimina en relación con el acceso al trabajo.

Hay otra sentencia que es importante, "Ivcher Bronstein vrs Perú". En este caso se establece una especial protección para la prensa en relación con lo que pueden transmitir. Pero esta protección no se queda única y exclusivamente en relación con el Estado, sino que también en relación con el patrono.

Uno de los principales problemas que tienen los comunicadores es qué pueden publicar y bajo qué medios. En esta sentencia la Corte Interamericana extiende un abanico de protección que es enorme para todos los que se desempeñan como periodistas, ya sean colegiados o no, y se le garantiza en estos casos que se eviten las restricciones directas o indirectas para el ejercicio de su profesión.

En el caso "Ríos y Perozo contra Venezuela", también se vienen a potenciar los ataques en relación con los medios de comunicación, con respecto a la jurisprudencia de la Sala. La jurisprudencia de la Sala se construye básicamente bajo esta consulta que les decía, pero también lo que la Sala hace es desarrollar dos artículos constitucionales, el 27 y el 30. Hay un aspecto que me gustaría tratar previamente y es el hecho de que los derechos que tenemos hoy reconocidos en la mayoría de nuestra jurisprudencia reflejan una larga lucha de los medios de comunicación colectiva. En esta lucha que ha sido, como les digo, muy extensa prácticamente desde el 90 hasta la fecha, tenemos dos etapas:

Una primera etapa de 1990 aproximadamente al 2001-2002, donde no necesariamente todas las gestiones que hicieron los medios de comunicación ante la Sala Constitucional prosperaron y no todos los derechos que ellos reclamaron se les dieron derecho, que ahora son incuestionables después de unos años. Ese primer período fue una etapa en la que la Sala Constitucional no estuvo tan abierta y esto generó una disfunción. Si ustedes analizan los intentos de que se regule a través de una ley, por ejemplo, todo lo que tiene que ver con la libertad de prensa, se encontrarán multiplicidad de expedientes: el 14342 sobre la libertad de prensa, el 14447 sobre el derecho a la información, el 14448 de los delitos contra el honor y el 14460 para reformar el artículo 66 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para tener posibilidades de ejercerlo en forma diferente. Si ustedes siguen

analizando la mayoría de la normativa, se van a encontrar con que han habido múltiples intentos. Lo paradójico de esto es que ninguno de los intentos legislativos ha prosperado hasta ahora, ha sido prácticamente imposible que nosotros tengamos normativa específica que venga a regular los diferentes temas desde el punto de vista sociológico.

Es fácil entender por qué casi siempre cuando se habla de acceso a la información, nosotros tenemos una problemática para los periodistas y hay una especie de doblamiento entre el periodista y el dueño del medio de comunicación. En nuestro caso, los dueños de los medios de comunicación tienen que enfrentar en materia penal los delitos contra el honor, injurias, calumnias y difamación e incluso los delitos contra la prensa. Este ha sido un aspecto, que para la prensa ha sido un valladar enorme y que ha tratado de solventar a través de posibles reformas legislativas.

El otro aspecto que ellos han tenido que tratar es que cada vez que ellos buscan información y la publican, esa publicación puede afectar a terceros. El problema que tenemos, en un primer momento, es que esta información en la que la Corte Interamericana decía que los periodistas tenían derecho, puso varios parámetros. Entre estos que fuera veraz, que fuera objetiva y que fuera apegada a los hechos y esta interpretación de cuándo es veraz cuándo es objetiva y cuándo es apegada a los hechos, es lo que daba como consecuencia la posibilidad de que a los periodistas en algunos casos se les querellara, y en otros casos se les acusara por este tipo de delitos que les menciono.

Cuando una información es veraz, desde el punto de vista penal esto tiene una gran trascendencia y tiene que ver muchas veces con cómo se transmite ese mensaje. Sin embargo, para los españoles de ese tiempo, este tema fue resuelto desde la sentencia del 8 de mayo de 1988 y decían que en relación con la veracidad objetiva de la información no era un elemento que se buscara dentro del tipo, sino esa actitud, subjetiva. Esto es que el periodista hubiera hecho todo lo que tenía que hacer para tratar de verificar que esa información que iba a transmitir a terceros era la información correcta y cuanto esto estuviera solucionado de esta forma no tenía mayor tipo de responsabilidad.

Para los norteamericanos ha sido tema sumamente conflictivo. Por ejemplo, el juez Brennan en la sentencia del caso "New York Times vrs Sullivan" llegaba y decía algún grado de abuso es inseparable del propio uso de cada cosa y ninguna instancia es más verdad que la prensa. O sea, cuando se publica siempre hay una parte que siente que esa información fue sesgada en

relación con sus derechos. Esta es una discusión que es más de los jueces norteamericanos y en relación con el derecho desde luego. Si nosotros tuviéramos una norma como la Primera Enmienda norteamericana no tendríamos el problema que hemos tenido en relación con este tipo de situaciones. Recuerden que esta primera enmienda prohíbe y restringe la libertad de palabra o de prensa y en esto la jurisprudencia ha sido enorme.

En nuestro caso ¿cuál es la posición? Quisiera, aunque sea una pincelada, mostrarles algunas sentencias: la primera sentencia representativa de la Sala es la 858 del 90. Esta sentencia trata de un caso en el que los personeros del Banco Central de Costa Rica se aumentan el salario y los gastos de representación y un periodista solicita la información sobre cuánto fue el monto del aumento y cuánto los gastos de representación. La respuesta institucional fue que se trataba de información confidencial, protegida bajo el artículo 24 de la Constitución. Hubo una discusión enorme entre el derecho a la intimidad, ese derecho de ser dejado solo en su realidad vs el acceso a la información que normalmente quiere romper el paradigma de ese cerco donde no se puede acceder. La Sala analiza el caso y luego de llegar a la conclusión de que tratándose de fondos públicos los funcionarios tienen que responder, dice en que sentidos se puede aplicar lo del secreto de Estado: única y exclusivamente cuando tiene que ver con la seguridad, con la defensa o con las relaciones exteriores. Fuera de esos tres supuestos, alegar el secreto de estado es una opción poco viable ante el Tribunal Constitucional y eso se ha mantenido en los últimos 25 años. Y desde luego se obligó a entregar la información.

La jurisprudencia de la Sala ha sido muy amplia en ese y en otro parámetro. Cuando nosotros hablamos de acceso a la información (o la doctrina habla sobre este tema) está íntimamente ligado a una función que busca el periodista cuando investiga algo. Normalmente el Tribunal Constitucional Federal Alemán habla muchísimo de la función del periodismo como el perro guardián de la democracia. En última instancia los norteamericanos lo manejan bajo este concepto de "sigan el dinero" (*follow the money*) y esto significa que cuando se trata de fondos públicos, (para los cuales todos tributamos) todos tenemos derecho a fiscalizar y a controlar en qué se está gastando el dinero que nosotros pagamos. Bajo este concepto se potencia de una forma muy fuerte que los periodistas puedan investigar aquellos casos en los que hay duda de cómo se ha empleado el dinero.

Ejemplo de esto fue el caso de cuando se nombra una Comisión en la Asamblea Legislativa para investigar a uno de los

partidos políticos, uno de los más grandes. Resulta que cuando llaman a la Comisión de Investigación al tesorero de este partido y le piden que abran las cuentas para ver cómo se han gastado los fondos públicos, resulta que el tesorero llega y dice: "mire a mí me hubiera encantado abrir las cuentas, pero lo cierto es que esos dineros que me ha dado el Estado yo los puse en mi cuenta personal, y como están en mi cuenta personal son fondos privados. Perdón es privado y no se puede revelar". La Comisión le pide al banco que dé esta información y el banco le contesta que se trata de una cuenta privada, que está protegida por el artículo 24, que incluso hay una sanción para el funcionario que abra esa información y la entregue y que no se la puede dar. El tema llega a la Sala Constitucional y la Sala verifica de que esta persona mezcló fondos privados con fondos públicos y dice: "mire, desde el momento que usted mezcló sus fondos privados con fondos públicos perdió la confidencialidad de sus cuentas y tiene que abrirlas. Esto dio como consecuencia que se abrieron las cuentas de este partido político. Como en la Comisión había integrantes de todos los partidos políticos, los del partido al que se le había obligado abrir las cuentas llegaron y dijeron: "yo quiero que llamen al tesorero del otro partido, para ver cómo estamos al final". Para no cansarlos con el cuento, se le abrieron las cuentas a todos los partidos políticos que estaban representados en el Congreso.

Esto es una forma práctica de ver cómo el acceso a la información está muy unida a lo que tiene que ver con la transparencia. La transparencia no es solamente una declaración de derechos que consta en la Constitución, sino es una forma de fiscalización que debe ser real y efectivo. Cuando yo le mencionaba la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es porque para nosotros desde hace mucho tiempo la justicia convencional es derecho efectivo, es derecho que se debe exigir y es derecho que se debe implementar en el país. Es una norma como cualquier otra; por consiguiente cuando se trata de combatir la corrupción, (que es un elemento muy disfuncional dentro de nuestras sociedades democráticas), el acceso a la información se convierte en un instrumento más para fiscalizar y controlar las finanzas públicas.

Esto mismo ocurrió en relación con los fondos de RIA, Seguros del INS. Ustedes recordarán que el INS tenía el monopolio de los seguros en este país y como parte de ese monopolio los dineros que ingresaban al INS los reaseguraba. Por decirlo de alguna forma, establecía una sociedad económica con otros entes aseguradoras fuera del país y utilizaban la forma del RIA.

Un periodista llegó y quiso saber sobre este tema y la respuesta fue: "mire, el INS es una institución del Estado, pero para estos efectos es una empresa privada y como empresa privada no tiene que entregar sus estados porque esto revela información que es esencial que puede ser aprovechada para competencia". Este asunto llegó a la Sala Constitucional, y la Sala ordenó entregar la información respectiva, en vista que habían fondo públicos que se estaban empleando en estos RIA seguros y sobre los cuales tenía derecho acceder cualquier ciudadano, para que la información fuera visible. Esto dio como consecuencia las causas penales que ustedes conocen en relación con los RIA seguros.

Hay una sentencia que puede resultarles interesante, es la 3074 del 02, del Fondo Monetario Internacional. En la cual se estableció un nuevo paradigma a partir del 2002. Este es un caso en el que el presidente del Banco Central dio una conferencia a dos o tres meses de las elecciones y este funcionario llegó y dijo "miren, de acuerdo con la información que nos ha facilitado el Fondo Monetario Internacional, nuestra economía se ha manejado de una forma tan increíble que casi va a ser el paradigma a aplicar en el resto de América Latina por muchos años". Uno de los periodistas que estaba ahí, una periodista de La Nación, pidió la información. Sin embargo, el presidente del Banco Central se la negó; le dijo: "no le puedo entregar la información" y le preguntan por qué, entonces él dice, "mire, es que el Fondo Monetario Internacional tiene una cláusula que obliga a que nosotros en estos casos no podamos entregar a terceros la información"; una de las personas que estaba escuchando ahí, un sindicalista, presenta un recurso de amparo a favor de esta periodista. Le damos audiencia al presidente del Banco Central y nos dice: "sí, nos hubiera encantado entregarle la información, pero tenemos esta cláusula que nos lo impide". Cuando analizamos el caso, lo primero que hacemos es meternos a Internet, fijarnos en la página del Fondo Monetario Internacional, ver la sección de Costa Rica, y resulta que el informe estaba ahí. Entonces se declara con lugar, se condena y se obliga a entregar la información. Esto que les estoy diciendo es una política que hemos mantenido durante mucho tiempo.

Nosotros hemos incursionado en prácticamente todos los campos en relación con el acceso a la información y tenemos aproximadamente 25 años de estarlo haciendo. La Sala dicta miles de sentencias al año y esto nos lleva a preguntarnos ¿qué es lo que pasa en este país? En realidad, a mí lo que me preocupa muchísimo es que luego de 25 años los funcionarios públicos siguen siendo increíblemente renuentes a entregar información.

Esto puede traer algunas explicaciones, algunas normativas. La última Ley en relación con la protección de datos personales, establece algunas distorsiones. En algunas partes de esta Ley que se han interpretado de tal forma de que hay una protección mayor a la que supuestamente se garantiza en relación con el acceso a la información. Esto da como resultado que en nuestro país la gente tiene que estar constantemente acudiendo ante el Tribunal Constitucional para que este derecho se respete.

En relación con la estadística de diciembre –enero del 2013, teníamos solo por petición de información 213 asuntos que se presentaron. La gente pedía acta, vino contra declaratorias y contra expedientes que no aparecían contra funcionarios, contra presupuestos, contra seguros, contra aspectos tributarios, por ejemplo, y en petición ser presentaron 864 recursos de amparo en el 2013. En ese período y lo que va del 2014, de enero a abril se habían presentado 109 asuntos por derecho a la información y en relación a petición había 248. Esto lo que nos da es un perfil de que hay una gran cantidad de asuntos que se siguen repitiendo. Se cuestiona constantemente bajo que parámetros se puede dar la información. Las entidades oficiales ponen a disposición de los usuarios un correo oficial y luego se niegan a entregar la información que se pide a ese correo oficial. La Sala ha dicho que si la institución tiene un correo oficial donde facilita información para los usuarios tienen la obligación de entregarla dentro de los diez días que establece nuestro ordenamiento.

En otros casos hemos visto que se interpreta como datos sensibles y de acceso restringido cierto tipo de información que lo único que tiene que verificar es la idoneidad de los funcionarios que están en un determinado puesto y que es pedida por algún tercero, por mencionarles algunos otros casos. Cuando se trata de licitaciones, no suele entregarse la información o se entrega defectuosa. En nuestro amplio abanico de casos que vemos, el acceso a la información no es solamente la información que está oficialmente, sino que tiene que ver muchísimo esta necesidad de acceso a la información con las audiencias que se conceden y la información que se entrega es defectuosa o es deficiente, de previo a las audiencias. Desde este punto de vista nosotros tenemos una situación muy particular en el país. No sé si sería necesario o esto se corregiría a través de una ley, pero de lo que sí estoy muy seguro es que normalmente las leyes no obran como por arte de magia y cambian el paradigma. Normalmente los abogados somos los que creemos más a menudo que a través de una buena ley el problema se acaba; pero a partir de lo que nosotros vemos, a partir del derecho de petición y lo que la

gente reclama y no se le concede, el problema es mucho más disfuncional. Creemos que este problema pasa más por educación en relación con esto, por transparencia y por un poco más de democracia, en última instancia.



Gilbert Armijo Sancho, Magistrado Presidente de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

RETOS DEL ARCHIVISTA CONTEMPORÁNEO COMO GARANTE DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Javier Gómez Jiménez¹

La archivística y los archivistas son protagonistas de una gran responsabilidad que, lamentablemente, en ocasiones pasa inadvertida para aquellos que están fuera de las ciencias sociales, y a veces hasta nuestros vecinos profesionales desconocen lo que hacemos.

La gestión de los documentos es muy importante y cada vez más reconocida, sobretodo en un entorno donde pareciera que pasamos por un momento histórico en medio de una lucha campal entre lo tradicional y lo electrónico.

Todas las personas tienen que ver con documentos y aún si se lo propusiera nadie podría escapar de ellos. Pero, ¿será que todos conocen la importancia de los documentos que producen, la usabilidad de la información que contienen y la importancia de la labor archivística?

Sin duda, los archivistas tenemos una infinidad de retos, los cuales debemos iniciar cuestionando nuestros principios básicos, esos que creemos superados y que manejamos con toda la pericia. Pero, ¿será que clasificamos, describimos, valoramos de la mejor manera? Cómo bien lo sabemos, estos pilares archivísticos se renuevan; pero nunca debemos olvidarlos.

El archivista se define por esos pilares, por lo que dejarlos de lado es un gran error. El lograr un buen desempeño en nuestras labores determinará nuestro papel social y servicio a los ciudadanos, los más interesados en un acceso oportuno y rápido a la información.

FUNDAMENTOS ARCHIVÍSTICOS

Hace unos años considerábamos de forma lineal la ejecución de las funciones archivísticas. Por ejemplo, pensábamos que debíamos hacer las cosas paso a paso, y así quedó plasmado en la Ley 7202.

1. Historiador y Archivista. Jefe del Departamento Archivo Histórico, Archivo Nacional de Costa Rica. Correo electrónico: jefehistorico@dgan.go.cr

Sin embargo, en la actualidad sabemos que esto no es así, sino que la integridad de las funciones es imprescindible para enfrentar la diversidad de casos que podemos encontrar. Pero no importa en qué soporte se encuentre la información, siempre necesitará ser clasificada, descrita y valorada.

Debemos convencer de que el trabajo que estamos realizando es significativo, vital, y es una realidad que esos procesos archivísticos tradicionales se mantendrán. Lo mismo se aplica para la descripción, ordenación, transferencias, valoración, etc.

Clasificación: Siempre habíamos considerado tres elementos: lo orgánico, funcional y materias. Este último está superado y descartado desde su planteamiento por Schellemborg.

Antes clasificábamos posterior al ingreso de los documentos en papel. Pensábamos que la clasificación se aplicaba a los documentos, fondos documentales, series, etc., vistos como objetos físicos, y un conjunto de objetos intelectuales agrupados en documentos. Sin embargo, ahora la clasificación se considera un proceso.

En la actualidad el objeto en la que se efectúa la clasificación cambia, por la desmaterialización del propio documento, lo que obliga que "la clasificación sea considerada como el conjunto de actividades que permiten determinar, para cada proceso administrativo identificado por la organización, los metadatos de control y organización, que le corresponderían a los documentos que genere, de acuerdo al sistema categoriza de clasificación que se haya formalizado. Esto supone que realmente son los procesos administrativos, con el fin de tener anticipadamente, identificados y clasificados los documentos que se generan dentro del universo institucional..."

En resumen. Antes de que los documentos nazcan tenemos que saber dónde se van a situar, ya que lo que se clasificará son los procesos administrativos. Así los documentos nacerán ya clasificados. El cuadro de clasificación pasa de ser un instrumento rígido, a ser un instrumento del cual se derivan los procesos para la gestión documental.

Como nos lo decía Javier Requejo hace 2 años, si los administradores e informáticos utilizaran como referencia los cuadros de clasificación que hemos elaborado e implementado, estos serían una herramienta muy valiosa y tendrían las respuestas a sus problemas. Ahora lo importante es que los hayamos construido; lo malo es que muchas de nuestras instituciones ni siquiera saben lo que es un cuadro de clasificación documental.

Un elemento trascendental para llevar a cabo el proceso de clasificación es la identificación de las funciones y actividades de la entidad, tal y como la norma 15489 lo establece de forma clara. Otro tema ligado a la clasificación es la utilización de vocabularios controlados, indización y codificación. El reto es superar el énfasis en las estructuras orgánicas, introducirse en lo funcional y conocer a la institución:

- Historia
- Normativa
- Funcionamiento: funciones, acciones, cada una de las partes de los procesos administrativos.
- Procesos administrativos: fases, trámites, actos.

Es decir la clasificación documental es y seguirá siendo en esencia la misma. Esto no significa que no sea necesario adaptarse, claro que es imprescindible, pero la esencia siempre seguirá siendo la misma.

Descripción: La descripción documental es el proceso necesario para la localización de los documentos.

Es sabido que no sólo describimos documentos, también instituciones, personas, familias, funciones (ICA AtoM nos permite unir todos los tipos).

Existe una falta de interés profesional que se demuestra en el no empleo de normas de descripción.

Creemos que todos usamos la ISAD (G) y que nuestros problemas están resueltos, pero la realidad es que ni siquiera se usa esta norma.

Comisión de Normas de Descripción

En el primer semestre del año 2013 se invitó a varios archivistas del Sistema Nacional de Archivos (SNA) para participar en una comisión que redactará una norma nacional de descripción archivística. La comisión quedó conformada en el segundo semestre del 2013 por representantes de: Instituto Costarricense de Turismo, Municipalidad de San José, Fondo Nacional de Becas (Fonabe), Tribunal Supremo de Elecciones, Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica y funcionarios del Archivo Nacional. Esta comisión inició con la revisión de las cuatro normas emitidas por el Consejo Internacional de Archivos; además participó del curso del sistema ICA-AtoM e inició con la

redacción de la norma. A la fecha se ha concluido la revisión de todos los campos de las normas ISDIAH, ISAAR-CPF, ISDF y las áreas 1, 2 y 3 de la norma ISAD-G.

Una vez que la norma esté finalizada se someterá a consulta en el SNA y se brindarán los talleres de capacitación correspondientes. Los miembros de la Comisión de Normas estamos realizando un gran esfuerzo para elaborar un texto, de fácil comprensión y principalmente aplicable. No queremos elaborar un producto demasiado técnico e incomprensible, sino que sea lo más práctico y útil.

Valoración

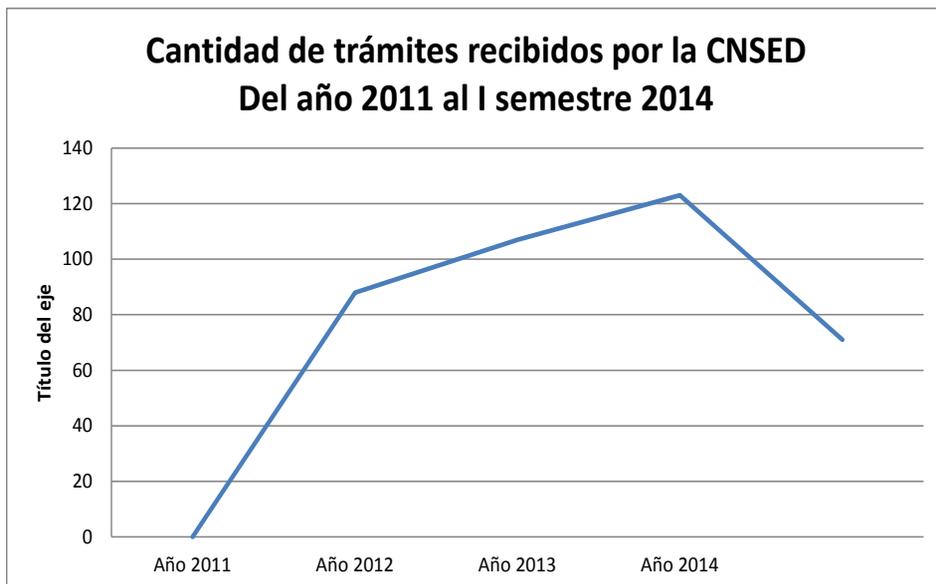
La valoración que tradicionalmente aplicamos es la microvaloración. El reto es pasar a la macrovaloración, realizando un análisis de grandes funciones que abarque no sólo a una institución sino a todo el Estado.

Pero, ¿estamos valorando? Según datos de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSD), en el año 2013 sólo 40 instituciones presentaron solicitudes y surgió la gran incógnita de por qué las demás no han presentado, y la incertidumbre de la localización de documentos que desde su nacimiento cuentan con valor científico cultural.

Los datos se detallan a continuación:

Descripción	Año 2011		Año 2012		Año 2013		Año 2014	
	Cantidad (a)	Porcentaje (b)	Cantidad (c)	Porcentaje (d)	Cantidad (e)	Porcentaje (f)	Cantidad (g)	Porcentaje (h)
Total de trámites recibidos por la CNSED, desglosados de la siguiente manera:	88	100%	107	100%	123	100%	71	100%
<input type="checkbox"/> Trámites revisados con informe de valoración presentado y conocido o rechazado por la CNSED	48	45,70%	81	75,70%	70	56,91%	36	50,70%
<input type="checkbox"/> Trámites recibidos, revisados, devueltos y archivados, pues el respectivo CISED no aplicó correcciones	23	27,00%	15	14,00%	32	26,02%	28	39,44%
<input type="checkbox"/> Informes de valoración listos y pendientes de ser resueltos por la CNSED	6	5,70%	1	0,90%	5	4,07%	2	2,82%
<input type="checkbox"/> Solicitudes en proceso de revisión o redacción del respectivo informe de valoración	11	11,00%	26	24,00%	17	13,82%	5	7,04%
De los trámites recibidos por la CNSED se desglosa la siguiente información adicional:								
<input type="checkbox"/> Total de subfondos conocidos por la CNSED, devueltos y archivados	236	27,00%	413	72,00%	507	85,21%	287	83,92%
<input type="checkbox"/> Total de subfondos revisados y analizados por los profesionales del DSAE	866	100,00%	577	100,00%	595	100,00%	342	100,00
<input type="checkbox"/> Total de tablas de plazos de conservación de documentos y valoraciones parciales recibidas			577	100,00%	634	100,00%	342	100,00
<input type="checkbox"/> Total de series documentales incluidas en las tablas de plazos de conservación de documentos y valoraciones parciales recibidas			8152	100,00%	11193	100,00%	6669	100,00

Elaborado por: Ivannia Valverde Guevara. Jefe del Departamento Servicios Archivísticos Externos y Secretaria de la CNSED.



Elaborado por: Ivannia Valverde Guevara. Jefe del Departamento Servicios Archivísticos Externos y Secretaria de la CNSED.

ACCIONES DEL ENTE RECTOR

Dentro del material que se entregó en el presente congreso se suministró el informe de cumplimiento de las recomendaciones brindadas en el XXIII Congreso Archivístico Nacional efectuado hace tres años, elaborados por el Archivo Nacional y la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos (CNSED).

Además de lo ya mencionado en materia de descripción y valoración, quisiera destacar los siguientes temas:

- **Promover la reforma y actualización de la legislación archivística específica (Ley 7202 y su reglamento).**

Una comisión de reformas a la legislación de la Dirección General del Archivo Nacional se encuentra en etapa de revisión del Reglamento Ejecutivo de la misma ley. Respecto al proyecto de ley, se acordó redactar dos leyes: una que regule el Sistema Nacional de Archivos y otra propia del Archivo Nacional, esta última se encuentra redactada por la comisión en un 50 %.

- **Incentivar las inspecciones a las instituciones públicas que incumplen la legislación archivística y presentar las denuncias administrativas y judiciales que correspondan.**

En los años 2012 y 2013 se remitieron más de 50 seguimientos de inspección escritos a diversas instituciones como minis-

terios y municipalidades. Por otro lado, entre 2012 y 2013 se realizaron más de 50 visitas a instituciones como parte del trabajo de inspección y seguimientos de inspección. Finalmente, en 2013 se definieron 14 instituciones que se denunciarán ante la Contraloría General de la República, de las cuales se han remitido tres en el primer trimestre del año 2014.

● **Incrementar la elaboración y divulgación de normas técnicas archivísticas en los diferentes procesos como producción, clasificación, ordenación, descripción y valoración documental (soporte de papel y electrónico) para estandarizar el quehacer archivístico nacional.**

En el primer semestre del año 2014 se publicaron en el sitio web del Archivo Nacional los siguientes documentos, modelos técnicos y de gestión:

- Modelo de asesoría para la elaboración de tablas de plazos de conservación de documentos de unidades administrativas (Auditorías internas, Asesoría Legal, Departamento Financiero, Proveeduría, Recursos Humanos).
- Modelo de asesoría para la organización de archivos de gestión y elaboración de tablas de plazos de conservación en escuelas y colegios públicos.
- Modelo para la elaboración de políticas archivísticas institucionales.
- Modelo para la organización de archivos municipales.

En materia de normalización de la gestión y producción documental, se sometió a consulta del Sistema las siguientes propuestas de normas:

- Directriz para la elaboración de actas municipales.
- Propuesta de normalización del tipo documental "carta".

● **Mejorar el servicio que presta el Archivo Nacional y la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos en el trámite de selección y valoración documental: mejorar la metodología y tiempo de respuesta; normas e instrucciones claras, normalización de instrumentos, listados de documentos con valor científico cultural, etc.**

La nueva metodología se revisó, se actualizó y se aprobó en la CNSED en sesión No. 51-2012, del 08 de noviembre del 2012. En La Gaceta Digital No. 179 del 18 de setiembre del 2013 se publicó la Resolución CNSED-01-2013, la actualización de la Guía de Trámites y Servicios de la Dirección General del Archivo Nacional para el Servicio de Valoración Documental y los instrumentos para elaboración de tablas de plazos de conservación de documentos y valoraciones parciales.

Un subcomité de la CNSED preparó una propuesta para declaraciones generales de documentos con valor científico cultural, de oficinas administrativas comunes del Estado. Se presentaron oportunamente a la Comisión y están pendientes de publicarse:

- Unidades de Recursos Humanos
- Unidades de Planificación
- Asesorías legales
- Auditorías Internas
- Unidades Financiero Contables
- Proveedurías Institucionales
- Unidades de Servicios Generales

Este mismo subcomité preparó un documento sobre criterios generales de valoración documental como una guía para la valoración de documentos con valor científico cultural por parte de la CNSED y los Cised del Sistema. Este documento aún no se ha presentado a la CNSED.

● **Recomendaciones a los archivos administrativos parte del Sistema Nacional de Archivos y los Archivistas a cargo.**

Son 14 recomendaciones de diversa índole, que van desde la aplicación de la normativa legal vigente, velar por los documentos que cuentan con valor científico cultural, elaboración de cuadros de clasificación, participar e impartir capacitaciones y proactividad, hasta aprovechamiento de ayudas internacionales.

Si bien no hay un documento que explique los avances en estos puntos, tenemos claro que algunos archivos sí han avanzado, otros se estancaron y otros siquiera hicieron el intento. Lo que se debe destacar es que estas recomendaciones no significan que se deben cumplir y tienen un fin, sino que es una labor continua.

EL PAPEL DEL ARCHIVISTA

El archivista ha cambiado su rol profesional, pasando de ser un guardián de los documentos, a ser un protagonista de las nuevas tendencias de la Administración. Pero ¿estamos preparados?, ¿podemos y queremos asumir el reto? En ocasiones las diferentes circunstancias que nos rodean (falta de apoyo, limitación de recursos económicos, falta de personal) nos desaniman y creemos que estamos frente a un gigante.

Pero las oportunidades sobresalen, el roce con otras disciplinas y la relación con nuevos elementos, perfilan un contexto diferente. La Archivística evoluciona y "ha asumido una relación más administrativa de corte moderno, se han incluido nuevos elementos para los procesos de gestión y para el ciclo de los documentos..."

Han surgido nuevas posibilidades, apertura de nuevas plazas (antes de la restricción del Estado), cambios en los planes de estudio, apertura de posibilidades académicas en otros centros de enseñanza, nuevas tecnologías, más inversión en sistemas que gestionen documentos, nuevas tendencias. Así que ¿dónde podría estar el problema? Volvemos a las preguntas: ¿estamos capacitados, tenemos interés, queremos comprometernos, estamos dispuestos a asumir nuevos retos?

Podríamos decir que los nuevos avances han solucionado nuestros desvelos, pero esas soluciones tienen un trasfondo más profundo y ahí se encuentra la Archivística asomándose, como solicitando un chance para entrar en el juego y así demostrar que tiene la capacidad para modificar el contexto. Sin embargo los retos tocan nuestras puertas y ¿cuál es nuestra reacción? Ignorarlos o enfrentarlos, ser valientes, levantarse y actuar o buscar nuestra zona de confort.

En relación con cuáles son las causas, podríamos decir que falta de unidad del gremio, problemas de comunicación, deficiencias en los planes de estudio, restricciones normativas, el ente rector del Sistema Nacional de Archivos. Podríamos enumerar más; pero lo cierto es que la solución la tenemos nosotros. No obstante, tratemos de hacernos una radiografía. La investigación es mínima; por ejemplo el Premio José Luis Coto Conde

sólo se ha entregado tres veces desde 1998 a la actualidad y en la mayoría de ocasiones se declaró desierto porque no se presentaron trabajos.

No investigamos y el semillero siquiera parece asomarse. No incursionamos en lo teórico y dejamos que los aportes de otras latitudes sean la punta de lanza de los cambios. Anhele el tener discusiones teórico-metodológicas, debatir e intercambiar puntos de vista. Defender posiciones, reflexionar y descubrir el mejor camino. Pero no es nuestra realidad.

Por otro lado, no hemos sabido aprovechar otras alternativas, tales como acercarse al ciudadano, brindarle soluciones prácticas y que ellos puedan entender que los archivos y la información están a su alcance, que de todas maneras es un derecho constitucional, como lo establece el artículo 30 de nuestra Carta Magna (Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.)

Es necesario un agente de cambio, dinámico y adaptable. Sin duda hablo del archivista, el único en una entidad en tener un conocimiento de principio a fin de dónde viene, que está haciendo, cómo lo hace y las proyecciones a futuro. El uso de nuevas tecnologías trae consigo facilidades en nuestras labores pero también retos en diseños, implementación de requisitos, identificación de metadatos, bases de datos relacionales, etc. También tiene el reto que conlleva que los ciudadanos tengan mayor acceso a la información, siendo más exigentes, haciendo valer sus derechos.

Estamos en un mundo caracterizado por la competencia. Hay una economía de mercado a ultranza, que va desde la masificación de los servicios hasta la particularidad y diferenciación, la cual ha provocado el surgimiento del concepto de calidad. De ahí proviene el surgimiento de diversas normas ISO que toman en cuenta la gestión documental, ya que es indispensable un correcto manejo de los documentos para garantizar la normalización de procesos, que dan confianza a los usuarios.

La ventaja de esta fiebre por alcanzar la calidad es que las organizaciones se contagian y tenemos casos de instituciones privadas y públicas, que cuentan con certificaciones internacionales. Lamentablemente, en nuestro país no hay ejemplos de implementación completa de las normas 15489 o la familia 30300-30301. Estas son normas específicas para la gestión de documentos en instituciones, las cuales son un éxito que también hemos desaprovechado.

El año pasado Ramón Alberch comparaba la profesión de la Archivística con la Medicina, e indicaba que ésta disciplina es reconocida por todas las personas, pero el archivista es un extraño, experiencia que vivimos todas las veces que nos relacionamos con cualquier prójimo. Pero, si bien sueño con el día que no tenga que explicar en qué trabajo, lo cierto es que tampoco quisiera que la Archivística se pareciera a la Medicina o a cualquier otra disciplina que todos saben que es pero en realidad no la conocen, porque es muy compleja y queda restringido a un grupo de expertos.

No, la Archivística es para ser de uso y comprensión común, útil para todos, fácil de entender. Este es el valor agregado de nuestra disciplina, el hecho que el ciudadano logre reconocer desde el inicio hasta el fin de nuestros procesos de trabajo y se identifiquen.

GARANTES DE DERECHOS

No hay duda de que en los archivos es donde se mantienen las garantías y derechos fundamentales de las actuaciones administrativas y de los ciudadanos.

Este nuevo tipo de administración que busca la transparencia y la accesibilidad con un fin que se ha mantenido durante el tiempo pero que ahora suena más, y es garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos. Ahí radica el trabajo de los archivos; sin la Archivística eso es muy difícil y casi imposible. Los ejemplos más claros son de instituciones con desórdenes en el manejo de recursos, atención insatisfactoria de usuarios, etc. El factor común es un descuido a la gestión documental. Claro que entramos en el dilema de que fue primero ¿el huevo o la gallina? Es decir, ¿el desorden documental o las malas decisiones? Pero lo cierto es que sin una correcta administración de los documentos y la información, el fracaso es seguro.

¿Cómo es posible que documentos que impactaron la vida de nuestro país, de nosotros los ciudadanos, se hayan extraviado? Este tipo de incidentes quedan en la memoria de la sociedad, aunque como buenos ticos tenemos bastante limitada (amnesia cultural). Estos incidentes son la pequeña parte, pero importante, a la que debemos prestar atención, rastrear y no perder de vista.

Porque si no somos capaces de rescatar estos, quedaría una gran duda, ¿qué pasa con los que casi nadie conoce y son casi

inadvertidos ante la opinión pública?Cuál es la credibilidad de nuestro trabajo, porque aunque los responsables directos de los documentos son los productores, nosotros debemos tener mapeado lo que ingresa, se produce y sale de nuestras instituciones. Acaso nos damos cuenta de actuaciones ilegales, ¿las denunciarnos, o como no es mi competencia sólo lo dejo pasar? Como funcionarios públicos tenemos la obligación de ser vigilantes y evidenciar.

Debemos aprovechar la oportunidad de que la que la transparencia, honestidad, rendición de cuentas, calidad y buen gobierno, están de moda. Sin dejar de lado nuestra ética y responsabilidad profesional, ya que en nuestras manos se encuentran datos que pueden significar acciones cuantificables y otras que tienen valores imposibles de cifrar (por ejemplo el reconocimiento de un hijo, la nacionalidad, etc.)

Nuestra sociedad no sólo requiere a personas que resguarden el pasado y los documentos. El discurso de resguardar el patrimonio documental, debemos abandonarlo y superarlo. Debemos adelantarnos e ingresar en las nuevas corrientes administrativas.

El Archivo no es una bóveda en la cual van los documentos antiguos (para la mayoría de las personas un documento de hace dos años es viejísimo). Es necesario cambiar el rostro para ser, como lo decía ya hace 11 años el actual presidente de la República, *“un centro vivo, confiable e inteligente, conectado de manera virtual o física pero directa y permanente a los procesos de toma de decisiones...”*.

Los archivistas estamos en un medio que desea automatizar todo. Lo digital y lo electrónico es lo común; los administradores desean la inmediatez y la desaparición del papel.

Pero en esa línea nos posicionamos, equilibrando la balanza, advirtiendo y abogando para resguardar derechos y la memoria de los pueblos, en hacer un análisis perfilado del paradigma a ultranza de la modernidad, tratando de hacer cumplir la normativa legal vigente que a veces se olvida.

En la 36ª Conferencia General de la Unesco realizada en París, en noviembre de 2011, diversos temas de interés para los archivos fueron debatidos y/o votados. En ella se aprobó la “Declaración Universal sobre los Archivos” de la cual todos tienen un ejemplar, y establece lo siguiente:

"Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas.

El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida.

Por ello, nosotros reconocemos:

- El carácter esencial de los archivos para garantizar una gestión eficaz, responsable y transparente, para proteger los derechos de los ciudadanos, asegurar la memoria individual y colectiva y para comprender el pasado, documentar el presente para preparar el futuro.

- El papel de los archiveros, profesionales cualificados, con formación inicial y continuada, sirven a la sociedad garantizando el proceso de producción de los documentos, su selección y su conservación para facilitar su uso;

Por lo tanto nos comprometemos a trabajar conjuntamente para que:

- Los archivos sean accesibles a todos, respetando las leyes sobre esta materia y las relativas a los derechos de las personas, de los creadores, de los propietarios y de los usuarios"

Esta declaración es un éxito y una victoria que no debemos menospreciar, porque reconocen lo esencial de nuestra labor, pero también imprime una gran responsabilidad. Hay frases que a mi parecer son bastante fuertes, especialmente con respecto al papel del archivista como servidores de una sociedad garantizando el proceso de producción, selección y conservación para facilitar su uso, y a eso se agrega que los archivos deben ser accesible a TODOS. Eso es un gran reto, que están nuestras manos, y lo sabemos mejor que nadie, es nuestra labor que nos importe, así como lo decía Carmen Naranjo en su cuento "A mí que me importa":

"No cabe, no puede haber en nuestra época, un concepto tan irresponsable como "el que no fue mi año no fue mi daño". Pero, suponiendo que esa expresión se refiere en un tanto sustancial a la versión histórica de cada cual, es todavía inadmisibles el desprendimiento que significa el "a mí que me importa". Ya no hay consideración de tiempo, ya no hay pretextos de años, ya no hay distancias que disminuyen la intensidad de los acontecimientos, estamos dentro de la actualidad, en el momento preciso en que se puede hacer algo, en la dimensión de la historia que se hace, no la que se analiza."

Carmen Naranjo hace una crítica a esa entidad del costarricense, individual y desapercibida de la realidad y su entorno, pero esa irresponsabilidad que tanto ataca nuestra famosa escritora, debemos romperla, tomando en serio nuestra labor social y ser de esos pensadores que exclamamos con un gesto "a mí sí me importa". Me importa mi trabajo y el lugar donde trabajo. Me importa la gente. Me importa la Archivística.



Virginia Chacón Arias, directora general del Archivo Nacional; Tamara Baum Gutiérrez, presidente de la Junta Administrativa; José Alfredo Chavarría Fennell, viceministro de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud; Cristina Ramírez Chavarría, ministra de Justicia y Paz, en la inauguración del Congreso.

LOS RETOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO Y LA TRANSPARENCIA

María Teresa Bermúdez Muñoz¹

La gestión de los documentos y la administración de los archivos en las instituciones públicas sirven de coadyuvantes para el acceso efectivo de la información, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas.

Lo anterior ha implicado un replanteamiento de la formación profesional en Archivística con el fin de responder a las necesidades informativas del mercado laboral y de la sociedad en general.

Aunado a lo anterior, durante una autoevaluación realizada a la Carrera de Archivística de la Universidad de Costa Rica, se detectaron una serie de debilidades en la formación profesional que condujo a una reforma curricular con el fin de contrarrestar esas debilidades y cuyo producto final ha sido un nuevo plan de estudio que se implementó a partir del año 2014.

ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El acceso a la información en nuestro país se ve vulnerado, día tras día, por una inadecuada gestión documental que se evidencia en una gran cantidad de los recursos de amparo declarados relevantes por la Sala Constitucional² sobre temas tan variados como los siguientes:

- Negación de una certificación de tiempo laborado por pérdida de la información.³
- El no fotocopiado de un expediente administrativo por estar extraviado.⁴
- La no entrega la información solicitada directamente al interesado.⁵

1. Coordinadora Sección de Archivística, Universidad de Costa Rica.

2. La Sala Constitucional ha plasmado en 112 páginas los recursos más relevantes de 1989 a 2012.

3. Voto 9032-12 Sala Constitucional.

4. Voto 7110-09. Sala Constitucional.

5. Voto 13444-12. Sala Constitucional.

- Restricciones tecnológicas de accesibilidad a la información en la web.⁶
- Perjuicio a un privado de libertad por extravío de su expediente judicial.⁷
- Perjuicio a una donante de sangre por extravío de su expediente médico.⁸

Asimismo, se encuentran innumerables ejemplos de recursos de amparo sobre la transparencia administrativa y la rendición de cuentas, presentados en esa misma Sala:

- No suministro de información sobre reestructuración de una entidad.⁹
- Denegación de lista de morosos con el Fisco.¹⁰
- Rebajo de puntos de la licencia no consta en el expediente.¹¹
- No suministro de información específica de funcionaria pública.¹²
- Denegación de información sobre el uso de fondos públicos en educación.
- No suministro de información sobre los resultados del estudio de clima organizacional de un Municipio.¹³

AUTOEVALUACIÓN DE LA SECCIÓN DE ARCHIVÍSTICA

En el año 2008, se inició un Proyecto de Autoevaluación de la Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica, que involucró al personal docente (en régimen académico e interino) y administrativo y a los estudiantes activos de la Sección de Archivística, pero también a los egresados, a los grupos organizados de archivistas y a los empleadores.

Como producto de la citada Autoevaluación¹⁴ se detectaron algunas debilidades de la Carrera de Archivística, entre las que se destacan las siguientes:

6. Expediente 04-05833-0007-CO. Sala Constitucional.

7. Voto 16890-08. Sala Constitucional.

8. Voto 10349-08. Sala Constitucional.

9. Voto 13227-12. Sala Constitucional.

10. Voto 12625-12. Sala Constitucional.

11. Voto 11596-12. Sala Constitucional.

12. Voto 11149-12. Sala Constitucional.

13. Voto 8327-12. Sala Constitucional.

14. Jaén García, L.F. Informe Final de Autoevaluación. 2011.

Plan de estudio

A pesar de que el área de tratamiento archivístico es la columna vertebral del plan de estudios se determinó que no había un hilo conductor que estableciera una interrelación entre todos los cursos. Además, era evidente que los cursos se impartían de forma memorística existiendo un gran vacío del componente práctico.

Por otra parte, los grupos focales identificaron que había muchas debilidades en los cursos de tecnologías pues estos no respondían a las necesidades formativas de los estudiantes y que además, no había ninguna interrelación entre esos cursos y los del área de tratamiento archivístico.

En relación con los cursos de Métodos se reflejaba una gran deficiencia cuando los estudiantes ingresaban en la licenciatura, sobre todo a la hora de plantear el proyecto de graduación.

En consecuencia, no había coherencia entre la formación académica recibida y el perfil de salida del archivista.

Desempeño docente

Asimismo, se evidenció que el desempeño del personal docente de la Sección de Archivística presentaba *“una serie de debilidades en cuanto a la planificación inadecuada de las clases, metodologías impropias, pedagogía impropia, evaluaciones inadecuadas, falta de prácticas supervisadas, conocimientos obsoletos de las y los profesores y falta de responsabilidad, compromiso e identificación con la Sección.”* (Jáen, 2013).

Algunos ejemplos de lo anterior, se pueden inferir de lo siguiente:

- La gran mayoría de los cursos carecen de investigación, además su enfoque es muy tradicional y memorístico. Debilidad que es más patente en la Licenciatura y sobre todo a la hora de formular los proyectos de graduación, lo que ha provocado que hayan muchos egresados pero pocos graduados.
- Algunos docentes que están nombrados con un ¼ de jornada y tienen otro trabajo de tiempo completo, faltan mucho a clases o siempre llegan tarde, lo cual va en detrimento del proceso enseñanza-aprendizaje, porque no se abarca el programa en su totalidad y la temática es analizada superficialmente.
- Algunos profesores entregan un programa con todos los elementos que indica el Reglamento de Régimen Estudiantil pero imparten otro contenido muy diferente, lo que provoca

vacíos importantes en el conocimiento adquirido por el estudiantado.

Con el fin de contrarrestar las citadas debilidades, los grupos focales realizaron una serie de recomendaciones:

- Que exista un hilo conductor entre todos los cursos y que se establezcan los requisitos necesarios para algunos de ellos, por ejemplo que Teoría Archivística y Diplomática sean requisitos para matricular Clasificación y Ordenación.
- Que los cursos del área de Tratamiento Archivístico tengan como eje transversal el documento electrónico, ya que se ha notado un cierto temor en algunos docentes de tocar este tema en sus cursos.
- Que a la hora de impartir los cursos se dé un equilibrio entre los archivos públicos y los privados, pues a pesar de que la mayor parte de los archivistas trabaja en instituciones públicas, en la actualidad hay muchas empresas privadas que están contratando archivistas.
- Que los cursos de tecnologías se actualicen constantemente, de acuerdo con las nuevas tendencias y su interrelación con los archivos para contrarrestar los contenidos que van quedando obsoletos.
- Que se establezca un control sobre los programas, lineamientos y enfoques de los cursos con el fin de mejorar la calidad de la formación del estudiantado mediante la revisión de los contenidos al inicio de cada ciclo lectivo
- Que el tema de la ética profesional se incorpore como un eje transversal del plan de estudios.

En respuesta a las conclusiones y recomendaciones del citado Informe de Autoevaluación se propuso una reestructuración integral del plan de estudio de Bachillerato y Licenciatura en Archivística cuyo informe final¹⁵ fue presentado en noviembre del 2013.

Diseño curricular del nuevo plan de estudio

El nuevo plan de estudios se estructuró en 5 áreas: Teoría y Métodos, Tratamiento y Servicios Archivísticos, Administración y Derecho y Tecnologías de la Información y Comunicación.

15. Jaén García, L.F. Informe de Reforma Curricular. 2013.

DISTRIBUCIÓN DE CURSOS POR ÁREAS¹⁶

ÁREA DE TEORÍA Y MÉTODOS	ÁREA DE TRATAMIENTO Y SERVICIOS ARCHIVÍSTICOS	ÁREA DE ADMINISTRACIÓN Y DERECHO	ÁREA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN
Principios de Archivística I	Clasificación y Ordenación I	Administración de Archivos I	Tecnologías de la Información y Comunicación Aplicada a los Archivos I
Principios de Archivística II	Clasificación y Ordenación II	Administración de Archivos II	Tecnologías de la Información y Comunicación Aplicada a los Archivos II
Gestión de Documentos I	Conservación I	Sistemas de Información Archivísticos	Tecnologías de la Información y Comunicación Aplicada a los Archivos III
Gestión de Documentos II	Conservación II	Legislación I	Tecnologías de la Información y Comunicación Aplicada a los Archivos IV
Diplomática	Descripción I	Legislación II	
Historia de las Instituciones de Costa Rica	Descripción II	Modelos y Gestión del Conocimiento Organizacional	
Introducción a la Formación Ciudadana	Descripción III	Negociación y Aseguramiento de la Calidad en la Gestión de la Información	
Las Instituciones Costarricenses y los Archivos	Valoración, Selección y Eliminación I	Mercadeo de la Información	
Fuentes de Información para la Investigación Archivística	Valoración, Selección y Eliminación II	Auditorías de Gestión de Documentos	

16. Opus cit.

Métodos de Investigación I	Taller I		
Métodos de Investigación II	Taller II		
Formulación y Evaluación de Proyectos	Estudios y Formación de Usuario		
Formación de Formadores	Servicios y Productos Archivísticos		
Seminario de Temas Archivísticos	Difusión de Archivos		
Taller de Graduación I			
Taller de Graduación II			

A continuación se detallan los cursos eliminados y los nuevos por cada área.

Área de teoría y métodos

Cursos Eliminados	Cursos Nuevos	Recomendaciones para otros cursos
Teoría Archivística	Principios de Archivística I	HA-2443 Diplomática: Enfatizar en la Diplomática contemporánea que incluya el documento electrónico.
HA-2071 Principios de las Ciencias de la Información	Principios de Archivística II. La base epistemológica es esencial para la formación del estudiantado, así como la inclusión de temas como el "record continuum", el "recordkeeping" y otras tendencias actuales.	HA-2083 Métodos de Investigación I: Incluir los temas de etapas del proceso de investigación científica, tipos de investigación, enfoques de investigación, investigación archivística, prospectiva archivística.

HA-3016 Historia Contemporánea de Costa Rica I	Gestión de Documentos II	HA-2084 Métodos de Investigación II: realización y presentación de artículos e informes científicos.
HA-4018 Historia Contemporánea de Costa Rica II	Taller de Graduación I	HA-2501 Las Instituciones Costarricenses y los Archivos: Desarrollo institucional costarricense y la producción documental. (Evolución de la tipología documental).
HA-2500 Gestión Archivística Avanzada	Taller de Graduación II	HA-2503 Formulación y Evaluación de Proyectos: Visualizar los proyectos desde la perspectiva archivística y de los archivos.
HA-2507 Temas y Problemas para la Investigación Archivística	Introducción a la Formación Ciudadana (algunos temas introductorios de Legislación)	
	Instituciones Costarricenses y los Archivos (Evolución administrativa de las instituciones y sus consecuencias en la tipología documental)	
	Formación de Formadores.	

Con las modificaciones realizadas al Área de Teoría y Métodos se busca fortalecer la investigación científica de las y los estudiantes con el fin de promover el conocimiento archivístico por medio de la elaboración de artículos científicos. Pero sobre todo, hay un aspecto medular relacionado con las diferencias que se dan entre la investigación histórica y la investigación archivística. Además, otro de los objetivos de esas modificaciones es que los estudiantes tengan un acercamiento a la investigación prospectiva que propone que en la coyuntura actual de la Archivística, los docentes, los estudiantes, egresados y los profesionales pueden construir su propio futuro a partir de ideas fuerza.

Asimismo, se reforzó la gestión de documentos porque el nuevo profesional en Archivística no puede seguir enclaustrado dentro de su archivo central desempeñando solo el papel de custodio de los documentos que abre sus puertas para recibir o entregar documentos. El nuevo profesional está obligado a jugar un rol más proactivo involucrándose en el diseño de los sistemas de gestión de documentos electrónicos para evitar que se sigan perdiendo los documentos digitales al no cumplir con ningún requisito archivístico.

Área de Tratamiento y Servicios Archivísticos

Cursos Eliminados	Cursos Nuevos	Cursos modificados
HA-2073 Introducción a la Comunicación	Clasificación y Ordenación I (clasificación funcional y por procesos)	Conservación I (énfasis a la preservación) y Conservación II. (conversión, migración y emulación de documentos, repositorios digitales)
HA-2082 Estudios sobre Usuarios de la Información	Evaluación de Documentos II (macrovaloración)	Análisis y Diseño de Archivos I y II por Taller Archivístico I y II.
	Descripción Archivística III (EAD-EAC-ICA AtoM)	
	Estudios y Formación de Usuarios.	
	Servicios y Productos Archivísticos	

Lo anteriores cambios se dieron con el fin de corregir algunas debilidades que fueron detectadas por los grupos focales durante la autoevaluación de la Sección de Archivística, tales como las siguientes:

- Cursos muy teóricos con muy poca práctica y en algunos casos sin ninguna práctica.
- Docentes poco actualizados que seguían impartiendo la misma materia de hace 20 años.
- Egresados que no saben diferenciar una serie documental de un tipo documental, por lo que no saben cómo elaborar ni

un cuadro de clasificación funcional, ni una tabla de plazos de conservación.

- Profesionales que no tienen ninguna referencia sobre las diferencias entre la micro-valoración y la macro-valoración.

Los cambios realizados en la citada área persiguen que haya una relación constante entre todos los cursos y por ende entre los docentes que los imparten, así como un hilo conductor que vincule la teoría con la práctica, de manera que el estudiantado obtenga un conocimiento archivístico integrado.

Área de Administración y Derecho

Cursos Eliminados	Cursos Nuevos	Cursos modificados
HA-2079 Administración y Sistemas de Información I	Administración de Archivos I	HA-2441 Legislación I
HA-2079 Administración y Sistemas de Información II	Administración de Archivos II	HA-2442 Legislación II
HA-2079 Administración y Sistemas de Información III	Sistemas de Información Archivística	
	Mercadeo de la Información	
	Auditorías de Gestión de Documentos	

Con las modificaciones señaladas, se quiere satisfacer las necesidades formativas de los estudiantes en el área de Administración conjugando la teoría con la práctica para que como profesionales administren sus archivos y puedan elaborar un presupuesto, un plan operativo con sus objetivos estratégicos o redactar un cartel de licitación, entre otros. También, se modificó el nombre del curso porque aunque el nombre anterior "administración de sistemas de información" sonaba muy actual, la realidad es se puede prestar a confusión. Se debe recordar que el objeto de estudio de la Archivística son los archivos y los documentos y por supuesto que recuperar y servir la información contenida en esos archivos y documentos es primordial en esta época, pero es más importante conservar las formalidades de los documentos de archivo para que sirvan de evidencia y testimonio.

Sin embargo, se incluyó un tercer curso con el nombre de sistemas de información archivística con el objetivo de que los estudiantes conozcan en la práctica la intersección de lo archivístico con lo tecnológico.

Asimismo, se modificaron los contenidos de los cursos de Legislación con el fin de reforzar la normativa nacional relacionada con el campo de la Archivística y de la Gestión de Documentos.

Área de Tecnologías de la Información y Comunicación

Cursos Eliminados	Cursos Nuevos	Cursos modificados
HA-2091 Introducción a la Informática Documentaria I	Tecnologías de la Información y Comunicación aplicada a los archivos I	
HA-2092 Introducción a la Informática Documentaria II	Tecnologías de la Información y Comunicación aplicada a los archivos II	
HA-2094 Bases de Datos Documentales	Tecnologías de la Información y Comunicación aplicada a los archivos III	
HA-2085 Aplicaciones Informáticas para Archivos	Tecnologías de la Información y Comunicación aplicada a los archivos IV	
HA-2086 Tecnologías de la Información		
HA-2506 Sistema de Gestión de Bases de Datos		

Como se puede notar en el cuadro anterior, el Área de Tecnologías de la Información y la Comunicación sufrió una reingeniería puesto que pasó de seis cursos a cuatro, ya que se pretende que las y los estudiantes de Archivística obtengan un enfoque actualizado del desarrollo tecnológico con el fin de que respondan a las necesidades de la sociedad costarricense en el campo de la información.

Resumiendo lo expuesto en los cuadros anteriores, se pretende que:

1. Del primero al cuarto ciclo los educandos adquieran una formación técnica, que les permita aplicar con propiedad los pilares básicos de la Archivística por los que han sido contratados. Obtienen una serie de herramientas para realizar tareas bajo la supervisión de alguien.
2. Del quinto al octavo ciclo, recibirán una formación profesional a partir de una serie de cursos que ampliarán sus conocimientos para ejercer como profesionales. La formación profundiza en la mirada de la práctica profesional desde la confrontación con la teoría. Asimismo, los capacita para supervisar el trabajo de otros y gestionar los centros archivísticos.¹⁷

En relación con el perfil del profesional del nuevo plan de estudio, se identificaron las siguientes características¹⁸:

- Habilidad verbal, razonamiento y memoria.
- Gerenciar sistemas archivísticos institucionales.
- Aplicar las tecnologías apropiadas para el tratamiento, almacenamiento, recuperación, servicios y difusión de la información.
- Diseñar e implementar programas de gestión documental en distintos soportes.
- Implementar políticas, liderar procesos y colaborar con la organización en el ámbito de los sistemas archivísticos institucionales.
- Promover el rescate y revitalización del patrimonio documental institucional y nacional.
- Salvaguardar los derechos y deberes de los ciudadanos.
- Capacidad de investigación que permitan la generación de nuevo conocimiento archivístico.
- Capacidad de observación, análisis y síntesis.
- Iniciativa.
- Facilidad para las relaciones interpersonales.
- Capacidad para el trabajo en equipo.
- Planificador.
- Elaboración de presupuestos.
- Realización de estudios de usuarios.
- Formulación de proyectos (difusión, estudios de usuarios,

17. Opus cit.

18. Opus cit.

formación de usuarios, etc.).

- Adaptabilidad a los cambios.
- Capacidad para comunicarse.
- Ordenado.
- Responsabilidad.
- Habilidad para consensuar y negociar.
- Creativo.
- Innovador.
- Emprendedor.
- Visión de futuro.
- Capacidad para escuchar.
- Capacidad de abstracción y comprensión.
- Aprender a aprender.

La propuesta del nuevo plan fue aprobada en reunión de la Sección de Archivística del 23 de mayo de 2012, pero sujeta a modificaciones y sugerencias debido a que faltaba una revisión integral de los contenidos de todas las áreas con el fin de que haya un hilo conductor de un ciclo a otro que le permita al estudiantado un aprendizaje por competencias mediante el desarrollo de habilidades y destrezas archivísticas.

RETOS DE LA FORMACIÓN ARCHIVÍSTICA UNIVERSITARIA

La Sección de Archivística de la Universidad de Costa Rica se enfrenta, en los próximos años, a serios retos tanto en la gestión administrativa como en la gestión académica y estudiantil.

Gestión administrativa

La Sección de Archivística debe constituirse en un Departamento como mínimo que le permita disponer de tiempos docentes propios y que le dé cierta autonomía y autoridad para tratar asuntos propios de su área.

Se debe contrarrestar el ausentismo de los docentes a reuniones y otras actividades que se programan para que los docentes adquieran un compromiso serio con la Carrera.

Es urgente conformar cuadros docentes para el relevo generacional, ya que hay varios profesores próximos a pensionarse. Esto implica que los docentes con una licenciatura deben optar por seguir estudiando para obtener el grado de Máster o de Doctorado, preferiblemente con estudios en el exterior. Además, los docentes que ingresen a la Sección de Archivística deben tener experiencia profesional en archivos, una mínima producción bibliográfica fruto de sus investigaciones, el dominio de un segundo idioma y disponibilidad para actualizarse constantemente. En el caso de los profesores de otras áreas, se requiere que tengan conocimientos básicos en Archivística.

Es indispensable la evaluación continua de los docentes con el fin de aumentar la calidad académica.

La Coordinación de la Sección debe ejercer controles sobre los programas de los cursos sobre todo los del nuevo Plan de Estudio con el fin de verificar que se están implementando las decisiones tomadas durante el proceso del diseño curricular.

Gestión académica

Es urgente que los docentes de la Sección reciban capacitación sobre los diversos enfoques pedagógicos que existen en la actualidad, pero teniendo como norte el enfoque por competencias debido a que el nuevo plan fue diseñado con ese enfoque.

En consecuencia, el papel del profesor debe ser el de tutor, de un agente de cambio que promueva el desarrollo de diferentes competencias en los estudiantes: archivísticas, instrumentales, interpersonales y sistémicas con el fin de contribuir a que el estudiante sea autónomo y que se responsabilice de su aprendizaje, por lo que en lugar de decirle al estudiante "lo que hay que hacer" o "lo que debe hacer" se le debería preguntar "qué va a hacer".

La intencionalidad por parte del profesorado se dirige a formar personas con capacidad de pensar por sí mismas, de igual manera, resulta fundamental que los estudiantes asuman la responsabilidad de su propio aprendizaje y que "aprendan a desaprender, a aprender y a emprender".

Asimismo, el docente debe permanecer en una formación continua tanto en el ámbito nacional como internacional para poder responder a las exigencias de la excelencia académica

Gestión estudiantil

Promover una buena relación entre la Sección de Archivística y el estudiantado con el fin de armonizar los intereses de ambos y ver en la misma dirección: una carrera consolidada y prestigiosa que responda a las necesidades del mercado laboral y de la sociedad en general.

Fortalecer la motivación en aquellos estudiantes que ingresaron a la Carrera de Archivística por vocación.

Promover el interés y la motivación en el estudiantado que ingresó a la Carrera sólo por tener un trabajo garantizado y un salario competitivo.

CONCLUSIÓN

El nuevo Plan de Estudios del Bachillerato y la Licenciatura en Archivística tiene como visión formar profesionales prospectivos que sean capaces de desempeñarse eficientemente en instituciones y empresas mediante el desarrollo e implementación de los procesos de gestión de documentos y administración de los archivos, con la finalidad de permitir el acceso ágil y eficiente de la información para la toma de decisiones, la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y el estudio retrospectivo del pasado.

Asimismo, se promueve la utilización de una metodología activa en la cual el estudiantado tiene una mayor participación y el profesorado asume un rol de seguimiento y acompañamiento cuyo objetivo es enseñar a que ese estudiantado "aprenda a aprender" para que siga investigando a lo largo de la vida y así logre una constante actualización y por ende su mejoramiento profesional.

BIBLIOGRAFÍA

Jaén García, L.F. (2011). Informe Final de Autoevaluación.

Jaén García, L.F. (2013). Informe de Reforma Curricular. Sección de Archivística, Universidad de Costa Rica.