
Acceso a la información y seguridad en Guatemala

**Experiencias y criterios de clasificación,
desclasificación y resguardo de documentos**

Dr. Silvio Gramajo, coord.

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, C. A.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
20 Calle 19-62, zona 10.
Guatemala, Centro América

Dr. Francisco Jiménez
Coordinador de la Secretaría Técnica

Dr. Silvio René Gramajo
Coordinador del Proyecto

Periodista Sonia Pérez
Asistente

Editores
Licda. Nancy Arroyave
Lic. Roberto Samayoa

ISBN: 978-9929-554-16-0

Guatemala, marzo 2010

Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresen en este material no son necesariamente las de la Fundación Soros Guatemala. La responsabilidad de las mismas pertenece únicamente a sus autores.

Diagramación: Departamento de arte de Serviprensa, S.A. / Elizabeth González
Portada: Departamento de arte de Serviprensa, S.A. / Gudy González
Revisión textos: Departamento de arte de Serviprensa, S.A. / Jaime Bran

Este libro fue impreso en el mes de marzo de 2010.
La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Impresión
Serviprensa, S.A.
3ª. avenida 14-62, zona 1
Telefax: 2232 5424 - 2232 9025
mercadeo@serviprensa.com
Guatemala, Centroamérica

Índice

Prólogo	5
Lineamientos generales y criterios para la clasificación y desclasificación de la información	11
Criterios, estándares y responsabilidades en el uso, clasificación y resguardo de la información	23
Acceso a la información pública: principios, criterios y análisis de la ley en Guatemala	63
Diagnóstico sobre la publicación de la información de oficio en las páginas electrónicas del Organismo Ejecutivo	125
La calidad de respuestas de los sujetos obligados ante las solicitudes de acceso a la información pública	151
Cultura de transparencia: cinco vídeos para promocionar la Ley de Acceso a la Información Pública	185

Prólogo

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, con patrocinio de Fundación Soros Guatemala, inició un proyecto en abril de 2009, de acompañamiento a las dependencias del Consejo en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia en dicho mes.

Este proceso implicó una serie de actividades encaminadas a promover el acceso a la información y algunos temas relacionados con éste, especialmente lo relativo a iniciar comportamientos y una cultura de transparencia, así como la rendición de cuentas en las entidades que integran el Consejo. La razón principal de utilizar todos los recursos disponibles fue privilegiar el principio de “máxima publicidad”, norte que siempre ha guiado las deliberaciones y decisiones relativas a esta temática.

Una de las principales discusiones que se ha generado sobre acceso a la información pública y la transparencia es su tensa relación con la seguridad e inteligencia. Siempre se ha considerado que cualquier apertura en este sentido representa un riesgo y propicia la vulnerabilidad de los sistemas de seguridad en un país. Por ello, el actor estatal se ha mostrado reacio a todo este tipo de legislación. Y no es para menos, la democracia guatemalteca aún resguarda en su seno una serie de actores e instituciones autoritarios que se oponen a que el Estado transite hacia la apertura y visibilidad. Los legados autoritarios, entre otros factores, se han convertido en el tropiezo de la consolidación a la democracia.

No obstante, la experiencia comparada ha demostrado que el acceso, la transparencia y la publicidad fortalecen la seguridad y con ella el Estado de Derecho. Justamente esta ha sido la vía que ha señalado el Presidente de la

República, Álvaro Colom, al Consejo Nacional de Seguridad (CNS). Por ello, desde el 2009 la Secretaría Técnica estableció senderos que han permitido encontrar parámetros y criterios para la interpretación de la ley, su cumplimiento, así como garantizar los principios y derechos que la norma tutela a favor de la ciudadanía.

La novedad de la Ley de Acceso a la Información Pública sorprendió a todos, pero especialmente a la administración pública. De esa cuenta, este primer año de vigencia de la norma ha estado marcado por una serie de situaciones que evidencian la frágil realidad del Estado guatemalteco especialmente en lo relativo a la conceptualización de la información, su tratamiento y resguardo. Uno de los principales retos que ha enfrentado el CNS ha sido lo referente a la información reservada y confidencial. Desde que se inició la deliberación de este tema en Guatemala, este punto ha generado álgidas discusiones y disensos.

Ante esta situación la Secretaría Técnica, con la participación del resto de las entidades del CNS, inició un proceso de discusión de algunos criterios y parámetros sobre el complicado y complejo tema de las excepciones al derecho de acceso a la información pública. Además, la clasificación y desclasificación evidenciaron otra realidad: la necesidad de trabajar y desarrollar una política de archivos.

En este sentido, la Secretaría Técnica trabajó con los responsables de las Unidades de Información, así como los de las Unidades de Archivos en la construcción de documentos que permitirán la formulación de la referida política. No puede obviarse el hecho de que este proyecto, que estuvo a cargo del doctor Silvio Gramajo, fue un proceso de construcción colectiva entre la Secretaría Técnica y las entidades del CNS, y por eso es obligado agradecer a todas las personas que colaboraron en estas deliberaciones provenientes del Ministerio de Gobernación y sus dependencias, del Ministerio de la Defensa Nacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado.

En lo relativo a la clasificación y desclasificación se generaron discusiones sobre las materias a reservar, sus causales, pero especialmente, el criterio de clasificación, sus plazos y requerimientos legales. La construcción del documento fue una suerte de convergencia de criterios y propuestas que establecieron una ruta segura por la cual transitar. En este caso serán la experiencia y el tiempo el mejor tamiz para demostrar la idoneidad del trabajo realizado.

Por otra parte, también merece la pena reconocer la dedicación y el esfuerzo de las personas que laboran en los distintos archivos del CNS. Durante varios meses volcaron su experiencia, conocimiento y dedicación para construir un documento que no solo contiene algunos criterios de aplicación, sino que también presenta disposiciones generales y planteamientos que pueden servir de base al Estado para iniciar la discusión de una legislación en la materia.

Asimismo, se planteó monitorear el cumplimiento de las responsabilidades que tiene el Estado a partir de lo que establece la ley. De esa cuenta, se hizo prioritario analizar dicha responsabilidad desde dos miradas distintas: las obligaciones que le confiere en el tema de la información de oficio que debe publicar el Estado, pero también la calidad de las respuestas que se entregan vía la presentación de solicitudes. Lo anterior, no es otra cosa que ver los dos elementos que componen el derecho de acceso. Por una parte, está lo relacionado con el derecho de las personas a solicitar información y, por la otra, la obligación que tiene el Estado de publicar información sin necesidad de que medie solicitud alguna. También se ha querido aportar en lo relativo a la cultura de transparencia promoviendo la generación de experiencias comunicativas en este aspecto.

Otro de los propósitos principales del proyecto fue apoyar a las Unidades de Información, así como a los funcionarios que integran dichas dependencias con el fin de proveer insumos y criterios para la aplicación de la ley, para coadyuvar a la labor que realiza la Vicepresidencia de la República en este sentido.

Uno de los principales logros que ha tenido el desarrollo del tema de acceso a la información pública se puede evidenciar en la posibilidad de utilizar la masa crítica y la experiencia que se ha desarrollado en otras latitudes y que se ha convertido en un referente obligatorio. De esa cuenta, no podemos más que expresar nuestra gratitud a la disponibilidad y colaboración que ofreciera el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México, especialmente a la Mtra. Lina Ornelas y a la Licda. María Laura Castelazo, quienes acompañaron la validación de los documentos referidos a la clasificación y desclasificación, así como del documento de archivos. Es meritorio reconocer también el apoyo del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Rafael Landívar, por impulsar tres investigaciones de tesis y abrir esta temática como área de investigación del departamento. Asimismo, deseamos agradecer a Fundación Soros Guatemala por haber patrocinado el proyecto que da vida a esta publicación.

La presente publicación evidencia la voluntad política del Gobierno del Presidente Álvaro Colom de impulsar acciones en la búsqueda de un Estado más transparente y público, así como el esfuerzo para contribuir a generar una discusión con contenido y solidez académica y metodológica en la temática de acceso a la información en Guatemala.

La obra está dividida en dos partes, la primera incluye los documentos que se elaboraron por y para las entidades del CNS en lo relacionado a clasificación y desclasificación de información, así como archivos; y la segunda presenta una serie de investigaciones respecto a diversos temas relacionados con el acceso a la información.

Los primeros documentos ofrecen elementos y criterios cuya discusión e inclusión en las normativas y procedimientos es importante para el desarrollo e institucionalización del acceso y la transparencia. En este primer año de implementación de la ley, el Estado no contó con dichos criterios y estándares, hallazgo que se colige de las investigaciones que se presentan en la segunda parte de esta

publicación. Ahora su existencia provee al personal de los departamentos jurídicos y de las unidades de información de las entidades del CNS un instrumento de consulta constante para enfrentar los retos y desafíos que presenta la excepción al derecho, así como el resguardo de la información, pero al mismo tiempo se convierte en una provocación investigativa para analizar el impacto de su uso y aplicación.

Esta segunda parte abre con un análisis sobre la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, basado en principios, criterios y estándares internacionales en la materia, a cargo del doctor Silvio Gramajo. El siguiente trabajo presenta un estudio sobre las obligaciones de transparencia (portales de transparencia) de las dependencias del Organismo Ejecutivo, investigación que estuvo a cargo de la licenciada Gabriela Avila. Por su parte, Vera Gutiérrez presenta un estudio sobre la calidad de respuestas ante solicitudes planteadas a entidades de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y para finalizar este apartado, se presenta el trabajo realizado por Daniel Borrayo que consiste en la producción de cinco vídeos para fortalecer la cultura de transparencia mediante la promoción de la ley de acceso.

La apropiación de estos temas es un imperativo urgente para todas las entidades del CNS y del Estado en su conjunto. El camino recorrido no es un punto de llegada, sino de partida que debe guiar la senda que propicie el acotamiento de los procesos de discrecionalidad y secrecía. El propósito que ha guiado este trabajo es el fortalecimiento de la institucionalidad del país, es decir, asirse de los elementos que permitan vencer la prueba del tiempo y de la crisis política.

Dr. Francisco Jiménez
Coordinador
Secretaría Técnica-CNS

Lineamientos generales
y criterios para la clasificación
y desclasificación de
la información

Introducción

El acceso a la información pública se entiende como una garantía fundamental, pero también como una regulación jurídica que permite el acceso de la sociedad a la información generada por los órganos del Estado. El derecho a saber, como también es denominado, es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho. La Revolución francesa produjo una serie de ideas y experimentos de derecho constitucional, de lo que sobresale el principio de igualdad de todos ante la ley. Este derecho tuvo importantes consecuencias para el derecho civil, penal, fiscal y administrativo. Se dan las primeras constituciones que garantizaban un mínimo de derechos de los miembros de la sociedad frente a las autoridades que ejercían el poder.

La democracia contemporánea supone un entramado institucional que tutele los derechos fundamentales pero, además, que propicie no sólo la presencia de un gobierno público y transparente, sino también la rendición de cuentas, por eso ahora es comprensible que el acceso a la información constituya una de las herramientas institucionales más significativas.

El acceso a la información, que incluye la transparencia, la publicidad y la rendición de cuentas, está estrechamente ligado a la democracia, se ha convertido en un valor fundamental para entenderla. Un Estado democrático no puede entenderse, si además de tener un gobierno de las mayorías y la existencia del imperio de la ley no tutela el derecho que tienen los ciudadanos de controlar las acciones de sus gobernantes y les permita acercarse a la toma de decisiones.

En el Estado moderno, caracterizado fuertemente por la teoría liberal, se sostiene que, por las mismas razones de su existencia, no debe haber secretos, es decir, informaciones o acciones que los funcionarios públicos preserven de la mirada e interés de las personas. Esto implica entonces la tajante prohibición de que existan privilegios en cuanto a quienes producen, sistematizan, resguardan y manejan dicha información.

De hecho, el grado de apertura informativa se ha convertido ya en un referente para observar el nivel de consolidación democrática y avance genérico de los entes públicos, lo que ha llevado, también, a legislar con prosapia y riqueza de contenidos en unos casos, o a cumplir con el expediente en otros. Lo público, como sinónimo de manifiesto, evidente, precisamente visible, transparente y contrario al secreto, al ocultamiento y a la discrecionalidad, adquiere nuevos matices dentro de esta perspectiva.

Por ello, el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) presenta un listado de criterios de clasificación y desclasificación de información, a fin de darle real cumplimiento y vigencia al Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública. Siguiendo el mandato del referido cuerpo legal, el presente documento no sólo se constituye en una guía para todas aquellas dependencias que integran el CNS, sino en un importante apoyo para darle cumplimiento al principio de “máxima publicidad”, establecido en diversos artículos de la norma y reconocido a nivel internacional en materia de derecho humanitario¹.

La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y su implementación fue el primer paso, ahora se presenta el reto del desarrollo institucional de la normativa para su real vigencia. El CNS está consciente de que en el país esta temática es novedosa y, por lo tanto, nadie tiene la última palabra. Los desafíos se

1. Para mayor referencia consultar la sentencia en materia de acceso a la información del Caso Chile versus Claude Reyes, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

presentarán en el día a día, por ello, el presente listado no es un registro blindado a la contingencia y al aprendizaje. Por el contrario, es un listado enunciativo y no limitativo.

Justificación

Las dependencias que conforman el CNS están realizando todas las acciones necesarias para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, pero debido a la importancia que tiene el tema de la clasificación y desclasificación de información se presenta un listado con aquellos criterios que servirán de guía a los funcionarios de tales dependencias, quienes tendrán a su cargo la revisión de la información que habrá de clasificarse como reservada y confidencial.

La información “confidencial” y “reservada” son dos categorías que se incluyen dentro de la información que no puede ser otorgada a un particular ante un trámite de solicitud de acceso. Estos tipos de información responden a principios distintos, a saber, cada una de ellas protege materias diferentes, por lo cual su tratamiento no es ni debe ser el mismo.

Cuando se trata de proteger directamente el derecho a la vida y el patrimonio de las personas y de información entregada por los particulares al Estado, la protección de la información confidencial suele ser más amplia y requiere imponer restricciones absolutas a la publicidad. Hay que recordar que los particulares son titulares y dueños de su información, por lo que sólo ellos tienen derecho a decidir sobre su destino y difusión. Sin embargo, hay ocasiones excepcionales en que el interés público justifique la publicidad. Esto se conoce como prueba de interés público.

Por su parte, la información reservada, es aquella en la que los supuestos de clasificación responden a materias que deben protegerse para el buen funcionamiento del Estado, es decir, a cuestiones de derecho público, ya sea seguridad

nacional, procesos en trámite, verificación del cumplimiento de las leyes, etc. Se trata de cuestiones de interés de la sociedad en general, es la protección de los medios para garantizar la obtención del fin: el ejercicio pleno de los derechos de los gobernados.

En este caso, por ejemplo, basta aclarar que no todo lo relacionado con seguridad nacional debe ser reservado, para ello hay que demostrar, como la ley lo señala, que la publicidad de la información genera o puede generar un daño al valor jurídicamente protegido. Lo que se pondera es la publicidad contra la seguridad y demostrar que la primera pone en riesgo la segunda y por ello se reserva, de manera temporal. Esto es lo que se conoce como prueba de daño.

Cada tipo de información supone entonces una racionalidad diferente e implica una valoración distinta respecto de su aplicación a los casos concretos. Del diseño de estos mecanismos y criterios depende en gran medida la eficacia de la ley de acceso.

Por todo lo anterior, el funcionario o en su caso el órgano colegiado que tenga a su cargo la tarea de clasificar y desclasificar información habrá de tener claro que se hace necesario analizar el mérito y propiedad de la clasificación conforme a la naturaleza e información contenida en los documentos. Con ello se apuesta a realizar justificaciones y motivaciones, según lo establece la ley, razonablemente específicas y nunca dar muestras de mala fe.

La justificación debe basarse siempre en la existencia de un conocimiento técnico (*expertise*) que en materia de seguridad tiene la autoridad clasificadora. Lo anterior evitaría que la justificación bien lograda no provoque que el juicio de la autoridad administrativa, con responsabilidades en materia de seguridad nacional, sea sustituido por un juez.

Como se señaló con anterioridad, las causales son únicamente guías, es decir, puede existir la posibilidad de que no toda la información relacionada con estas causales genere un daño a la seguridad o a la inteligencia. No se

debe presumir que por el hecho de actualizarse estas causales respecto de determinada información que manejan, ésta automáticamente sea información clasificada, sino que deben ponderarse los efectos de su publicidad en la seguridad nacional.

Aunado a lo anterior, no se puede incluir como tema de seguridad nacional aquella información que:

- Encubra violaciones a la ley;
- Encubra ineficiencia o error en la administración pública;
- Implique evitar el desprestigio de personas, organizaciones o autoridades;
- Tenga la intención de restringir la competencia;
- Implique posponer la publicidad de información que no requiere protección por motivos de seguridad nacional;
- Se relacione con investigación científica básica que no está claramente relacionada con asuntos de seguridad nacional.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que otra de las tareas y/u obligaciones que impone la ley es la desclasificación de información. Para ello basta observar que la ley es clara en definir que una vez que hubiera fenecido la causal por la cual dicha información entró al umbral de la clasificación habrá de hacerse pública.

Asimismo, puede existir el caso en que determinada información clasificada como reservada es ya de dominio público. De ser así, ésta debe desclasificarse, no obstante, para ello habrá de cumplir con:

- a. Debe probar que la información clasificada es tan específica como la que existe en el dominio público;
- b. Que la misma equivale a la existente en el dominio público;
- c. Y que fue hecha pública a través de una “revelación oficial documentada”, es decir, que no califica como revelación oficial si fue revelada por un ex funcionario gubernamental.

Finalmente, en el tema de clasificación de información primero hay que identificar el daño potencial y una vez identificado, considerar la racionalidad de cualquier expectativa de que el daño ocurra. La prueba de daño contiene dos componentes. El primero es la existencia de “elementos objetivos” que permiten determinar el daño. El segundo, que éste debe cumplir tres condiciones: la de ser “presente”, “probable” y “específico”. La carga de la prueba recae en la autoridad clasificadora.

Disposiciones generales de clasificación

Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer los criterios que observarán los sujetos obligados, previstos en el Artículo 6 del Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, respecto de los procedimientos para la clasificación o desclasificación de la información pública, que posean como “reservada” o “confidencial”.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el ejercicio de sus atribuciones cada sujeto obligado revise que la clasificación de la información “reservada” o “confidencial”, se apegue de manera estricta a los supuestos establecidos por la ley que garantiza la transparencia y el derecho de acceso a la información.

En el supuesto de que las diversas interpretaciones sean contradictorias, prevalecerá aquella que mejor proteja el pleno ejercicio del derecho de solicitar la información a cada sujeto obligado. Es decir, ante una situación dudosa sobre si una información debe clasificarse o no, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, establecido en el Decreto 57-2008.

2. En materia de seguridad y defensa, por ejemplo, información recabada sobre incidentes ocurridos muchos años antes tendrán poca posibilidad de constituir expectativa de daño actual.

Para efecto de lo antes expuesto, se definen los siguientes aspectos:

Seguridad externa

De conformidad con el Artículo 20, del Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se podrá clasificar como reservada la información cuya difusión pudiera amenazar, comprometer u obstaculizar las acciones destinadas a preservar la independencia, soberanía e integridad del territorio, así como las relaciones internacionales con otros Estados en materia de seguridad nacional.

Se ponen en riesgo estas acciones cuando:

1. Se menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales y pueda poner en peligro o debilitar la posición del Estado guatemalteco y/o las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.
2. Sea explícitamente restringida por alguna organización internacional de la cual Guatemala sea miembro o una convención ratificada por el Estado guatemalteco. Así también, se incluye información que tenga este mismo carácter en algún otro Estado y que sea entregada bajo esos términos al Estado de Guatemala.
3. Que obstaculice o impida la planificación, preparación o ejecución de operaciones militares destinadas a la protección y defensa de los elementos que conforman el Estado, de cualquier agresión producida por grupos extranjeros beligerantes y crimen organizado.
4. Que obstaculice, impida o dificulte, acciones de prevención o defensa del Estado frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
5. Obstaculice o impida en cualquier forma las actividades propias de inteligencia y contrainteligencia.

Seguridad interna

De conformidad con el Artículo 19 del Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que literalmente cita: “El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa al conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común; en defensa del Estado Democrático de Derecho”, la seguridad interna, podrá verse amenazada cuando se:

1. Atente o vulnere la integridad física del Presidente de la República, como máxima autoridad del Organismo Ejecutivo y Comandante General del Ejército, así como también la de los presidentes de los organismos Legislativo y Judicial.
2. Menoscabe o dificulte las estrategias o acciones para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad del Estado.
3. Dañe, menoscabe o lesione, la gobernabilidad democrática del Estado, entendiéndose ésta como la capacidad del Estado para tomar decisiones ejecutivas relacionadas con la seguridad interna.
4. Provoque la obstaculización de operaciones de coordinación entre las fuerzas combinadas de seguridad contra el crimen y la delincuencia organizada.
5. Menoscabe la capacidad de las autoridades de seguridad pública para resguardar y preservar la vida y salud de las personas.
6. Menoscabe o dificulte la implementación de estrategias o acciones en la prevención y combate al crimen y la delincuencia organizada.
7. Entorpezca los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública y justicia, para mantener la custodia y seguridad de las personas reclusas en resguardo de la sociedad.

8. Ponga en riesgo la celebración de elecciones o impida el derecho de votar o ser votado.
9. Obstaculice o impida la planificación, preparación o ejecución de operaciones militares en apoyo a las fuerzas de seguridad civil.
10. Provoque la ineficacia de operaciones militares destinadas a proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos nacionales beligerantes.
11. Pueda destruir o inhabilitar infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos como el agua, las vías generales de comunicación o servicios de emergencia y aquella que pudiera obstaculizar las acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias.

Inteligencia

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado son funciones importantes y necesarias para el ejercicio del poder público. Por ello, el Sistema Nacional de Inteligencia podrá verse amenazado cuando:

1. Se menoscabe la capacidad del Estado de articular la información e inteligencia frente a amenazas, riesgos y vulnerabilidades internas y externas.
2. Se menoscabe la capacidad institucional del Estado para obtener y disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones;
3. Cuando afecte la toma de decisiones con el fin de garantizar la seguridad de la Nación, a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia;
4. Se menoscabe o dificulte la coordinación de funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de procedimientos y normas del sistema nacional de inteligencia;

5. Se dificulte, menoscabe o imposibilite la capacidad del Estado en dirigir la actividad de contrainteligencia, que consiste en prevenir y detectar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas y riesgos;
6. Se dificulte e imposibilite la información proporcionada en el ejercicio de sus funciones;
7. Se dificulten, imposibiliten o comprometan las relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacional e internacionales.

Criterios, estándares y responsabilidades en el uso, clasificación y resguardo de la información³

-
3. El texto original fue preparado por Sonia Pérez y posteriormente enriquecido por personal de los archivos de las entidades del Consejo Nacional de Seguridad, especialmente por William Solórzano.

Introducción

La aprobación, implementación y vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, plantea una serie de retos y desafíos para el Estado, especialmente para las unidades de archivos que han venido sobreviviendo con escasos recursos y poca orientación profesional.

La voluntad de las autoridades en este tema debe traducirse en acciones decididas y concretas, destinadas a fortalecer institucionalmente las unidades de archivos, con el fin de que respondan a las exigencias de la ley. Asimismo, este apoyo debe obedecer a la futura aprobación de una ley de archivos que habría de generar criterios y lineamientos estandarizados internacionalmente, y que exige la entrada en la vanguardia de salvaguardar la información en sus diferentes formatos, de la mano de la tecnología en todas las áreas de la administración pública.

Estos criterios y lineamientos implican lo relacionado con el uso, organización (clasificación y ordenación), resguardo y descarte de la información. Por ello es necesario dar cuenta de la importancia del trabajo de las unidades de archivos de las dependencias públicas, las cuales deben seguir lineamientos generales con procedimientos y normas en cada una de las diferentes etapas de vida en que evolucionan los archivos.

Las dependencias del Consejo Nacional de Seguridad (CNS) se encuentran inmersas en una dinámica de trabajo de constante generación, distribución y recepción de información en sus respectivas áreas, como el intercambio de informa-

ción con el resto de instituciones públicas nacionales e internacionales o de otra índole. Por esa razón se hace necesario estandarizar términos, procedimientos, reglas y normas de archivística que provean agilidad en los procesos, aceptación y credibilidad como instituciones públicas y esto se vea reflejado en las Unidades de Información cuando se hagan las consultas respectivas, al brindar la información requerida en el menor tiempo posible.

Los lineamientos para enfrentar los retos de la Ley de Acceso a la Información Pública plantean que se deben revisar, evaluar y/o generar criterios de clasificación de documentos que estén acordes a la actualidad, a la realidad de las dependencias y que prevean la integración de tecnología. Para ello se hace necesario un diagnóstico que permita conocer en qué nivel se encuentra cada fase del archivo (administrativo, central e histórico), con el fin de solucionar e implementar técnicas, normas y procedimientos respectivos en cada una de las áreas.

La tarea anterior debe servir para generar la base de trabajo para el momento actual pero, al mismo tiempo, habrá que generar todo el esfuerzo institucional (recurso humano, financiero, etc.) para clasificar el archivo existente con los mismos criterios con que ha sobrevivido, e implementar paulatinamente los estándares internacionales que así lo requieran. Esto permitirá responder a la implementación de la ley, sin que implique alejarse del quehacer propio de los archivos y de la institución.

Capítulo I

Consideraciones generales

La homogeneización de conceptos, de criterios uniformes, estandarizados y de las estructuras de archivos administrativos del Estado tiene la finalidad de transparentar la administración pública y brindar un mejor y pronto servicio de acceso a la información pública.

Considerando que los facultativos archiveros deben manejar criterios específicos, se presentan a continuación los conceptos que permitirán un mejor entendimiento de la organización, gestión y conservación de los archivos, de la conservación de los documentos que se produzcan y generen, así como los documentos que deben ser descartados, transferidos, resguardados y conservados, según sea su valor e importancia no solo administrativa, sino histórico-cultural.

Administración de documentos: Es el conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que se basan en el estudio y análisis de la producción, tramitación, utilización, difusión de la información contenida en los documentos de archivo; el resultado será el establecimiento de las normas de transferencias, eliminación, conservación temporal y permanente, accesibilidad y difusión del fondo documental en su conjunto.

Archivo: Conjunto organizado de documentos en cualquier soporte que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones o actividades por personas físicas o morales, públicas o privadas.

Baja documental: Eliminación de aquella documentación que haya prescrito en sus valores administrativos, legales, fiscales o contables y que no contenga valores históricos.

Carpeta: Contenedor formado por dos tapas de papel de material flexible que sirve para integrar documentos de archivo, se le conoce como “folder”.

Ciclo vital de los documentos: Diferentes etapas por las que atraviesan sucesivamente los documentos (archivo de gestión, archivo central y archivo histórico). En el caso de la información registrada electrónicamente y que tiene calidad de documento de archivo, tiene su propio ciclo vital en medios electrónicos.

Clasificación: Proceso que consiste en el establecimiento de las categorías que reflejan la estructura jerárquica administrativa, lo que se refleja en el fondo documental. Es el primer paso dentro del proceso de organización y dentro del tratamiento archivístico denominado identificación, su responsable será el archivero.

Conservación: Todo conjunto de normas, procedimientos y medidas destinadas a asegurar la preservación de las alteraciones físicas de los documentos, ya sean éstas extrínsecas y/o intrínsecas. Estas normas incluyen lo relacionado con la restauración de daños, especialmente cuando se ha producido alteración.

Cuadro general de clasificación archivística: Instrumento técnico y de consulta que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada unidad administrativa, mediante grupos documentales de un archivo, y que aporta datos esenciales sobre dicha estructura tales como códigos y niveles que apoyan a la organización de los archivos.

Custodia: La responsabilidad jurídica que tiene la institución sobre el control y la adecuada conservación de los fondos documentales, cualquiera que sea la titularidad de los mismos.

Disposición: Producto final de la valoración y vigencia de los documentos: transferencia primaria o secundaria; conservación precautoria o permanente, o baja documental.

Documentación activa: Aquella necesaria para el ejercicio de las atribuciones de las unidades administrativas y de uso frecuente que se conserva en el archivo de trámite.

Documentación histórica: Aquella que contiene evidencia y testimonios de las acciones de la dependencia o entidad, por lo que debe conservarse permanentemente.

Documentación semiactiva: Aquella de uso esporádico que debe conservarse por razones administrativas, legales, fiscales o contables en el archivo de concentración.

Documento: Toda expresión en lenguaje natural o convencional. Son también los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, providencias, convenios, instructivos, notas, memorandos, correos electrónicos, estadísticas, o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de entidades públicas y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier formato, sea escrito, impreso, sonoro, audiovisual, electrónico, informático u holográfico, entre otros.

Cuando los documentos registran un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las facultades y actividades de las dependencias y entidades, se le llama documento de archivo. En el caso de que la información sea automatizada y requiera una herramienta tecnológica específica para leerse o recuperarse, se le llama documento electrónico.

Foliación: Operación básica incluida dentro de los trabajos de ordenación, misma que consiste en la numeración correlativa de cada uno de los folios (fojas/hojas) de cada unidad documental.

Folio: Pieza documental numerada que forma parte de un documento de archivo o expediente.

Fondo documental: Conjunto de series documentales generadas por cada uno de los sujetos productores que conforman la estructura de un organismo en el ejercicio de sus competencias administrativas.

Función: Conjunto de actividades homogéneas relacionadas entre sí que delimitan cada una de las etapas del proceso administrativo o de las administraciones públicas o privadas.

Guía simple de archivo: Esquema general de descripción de las series documentales de los archivos de una dependencia o entidad, que indica sus características fundamentales conforme al cuadro general de clasificación archivística y sus datos generales.

Indización: Proceso técnico destinado a la representación del contenido de un documento mediante una palabra clave o término que se expresa en un lenguaje de búsqueda de la información.

Inventarios documentales: Instrumentos de consulta que describen las series y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), transferencia (inventario de transferencia) o baja documental (inventario de baja documental).

Plazo de conservación: Periodo en el que permanecen en suspenso la decisión de eliminar una serie documental o un fondo documental, a pesar de que hayan prescrito sus valores primarios, ya que puede tener alguna otra utilidad administrativa.

Plazo de reserva: Es el tiempo durante el cual, y según la normativa vigente, una información sale del ámbito de la publicidad. La reserva debe ser justificada y motivada por lo que establece el artículo 26 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Plazo de vigencia administrativa: Es el período regulado por las normas de procedimientos durante el cual los valores primarios de una serie do-

cumental, de manera simultánea o sucesiva, mantienen su actividad en mayor o menor grado.

Préstamo de documentos: Salida de documentos del depósito a la sala de consulta para que los usuarios internos y externos los analicen y estudien.

Préstamo externo de documentos: Acción que implica la salida temporal de la documentación de un archivo con fines administrativos, legales y/o jurídicos o de difusión por tiempos definidos y establecidos por el archivero; la devolución quedará consignada en un par de documentos, uno de salida y otro de devolución.

Préstamo interno de documentos: Salida temporal de la documentación de un archivo a usuarios internos de la institución. Esta acción estará definida por normas específicas por cada institución. Generalmente los documentos que entran al archivo no salen del mismo, solo se permite la consulta en la sala de consulta, salvo excepciones urgentes y con carácter jurídico-legal.

Principio de procedencia y/u orden original: Principio fundamental de la archivística que establece que los documentos producidos por una institución u organismo no deben mezclarse con otros fondos.

Principio de respeto al orden original: Principio básico que establece que los documentos de archivo deberán conservarse de acuerdo con el orden que le otorgó el área productora de los mismos.

Referencia: Función archivística cuya finalidad exclusiva es informar a los usuarios sobre la naturaleza de los documentos conservados y resguardados en cada archivo, las condiciones de accesibilidad, los instrumentos de consulta que les permitirán identificarlos y los medios para obtener reproducciones.

Serie documental: División de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general y que versan sobre una materia o asunto específico.

Capítulo II

Organización de archivos (definición y objetivos)⁴

La organización es el proceso que evidencia y en lo posible reconstruye la estructura orgánica funcional de un archivo, mediante la asignación del lugar definitivo tomando en cuenta cada uno de los grupos y/o piezas que lo componen, de manera que se represente la naturaleza de la institución que generó dicho acervo. En relación con las colecciones documentales, la organización se refiere a la manera de relacionar las unidades archivísticas que las integran, con criterios generalmente basados en las actividades y temáticas que originaron la recopilación.

La organización consta de dos etapas: **clasificación** y **ordenación**, y tiene por objetivos:

- Evidenciar o reconstruir la organicidad de un archivo, a partir de las relaciones funcionales y estructurales que de manera natural se producen entre los documentos durante su ciclo vital.
- Otorgar a cada unidad archivística su lugar correspondiente, mediante la aplicación del principio de procedencia y orden original en los fondos institucionales, o en el caso de las colecciones, según lineamientos lógicos de agrupación.

4 La información que sirvió de referencia para este apartado está disponible en http://www.segen.buap.mx/au/forma_arch/m1.pdf, así como en artículos relacionados ubicados en http://www.adabi-ac.org/investigacion_arch_civil/memorias/paginas/articulo_718.htm.

- Coadyuvar con el servicio de consulta, considerando el criterio de que los documentos aportan mayor información si se encuentran integrados con su contexto.

Además, cada dependencia debe determinar el número de áreas responsables de realizar las siguientes funciones de gestión de información:

- a. Recibir y distribuir la correspondencia de entrada
- b. Registrar y controlar la correspondencia de entrada y salida
- c. Recibir y despachar la correspondencia de salida de sus áreas mediante un área de gestión y a través de un sistema informático adecuado

Clasificación

Consiste en separar los documentos en grupos y categorías de acuerdo con la estructura orgánica funcional de la entidad productora o bien la temática de los mismos en el caso de las colecciones. Se distinguen dos actividades en la clasificación:

- a. La elaboración de un cuadro clasificador a partir del estudio preliminar y de acuerdo con la estructura jerárquica y/o las funciones o actividades del ente generador o recopilador, y
- b. La aplicación física conceptual del cuadro clasificador, la cual consiste en la colocación de los documentos en su lugar correspondiente de acuerdo con los grupos y subgrupos establecidos en el cuadro. La aplicación conceptual se refiere a la asignación de claves archivísticas y topográficas en el cuadro de clasificación y en las unidades de instalación (expedientes) sin que esto signifique reubicar físicamente la documentación.

La clasificación se efectúa después de que se distinguen las series documentales o, en su caso, tras la elaboración del estudio preliminar que establezca los elementos para la identificación de las mismas. Se elabora un cuadro de clasifi-

cación que permita sistematizar y estructurar, jerárquica y lógicamente, las funciones y actividades que propiciaron la creación y recepción de documentos. La información de este cuadro le confiere al conjunto su carácter orgánico.

Al jerarquizar grupos y subgrupos documentales, el cuadro de clasificación establece dos niveles: a) uno que se identifica con la organización o entidad generadora, a la cual corresponden las secciones y subsecciones del cuadro, y b) otro que se identifica con las actividades cuyo desempeño tendría por objeto dicha organización, y que se corresponden con las series documentales.

La clasificación se puede realizar a partir de algunos de estos elementos: a) la estructura orgánica, b) las funciones, c) los asuntos y d) geográfica.

En el primer caso establece una clasificación orgánica funcional cuando refleje la estructura que la institución adoptó para cumplir con sus objetivos y funciones; se parte generalmente de los organigramas de la entidad. La segunda clasificación se utiliza cuando la división de grupos y subgrupos se basa en las funciones o tareas que desempeñó una institución, independientemente de cómo se hayan organizado.

La clasificación por asuntos se sustenta en la distinción de temas o materias que contiene un acervo y que, por no existir relaciones orgánicas entre sus partes, es la única posibilidad de darles coherencia, por ejemplo cuando se trata de colecciones documentales. La última clasificación, geográfica, se refiere a la ordenación de acuerdo con los lugares geográficos asociados al documento descrito, según el siguiente orden: región administrativa, departamento, municipio, aldea, etc. Esta clasificación puede combinarse con otros criterios como el numérico o cronológico. La documentación dentro de estos grupos habrá de ordenarse de manera alfabética.

También puede aplicarse una clasificación mixta (orgánico-funcional), en los casos en que la entidad que acumula los documentos se organiza de acuerdo con una estructura en la que varias actividades se corresponden con una sola

dependencia u oficina o, por el contrario, cuando una sola función o actividad se realiza por varias oficinas o dependencias.

Entre los fondos incorporados a los archivos es común encontrar documentos que no obedecen a una acumulación natural, producto de gestiones o desempeños específicos, sino a una voluntad personal que los ha reunido, por motivos específicos y a partir de diversas fuentes. En estos casos también se puede intentar una clasificación mixta, que entremezcle las actividades principales, el orden original y los temas a que se refiere la documentación.

Una vez definido el esquema o cuadro de clasificación, los documentos deben separarse físicamente, si es que aún no tienen la colocación adecuada; primero de acuerdo con los rubros más generales o secciones, y dentro de éstas –si se especifican– subsecciones, para separarlos finalmente de acuerdo con los asuntos o tipos documentales que formen series.

Ordenación

Es la acción de unir secuencialmente la documentación conforme a su natural relación, siguiendo criterios archivísticos de uso general y estándares internacionales. La ordenación tiene una relación directa con la fase del ciclo vital de la documentación. Se aplica a las series después de conocer las características de los documentos cuya naturaleza constituye el factor fundamental en la selección de una unidad de orden. El archivista necesita desentrañar los elementos que relacionan unos documentos con otros para agruparlos en expedientes y, dentro de éstos, establecer para las piezas documentales una secuencia tal que permita evidenciar la organicidad del conjunto, por ejemplo, al ordenar un archivo histórico, en donde se desconoce su origen o procedencia.

Cada serie es distinta por naturaleza y, por tanto, la unidad de orden puede no ser homogénea entre sus expedientes; dadas estas condiciones la ordenación en general puede ser independiente en cada serie. Como suele pasar en los archi-

vos históricos se considera primero el apellido paterno, luego el materno y, finalmente, el resto del nombre. Si la ordenación es cronológica, la secuencia toma en cuenta, en primer término, el año o años en que se originó el documento o el expediente, después los meses y, finalmente, los días.

La ordenación física aplica los criterios elegidos al colocar los documentos en sus respectivas unidades de instalación y en los contenedores apropiados, con el objetivo primordial de disponer sus lugares naturales y definitivos, lo cual permite una efectiva localización y facilita cualquier tratamiento.

El proceso debe orientarse en dos sentidos: a) la adecuada preservación física del acervo, y b) el control riguroso de su custodia y su consulta, mediante claves de organización que se anotarán tanto en las unidades archivísticas como en las de instalación. Para tales efectos, se contemplan las siguientes actividades específicas:

A. **Guarda:** Es la colocación de los documentos en carpetas y cajas adecuadas, en tamaño y condición, para su resguardo; estas unidades de instalación de los expedientes deberán exhibir los datos que permitan su utilización y faciliten la reintegración de su secuencia de orden:

1. Nombre del fondo de pertenencia
2. Subclases correspondientes: sección, subsección y serie
3. Expedientes contenidos en la unidad
4. Fechas extremas
5. Número progresivo de la unidad

Cada expediente o cada pieza suelta, si es el caso, se coloca en una carpeta que lo proteja y facilite su localización para el servicio al público; en ésta deberán anotarse también los datos archivísticos y topográficos:

1. Nombre del fondo de pertenencia
2. Subclases correspondientes: sección, subsección y serie
3. Documentos contenidos en el expediente

4. Fecha o fechas extremas
5. Número progresivo del expediente
6. Número progresivo de la caja que lo contiene
7. Folios: inicial y final de los documentos

B. **Signaturación:** Es la anotación de datos en un lugar predeterminado del documento. Esta tarea permite la identificación archivística de cada una de las piezas, y consiste en aplicar ciertas claves que facilitan su control y localización:

1. Siglas del fondo
2. Número de caja
3. Número de expediente
4. Número de documento

Las anotaciones deberán hacerse con lápiz, en el reverso de cada folio, de preferencia en el lado inferior izquierdo.

C. **Foliación:** Es la numeración de todos y cada uno de los folios u hojas que conforman el grupo documental, el archivo o expediente, y podrá hacerse por fondo, sección, subsección, serie o expediente, atendiendo a los requerimientos prácticos del archivo. Los errores (muy comunes en esta tarea) pueden corregirse al utilizar números “bis” o hasta “tris”, pero sólo como excepción.

Tanto la signaturación como la foliación se harán al término de la organización, es decir, una vez que la clasificación y la ordenación sean definitivas.

Sistema de nomenclatura

El sistema de clasificación de documentos debe contar con el principio que establece el origen de procedencia de los mismos, el cual señala que éstos deben agruparse en los archivos de acuerdo con las instituciones o entidades que los produjeron. Asimismo, debe contar con el principio de respeto al orden original,

el cual indica que la documentación debe agruparse de acuerdo con el orden que recibe durante su función administrativa.

Lo anterior tiene el propósito de crear un instrumento que sirva para clasificar y archivar la información con un solo criterio, es decir, generar las categorías y grupos que reflejen la estructura jerárquica del fondo documental. De esa cuenta, las áreas involucradas en esta labor pueden utilizarlo como una referencia obligada para asignar los códigos al momento de que la información sea remitida al archivo.

Para ello, como se señaló con anterioridad, es imperativo conocer el entramado institucional de cada dependencia (organigrama) desde que ésta se fundó, así como la manera en que ha evolucionado, hasta la forma en que se encuentra en la actualidad.

El proceso de clasificación antecede al proceso de ordenación. La clasificación debe ser consistente en cada nivel y puede dividirse en orgánica, funcional, funcional-orgánica, así como por materias (este último criterio parece ser el menos aconsejable).

El criterio de ordenación puede ser cronológico, alfabético, topográfico, geográfico, por asunto o numérico, entre otros. Debe así responder al criterio otorgado por el ente productor de la información. Si no fuera posible determinarlo, se puede otorgar otro de los criterios o utilizar un sistema combinado.

La idea de crear un sistema de nomenclatura general para las dependencias del Consejo Nacional de Seguridad (CNS) es un reto y un imperativo que deviene de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, su posible reglamentación futura, así como la discusión de una legislación en el tema de archivos. Por ello, se propone que exista una nomenclatura general que responda a las necesidades de las entidades que integran el CNS, pero a su vez, que permita la clasificación, ordenación, sistematización, uso, resguardo e intercambio de información pública y reservada.

La propuesta de la nomenclatura abarcaría un sistema que permita establecer, como mínimo:

- Organismo del Estado
- Dependencia de Gobierno
- Dirección o dependencia que genera información
- Unidad, departamento o sección que genera información
- Tipo de documento
- Número correlativo por tipo de documento
- Año en que se genera

La anterior propuesta implica una puesta en marcha de procesos de diálogo y acuerdo entre las instituciones del Estado a más alto nivel para poder ubicar el código o el número que le correspondería a cada organismo estatal, y proceder posteriormente en los subsiguientes niveles.

Se distinguen dos tipos de actividades en esta operación: una ordenación intelectual que consiste en el análisis de la relación natural entre los documentos para determinar la unidad de orden que se aplicará en cada caso. La otra, se refiere a la asignación del código correspondiente en función de la nomenclatura establecida.

Capítulo III

Unidades de archivos: el estado del arte

Los archivos de las dependencias estatales han sido unas de las unidades más olvidadas y cuyas mejoras han registrado bajos niveles en comparación con otras dentro de la misma entidad. La situación de los archivos no es distinta entre dependencias. Las carencias, el abandono y la falta de recursos son evidentes.

La finalidad de la organización del archivo es asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos que poseen las dependencias y entidades.

Los archivos enfrentan en la actualidad una situación que los ubica ante la atención de las dependencias mismas, así como ante la opinión pública. Como se refirió anteriormente, la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública instruye a los sujetos obligados a entregar información, pero además se debe cumplir con dicha responsabilidad en un tiempo determinado. Para ello, se hace necesario implementar una serie de mejoras tanto a nivel de infraestructura, introducción de tecnología, así como en el mejoramiento de las capacidades de los responsables de dichas unidades.

Las jornadas de trabajo con personal de las unidades de archivos de las dependencias del (CNS) han evidenciado algunos factores similares en la situación en que se encuentran. Uno de los principales problemas que enfrentan es la falta de personal. Algunas de las dependencias cuentan con muy poco personal para

hacer frente a las tareas diarias que requiere coordinar un archivo. A esto se aúna el hecho de que algunas de las dependencias del CNS cuentan con archivos históricos que también deben comenzarse a ordenar y clasificar según nuevos criterios.

El tema de los archivos requiere de un conocimiento especializado que ha generado masa crítica y, de hecho, ya cuenta con respaldo académico y universitario. A la falta de personal suficiente en las unidades de archivo se suma la carencia de conocimientos suficientes en la materia. Uno de los principales factores que ha originado tal situación es el hecho de que las unidades de archivos siempre han sido vistas con indiferencia y menosprecio por parte de las autoridades de las dependencias. Si bien es meritoria y de reconocimiento la labor que se realiza desde los archivos por la capacidad y preparación de algunos de sus integrantes, también lo es que en ciertos momentos se ha tenido que enfrentar la realidad de tener que sobrevivir con personal que es enviado a dicha unidad como una situación de “castigo”.

Otro de los grandes problemas que se enfrenta es la situación de abandono en que se ha tenido a dichas unidades por muchos años. La falta de una infraestructura necesaria y mínima para la ordenación, sistematización y buen resguardo es evidente. Las unidades de archivos no cuentan, salvo casos excepcionales, con recursos e infraestructura que permitan trabajar de manera idónea y pertinente en función del cuidado y resguardo de la información. No es raro, entonces, que las unidades de archivos se encuentren ubicadas en lugares poco propicios para realizar un trabajo profesional y de calidad. La falta de equipo, materiales, iluminación y espacio suficiente ha sustituido la realidad de los archivos hasta convertirlos en una especie de bodegas.

El personal requiere de instrumentos de trabajo necesarios y mínimos que le permita realizar la labor diaria, pero también que posibilite la labor respecto a todo el fondo documental que poseen en resguardo y que ya es considerado como archivo histórico.

La voluntad política que las autoridades han manifestado en relación con el cumplimiento de la ley de acceso también debe evidenciarse en impulsar mejoras a las unidades de archivos, las cuales contienen la mayoría de la información que las dependencias generan, reciben y resguardan.

El momento actual requiere que parte de la inversión de recursos para fortalecer estas unidades de archivos sea destinada a la introducción de sistemas digitales para la sistematización, uso y resguardo de la información. Este tema debe contemplar el destino de recursos para adquirir tecnología de punta en la materia, la cual va desde equipo de cómputo, hasta servidores de gran capacidad, entre otros.

Las nuevas responsabilidades legales generan la necesidad de una dinámica laboral en equipo, por ello es preciso tener contacto constante y brindar apoyo a las Unidades de Información Pública en el establecimiento de criterios específicos en materia de organización, gestión y conservación de archivos públicos, con el fin de seguir los mejores estándares nacionales e internacionales en la materia.

Otra de las dificultades que enfrentan las unidades de archivos tiene que ver con una situación más organizativa del Estado mismo. Poder establecer las rutas de los documentos, así como aplicar este proceso en los archivos históricos de las instituciones, requiere el análisis del organigrama de la institución en sí mismo y en relación con el Estado.

El desorden del diseño y desarrollo institucional del sistema gubernamental, así como la poca información que se puede obtener, han dificultado a las unidades de archivos poder contar con información precisa y clara en este sentido. Las dependencias han sido transformadas a lo largo del tiempo y no existe una sola de ellas que haya sistematizado dichos cambios. El reto no sólo se enfrenta en la actualidad, sino puede ser un mayor desafío en el momento en que se tome la decisión de trabajar los denominados archivos históricos con nuevos criterios e

instrumentos, que al menos existen en los ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores y Defensa.

En este sentido, es importante impulsar un procesamiento automatizado de datos que consiste en realizar operaciones informáticas que permitan la rápida utilización de grandes cantidades de información para agilizar la gestión y tratamiento de informaciones de índole diversa y de los archivos en particular.

Las unidades de archivos deben fortalecerse en el tema de recurso humano dotándolas de más personal especializado para que apoye la labor actual. A su vez, debe proveerse mejores estructuras e instrumentos de trabajo, pero especialmente debe tenerse en cuenta lo perentorio que se hace capacitar constantemente al personal involucrado en esta área, así como al de las unidades de información. Enfrentar los retos y desafíos de la ley de acceso sólo abre la puerta para otra posibilidad: iniciar las discusiones sobre una futura legislación de archivos, en donde las dependencias del CNS, por el tipo de información que manejan, deben ser un referente obligatorio.

Capítulo IV

Propuesta de gestión documental

Los archivos han acompañado a la humanidad en el devenir histórico y son parte fundamental y básica de la sociedad y de la administración, ya sea pública o privada. Por ello se dice que el archivo es el reflejo de toda administración. La Asociación de Academias de la Lengua Española conceptualiza los archivos como “un conjunto ordenado de documentos que una persona, una sociedad, una institución, etc., producen en el ejercicio de sus funciones o actividades”. Por lo tanto, los archivos deben recoger los diferentes fondos documentales que conformarán la memoria histórica de las diferentes administraciones, sin importar cuál sea el soporte de sus documentos: escrito, visual, electrónico, telemático, sonoro u oral.

La Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 –que se aprobó el 23 de septiembre de 2008 y entró en vigencia el 21 de abril de 2009– además de establecer el derecho de las personas al acceso de la información pública, en sus artículos 36 y 37 establece la salvaguarda de la información que las instituciones produzcan, procesen, administren, archiven y resguarden. Lo anterior es parte del objetivo principal de las unidades de archivo de las entidades del Estado y se conoce como el proceso de la gestión documental.

Para realizar este proceso en la administración pública se propone crear un **Sistema de Gestión Documental** (SGD) que estandarice los procesos de los archivos públicos. Este sistema deberá:

- a) Analizar y gestionar las actividades y funciones administrativas y técnicas en cada una de las unidades de archivos, con el fin de planificar, manejar, organizar y estandarizar toda la documentación producida y recibida por las distintas instituciones desde el momento de su origen hasta su destino final.
- b) Facilitar la utilización y el acceso de forma eficiente y eficaz a los archivos públicos.
- c) Determinar las políticas relacionadas respecto a la conservación o descarte de la información.
- d) Generar los mecanismos intra e interinstitucionales para disminuir la discrecionalidad y fomentar la transparencia en las instituciones.

El surgimiento de este sistema implica la creación de la **Comisión Nacional de Archivos de la Administración Pública**, ente rector cuya principal función es normar y reglamentar los procesos de la gestión documental, así como del **Consejo Nacional de Archivos**, órgano colegiado que tendrá a su cargo la generación y definición de políticas públicas en la materia.

La puesta en marcha del SGD, del Consejo Nacional de Archivos y de la Comisión Nacional de Archivos de la Administración Pública responderá a un proceso híbrido en el que se combinará la centralización y la descentralización. Será centralizado ya que todas las dependencias deberán seguir los pasos establecidos para el buen desarrollo de la gestión documental, pero a la vez será descentralizado porque cada dependencia manejará los procesos establecidos y reglados por el Consejo.

El Consejo Nacional de Archivos estará integrado por un representante de:

- Archivo General de la Administración Pública
- Consejo Nacional de Seguridad
- Archivo General de Centroamérica
- Archivos públicos

- Unidades de Información Pública de cada institución
- Contraloría General de Cuentas
- Oficina del Procurador de los Derechos Humanos
- Ministerio de Cultura y Deportes
- Procuraduría General de la Nación
- Universidades que impartan la carrera de archivística

La administración del proceso de la gestión documental dentro de cada institución podrá cumplir con su funcionalidad únicamente si se establecen todos los procesos de organización y puesta en servicio de la documentación administrativa que incluye:

- Regularizar el proceso de transferencias de los documentos de las Oficinas al archivo de la institución.
- Establecer la tabla de retención documental (trd) y la tabla de valoración documental (tvd), según el análisis de la tipología documental y de la temporalidad de los documentos.
- Clasificar los fondos y mantener ordenada la documentación en sus distintas etapas y según su ciclo de vida (administrativo, fiscal, legal e histórico).
- Administrar de forma eficiente y eficaz, de acuerdo a los procesos, normas, reglamentos, instrumentos y lineamientos para su conservación y resguardo.

Para lo anterior, se hace necesario que el Estado o, en su defecto, el Organismo Ejecutivo, inicie los procedimientos necesarios para clasificar los archivos de sus dependencias, con el fin de poder cumplir con lo establecido en el SGD, pero también para ser un proyecto piloto al resto de las entidades del Estado.

La propuesta que se hace en este sentido es que se clasifiquen los archivos de la siguiente forma:

- a) **Archivo administrativo:** Unidad que reúne los documentos que corresponden a cualquier administración y que incluye las etapas del ciclo vital del documento comprendidas entre los 0 y los 5 años. Es una unidad de consulta

constante, ya sea por el público como por las mismas dependencias y oficinas administrativas.

- b) **Archivo central:** Contiene los fondos documentales que han sido transferidos de los archivos administrativos una vez finalizado dicho ciclo de vida. Tiene a su cargo la coordinación, supervisión y control de funcionamiento de los archivos administrativos. Su consulta no es tan constante. Este archivo resguarda los documentos cuyo ciclo de vida oscila entre los 6 y los 50 años. La creación de esta unidad, así como de la anterior, dependerá de la complejidad del entramado institucional de las dependencias. Uno de los criterios que puede utilizarse en este sentido es el tamaño de la dependencia.
- c) **Archivo histórico:** Es la unidad responsable de organizar, conservar, administrar, describir y divulgar la memoria documental institucional, transferida por el Archivo General de la Administración. Este archivo, debido a su característica, debe generar una reglamentación interna que le permita recibir donaciones, depósitos o adquirir otros archivos. Este archivo resguardará documentos que tengan más de 51 años de haber sido producidos.

Capítulo V

Criterios de organización y conservación de archivos

Las instituciones participantes en el CNS, con el fin de contribuir en la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública presentan los siguientes criterios de organización y conservación de la información contenida en archivos de las dependencias y entidades de la administración pública. Estos criterios tienen el propósito de generar la cultura del buen uso y resguardo del fondo documental, y también generar la cultura de la disponibilidad que permita y facilite un acceso expedito a la información contenida en los documentos.

1. Los documentos emitidos o recibidos deben de ser introducidos a un inventario actualizado.
2. Los documentos deben agruparse y mantener su integridad orgánico-funcional, así como ordenarse siempre de la misma forma, cualquiera que ésta sea. Se debe conservar la estructura del expediente entendida como la unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivos, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de una dependencia o entidad. El sistema de clasificación y ordenación debe ser socializado y construido de tal forma que sea comprendido por otras personas de la institución, si así se requiere.
3. Se debe garantizar la integridad física y la unidad lógica de los documentos, así como informar a los usuarios sobre la naturaleza de los documentos conservados y resguardados en cada archivo.

4. Se debe garantizar la accesibilidad mediante rótulos, guías o cualquier otro tipo de señalización que contribuya con este propósito y también los instrumentos de consulta y los medios para obtener reproducciones.
5. Generalmente los documentos que entran al archivo no salen del mismo. Sólo se permitirá revisar los archivos en la sala de consulta, salvo excepciones urgentes y con carácter jurídico-legal. En este primer caso se debe garantizar la salida de documentos del depósito a la sala de consulta para que los usuarios internos y externos los analicen y estudien. En un caso excepcional que el préstamo implique la salida temporal de la documentación de un archivo con fines administrativos, legales y/o jurídicos o de difusión, deberá cumplir con los tiempos definidos y establecidos por la normativa correspondiente; la devolución quedará consignada en un par de documentos, uno de salida y otro de devolución. Si la salida temporal de la documentación de un archivo es para usuarios internos de la institución, la acción se definirá por normas específicas.
6. La custodia de los documentos implica la responsabilidad de velar por su adecuada preservación. La pérdida o extravío de un documento debe ser detectada y corregida a la mayor brevedad y quedar debidamente consignada cuando sea el caso. Cualquier anomalía en este caso debe aplicarse lo consignado en sanciones establecidas en la ley de acceso y otras leyes.
7. Por ningún motivo se debe proceder a la baja documental si no se sigue un procedimiento que garantice la transparencia y la publicidad de la administración pública. Cualquier anomalía en este caso debe aplicarse lo consignado en sanciones establecidas en la ley de acceso y otras leyes.
8. El tema de los archivos del Estado es complejo en sus tres diferentes fases (administrativa, central e histórica) e implica un profundo trabajo intelectual y de análisis que requiere que el facultativo archivero debe dominar, manejar y tener ciertos conocimientos. Por ello, es preciso que en la unidad de

archivos se acompañen e impulsen procesos de capacitación del personal en temas relacionados con:

- a. Administración
 - b. Análisis y síntesis
 - c. Valorización de la documentación
 - d. Normas ISAD (g) e ISAD (CPF)
 - e. Tipos de soporte
 - f. Manejo y uso del papel
 - g. Programas de medio ambiente
 - h. Unidades de conservación
 - i. Embalaje
 - j. Restauración
 - k. Diplomacia
 - l. Programas y procesos de difusión
 - m. Informática
 - n. Historia
 - o. Historia de la Administración y de la Archivística
 - p. Legislación nacional e internacional
 - q. Paleografía
 - r. Conservación preventiva
 - s. Conocimientos de sigilografía
9. Facultades de la unidad de archivos: La unidad de archivos tiene la responsabilidad de elaborar los manuales de la organización archivística, normas, criterios, políticas y procedimientos de los archivos administrativos, central e histórico con base en los criterios y lineamientos emanados por la Comisión Nacional de Archivos de la Administración Pública. Además, las unidades de archivos deberán:
- a) Elaborar el cuadro general de clasificación archivística, así como el catálogo de disposición documental de la administración pública, y el inventario general de las dependencias o entidades.

- b) Iniciar procesos de clasificación y ordenación para coordinar las acciones de trámite de los archivos para los traslados de información de una fase a otra, hasta culminar en el archivo histórico.
- c) Cumplir con el tiempo de cada uno de los ciclos de vida: administrativo, central e histórico. Aplicar y adaptar normas internacionales de archivo.
- d) Coordinar los procedimientos de valoración inicial de la documentación, su proceso evolutivo y destino final, con base en la normativa vigente, así como la creación de formularios en cada una de sus fases para el traslado y uso de archivos o fondos documentales.
- e) En cuanto a las transferencias de los documentos, se debe considerar que una vez transcurrido un plazo determinado de conservación en las unidades productoras, los documentos deben transferirse al archivo correspondiente, con carácter obligatorio y de acuerdo con las normas establecidas. Se debe tener en cuenta cuál es el momento en el cual se extinguen los valores primarios de los documentos administrativos. La transferencia tiene como objeto reducir el espacio que las oficinas dedican a la conservación de los documentos y mejorar la eficacia de la gestión de los documentos de uso poco frecuente, inclusive mientras aquellos mantienen su valor administrativo.
- f) Coordinar con las dependencias o entidades las actividades destinadas a la automatización de los archivos y a la gestión de documentos electrónicos.
- g) Estos criterios deberán tener vigencia hasta que entren en vigor las disposiciones y criterios que establezca la Comisión Nacional de Archivos de la Administración Pública.

10. Se debe elaborar un instrumento de consulta y de control archivístico general estandarizado que permita la clasificación y ordenación de la información. Este instrumento debe describir las series y expedientes de un archivo, permitir su localización (inventario general), transferencia (inventario de transferencia) o baja documental (inventario de baja documental). Cuando se trate de documentos clasificados como reservados o confidenciales, deberán contener la fundamentación y motivación legal, conforme a lo establecido por los criterios de clasificación y desclasificación de la Ley de Acceso a la Información Pública y otras leyes. Además se deberán coordinar las acciones de trámite de los archivos para los traslados de información de una fase a otra, hasta culminar en el archivo histórico.
11. El titular del archivo central de cada dependencia actualizará periódicamente el catálogo de disposición documental de cada una de las diferentes fases. En los plazos de conservación de los archivos se tomará en cuenta la vigencia documental de cada fase, así como el periodo de reserva correspondiente. Esta actividad también debe realizarse de manera colegiada.
12. A partir de la desclasificación de los expedientes reservados, el plazo de conservación adicionará un periodo igual al de reserva o al que establezca el catálogo de disposición documental, si éste fuera mayor al primero.
13. Toda la documentación generada en cualquier época (no mayor a 50 años) por las actividades de cualquier persona u organismo de carácter público, de las personas jurídicas donde mayoritariamente participe el Estado, de otra entidad pública o privada, física o jurídica o gestora de servicios públicos es considerada patrimonio documental público.
14. Aquellos documentos que hayan sido objeto de solicitudes de acceso a la información se conservarán por dos años más a la conclusión de su vigencia documental.

15. Habrá que establecer un tiempo y una metodología especial para el destino final de los archivos, si éstos serán conservados o no después de que termine su período de vida. Estos criterios deberían establecerse como parte del Sistema de Gestión Documental.
16. Tomar las medidas necesarias para administrar y conservar los documentos electrónicos, generados o recibidos, cuyo contenido y estructura permitan identificarlos como documentos de archivo que aseguren la identidad e integridad de su información.
17. Aplicar las disposiciones técnicas de administración y conservación que aseguren la validez, autenticidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de los documentos electrónicos de acuerdo con las especificaciones de soportes, medios y aplicaciones, de conformidad con las normas nacionales e internacionales.
18. Realizar las inversiones necesarias para la adquisición de tecnología que permita construir nuevos formatos y soportes para los archivos, así como programas de respaldo y migración de los documentos electrónicos.
19. Se deberá indicar cuál es el periodo de tramitación, el cual señala las fechas extremas en que se abre y cierra un expediente, sin importar las fechas de los documentos que contiene.

Glosario

Accesibilidad: Posibilidad que tiene el usuario de poder consultar los documentos de archivo, determinada por la normativa vigente, su control archivístico y su estado de conservación.

Administración de archivos: Organización responsable de la aplicación de las políticas, criterios y técnicas, dirigidas a través de la dirección, planificación, servicios y control de los programas establecidos dentro de una institución.

Archivar: Conjunto de operaciones intelectuales y físicas que conforman las diferentes fases del tratamiento archivístico, mismas que son propias de cada uno de los distintos tipos de archivos, según sea el ciclo vital de los documentos.

Archivero: Profesional con titulación universitaria académica y sistematizada, cuyo campo de acción se centra en la gestión, programación, dirección y administración de los diferentes procesos archivísticos y desarrollo de técnicas para la salvaguarda, conservación, protección, gestión, investigación y difusión de los fondos y acervos documentales. Puede variar el término dependiendo de la región o área geográfica a la que se haga referencia.

Archivística: Disciplina que trata los aspectos teóricos y prácticos de los archivos y la administración de documentos.

Archivo electrónico: Cualquier información registrada de tal forma que sólo pueda ser procesada por la computadora y que tiene calidad de documento de archivo.

Asunto: Contenido específico de cada una de las unidades documentales (documento de archivo, expediente), de una serie que permite la individualización dentro del conjunto de características homogéneas al que están integrados. Tema, motivo, argumento, materia, cuestión, negocio o persona de que se trata un expediente o documento de archivo y que se genera en consecuencia de una acción administrativa.

Carátula: Frente del expediente donde se establecerán los elementos mínimos para describir su contenido.

Catálogo de disposición documental (de series y expedientes): Registro general y sistemático que establece los valores documentales, los plazos de conservación, la vigencia documental, la clasificación de reserva o confidencialidad y el destino final.

Censo de Archivos: Instrumento de control y difusión que permite reunir y coordinar toda la información que existe sobre los archivos y los diferentes fondos documentales que posee un país, lo cual conforma el patrimonio documental y lo relacionado con su acceso.

Conservación permanente: Proceso derivado de la fase de valorización de los documentos que hayan desarrollado un valor secundario y que en consecuencia no pueden ser eliminados, este examen o proceso de evaluación y análisis lo ejecutará el Consejo u órgano responsable (Comisión Calificadora) que dependerá del Consejo Nacional de Archivos.

Conservación preventiva: Todos aquellos procedimientos y medidas destinados a prevenir cualquier alteración física que puedan sufrir los documentos. El medio más fácil y económico es la limpieza constante.

Consulta: Revisión de los documentos de archivo por parte de los usuarios conforme a normas y políticas establecidas para ello. También se le denomina a la función básica de los archivos que consiste en poner los documentos que conserva a disposición de sus usuarios, dentro de las normas establecidas, o también es el acceso a archivos a fin de conocer su contenido.

Copia dirigida: Es la copia de una comunicación que se envía a una persona o institución diferente al destinatario y que tiene también competencia en el asunto determinado en la comunicación.

Copia: Reproducción simultánea o no del texto de un documento. La legislación establece los plazos para resguardar los expedientes de determinada serie documental por su calidad comprobatoria o testimonial acreditables ante los tribunales competentes en respaldo de los derechos legales de la propia institución productora o de los ciudadanos que efectúan trámites ante ella.

Depósito (como depositario, en responsabilidad): Procedimiento de ingreso de fondos documentales en un archivo, mediante una forma oficial o jurídica en

virtud de la cual el depositario (o sea el archivo) se compromete a guardarlos sin que implique adquisición de uso.

Depósito (espacio físico): El área o el conjunto de espacios físicos en una institución pública o privada determinados a la conservación y resguardo de la documentación de todo el fondo documental en su continente.

Descripción: Fase del tratamiento archivístico de análisis destinada a la elaboración de los instrumentos de consulta para facilitar el conocimiento y consulta de los diferentes fondos documentales y colecciones que se resguardan en los archivos.

Destino final: Selección en los archivos de trámite o concentración de aquellos expedientes cuyo plazo de conservación o uso ha prescrito, con el fin de darlos de baja o transferirlos a un archivo histórico.

Difusión: Función archivística fundamental en todo archivo, cuya finalidad es la de promover, difundir y generalizar la utilización de los diferentes fondos documentales de los archivos, y hacer partícipe a la sociedad civil del papel que desempeñan los archivos para la población en general.

Divisiones administrativas: Son las secciones que poseen información de conformidad con las facultades que les corresponden, de acuerdo con la normatividad de las entidades públicas.

Expediente: Unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de una dependencia o entidad.

Información: La contenida en los documentos que genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por cualquier título la administración pública.

Patrimonio Documental Administrativo: Toda la documentación de cualquier época generados (no mayor a 50 años), conservados o reunidos en el ejer-

cicio de las actividades o funciones por cualquier organismo o entidad de carácter público, o por las personas jurídicas donde mayoritariamente participe el Estado, u otra entidad pública o privada, físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos.

Periodo de tramitación: Fechas extremas que indican el año en que se abre y cierra un expediente, sin importar las fechas de los documentos que contiene.

Prescripción: Es el momento en el cual se extinguen los valores primarios de los documentos administrativos.

Procedencia: La organización o persona que ha creado, reunido y/o conservado y utilizado los documentos en el desempeño de su actividad como persona física o jurídica.

Registro: Instrumento de control que lleva implícita la acción administrativa y jurídica del control de la salida, entrada, circulación y gestión de todo documento.

Registro general de entrada de fondos documentales: Instrumento de control que contiene asentado los diferentes ingresos, el mismo servirá como prueba legal de su entrada en el archivo.

Registro de transferencias documentales: Instrumento que contiene el control de las diferentes fracciones cronológicas de las series documentales que se deberán de transferir a los otros niveles de archivo. El tema de las transferencias debe estar normado tanto en lo relacionado con la temporalidad, así como el control de las mismas.

Registro de salida de fondos documentales: Instrumento de control que contiene asentado los diferentes egresos y salidas temporales o descartes definitivos; el mismo servirá como prueba legal de sus salidas temporales o definitivas en el archivo.

Reproducción de documentos: Es el conjunto de procedimientos de copias realizadas por cualquier tecnología y en los diferentes soportes.

Restauración: Es el conjunto de procedimientos técnicos destinados a devolver al soporte sus condiciones primigenias. Los procesos para ello son variados al igual que los utensilios y el material a utilizar.

Restricción de consulta: Limitación temporal y excepcional del derecho de acceso a la información pública establecida por disposición legal, cuya difusión pueda afectar la intimidad o el honor de personas, así como la seguridad del Estado, entre otras causales.

Sección de archivo: Son cada una de las diferentes divisiones primarias del cuadro de clasificación de un archivo, mismas que pueden pertenecer a una parte del fondo, a un fondo, o a un conjunto de fondos documentales.

Selección: Operación intelectual y material de localización de las fracciones de series que han de ser eliminadas o conservadas en virtud de los plazos administrativos establecidos en el proceso de valorización.

Serie: División de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general, y que versan sobre una materia o asunto específico.

Signatura topográfica: Numeración correlativa por la que se localizan todas las unidades de conservación en las bandejas, dentro de las unidades de instalación de un depósito.

Sistema de archivo: Conjunto de normas e instituciones que participan en la dirección, seguimiento, coordinación e inspección de los programas para la conservación, análisis, tratamiento y difusión del patrimonio documental. Dicho sistema puede estar integrado por todos los archivos de la administración pública.

Soporte: Material físico en el que se registra la información (papel, pergamino, papiro, cintas, discos magnéticos, películas, fotografías, cintas sonoras, etc.)

Sujeto productor: Cada una de las diferentes dependencias, direcciones, departamentos y unidades que conforman la estructura de un organismo de la administración (organigrama), y cada una de las personas físicas o jurídicas que en el desarrollo de sus funciones y/o actividades generan las diferentes series documentales.

Técnico archivero. Profesional con titulación de diplomado universitario, cuyo campo de acción se centra en la aplicación de las técnicas apropiadas, para el tratamiento archivístico de los fondos documentales, según criterio, lineamientos y directrices del archivero.

Tipología documental: Unidad documental producida por un organismo en el desarrollo de una competencia concreta, regulada por una norma de procedimientos y cuyo formato, contenido informativo y soporte son homogéneos.

Trámite: Forma y actuación concreta del procedimiento administrativo.

Transferencia: Traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo de trámite al archivo de concentración (transferencia primaria y de expedientes que deben conservarse de manera permanente), del archivo de concentración al archivo histórico (transferencia secundaria), según las políticas y criterios de vigencia.

Tratamiento de documentos administrativos: Conjunto de procesos de control intelectual y físico de los diferentes fondos documentales a lo largo del ciclo vital, realizadas en cada una de las fases.

Unidad de correspondencia: Área que coordina y desarrolla funciones de recepción y despacho de correspondencia.

Unidad documental: Elemento indispensable e indivisible de una serie documental que puede estar constituido por un solo documento o por varios que formen un documento (documento simple /documento compuesto).

Validación: Acción de dotar a un documento original de la forma y signos necesarios para que pueda surtir sus efectos administrativos y/o jurídicos.

Valor administrativo: Es aquel que posee un documento, serie o grupo documental para el área productora, relacionada con un trámite, asunto o tema. El valor administrativo se encuentra en todos los documentos producidos o recibidos por una institución u organismo y responde a procesos y actividades administrativas. Establece el tiempo que deben conservarse en el archivo de la unidad administrativa (archivo de trámite) los expedientes de una serie documental, de acuerdo al uso o consulta que las áreas tramitadoras pueden hacer de los mismos en las gestiones que se les encomiendan como antecedentes o referencias inmediatas a sus actividades. El valor administrativo puede entenderse entonces como el plazo que requiere la unidad administrativa productora para dar trámite al asunto al que se refiere el documento. Ciertamente todos los documentos fueron producidos o recibidos para responder a una necesidad derivada de la función o atribución específica; mientras dure tal necesidad, el documento debe permanecer en el archivo de la unidad que puede requerirlo para el trámite en curso en cualquier momento.

Valor archivístico: Es el conjunto de valores administrativos, legales, jurídicos, probatorios, informativos que justificaran la conservación permanente de los documentos.

Valor contable: Valor de los documentos que sirven de explicación, justificación o comprobación de las operaciones contables y financieras.

Valor documental: Condición de los documentos que les confiere características administrativas, legales, fiscales o contables en los archivos de trámite o

concentración (valores primarios); o bien, evidenciales, testimoniales e informativos en los archivos históricos (valores secundarios).

Valor fiscal: El valor que tendrán los documentos que pueden servir como testimonio del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para la disposición y valoración de estos documentos se aplicarán las disposiciones que para tal efecto publica la Secretaría de Administración Tributaria, SAT.

Valor histórico: Es el valor que posee el documento como fuente primaria para la historia.

Valor informativo: El valor que sirve de referencia para la elaboración o reconstrucción de las diferentes actividades de la administración.

Valor legal: Es el valor que pueden tener todos los documentos en su conjunto y que además servirán de testimonio ante la ley. Se considera el valor legal cuando existe una disposición jurídica que, implícita o explícitamente, determina un plazo de conservación documental.

Valor primario: Es aquel valor que va unido a la finalidad inmediata, por la cual el documento se ha producido por la institución, ya sea de carácter fiscal, judicial, entre otros.

Valor secundario: Es aquel que adquiere el documento una vez que pierde sus valores primarios y tiene utilidad histórica y social.

Valorización: Fase del tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando los plazos de transferencias, acceso y conservación, así como eliminación total o parcial de éstas o de algunos fondos.

Vigencia documental: Periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables.

Acceso a la información pública: principios, criterios y análisis de la ley en Guatemala⁵

Dr. Silvio Gramajo

-
5. Este documento recoge fundamentalmente el capítulo V de la tesis doctoral “Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala”, Gramajo, Silvio (2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. D.F.

Introducción

La presente investigación plantea la tesis de que la persistencia de los legados autoritarios⁶ ha sido uno de los principales obstáculos que ha enfrentado el acceso a la información pública para su institucionalización en Guatemala. Tras ocho años de deliberación (2000-2008) en los que se marcó una férrea oposición de actores e instituciones que siempre se manifestaron contrarios a los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, finalmente el Congreso de la República aprobó el decreto que tutela el referido derecho fundamental. A pesar de que Guatemala se convierte en uno de los últimos países en América Latina que ya cuenta con una ley de acceso a la información pública, y de haber recogido –hasta donde se pudo– toda la experiencia comparada en esta materia, el Decreto 57-2008 presenta algunos elementos que generan dudas sobre su correcta aplicación y vigencia.

El proceso de deliberación pública⁷ de la ley demuestra los continuados esfuerzos de distintos actores, en principio, por abrir procesos de discusión que evidenciaran la importancia del tema y su impacto en el sistema político del país. Asimismo, dicho proceso da cuenta del tránsito que tuvo la discusión, en donde más allá de su pertinencia para el desarrollo y consolidación del ejercicio del poder público, se inicia un largo recorrido que no sólo buscaba la aprobación de una norma, sino que también implicó una serie de impulsos que favorecieran el diseño

6. Definición y operacionalización en Guatemala, cfr. Gramajo (2009), *Op. cit.* capítulos I, II y III.

7. *Ibidem*, cfr. Capítulo IV.

de una ley de acceso a la información que respondiera a estándares, criterios y principios mínimos que aseguraran su real puesta en marcha.

Este último proceso no fue fácil, y a pesar de que el contexto parecería haber favorecido un cuerpo legal que incluso mejorara por mucho a las normas ya aprobadas en latitudes cercanas a Guatemala, el resultado no fue así. El decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, presenta algunas falencias que ponen en tela de juicio su idoneidad, especialmente desde la perspectiva técnica, jurídica, así como desde los fundamentos del Derecho de la Información.

Aun cuando todos los actores involucrados se declararon públicamente a favor de la aprobación de la ley, en su fuero interno muchos optaban por que esta norma fuera restrictiva o, incluso, no fuera aprobada. Lo anterior hace imposible demostrar que los actores como el militar y el económico trataran de restringir la norma de manera evidente. No obstante, las propuestas de algunos diputados confirman el hecho de que dichos sectores siguen teniendo operadores políticos en el Legislativo y volcaron sus baterías para ponerle candados a la iniciativa.

El presente ensayo ofrece una revisión teórica sobre el derecho de acceso a la información pública y realiza un análisis a la norma aprobada por el Organismo Legislativo, con el fin de comprobar el argumento anterior y demostrar que a pesar de que en términos generales la ley aprobada contiene elementos, incluso que superan otras normas similares, contiene ciertos desatinos que ponen en duda no sólo su vigencia sino el cumplimiento de la misma.

A. El acceso a la información pública

El acceso a la información pública no sólo es entendido como una garantía fundamental, sino también como una regulación jurídica que permite a la sociedad acceder a la información generada por los órganos del Estado. El derecho a saber, como también es denominado, es imprescindible en cualquier escenario de-

mocrático y de derecho (Villanueva, 2006 y Nava, 2006). La Revolución francesa produjo una serie de ideas y experimentos de derecho constitucional entre las que sobresale el dogma de la igualdad de todas las personas ante la ley. Este principio tuvo importantes consecuencias para el derecho civil, penal, fiscal y administrativo. A partir de allí, se promulgan las primeras constituciones que garantizan un mínimo de derechos de los miembros de la sociedad frente a las autoridades que ejercían el poder (Villanueva, 2006).

La democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicia la rendición de cuentas, por eso ahora es comprensible que el acceso a la información constituya una de las herramientas institucionales más significativas (López-Ayllón, 2006; 239). El acceso a la información, y con él la transparencia, la publicidad y la rendición de cuentas, está estrechamente ligado a la democracia y se ha convertido en un valor fundamental para comprenderla. Un Estado democrático no puede entenderse si además de tener un gobierno de las mayorías y la existencia del imperio de la ley, no tutela el derecho que tiene la ciudadanía de controlar las acciones de sus gobernantes y de acercarse a la toma de decisiones. La democracia se contrapone al gobierno tiránico, unipersonal y despótico, señala Zaldívar (2006).

En el Estado moderno, caracterizado fuertemente por la teoría liberal, se sostiene que, por las mismas razones de su existencia, no debe haber secretos, es decir, informaciones o acciones que los funcionarios públicos preserven de la mirada e interés de las personas. Lo cual implica, entonces, la tajante prohibición de que existan privilegios en cuanto a quienes producen, sistematizan, resguardan y manejan dicha información. De hecho, el grado de apertura informativa se ha convertido ya en un referente para observar el grado de consolidación democrática y avance genérico de los entes públicos. Esto ha llevado, también, a legislar con prosapia y riqueza de contenidos en unos casos, o a cumplir con el expediente en otros, señala Nava (2006). Lo público, como sinónimo de manifiesto, evidente, precisamente visible, transparente y contrario al secreto, al ocultamiento y a la discrecionalidad, adquiere nuevos matices dentro de esta perspectiva.

El derecho de acceso a la información pública está convirtiéndose en una garantía expresa en diversas constituciones, como una actualización del principio clásico del deber de publicidad del Estado, en donde pasa a convertirse en el reconocimiento de un derecho humano fundamental. Así lo pone de manifiesto el hecho de que más de 90 países de diversos continentes, sistemas jurídicos y niveles de desarrollo democrático hayan incluido elementos que permiten contar con mayores garantías para que el derecho a conocer pueda ser legislado (Villanueva, 2006).

La concepción liberal del Estado moderno tiene herencias muy profundas del sistema autoritario, que se caracterizó por prácticas basadas en el ocultamiento y el secreto de Estado (razón de Estado), como dice Rodríguez (2004; 16), pero se sigue privilegiando el hecho de que el ejercicio del poder público sea diáfano y transparente. Como señala Bobbio, la democracia es, por definición, el régimen del poder visible, el gobierno del poder público, en público. El Estado constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar la democracia, siendo la Constitución la forma en que esa pretensión se verifica.

Bobbio indica que una democracia debe ser entendida o caracterizada como un sistema compuesto por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. No obstante, para hacer una definición mínima de democracia, no es suficiente la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas ni la existencia de reglas. Se hace necesario que aquellos que están llamados a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra alternativa. Como señala Zaldívar, los ciudadanos requieren tener acceso directo a fuentes de información gubernamental para tomar sus propias decisiones.

Para que se realice lo anterior se hace necesario que sean garantizados los derechos fundamentales, aquellos en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte. Es el Estado

que no sólo ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo, agrega Bobbio (2000; 26). En términos generales, puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales, en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, indica Carbonell (2006).

El reconocimiento de estas garantías individuales se convierte en el supuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas establecidas en toda constitución que atribuyen o desarrollan estos derechos no son propiamente las reglas del juego, sino son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. La protección de estas libertades permite al ciudadano dirigirse a sus gobernantes para solicitar ventajas y beneficios, lo cual trae consigo un hecho ineludible en todo sistema democrático y es que en este sistema la demanda es fácil y la respuesta difícil. López-Ayllón (2006) señala que la libertad de expresión, para no ser un ejercicio estéril y completamente vacío, debe estar nutrida por información; en este sentido, el que los ciudadanos puedan acceder a los documentos y archivos públicos les permite –instrumentalmente– un mejor ejercicio de esa libertad.

Siempre se ha considerado que un régimen democrático es aquel en el que todas las decisiones y, en general, los actos de la administración deban ser conocidos (examinados, apreciados...) por el pueblo. De allí que el poder tenga un carácter público y sea entendido como no secreto. Esto ha sido calificado como uno de los criterios fundamentales para distinguir un Estado constitucional de un Estado absoluto. La visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido por el poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado, agrega Bobbio (1985; 99).

El derecho de acceso a la información pública permite conocer información sobre la distribución y uso de los recursos públicos, las declaraciones patrimoniales, entre otras. El listado o índice de información a la que se tiene acceso es amplísimo, y al mismo tiempo permite el desarrollo del principio de transparencia y publicidad del Estado. Es decir, aquel que establece que toda información es pública.

Esto revela la importancia que tiene la transparencia y la publicidad de los actos de la administración para el pleno desarrollo del sistema democrático, pues un Estado que mantiene, encubre y protege el secreto es un Estado que desea permanecer lejos del pueblo soberano. Aquí cabe recordar que el esconderse o esconder algo son dos formas de ocultamiento cuyo resultado es el debilitamiento de todo sistema, ya sea democrático o en transición hacia la democracia. Un gobierno opaco deviene en un gobierno ilegítimo.

1. Principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas

La transparencia de la *res publica* hoy en día aparece como un ineludible corolario de la democracia, ello independientemente de la forma de gobierno y de la estructuración territorial del poder público, señala Fernández (1997).

La transparencia no sólo es un elemento que proviene de la voluntad del poder público, sino se ha convertido en una exigencia por parte de los ciudadanos, quienes están interesados en ejercer su derecho contralor sobre el uso de los recursos que ellos proveen al Estado. Además, esta acción de querer transparentar las acciones públicas coadyuva a legitimar la administración, así como a la existencia de mecanismos de rigor y de eficacia en la acción administrativa.

En un Estado autocrático la regla por naturaleza es el secreto, la cual asegura la arbitrariedad e incontrolabilidad del poder; en un Estado democrático la regla debe ser, por el contrario, la transparencia de la acción de los poderes públicos, y el secreto, la excepción. Según Bobbio (2000), en el Estado autocrático

el secreto de Estado –*arcana imperii*– no es la excepción sino la regla: las decisiones políticas deben ser adoptadas lejos de las miradas indiscretas del público. La opacidad en las acciones es necesaria para garantizar la incontabilidad y la arbitrariedad.

Así las cosas, el derecho de acceso a los documentos representa un parámetro muy significativo del nivel efectivo de transparencia de un determinado orden jurídico. De hecho, no puede hablarse de transparencia de la actividad administrativa, si no se garantiza un derecho del público a la comunicación de los documentos en poder de la administración. Para Fernández (1997), este término no sólo representa un campo jurídico, sino también es un objetivo desde el cual evaluar la acción administrativa.

La publicidad de la actuación administrativa, por su parte, entendida como la general visibilidad o accesibilidad de la misma, y opuesta a la idea de secreto o reserva, es un elemento de orden jurídico. Es decir, la publicidad de la administración –incluyendo todos los organismos del Estado– se plasma jurídicamente de dos formas: en la publicidad de documentos y de las sesiones. Ambas manifestaciones se resuelven, estructuralmente, en ejercicio de un mismo derecho de libertad a informarse en las fuentes públicas de información, agrega Fernández (1997).

El principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias, por ejemplo, está llamado a desempeñar una función de integración de la sociedad civil en el Estado, salvando así la separación entre representantes y representados que impone el mandato representativo en que se fundamenta el mismo sistema democrático. De la Vega (1985) señala que la imposibilidad de participar masivamente en la discusión y en la decisión del proceso político justifica el mandato representativo. Pero en la medida en que el mandato representativo impone una separación obligada entre representantes y representados, el principio de publicidad se convierte en el elemento de integración más importante del Estado constitucional democrático.

Como señala Stuart Mill, los ciudadanos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las expresadas por los representantes. Este principio es tan inherente al concepto moderno de democracia representativa que su reconocimiento resulta, en cierto modo, innecesario. Es decir, aun cuando los textos constitucionales guardasen silencio al respecto, el principio de publicidad de la actividad parlamentaria debería presuponerse como un corolario lógico del sistema, agrega De la Vega (1995).

Por su parte, el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, como publicidad referida a la sociedad o al público en general y no como publicidad para las partes, tiene por finalidad garantizar el control de la generalidad de la ley y de su fiel aplicación. Por ejemplo en España, el Tribunal Constitucional ha señalado que la publicidad del proceso ocupa una posición institucional en el Estado de Derecho que la convierte en una de las condiciones de legitimidad constitucional de la administración de justicia, comentan Fernández (1997) y Azurmendi (2002).

Mediante la visibilidad, cognoscibilidad o accesibilidad y, por lo tanto, controlabilidad de los actos de la administración, se refuerza su legitimidad democrática y su configuración esencialmente servicial. El principio democrático no sólo debe significar una legitimación de la administración en su origen y fundamento, sino también la exigencia de un control democrático en su ejercicio. La publicidad contribuye a mejorar la eficacia, es garantía de la rectitud y objetividad de la acción administrativa.

A pesar de que se busca que la administración sea un edificio de cristal, en cuanto a transparencia se refiere, hay que tomar en cuenta que deberá también guardar un núcleo irreductible de secreto indispensable para la conservación de su propio ordenamiento. Si bien es cierto que el secreto es propio de los Estados autoritarios, también lo es que no se debe estigmatizar todo secreto como contrario a la transparencia, ya que todo ordenamiento democrático necesariamente reconoce y garantiza los secretos que deben ser tutelados. Lo verdaderamente significativo

es que en un Estado de Derecho democrático el secreto haya sido degradado de canon fundamental a instrumento de protección de intereses constitucionalmente protegidos en la organización administrativa, indica Fernández (1997).

Así las cosas, ¿cuál es la diferencia sustancial entre publicidad y transparencia? Es decir, ¿al haber publicidad no hay transparencia? El autor señala que la diferencia radica en que la transparencia es un término más amplio, pues engloba un término jurídico mismo y la motivación de los actos administrativos, así como la participación en el procedimiento y en las funciones administrativas. Muchas veces la doctrina se refiere indistintamente a publicidad y transparencia como sinónimos, sin embargo, hay ciertas corrientes que señalan que ambos son conceptos diferentes.

Por ejemplo, en el derecho francés e italiano, la expresión transparencia administrativa se utiliza como englobadora de instituciones tan diversas como el derecho de acceso a los documentos administrativos y la motivación de los actos administrativos, entre muchos otros. En general, el término transparencia viene siendo hoy ampliamente utilizado con referencia no sólo a la acción administrativa, sino también a la judicial, política y más genéricamente social, lo cual conlleva un uso poco técnico y aproximativo.

Ciertamente, no sólo no puede existir transparencia sin derecho a acceso, sino que la disciplina de este último representa un parámetro muy significativo del nivel efectivo de transparencia de un determinado ordenamiento jurídico. La transparencia administrativa es una noción imprecisa, pues más que representar un marco jurídico, constituye un modo de ser de la administración, un objetivo o un parámetro desde el cual evaluar las acciones de las administraciones públicas, agrega Fernández (1997).

En cambio, el principio de publicidad de la actuación administrativa presenta un significado acotado, en el sentido de estado o condición de visibilidad de la acción administrativa. Es decir, permite la accesibilidad a las fuentes de

información y es contrapuesta, por supuesto, a la idea de secreto y reserva. Su fundamento en todas sus manifestaciones es siempre el mismo: el principio democrático en su vertiente de control de la ciudadanía de la actividad de las administraciones públicas, como organizaciones esencialmente serviciales que son. Y sus manifestaciones básicas son dos (al igual que ocurre con la publicidad de las actuaciones parlamentarias y judiciales): la publicidad de la información, plasmada en documentos en poder de la administración, y la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados del Estado. En ambos casos, y esto es lo verdaderamente sustancial, el derecho que ejerce el ciudadano es fundamentalmente idéntico: un derecho a informarse, a acceder a las fuentes de información.

El principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como diría Bobbio (2000; 118), es una administración pública de “poder público y en público”, y por tanto, abierta a la sociedad.

La publicidad, entendida como la relación con las exigencias de información en las democracias y como valor fundamental de una sociedad transparente, es característica de aquello que es, o puede hacerse público. Es algo que trasciende del ámbito de lo privado, es la posibilidad de socialización y comunicación de las cosas, ideas e informaciones. Lo público es aquello que sólo puede establecerse saliendo a la luz pública⁸.

Kant posiciona la publicidad como un principio trascendental. Sin ella no habría justicia (que sólo puede ser pensada como *públicamente manifiesta*), ni habría tampoco derecho, que sólo se otorga desde la justicia. El principio de publicidad se convierte en Kant, por razones conceptuales, en principio de legitimidad: sólo aquellas acciones y propósitos que pueden ser expresados abiertamente son legítimos. La publicidad es un proceso de comunicación esencial en las socie-

8. Una de las más completas discusiones y acepciones sobre lo público está en Rabotnikof, Nora (2005).

dades modernas, agrega; un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático, asegura Rodríguez (2004).

Por su parte, el derecho de acceso a la información constituye un derecho de libertad (libertad de informarse) que tiene su fundamento en un principio democrático, que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado. El reconocimiento del derecho de acceso a información, como manifestación principal de un principio de publicidad de la actuación administrativa es, salvo lejanas experiencias comparadas, un logro rigurosamente reciente, incluso en países de larga tradición democrática.

El principio de rendición de cuentas consiste en la obligación, generalmente de tipo legal, de que los distintos organismos del Estado se controlen entre ellos para mantener un equilibrio en sus actuaciones. Normalmente en un Estado democrático el ejercicio contralor lo ostenta el Organismo Legislativo, quien aprueba el presupuesto de gastos, pero al mismo tiempo tiene la potestad de exigir, controlar y verificar el gasto público.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes las exigen. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública, sino que ella misma, si quiere ser efectiva y vista como tal, tiene que ser pública, señala Schedler (1999).

El auge y el impacto que ha tenido la institucionalización del acceso a la información, así como procedimientos, normas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en diversos sistemas políticos, han provocado innumerables investigaciones empíricas sobre sus formas, fines, consecuencias, propiedades, alcances y límites. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación

de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder, sino también a controles mudos y unilaterales, menciona Schedler (1999).

Las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que cuando alguien viole una norma, eso no pase inadvertido (la función informativa de la rendición de cuentas). Los preceptos también deben contar con mecanismos de sanción, para que quien viole la norma sea castigado (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). La supervisión efectiva y la sanción efectiva, agrega el autor, son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada, cumplen funciones disuasorias importantes, agrega Schedler (1999). No obstante, en el momento en que los funcionarios incurren en ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigo suficiente. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio del poder. Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que éste se vaya por la libre. Tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo, pero abolirlo. A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser.

Como dice Schedler (1999), su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Una manera convencional de rebanar analíticamente la esfera del Estado moderno produciría al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial. En este aspecto, el acceso a la información se correlaciona con la rendición de cuentas ya que, entre una gran y completa enumeración de los sujetos obligados y una exhaustiva lista

no limitativa de obligaciones de transparencia, se abre la posibilidad de generar procesos de auditoría más amplios e incluso cualitativos.

Únicamente el poder democrático puede desarrollar en su seno una especie de anticuerpos que permitan formas diversas de evitar el ocultamiento, especialmente por medio de la tolerancia a una crítica libre y al derecho de expresión de diversos puntos de vista. Entonces, la transparencia, la publicidad de los actos del poder y el acceso a éstos representan el verdadero momento en la transformación de un Estado absoluto a un Estado de Derecho.

2. Acceso a la información: estándares y criterios

El tema de acceso a la información pública es relativamente nuevo, en su deliberación y estudio aún no está todo dicho. Cada nueva experiencia aporta un *corpus* de conocimiento técnico, legislativo y de diseño institucional. De investigaciones que se han convertido en un referente obligatorio de consulta y que se han realizado sobre la temática en distintos ámbitos y para diversos países, se puede colegir que el acceso a la información no sólo es conceptualizado como un elemento esencial y constitutivo para la democracia moderna, sino que éste se operacionaliza y encuentra un marco de mayor cumplimiento cuando transita hacia el derecho positivo, como lo señalan Mendel (2007) y Banisar (2006).

Dichos estudios ponen de relieve la importancia del tema en el mundo entero, pues se ha registrado un *boom* en cuanto a la aprobación de legislación al respecto. Se ha iniciado una nueva vertiente de discusión referente a la implementación de derechos humanos, y a pesar de los grandes retos que representa su implementación, cada día más países parecen estar interesados en contar con un Estado abierto, transparente, público y eficaz.

A los estudios anteriormente mencionados (Mendel, 2007 y Banisar, 2006), se unen otras investigaciones que presentan hallazgos similares y que conjuntamente han permitido plantear una serie de criterios mínimos. Éstos prácticamente

se han convertido en una base sólida y segura de discusión, tanto en ámbitos académicos como políticos, para la implementación y aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información⁹.

Ackerman y Sandoval (2005) señalan que sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno es que se puede hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos.

A su vez, el ejercicio del derecho de acceso a la información, como un elemento estrechamente relacionado con la transparencia, ha sido objeto de estudio. Open Society (2006) realizó una investigación sobre requerimientos de información en 14 países de varios continentes. De ellos solo algunos cuentan con legislación en acceso a la información. Por su parte, otros estudios de alcance internacional se han enfocado también a realizar análisis comparativos respecto a las bondades y carencias de los distintos cuerpos legales aprobados, como la investigación de Villanueva (2006). Algunos estudios, incluso, plantean propuestas de agenda de investigaciones posteriores y apuestan al fortalecimiento de la legislación en transparencia con la implementación de política pública en esta materia.

Uno de los países que aprobó una ley de transparencia en América Latina recientemente fue México. A raíz de la aprobación y entrada en vigencia de la ley se despertó una sorprendente y vasta corriente a favor de la transparencia. El discurso de antaño de algunos actores desde la esfera académica y social logró incrustarse dentro del discurso político y burocrático del Estado mexicano.

El caso mexicano se ha convertido ya en un referente obligado de estudio pues evidenció, entre otros hechos, un inédito procedimiento de deliberación y gestión pública sobre una legislación en particular, el nacimiento de un organismo

9. Ver Ackerman, John y Sandoval, Irma (2005) y Snel, Rick (2007).

que ha arrojado más éxitos que fracasos, la aprobación de leyes en casi todos los Estados, la apropiación del tema por parte de otras entidades del Estado que no son sujetos obligados en la legislación actual. Y por último, y no por eso menos importante, logró despertar la discusión sobre la necesidad de realizar una reforma constitucional para mejorar la comprensión del alcance del derecho de acceso a la información pública.

De ahí, que existan muchos estudios en materia de transparencia y acceso a la información que van desde indagaciones en entidades municipales¹⁰ y federativas¹¹, pasando por estudios en diversas entidades estatales¹², estudios sobre la historia de la aprobación de la ley¹³, así como la urgente necesidad de aprobar la reforma constitucional que contiene el tema de acceso a la información¹⁴. Según Nava (2006), la Constitución debe entenderse como la forma jurídica de la democracia, por lo tanto, la deliberación pública sobre su modificación y aprobación logró impactar al actor legislativo, quien decidió darle luz verde.

El acceso a la información también ha sido objeto de estudio en relación con uno de los efectos que tiene éste en su institucionalización dentro del Estado. La falta de acceso a la información y, por ende, de transparencia y rendición de cuentas, es sinónimo de ocultamiento y corrupción y ésta ha sido objeto además de muchos estudios que han conducido a la elaboración de índices que actualmente se utilizan y son aceptados como parámetros e indicadores en diversas investigaciones¹⁵.

10. Ver Domínguez, Luis Alberto (2006).

11. Ver Marván, María (2007).

12. Ver Pérez, María (2007); Izaguirre, Ramón (2007); Gómez, Perla (2007); Guerrero, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia (2006); y Merino, Mauricio (2006).

13. Ver Escobedo, Juan Francisco (2006).

14. Ver Vega, David (2007); Carbonell, Miguel (2006); Becerra, Ricardo-Lujambio Alonzo (2006).

15. Ver Posadas, Alejandro (2006).

Villanueva (2006) señala que en el contexto internacional se han generado en los años recientes diversas directrices o principios de los mínimos que debe tener una normativa en materia de acceso a la información pública que permitan la razonable coexistencia entre vigencia y eficacia. Los principios o estándares internacionales que han servido de parámetros para la construcción de iniciativas, o que también han servido como indicadores para evaluar las leyes de acceso, surgen de diversas fuentes. Para efectos de la presente investigación, el Decreto legislativo 57-2008 se analizará bajo los siguientes principios y criterios¹⁶:

1. Sujetos obligados
2. Definiciones e interpretación
3. Cultura de transparencia
4. Información de oficio
5. Excepciones
6. Versiones públicas
7. Máxima publicidad
8. Prueba de daño
9. Principio de gratuidad
10. Plazos
11. Estructuras administrativas
12. Hábeas data
13. Órgano garante
14. Afirmativa ficta
15. Procedimientos
16. Sanciones
17. Ámbito temporal

16. Las bases sobre las cuales se construyeron dichos indicadores se mencionan en el siguiente apartado.

B. Análisis de la ley

Para la realización del análisis textual del Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, se elaboró un listado de 17 indicadores, los cuales contienen un total de 215 unidades¹⁷. Los indicadores se construyeron sobre planteamientos teóricos, marcos regulatorios, así como investigaciones que se han realizado sobre leyes de acceso a la información pública.

La base de este instrumento metodológico está en las propuestas de Fernández, S. (1997) y Azurmendi, A. (2002), en la Ley Marco de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en el Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA sobre Guatemala. Asimismo, fueron tomadas en cuenta las propuestas del Grupo Oaxaca (grupo de académicos y representantes de medios de comunicación que tuvo a su cargo la elaboración de la ley mexicana), así como de la exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México.

También se utilizaron criterios elaborados por Gramajo, S. (2003, 2005, 2006), así como del cuadro comparativo de algunas leyes de acceso a la información realizado por Neuman, L., (2004), del Centro Carter; del análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo de acceso de los ciudadanos a la información pública, realizada por Fuenmayor, A. (2004) a petición de la UNESCO; de los estándares y criterios propuestos por la organización Open Society Initiative, así como de los Indicadores de Transparencia de Gómez, P. y Villanueva, E. (2007), y Villanueva, E. (2008).

Los indicadores y sus respectivas unidades de análisis están ubicados en una matriz que pretende establecer su existencia o no. Merece la pena aclarar que la sola presencia y/o ausencia no son el eje central del análisis, pues no se pretende realizar un juicio valorativo respecto a la ley aprobada. Es decir, la inclusión o

17. Para consultar los indicadores cfr. Gramajo, S (2009) *Op. cit.*

no de ciertas unidades de estudio no implica automáticamente que la norma sea considerada como “buena”, o todo lo contrario. La experiencia comparada ha demostrado que, en el tema de acceso a la información, no se pueden realizar valoraciones de ese tipo. Unas leyes han alcanzado importantes logros y el diseño de éstas es similar en relación con otras cuya implementación y vigencia han sido severamente cuestionadas.

En este caso, el análisis busca generar otro tipo de inferencias que parten del diseño institucional de la ley, así como de algunas particularidades del diseño institucional del Estado en el cual se aprueba una normativa. Para ello fue necesario realizar el análisis en varios niveles: a) entre las unidades de análisis del indicador al cual pertenecen, b) entre unidades de análisis de distintos indicadores que están directamente relacionados, y c) entre indicadores mismos. Este mecanismo posibilitó realizar inferencias que dan cuenta de los comportamientos de los actores autoritarios que intervinieron en la aprobación de la ley en el Congreso de la República y permite colegir algunas deducciones respecto al futuro de la implementación y vigencia de la norma.

- 1. Sujetos obligados:** *Es la enumeración generalizada o catálogo de sujetos que están obligados por la ley a publicar información. Es imperativo que se incluya a todo sujeto que ejerza gasto público, con el fin de que rinda cuentas de los recursos que le son asignados. Entre más sujetos determine la ley, más transparencia puede haber.*

El artículo 6 del Decreto 57-2008 establece el listado de sujetos obligados. Desde un inicio, se planteó la posibilidad de que la ley debía incluir a todas las dependencias del Estado, así como a todos aquellos sujetos (individuales, con personería jurídica u organizaciones de cualquier tipo) que recibieran, administraran y/o ejecutaran recursos públicos. Esto último generó una discusión, pues hubo mucha resistencia a que se incluyera a actores privados e incluso organismos internacionales en este apartado. Con el argumento de que no se puede generar una norma que violente el derecho a la privacidad y a la intimidad, se generó toda

una oposición en torno a la legalidad de ampliar el listado de sujetos más allá de los actores públicos o estatales. Las explicaciones que se utilizaron con el fin de justificar la necesidad de plantear un artículo que defendía el principio de *follow the money* y el de máxima publicidad fueron suficientemente convincentes para plantear un artículo *in extenso*.

Prácticamente se llegó al acuerdo sobre la necesidad de incluir a todos aquellos que de una u otra forma reciban fondos públicos. No obstante, y aun cuando era un asunto de estilo, también se discutió acerca de su redacción, es decir, si el artículo debía presentarse de manera generalizada (como está en algunas normas) o mediante el establecimiento de un listado que incluya a todos los sujetos, con la característica de que el mismo fuera enunciativo y no limitativo. Aquí lo que se pretendía era dejar abierto el espacio para la inclusión de futuros sujetos obligados, es decir, todas aquellas entidades públicas que surjan después de la aprobación de ley o aquellos privados que inicien una nueva relación contractual con el Estado. Siguiendo un poco la experiencia comparada en otros países, se decidió presentar el artículo en forma de listado. De todas maneras, además de lo que establece el artículo 6 de la norma, existen otros artículos que fortalecen dicho principio, tales como 1, 2, 3 y 4 de la ley.

Merece la pena mencionar que el punto toral de la discusión fue el tema de los fideicomisos. Hubo bloques legislativos que se opusieron fuertemente a la inclusión de aquellos que crean o administran fideicomisos dentro del listado de sujetos obligados. Debido a su constitución legal, esta forma de manejo de los recursos públicos es poco transparente, y cada vez más surgen denuncias sobre dudas en su administración y ejecución, convirtiéndose así en fuertes focos de corrupción.

En Guatemala son varias las dependencias públicas que han abierto fideicomisos y que se han convertido en una especie de feudos en donde es imposible ejercer una función contralora. Los más conocidos son los fideicomisos que administra el gobierno central, así como la Municipalidad de Guatemala, cuyo

partido en el Congreso (Partido Unionista) fue el que más discutió y se opuso a este tema¹⁸.

Una vez se llegó a un acuerdo, todavía persistía la inquietud acerca del procedimiento sobre el cual aquellos actores que no son públicos pueden convertirse en sujetos obligados y qué información es la que deben hacer pública. Acá lo usual es que la norma indique que las peticiones de información sobre la utilización de recursos de los sujetos no estatales se plantean directamente al sujeto obligado estatal con el cual se hizo el contrato, la concesión o el acuerdo. No obstante, en la ley de Guatemala tal procedimiento no quedó incluido. Ello puede generar problemas en la aplicación de la norma, pues el usuario de la ley se verá con la interrogante sobre cómo proceder en este sentido. Independientemente de esto, el artículo quedó redactado de tal manera que es uno de los más extensivos que se conoce dentro de una ley de acceso a la información pública, al menos en América Latina, señala Moisés Sánchez, de Pro-Acceso de Chile.

Uno de los actores que el análisis permite evidenciar que quedó directamente fuera del alcance de la norma fue el político. Los partidos no quedaron incluidos dentro del listado, ya que en Guatemala éstos no reciben financiamiento público. Los únicos recursos que reciben son los de la denominada deuda electoral, que se calcula por la cantidad de votos obtenidos a su favor en los comicios. No obstante, se puede solicitar que rindan cuentas de esos fondos por medio del órgano electoral, que sí es sujeto obligado. Ciertamente el tema de los recursos que manejan los partidos políticos ha sido objeto de diversas deliberaciones, pero

18. El líder de dicho partido y actual alcalde de Guatemala, Álvaro Arzú, se ha opuesto públicamente a la ley y ha mantenido una postura de negación a rendir cuentas, basándose en el argumento de que sólo debe hacerlo ante las instituciones constitucionalmente constituidas para ello. Muchos de los ataques que se hacen a su administración edil y a su gestión presidencial ha sido el continuado manejo discrecional, opaco y secreto de los recursos públicos.

ese es un tema más relacionado con su propia normativa, la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

2. Definiciones e interpretación: *La eficacia de la norma puede depender del estilo de redacción y contenido, así como la claridad y precisión. Como señala Gómez y Villanueva (2007), dentro de los primeros artículos de la ley debe haber un catálogo de definiciones que permita entender la lógica jurídica de la forma en que deben de aplicarse los diversos conceptos que se contemplan en la misma. En caso de duda en la interpretación debe privilegiarse la publicidad.*

En comparación con las iniciativas presentadas con anterioridad, la ley aprobada sí presenta un listado de definiciones. El artículo 9 contiene dicha lista, entre la cual se puede encontrar la definición de datos personales, datos sensibles, derecho de acceso a la información pública, hábeas data, información confidencial, información pública, información reservada, máxima publicidad y seguridad nacional. Una de las características que se puede rescatar de la norma, es que las definiciones poseen una redacción clara y precisa.

En este mismo sentido, la comisión legislativa eliminó algunas definiciones, tales como sujetos obligados, unidades de información y solicitante. El principal argumento fue que éstas están incluidas en otros artículos, tales como el 6, que se refiere a sujetos obligados; el 5, que establece al sujeto activo; así como el 19, que establece las unidades de información pública.

En referencia a la interpretación de la ley, el Decreto 57-2008 incluye el principio de máxima publicidad, el cual establece que toda la información en posesión de cualquier sujeto obligado es pública. Para fines de la interpretación, el actor legislativo decidió dejar dicho principio establecido como definición en el artículo 9, así como incluirlo como parte del objeto de la ley, según establece el inciso 4, del artículo 1; y mencionar la máxima publicidad como uno de los cuatro principios de la norma, según el inciso 1, del artículo 3.

Por otra parte, el artículo 8 establece el criterio de interpretación, señalando que la presente ley se podrá interpretar con estricto apego a lo que establece la Constitución de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial y convenios internacionales, protegiendo y garantizando la máxima publicidad de la información. El inconveniente que se colige del análisis de la norma es que se eliminó un elemento importante que sí estaba incluido en el documento original que se presentara para su dictamen en la comisión legislativa. El Congreso suprimió una frase que completaba el criterio de interpretación y fortalecía el principio de máxima publicidad. En el texto original se establecía que “Las disposiciones de esta ley se interpretarán siempre en forma *extensiva*...” Este adjetivo generó varias discusiones en el seno de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, que decidió suprimirlo en función de que ampliaba los criterios de interpretación legal que ya están establecidos en el artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial.

Acá hay que tomar el cuenta que el tema de acceso a la información es relativamente nuevo y cada día surgen nuevos planteamientos. El criterio de extensividad de la interpretación tiene una razón muy poderosa y que fortalece el principio de máxima publicidad. Como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la sentencia del caso Chile versus Claude-Reyes, en una ley de acceso a la información deben prevalecer las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y por la importancia de tutelar tal derecho, estas garantías deben también trasladarse al funcionario administrativo que tiene la responsabilidad de tramitar una solicitud de información. Es decir, los criterios y principios de interpretación, al menos en una norma de acceso a la información pública, no son herramientas únicas del funcionario judicial que tiene a su cargo revisar o dar trámite a un procedimiento judicial en este tema. También se ha dispuesto, por orden de la CIDH, que tales herramientas sean utilizadas por el funcionario administrativo con el fin de que se garanticen los derechos de los usuarios de la norma. No obstante, tal explicación no logró satisfacer a los diputados, quienes optaron por dejar únicamente el principio de máxima publicidad y anular el criterio de interpretación

extensiva, que no es otra cosa que darle la justificación a un funcionario, que ante una duda irresoluble sobre la entrega o reserva de la información, debe privilegiar la publicidad.

Un elemento importante de rescatar en este indicador es que se puede observar que la ley de acceso es la primera norma en la que se plantea una definición sobre el tema de seguridad nacional. Muchos esfuerzos de discusión académica en torno a este tema se han realizado en Guatemala, en especial, desde la perspectiva de querer cambiar el paradigma de seguridad, pero no se había llegado a un acuerdo sobre su definición. No obstante, como era preciso incluir una definición que sirviera de base para la clasificación de información, se tomó la que ha sido utilizada por la Corte de Constitucionalidad. La idea es que todas las aplicaciones de la norma, desde la perspectiva administrativa y judicial, tengan una definición sobre la cual partir. Ciertamente esta definición podría encontrar personas que estén a favor o en contra, no obstante, nadie parece oponerse a la misma, pues es la que la Corte de Constitucionalidad ha utilizado como base para emitir algunas resoluciones en este tema.

3. Cultura de transparencia: *Si no se conoce la legislación o no se pueden aprovechar los mecanismos que la ley tutela para el ejercicio de este derecho, una ley de esta naturaleza sirve de poco. Destinar recursos para socializar el conocimiento y uso de la ley es parte importante, así como otorgar facultades para que alguien promueva la cultura ciudadana por todos los medios educativos posibles.*

El decreto sí incluye este principio y, de hecho, como en otras legislaciones obliga al Estado a que se introduzca dentro de los planes educativos, con el fin de que la sociedad tenga conocimiento del tema así como del ejercicio que se pretende tutelar, según el artículo 50. No obstante, las ordenanzas de la norma no fuerzan a los sujetos obligados a promover campañas ciudadanas en este sentido. Si bien es cierto que la inclusión de este tema en los pensum de estudios es un gran avance, este trámite puede ser muy prolongado. Como ejemplo, la reforma

educativa promovida por los acuerdos de paz aún no se ha finalizado y ésta se firmó hace 12 años.

Lo ideal hubiera sido que antes y durante la entrada en vigencia de la norma se iniciaran campañas ciudadanas para promover la cultura de transparencia y los procesos de solicitud de información y se hicieran públicos los formatos de solicitud, los procedimientos, entre otros.

Otra de las dificultades que se desprenden de este indicador es que debido a la configuración particular del ente encargado de velar por el cumplimiento de la norma, no se estableció el mandato expreso de que éste tenga responsabilidad alguna en promover este tipo de campañas. Aun cuando no se diga lo contrario, quedará a su discreción tomar parte activa en este sentido.

La experiencia ha demostrado que en contextos en donde la sociedad ha estado más acostumbrada a una cultura del secreto, de la opacidad, del ocultamiento y de la discrecionalidad, poco avance puede registrar la aplicación de una ley de acceso a la información si no va unida a campañas ciudadanas que promuevan un cambio de paradigma. En este sentido, lo importante no sólo es tener una ley que garantice el derecho, sino también modificar la mentalidad y los comportamientos de la sociedad en general, así como de la burocracia estatal. La cultura del secreto en Guatemala no es propia de la ciudadanía, también alcanza los comportamientos de la administración pública.

Esto último podría resolverse por medio de una provisión que la norma establece, ya que en el artículo 51 se ordena a todos los sujetos obligados a establecer programas de actualización permanente para los servidores públicos.

- 4. Información de oficio:** *Publicación de conjunto de datos de los sujetos obligados, que es de interés general para todas las personas, según el principio de máxima publicidad. Es decir, es un listado de información que se hace pública sin que medie una solicitud de acceso. A mayor información de oficio, mayor apertura informativa y menos solicitudes de acceso.*

Como en el tema de los sujetos obligados, el Decreto 57-2008 ofrece un listado muy amplio sobre la información denominada de oficio, que constituye aquella que los sujetos deben hacer pública sin necesidad de que medie una solicitud de información. Este artículo incluyó información necesaria cuyo fin es fortalecer el principio de publicidad y transparencia del Estado y además aquella que conforme a experiencia comparada se ha visto en necesidad de publicar. En cada país en donde se ha apostado por una norma de esta naturaleza, la experiencia ha sido un elemento importante para ir conformando un cuerpo de conocimiento que sirva de base para todos aquellos contextos en donde se discute una norma o se ha llegado al momento de discutir sus reformas.

El artículo 10 de la ley enumera el listado de la información de oficio. Es un listado bastante extenso, ya que incorpora contenido que puede denominarse como información indicativa que abarca todos aquellos datos referentes a la base legal, la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública.

Así mismo, incluye información referente a las relaciones contractuales que hace el Estado entre sus distintas dependencias, así como con otros actores que están fuera del ámbito público. Esta información es referente a la distribución, uso y ejecución de los recursos públicos. Los datos que incluyen los incisos del artículo 10 posibilitan no sólo darle seguimiento a la utilización de los recursos, sino evaluar de manera cualitativa la calidad del gasto que hace el Estado. La ley de Guatemala permite una acción contralora por parte de las entidades constituidas para tal efecto (Contraloría General de Cuentas de la Nación, así como el Congreso de la República). No obstante, los dictámenes que se emiten al respecto siempre tienen la finalidad de verificar la parte cuantitativa del gasto, y los indicadores de análisis para verificar su cumplimiento, normalmente se miden mediante la legalidad del respaldo del gasto, así como del porcentaje de lo ejecutado versus el porcentaje de lo aprobado en determinado ejercicio presupuestario. Una correcta implementación de la norma permitiría mediante este artículo generar procesos más horizontales de rendición de cuentas.

Otra de las virtudes del presente artículo es que para cumplimentar los principios de publicidad y transparencia, se ordena a los sujetos obligados a publicar el listado de la información reservada. Toda la información es pública por principio, pero hay alguna que habrá de reservarse, y a pesar del tiempo que esté fuera del ámbito de lo público, la sociedad tiene el derecho a conocer la existencia de dicha reserva, así como el motivo y la fundamentación sobre la cual se basó la clasificación de la misma. La publicación del índice de información reservada es un elemento de fortalecimiento del principio de máxima publicidad.

Un complemento de este artículo lo establecen los artículos 11, 12, 13 y 14 del decreto. La ley incluye información de oficio que, además de la que establece el artículo 10, deben presentar los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones, entre otro tipo de entidades que ejecuten recursos públicos o que realicen colectas públicas.

A pesar de lo extenso del artículo 10, en el tema de la información de oficio hay elementos que se echan de menos y además se introdujeron algunos desaciertos no poco significativos. En relación con lo incompleto del artículo, no se incluyó la obligatoriedad de que se publicara información referida al nombramiento de los funcionarios; los servicios, trámites, requisitos, formatos y monto de los derechos para acceder a los mismos; y los mecanismos de participación ciudadana que tengan los sujetos obligados. Otros de los temas que no fueron incluidos son los informes de partidos políticos que, como se señaló con anterioridad, también quedaron fuera del listado de los sujetos obligados.

Asimismo, debido a la pobre configuración institucional de la infraestructura que la ley determina para la recepción y trámite de solicitudes de información, todo lo referido a la identificación de responsables, encargados, entre otros, tampoco fue incluido en el listado de información de oficio. Uno de los desaciertos que se colige del análisis es que este apartado no incluyó un tema fundamental de

una ley de acceso a la información: la democratización de la toma de decisiones importantes. Por ello, es que se hace perentorio que se conozcan los fundamentos sobre los cuales se adoptan éstas. La sociedad debe conocer no sólo cuáles son las decisiones que toman las élites en el ejercicio del poder, sino también las bases de las mismas. No obstante, este criterio no se incluyó.

Algo que llama la atención en el análisis del artículo 10, contrariamente a lo acostumbrado en otras normas similares, es que éste contiene dos excepciones. Los incisos 3 y 4 establecen la obligatoriedad de presentar el directorio de empleados y servidores públicos, incluyendo teléfonos y direcciones electrónicas oficiales, así como el número y nombre de funcionarios, servidores, empleados y asesores, incluyendo salarios, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier remuneración. Sin embargo, se estableció la excepción cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal y la inteligencia del Estado. El problema de lo anterior radica en el hecho de que se puede abusar de esta excepción, al estar establecida directamente en este artículo. La lógica de su redacción es favorecer la publicidad y la transparencia, pero desde el momento que se ponen candados a su aplicación, puede abrirse el camino para la toma de decisiones discrecionales y otras cosas puedan meterse en la misma excepción, permitiendo el secreto de manera arbitraria, cuando justamente eso es lo que se pretende limitar. Bastaba con las excepciones o límites impuestos en los artículos 21, 22, 23, así como la prueba de daño que establece el artículo 26 para poder clasificar información referida a los rubros a los que hace referencia la excepción de los citados incisos 3 y 4. Hay que aclarar que este tipo de excepciones se quisieron imponer en varios incisos, pero durante la discusión ello no fue posible.

No obstante estas falencias, el artículo 10 y los subsiguientes referidos a información de oficio son en extremo abundantes. Aquí el copioso listado de información es como una espada de doble filo. Por un lado, beneficia a la norma permitiendo más posibilidades de publicidad y transparencia para el Estado, pero

también lo puede poner en aprietos, en especial porque no existe la cultura del resguardo y sistematización de información pública.

- 5. Excepciones:** *El principio de publicidad señala que toda la información en poder del Estado es pública, pero debido a circunstancias temporales, alguna de ella queda fuera del conocimiento público. El criterio establece que a menos cantidad de causalidades de clasificación mayor avance democrático, pero también hay una relación directa en la redacción y claridad de las mismas.*

Las excepciones fueron siempre un punto de álgida discusión desde que el acceso a la información, así como la clasificación y desclasificación de documentos ocuparan un lugar en la agenda pública. El principal obstáculo que enfrentó este tópico fue la resistencia del poder público de iniciar procesos de clasificación y desclasificación de documentos, especialmente, los referidos al conflicto armado¹⁹. Esta posición de defensa al secreto y de resguardo de lo actuado por las fuerzas armadas durante la época del conflicto contrastaba con las exigencias de diversos grupos sociales que exigían, incluso por mecanismos judiciales, que se conociera la información referida especialmente a violaciones a los derechos humanos, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y genocidio.

La tensión entre estas posturas durante los primeros años no encontró un punto de fuga que permitiera algún consenso. Siempre se apostó, por parte del Ejército, por defender el *statu quo* y proteger la información, fundamentalmente aquella que podría ser utilizada para la apertura de procesos judiciales en contra de oficiales militares. Esto implicó no sólo la resistencia a la ley como tal o, en su caso, echar a andar todos los mecanismos institucionales que conserva dentro del Estado y fuera de él para que la parte de las excepciones permitiera un margen suficientemente amplio de discrecionalidad para clasificar información.

19. Ver Gramajo, S. (2009), *Op. cit*, capítulo 2.

La pugna en este punto fue tratar de establecer la menor cantidad de excepciones y proteger sólo aquellas que se establecen en la Constitución, especialmente las que contiene el artículo 30 referentes a la seguridad nacional en temas militares y diplomáticos, así como la información entregada bajo confidencialidad. No obstante, la experiencia comparada en este tema ha demostrado que también se necesita proteger otras áreas para el buen desarrollo del ejercicio del poder público. La base de este criterio radica en la necesidad que tiene el Estado de contar con cierto margen de maniobra y sosiego para la toma de decisiones públicas. Este criterio no contrasta con el principio de máxima publicidad, pues siempre se considera que la excepcionalidad a la publicidad de la información debe llenar ciertos requisitos (prueba de daño) y siempre habrá de tener una temporalidad.

El listado de excepciones o límites al acceso a la información es abundante, pero el mismo también responde a ciertos límites que establece el texto constitucional. La Carta Magna contiene muchos elementos que protegen privilegios y prebendas de actores y sectores, especialmente los militares y el sector económico.

Para efectos de una pertinente aplicación de la norma, el listado de excepciones habrá de ser el mínimo, con el fin de no generar candados innecesarios que pongan en riesgo la garantía del derecho que se pretende tutelar. No obstante, la misma norma impone una posibilidad de evitar que el poder público utilice estos amplios márgenes de excepcionalidad para seguir preservando una cultura del secreto y del ocultamiento, con base en procesos de discrecionalidad en lo referente a la clasificación de información. Para ello, el decreto establece, en el artículo 26, lo relativo a la prueba de daño, lo cual se analizará en otro indicador.

Durante la aprobación así como en este año de vigencia, las excepciones siguieron siendo el asidero de posturas encontradas. Sacar a luz lo que está bajo la alfombra aún representa una constante preocupación para ciertos actores, así

como para organizaciones sociales que han emprendido una serie de acciones encaminadas a conocer la verdad de lo acontecido en el conflicto armado. Por otra parte, los operadores del sector económico en el Organismo Legislativo también hicieron lo suyo: insistir en incluir excepciones que permitan la continuidad de los beneficios y prebendas que se consiguieron en el momento de la transición, así como aquellos que se han obtenido durante los primeros gobiernos democráticos (la protección a monopolios, la secrecía de operaciones financieras y bancarias, la indefensión del Estado frente a la evasión y elusión de impuestos, entre otras).

- 6. Versiones públicas:** *Posibilidad y modalidad de elaborar versiones públicas de información que no debe difundirse abiertamente. Este criterio sirve para efectos de desclasificación parcial y progresiva de información sin tener que esperar que todos y cada uno de los datos salgan de la esfera temporal de reserva, señala Villanueva (2008).*

Este criterio sí lo establece la ley. En la parte final del artículo 22 se señala que se permitirá el acceso a fragmentos de la información que no fueren considerados como reservados o confidenciales. En otras legislaciones este aspecto ya fue tomado en cuenta, pues en un principio se reservaba todo un documento por contener información reservada o confidencial, no obstante, en muchas oportunidades el mismo documento contenía información que no entraba en esa categoría y había que esperar el término de la clasificación para tener acceso a toda la información. Esto posibilitó el nacimiento de las versiones públicas, como se denomina a este criterio.

La ley no señala nada relativo a la forma en que se presentarán las versiones públicas. Este tema tiene que ser cuidadosamente elaborado, pues existen otras legislaciones en donde se indica que para los efectos de conocer la información pública que podría contener un documento reservado, el funcionario responsable elaborará una versión que contenga dichos segmentos. Precisamente el peligro radica en el momento en que se deja en criterio del funcionario la elaboración del

documento. Desde esta perspectiva, no existe ninguna garantía de certeza sobre la objetividad y cabalidad de la información contenida en la versión pública. Otras legislaciones, ya sea en el texto de la ley en su parte reglamentaria establecen otros criterios para la entrega de información, entre ellas, la más usual es aquella modalidad que implica tachar o eliminar la parte reservada.

7. Máxima publicidad: *Principio que establece que los sujetos obligados pongan a disposición de las personas toda la información que tienen en su poder.*

Uno de los principales aciertos de esta ley fue la introducción del principio de máxima publicidad que no había sido incluido en los pasados anteproyectos de ley que se presentaron ante el Congreso de la República. Además de que el criterio está claramente definido, éste coadyuva a privilegiar el principio de publicidad sobre el secreto, elemento esencial de una normativa de esta naturaleza. Este criterio se ha convertido en una *conditio sine qua non* que permite restringir al poder público cualquier posibilidad de discrecionalidad al momento de clasificar o reservar cualquier información. Además, es esencialmente un pivote sobre el cual descansa el propósito principal de una ley de acceso a la información, ya que garantiza el cumplimiento del derecho que se pretende tutelar.

El Decreto 57-2008 establece este criterio como parte del objeto de la ley (artículo 1), así como de sus principios (artículo 3). A su vez, es una de las fuentes de interpretación de la norma (artículo 8) y también forma parte de sus definiciones (inciso 8, artículo 9). Como complemento a este criterio y siguiendo la tendencia de otras legislaciones, pero también en ordenanzas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que la máxima publicidad debe aplicarse en lo relativo a investigaciones sobre delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos y genocidios ocurridos en el pasado.

Así también la norma establece que durante un proceso legal las autoridades judiciales pueden acceder a información confidencial o reservada. Este principio

está establecido en distintas normas en la actualidad, pero en muchos procesos judiciales se niega la información a los juzgadores utilizando el pretexto de secreto de Estado y seguridad nacional.

A pesar de que el cumplimiento de la norma se basa en otras variables que van más allá del texto legislativo, se puede prever que la forma en que fue redactada la iniciativa también permitiría encontrar mecanismos para que el Estado sea más transparente que en la actualidad. Publicar información de oficio, más el procedimiento de acceso, debería permitir a la sociedad estar más informada y tomar mejores decisiones. Las relaciones entre gobernantes y gobernados dejarán de ser completamente verticales, ya que los procedimientos de rendición de cuentas ya no sólo se hacen *inter pares*, sino cualquier persona puede ejercer una acción contralora al Estado, se permitirá evaluar la actuación y el comportamiento de funcionarios, así como de las dependencias públicas.

Del análisis se colige que existen elementos de la norma que podrían ayudar a pensar que la administración se puede hacer más eficiente, no obstante, la ley tiene una falencia muy grande. La falta de un organismo autónomo que vele por su cumplimiento puede representar problemas para la implementación de la norma. Así las cosas, si el Estado encuentra más incentivos para no cumplir la norma, la eficacia de la administración pública puede verse disminuida. No obstante, este tema se analiza posteriormente, pues forma parte de uno de los indicadores.

Otro de los aciertos de la norma fue establecer la prohibición al funcionario público a exigir que el peticionario de un proceso de acceso a la información deba manifestar un interés expreso en la solicitud, y mucho menos que éste se convierta en un requisito para darle trámite a la misma. Como en el caso de las excepciones y lo referido a la información de oficio hubo actores que buscaron la introducción de este criterio como base de toda solicitud de acceso a la información. La base de estas propuestas radicaba en lo señalado en el artículo 30 de la Constitución en donde se establece que “*todo interesado* tiene el

derecho de...”. Esto fue el punto para asirse a dicha postura y exigir que se introdujera la obligación de que la persona manifieste un interés en el momento de solicitar una información.

Como ha demostrado la experiencia comparada, este es uno de los principales agujeros que puede presentar una ley de acceso a la información para hacerla completamente inoperante, ya que su establecimiento le otorga al funcionario público la potestad de validar toda solicitud de acceso a la información. Exigir la manifestación de un interés particular, prácticamente se convierte en la muerte de una ley en la materia, ya que desmotiva a las personas a solicitar información e imposibilita el establecimiento de una cultura de transparencia.

8. Prueba de daño: *Es el principio que tiene como objetivo limitar o acotar la discrecionalidad en el ejercicio de la clasificación informativa y, por ende, garantizar el derecho de acceso de información a las personas.*

Conjuntamente con el criterio de máxima publicidad, este mecanismo se convierte en un elemento importante para menguar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la tarea de clasificar y desclasificar información. Esta tarea, según lo establece la norma en el artículo 25, debe fundamentarse y motivarse de acuerdo con tres elementos, establecidos en el artículo 26: a) que la información encuadre legítimamente en alguno de los supuestos de excepción previstos en la ley; b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley, y c) el daño que puede producirse por la liberación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Es decir que, a pesar de que la lista es extensiva en materia de información confidencial o reservada, el funcionario público tiene la obligación de fundamentar todo acto de clasificación en estos tres mecanismos. Si la información no llena estos tres requisitos, a pesar de estar en la esfera de información confi-

dencial o reservada, habrá de liberarse la misma siguiendo el criterio de máxima publicidad.

Este mecanismo también le otorga la potestad a la sociedad de solicitar que se revise la fundamentación y motivación de la información que se ha reservado, con el fin de determinar su pertinencia y la idoneidad en la aplicación del criterio de clasificación. A su vez, permite la desclasificación de información, aun cuando ésta no haya cumplido con la temporalidad de reserva. La doctrina señala que si fenece o se modifica alguno de los criterios de la prueba de daño, la autoridad habrá de extraer la información del ámbito de la reserva y proceder a su publicación.

La prueba de daño fortalece el principio de máxima publicidad y al mismo tiempo refrenda el criterio sobre la existencia y necesidad del secreto en la administración pública, pero de manera excepcional. La prueba de daño es uno de los principales logros de la ley de acceso guatemalteca, no obstante, puede existir un peligro en su aplicación. Algunos analistas jurídicos han visto en éste, no un mecanismo que disminuya la arbitrariedad de la autoridad al momento de reservar información pública, sino una causalidad de reserva más.

Esta última interpretación de la prueba de daño pone en entredicho tanto la esencia misma de dicho instrumento, como la aplicación de la norma, pues el resultado puede ser todo lo contrario al principio de máxima publicidad. Una prueba de daño mal entendida puede abrir la puerta a la continuación de prácticas y comportamientos que se basan en el sigilo y la arbitrariedad a la hora de clasificar información.

9. Principio de gratuidad: *La información en manos de los sujetos obligados es un bien público, por lo tanto, todos tienen derecho de acceder a ella de manera gratuita. Este principio permite que un mayor grupo de personas puedan ejercer el derecho de acceso. Hay que dividir entre consulta personal y reproducción y envío. Esto puede generar un pago, pero el criterio es que dicho canon sea accesible para la mayor parte de personas.*

El artículo 18 del Decreto 57-2008 establece el principio de gratuidad para efectos de análisis y consultas en las oficinas del sujeto obligado. Esto permite ampliar el número de personas que pueden tener acceso a la información. A este principio se aúna el de sencillez, es decir, se deben ofrecer todos los mecanismos posibles que faciliten el acceso a la información y así evitar que el trámite sea engorroso y costoso a la vez.

En las leyes de acceso a la información se busca siempre que se incluya este principio, sin embargo, la gratuidad se expresa en el sentido de que se permita el acceso a la información sin costo alguno, ya sea por consulta directa o por si el interesado entrega los materiales para su reproducción. De lo contrario, se estila que se haga un cobro por parte del Estado, pero con la característica de que el mismo sea razonable. Para ello, se ha utilizado la fórmula de que la ley establezca que la generación de copias tenga un costo que no exceda al del mercado. En muchos lugares en donde este principio ha sido obviado, la reproducción de información no sólo es elevada, sino que el precio queda a discreción del funcionario público, un hecho que genera mucha resistencia a hacer uso del derecho tutelado en la ley. El cobro excesivo por reproducciones es un inhibidor para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La ley de Guatemala establece dicho principio y otros elementos que lo acompañan, pero únicamente se echa de menos que no se establezca nada en el caso del envío de la información. El decreto obliga al Estado a generar todos los mecanismos tecnológicos para la clasificación, resguardo y reproducción de información, lo cual permitiría al menos de manera gratuita poder enviar, vía electrónica, la información requerida. Pero no se puede obrar de la misma manera con personas que no tienen acceso a la tecnología y que requerirían el envío de la información de manera postal.

10. Plazos: *Lapsos que la ley establece para los distintos trámites, entre éstos están el plazo de entrega de información pública y el de hábeas data, las prórrogas, el periodo de reserva, etc.*

Siguiendo el pulso que han desarrollado las leyes de acceso en otros países de la región, se puede concluir que el Decreto 57-2008 presenta un gran nivel de acierto en los plazos propuestos para los distintos trámites. Por ejemplo, el artículo 42 establece que el sujeto obligado habrá de emitir resolución sobre la solicitud en los diez días siguientes a la presentación y admisión de la misma, permitiendo una prórroga por diez días más. Si bien es cierto, existe mucha desconfianza y escepticismo sobre la capacidad del Estado de poder responder en dicho lapso, se considera un plazo promedio, toda vez el Estado haya iniciado los procesos de sistematización, clasificación y resguardo de la información. Cabe mencionar que iniciativas anteriores establecían plazos más pequeños (3 días), algo que se consideraba imposible de cumplir. O, caso contrario, en otros países dichos plazos son extensos.

El mismo plazo se impuso para el acceso a datos personales. Lo único distinto en este rubro es que dicho trámite no permite la prórroga. En este caso, el Estado tendrá que estar mayormente preparado para poder responder con diligencia a dicha solicitud, de lo contrario podrá ser objeto de sanciones, como se verá más adelante. El otro plazo que se contempla en este sentido es en referencia a la solicitud de modificación de la información de datos personales. Si ésta procede, el sujeto obligado tendrá 30 días para realizar y notificar al interesado sobre los cambios planteados.

En referencia a la clasificación de información no existe un plazo ideal, la experiencia comparada ha ido admitiendo ciertos parámetros al respecto. Lo que normalmente se toma como aceptable es que el plazo, incluyendo las prórrogas, no exceda de los 20 años. Según se establece en el Decreto 57-2008, el plazo de clasificación se realizará una primera vez hasta por siete años, permitiendo prórrogas que en su totalidad no excedan de los 12 años. Este plazo es reducido, por ejemplo, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de México que su primer plazo es de 12 años y admite una prórroga por 12 años más. Es decir, la ley guatemalteca presenta un plazo mucho menor de clasificación, un hecho que permitiría conocer en menor tiempo la información que el Estado decida clasificar.

A su vez, la ley permite la desclasificación de información antes de que fenezca el plazo de clasificación, esto es un gran acierto, ya que la reserva de la información no está atada al plazo temporal, sino que la información puede ingresar al ámbito de la publicidad toda vez dejaren de existir las razones que fundamentaron su clasificación como información reservada.

El Decreto 57-2008 introduce un nuevo proceso administrativo denominado proceso de revisión, el cual es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica, como reza el artículo 52. El solicitante podrá presentar dicho recurso durante los 15 días siguientes a la fecha de la notificación de la solicitud planteada. La máxima autoridad del sujeto obligado tendrá el mismo plazo para resolver sobre dicho recurso. Esta figura jurídica no presenta prórrogas en su resolución y obliga a su cumplimiento en un plazo de cinco días.

Otro de los plazos que establece el decreto es sobre la actualización de la información pública cuando ocurren cambios. El artículo 7 de la ley establece que los sujetos obligados tienen un plazo no mayor de 30 días para realizar dicha actualización. Este plazo se refiere especialmente a la información de oficio.

11. Estructuras administrativas: *Normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación.*

Lo importante de una ley de acceso a la información no sólo radica en el establecimiento de ciertos principios y criterios que fundamenten el objeto y la naturaleza de la misma, también se considera de suma importancia toda la normativa que se ha de desarrollar para su puesta en marcha, su real vigencia y cumplimiento. El tema del acceso a la información y su desarrollo legislativo es prácticamente nuevo. Las democracias más avanzadas cuentan con leyes de esta naturaleza, pero aquellos regímenes en transición o democracias nuevas, que recientemente han aprobado normas en este sentido pueden encontrar serias dificultades para darle cumplimiento, si como ha demostrado la experiencia comparada, no se cuenta

con una normativa mínima que debe establecer la ley y que le permita al Estado cumplir con sus obligaciones.

El diseño institucional va más allá de responder a la pregunta sobre el por qué de una norma de esta forma y no de otra. En una ley de acceso a la información, el diseño institucional también debe tomar en cuenta toda esta normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación. Teniendo conocimiento o no de lo importante de este aspecto de la norma, el actor legislativo puede aprobar una cuyos principios y criterios alcancen los estándares de las mejores leyes que existen en esta materia, pero puede también omitir o incorporar el desarrollo de una normativa e infraestructura que restrinja, impida o frene el cumplimiento de la ley. La parte operativa de una ley de acceso a la información es tan importante como la parte dogmática de la misma.

Dentro de esta normativa que se debe desarrollar están las obligaciones impuestas a los sujetos obligados para la implementación de la norma y su fiel cumplimiento. El Decreto 57-2008 establece el deber de los sujetos obligados de introducir sistemas modernos de soporte para almacenar, resguardar y entregar información. Se requiere que el Estado sea obligado a iniciar estos procesos durante la vacancia de la ley para que, una vez entrada en vigencia, se pueda responder en el plazo que la norma manda. No obstante, este elemento va correlacionado con otro deber, que es que los sujetos obligados deben sistematizar, almacenar y resguardar la información ya existente y de la que se va generando cotidianamente. Es decir, el Estado tiene que iniciar procesos de modernización para proteger toda la información que está bajo su custodia, ya que la misma tiene el reconocimiento de bien público, no sólo por el valor informativo que representa, sino por constituirse en el soporte de la memoria histórica del país.

Otro de los aspectos importantes de esta normatividad es el tema reglamentario de la ley. En las discusiones de la norma guatemalteca se arribó al consenso de que no era necesario ordenar al Organismo Ejecutivo la creación de un reglamento para la ley, como se estila según la lógica jurídica. De acuerdo con la Co-

misión Legislativa, la norma está tan reglamentada que no hace falta reglamento alguno. La idea del Legislativo en este punto era evitar que el futuro reglamento introdujera elementos restrictivos de los principios elementales que se aprobaron en la norma. No obstante, en este punto no hay consenso, ya que algunos apuestan a que habrá de emitirse el respectivo reglamento.

Otro de los elementos importantes de esta infraestructura es la creación de instancias responsables de la atención a particulares. Es decir, el establecimiento de las denominadas Unidades de Información que deben funcionar en todos los sujetos obligados, según los artículos 19 y 20. Estas instancias tienen la responsabilidad de recibir y tramitar las solicitudes de acceso, entregar la información para su consulta directa, pero también están en el deber de orientar a los interesados en la formulación de las solicitudes.

Imponer tal obligación es de suyo importante, ya que un contexto en donde la publicidad de información ha estado completamente restringida por la cultura del secreto y la opacidad, no es precisamente fácil conocer sobre la ubicación de la información, la forma de su resguardo, ni mucho menos la manera de solicitarla. Y es que si la solicitud no está correctamente planteada es susceptible de ser rechazada o de generar una resolución desfavorable al solicitante. Por ello, es imprescindible que la norma obligue al funcionario público a recibir la solicitud, darle trámite, pero también a brindar ayuda al solicitante. En este mismo sentido, otro de los deberes que debe establecer la norma es que los sujetos obligados habrán de capacitar continuamente a todos los funcionarios que tengan responsabilidades en el cumplimiento de la ley. Estos procesos de capacitación van desde el conocimiento de la norma, el manejo y resguardo de la información, así como su implementación y posibles mejoras institucionales.

Sin embargo, esta labor de preparación de las Unidades de Información puede encontrar un reto no fácil de eludir. La norma prohíbe la asignación de recursos presupuestarios extras para fines de la constitución de las Unidades de Información. Es decir, la apuesta es que la ley de acceso a la información no represente

un gasto excesivo del presupuesto del Estado y genere anticuerpos en su contra. De esa cuenta, se mandata que las referidas instancias se conformen con personal existente en las dependencias y se reorienten los recursos con que ya cuentan dichas unidades administrativas.

Finalmente, la norma establece dos responsabilidades sobre el manejo de la información pública, así como de la información reservada. En relación con la primera, las unidades serán las responsables de su manejo, almacenamiento y custodia. En cuanto a la información a clasificar, su responsable será la autoridad máxima del sujeto obligado. Un elemento que la ley guatemalteca no contempló fue la creación de unidades intermedias encargadas de revisar la publicidad, así como la clasificación de la información, como lo tiene la legislación mexicana. La falta de estas unidades intermedias podría generar un problema en la aplicación de la norma, ya que cualquier controversia que se genere con la resolución de la unidad de información únicamente podrá ser resuelta vía el trámite del recurso de revisión que habrá de emitir la autoridad máxima.

Así las cosas, se deduce que la ley desarrolla una normatividad e infraestructura necesarias, pero no suficientes para su implementación y cumplimiento. Si bien, se cuenta con elementos esenciales, la falta de una unidad intermedia, así como de un órgano responsable del cumplimiento de la ley (que se analiza más adelante) pone en serios aprietos su vigencia. A pesar de que el resto de la normatividad está bien planteado, los dos elementos anteriores ponen en riesgo la utilidad de la misma.

12. Hábeas data: *Tutela de datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas y establece los mecanismos para la consulta y corrección de los datos, así como la supresión de los datos sensibles.*

Los datos personales representan otro gran objeto de la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada en Guatemala. Este tópico fue objeto de grandes discusiones, ya que algunos estaban de acuerdo en que se legislara juntamente con

el tema de acceso a información pública y otros apostaban a que se planteara en una ley independiente. No obstante, se decidió juntar ambos temas, con el fin de garantizar todos los principios que se habían planteado para el de información pública.

Los datos personales no dejan de ser un tema que genera mucha polémica, especialmente en Guatemala, en donde tras un largo conflicto armado, se crearon muchos archivos con datos personales, a razón de las exigencias propias de la doctrina de Seguridad Nacional que desarrolló el Estado a lo largo del conflicto. El conocimiento y el control de la información de los ciudadanos poseían un valor fundamental para el desarrollo de la estrategia contrainsurgente. El problema no radica en el hecho de poseer información o archivos de datos personales como tales, sino por la violación al derecho de la privacidad e intimidad de las personas. Un Estado que se precie de tener un régimen democrático no puede almacenar información que vulnere tal derecho, como el caso de la información de datos sensibles o también denominados datos personalísimos.

El Decreto 57-2008 establece este principio, como se indica en el artículo 1, y lo define de manera clara y precisa, según el artículo 9. Además le dedica todo un capítulo en donde se establecen los criterios de almacenamiento, resguardo, protección y acceso, que van desde el artículo 30 al 35.

La norma ordena la sistematización de este tipo de información, así como la publicidad de los fines de la posesión y/o creación de un archivo de esta naturaleza. Uno de los aciertos es que no sólo se garantiza el derecho de acceso a estos datos, sino que posibilita la rectificación, sustitución y supresión de la información. Esto es un principio fundamental para fortalecer el cumplimiento del derecho a la privacidad e intimidad de las personas. Cabe mencionar también que para este trámite no se plantea excepción alguna, así que no existe posibilidad de que se niegue la información toda vez ésta exista.

Además se mandata a que los sujetos obligados generen niveles de resguardo y seguridad a tales archivos, ya que el avance tecnológico y la globalización

han permitido la comercialización o traspaso ilegal de bases de datos que vulneran derechos fundamentales de las personas. Por lo anterior, la norma prohíbe la comercialización de datos personales o datos sensibles. La ley también garantiza procesos de protección de la información al prohibir la destrucción y evidentemente plantea los niveles de clasificación de la misma al definir en dos niveles: datos personales y datos sensibles o personalísimos.

Como en el caso del acceso a la información pública, el Decreto 57-2008 garantiza la prohibición de que en la solicitud de datos personales la persona manifieste interés legítimo alguno al momento del trámite. El habeas data aún es objeto de estudio, pues el alcance de la norma generalmente se enfoca a las bases de datos en posesión del Estado, pero aún no está completamente definido lo referido a las bases de datos en posesión de empresas privadas.

13. Órgano garante: *Es la creación de un ente que garantice la correcta aplicación de la ley. La idoneidad de éste radica, entre otras cosas, en su diseño institucional: autonomía política, financiera y de decisión, así como sus atribuciones y responsabilidades.*

El órgano garante para verificar el cumplimiento de una ley de acceso a la información se ha convertido en uno de los principales requisitos que asegure su correcta aplicación. Éste, como otros elementos referidos a la normatividad e infraestructura que debe desarrollar la ley, representa uno de los puntos fundamentales para analizar la idoneidad de una norma, con el fin de establecer de manera prospectiva si la misma cumplirá su cometido.

La experiencia comparada ha demostrado que en aquellos países en donde existe este órgano, la aplicación de la norma ha sido más efectiva que en aquellos en donde se ha obviado la existencia de esta entidad o cuyas funciones o responsabilidades se trasladan a otras dependencias estatales. Si bien es cierto que en los países en donde existen estas instituciones se han registrado problemas que se están tratando de solucionar, ya sea por su diseño o por su desarrollo institucio-

nal, también lo es que de manera empírica se ha podido demostrar que en estos contextos es en donde mejores resultados ha generado la aprobación de una ley de acceso.

El caso paradigmático en este aspecto es México, el cual a pesar de los problemas que ha presentado el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ha sido una entidad modélica y reconocida en todo el mundo por la labor que realiza en sentido de ayudar a cumplir la norma. Sin embargo, en países en donde se han relegado estas obligaciones a otras dependencias, especialmente a defensores del pueblo, como Ecuador y Panamá, la experiencia de la aplicación de la ley de acceso ha sido negativa. En el caso de Guatemala, la ley aprobada no establece la creación de un órgano garante, sino se encomiendan dichas tareas al Procurador de Derechos Humanos. Algunas de las críticas respecto a este hecho se basan en el diseño institucional de la magistratura de conciencia, especialmente a que sus resoluciones no son vinculantes y a su precaria autonomía financiera. Por ello, contrario a otras leyes, cualquier resolución suya tendrá un efecto mínimo en el sentido de favorecer y fortalecer el cumplimiento de la norma.

Otra de las falencias es que la ley no le otorga funciones específicas en este tema al Procurador. Según el decreto, en los artículos 46 y 47 se señala que este funcionario actuará con base en los preceptos que establece su propia ley. El fundamento utilizado para esto radica en que el Procurador vela por todos los derechos humanos, entre los cuales, obviamente, se incluye el acceso a la información. Por otro lado, no se pueden imponer nuevas atribuciones a su normativa y cualquier cambio en este sentido, por ser una ley de orden constitucional, requiere de mayoría calificada en el Congreso de la República.

Debido a la controversia que generó la discusión de la Ley de Acceso a la Información Pública, nadie apostaba por que su aprobación obtuviera un respaldo mayor del que requiere una ley ordinaria (mayoría simple). Esta misma situación habría sido otra de las causas por las cuales no se apostó por la creación de un órgano garante que tuviera autonomía política, financiera y de decisión, ya que la

creación de esta entidad, por exigencias constitucionales, también requiere de la votación de una mayoría calificada en el Organismo Legislativo. No obstante, los cálculos fallaron, pues la norma finalmente se aprobó por unanimidad, debido a que la presión que se ejerció en contra de los diputados fue extrema. Hay quienes se atreven a señalar que si la ley no hubiera sido aprobada, quizá se hubiera iniciado una campaña de desprestigio contra el Congreso que hubiera culminado en un proceso de depuración, como ocurrió en su oportunidad en 1994.

Otro de los factores importantes en este rubro es que al no tener claras sus funciones, es muy vaga su responsabilidad en temas importantes como la resolución de controversias por la aplicación de la norma, y mucho menos tener injerencia en el tema de la aplicación de criterios para la clasificación y desclasificación de información. A su vez, la falta de una responsabilidad concreta en el tema del manejo de la información deja a expensas de los sujetos obligados la responsabilidad del manejo, uso y resguardo de los archivos. En este sentido, el problema que se ha registrado en el país es que ya es una costumbre la destrucción de información, especialmente al término de cada período gubernativo; por una parte, debido a que no existe la conciencia de que la información es propiedad de la sociedad y que el Estado únicamente es su guardián, y en el peor de los casos, para desaparecer todos aquellos rastros e indicios de corrupción en el ejercicio de la función pública.

De esa cuenta, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad generó dos documentos que forman parte de esta publicación. Uno, referido a los criterios de clasificación y desclasificación de información reservada para las dependencias del Consejo, y el otro relacionado con bases y principios para las unidades de archivos. La Secretaría Técnica apuesta por ofrecer al Estado unas bases sólidas desde la perspectiva doctrinal, jurídica y técnica que sirvan de guía para la correcta implementación de la norma y la tutela de los principios que rigen la misma.

En otro sentido, también se echa de menos la responsabilidad que habrá de tener el Procurador en la promoción de una cultura de transparencia y todas aque-

llas acciones tendientes a favorecer campañas ciudadanas que promuevan el uso y el cumplimiento de la ley.

Hay otros factores importantes propios del diseño institucional de un órgano garante, no obstante, no se establecen en la norma, pero al menos no se prohíben. Por lo tanto, el Procurador puede generar acciones tendientes a elaborar formatos y unificar criterios para los distintos procedimientos; realizar convenios de cooperación con sujetos obligados u organismos internacionales; plantear procesos de asesoramiento a sujetos obligados en torno al cumplimiento de la norma; y especialmente realizar investigaciones, estudios, seminarios, talleres, congresos, así como publicaciones para difundir y ampliar el conocimiento de la ley.

Estas son las principales razones que generan grandes dudas respecto a que el diseño institucional de la ley de acceso implique de suyo un correcto cumplimiento. En este sentido todo depende de la voluntad política, así como de la capacidad de dicho funcionario, y también de la labor que realicen a lo interno las Unidades de Información de los sujetos obligados, empeño que puede ser eficiente, pero insuficiente en una norma de esta naturaleza, según se puede desprender de la experiencia comparada.

14. Afirmativa ficta: *Es un tipo de sanción ante el silencio de la autoridad. Este criterio establece que ante el silencio de las autoridades, ya sea por omisión o negligencia, la respuesta se da en sentido afirmativo. Otro complemento de este criterio es que ante tal situación, la información habrá de ser gratuita.*

Este criterio finalmente fue aceptado en la iniciativa que se aprobó el 23 de septiembre. En pasadas oportunidades se había insistido en la inserción de este elemento, pero no se había aceptado a razón de privilegiar el denominado silencio administrativo. No obstante, ante la experiencia comparada en otros países, en esta ocasión, se insistió en la necesidad de incluirlo, a fin de fortalecer el derecho del peticionario ante la discrecionalidad del funcionario público.

Este criterio está claramente definido y puede coadyuvar a fortalecer el procedimiento de acceso. Lo positivo de que una legislación de acceso incluya este principio radica en el hecho de que su inexistencia puede poner en peligro la vigencia de la ley, pues el servidor público utilizaría el silencio administrativo como una forma de obviar el trámite, o en su caso hacerlo más largo y engorroso.

La utilización del silencio administrativo genera un sentido de inhibición para los usuarios de la ley, y por ello y con el fin de asegurar que los sujetos obligados no recurran a este procedimiento, como señala el artículo 44, se obliga a entregar la respuesta de la solicitud en un período no mayor a los diez días posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin costo alguno y sin que medie solicitud de la parte interesada, además de que el incumplimiento de esta ordenanza puede ser causal de responsabilidad penal.

La forma en que ha sido incluido este criterio en el Decreto 57-2008 se convierte en un tipo de prórroga de tiempo de respuesta ante una solicitud ignorada. En otras legislaciones este criterio adquiere otras connotaciones, pues garantiza la existencia de la información y su pronta entrega. Ello genera más incentivos al funcionario público a cumplir con lo que manda la ley, que a tratar de evadir su responsabilidad vía el silencio administrativo que normalmente está regulado en todos los países.

15. Procedimientos: *Conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener la información (formas de acceso) o cómo hacer entre la diferencia de percepción y de criterio entre entidad pública y solicitante. Estos incluyen el principio de sencillez, agilidad y claridad.*

Como se abstrae del artículo 3 del Decreto 57-2008, uno de los principios en los que se basa esta ley es la sencillez y celeridad de procedimientos. Es decir, conjuntamente con los principios de máxima publicidad, de transparencia, gratuidad en el acceso, el tema de la formulación de los procedimientos que tiene que

realizar el solicitante de la información es un complemento importante para el uso y cumplimiento de las garantías que la norma tutela.

La norma cumple con requerimientos y estándares de otras legislaciones de esta naturaleza, especialmente al habilitar la posibilidad de que existan diversas formas de solicitar la información, además de la escrita, que es una manera usual de realizar algún trámite. Guatemala posee casi un 40 por ciento de población analfabeta, por lo tanto se hace necesario introducir un formato que permita la solicitud verbal. A su vez, debido a las exigencias de la introducción de sistemas de soporte digital de la información, también se permite plantear solicitudes electrónicas. La idea en este punto es promover mayor acceso de personas a la información, así como agilizar los procesos de solicitud y respuesta.

La norma está planteada de tal forma que permite procedimientos ágiles y poco complejos. La experiencia ha demostrado que cualquier complejidad en el procedimiento de solicitud de la información, así como en otros procesos que garanticen el derecho del peticionario, se convierte en un inhibidor en la utilización de la norma. La manera sencilla y ágil en que están planteados los procedimientos alcanza tanto al de acceso a la información pública, al de hábeas data, así como al proceso de revisión. En este aspecto cabe resaltar que la norma determina los pasos a seguir en los distintos procesos y minimiza la posibilidad de arbitrariedades o amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los sujetos obligados, especialmente al negar la entrega de información, ya que se obliga al funcionario a fundamentar y motivar cualquier negativa.

Uno de los puntos que generan cierta incertidumbre es el proceso judicial que se garantiza en la norma. En Guatemala los trámites que llegan al Organismo Judicial no se caracterizan precisamente por ser ágiles y diligentes. Por lo tanto, esto puede convertirse en un serio tropiezo para darle cumplimiento a la norma. Y si desde un inicio se marca un camino que conduzca a que la mayoría de solicitudes desemboquen en el amparo judicial, puede minarse el objeto de la ley y convertir ésta en una norma inoperante.

El otro punto que genera zozobra es que la norma no establece con claridad el procedimiento de acceso a información a sujetos obligados que no sean entidades del Estado. En otras legislaciones se estima que exista una redacción que señale que dicha información habrá de solicitarse a la entidad pública con la que el sujeto obligado (externo al Estado) hubiera realizado cualquier relación contractual que implique la entrega de fondos públicos o la autorización para la explotación o uso de un bien público. No obstante, acá no está establecido de manera definitiva, por lo tanto, existe la incertidumbre sobre la forma de plantear una solicitud de información en ese sentido.

16. Sanciones: *Acciones establecidas ante el posible incumplimiento de las obligaciones que regula la ley. El catálogo de responsabilidades en las que incurren los funcionarios u otras personas puede ayudar a inhibir su incumplimiento.*

Las sanciones generan certeza a los solicitantes de información, ya que penalizan su incumplimiento. Es decir, si una legislación no contempla este tipo de castigos, el sujeto obligado encuentra mayores incentivos para incumplir o violar la norma. Claro está que la importancia de éstas no radica únicamente en su establecimiento en la norma, sino en lograr la correcta ejecución y sentencia de las mismas.

Como en otros temas, puede aprobarse una ley que técnica y jurídicamente esté bien planteada pero, si no se cuenta con el apartado de sanciones, la misma será completamente inoperante, ya que el poder público puede transgredirla de manera impune con la certeza de que no será reprendido por su comportamiento.

La norma establece sanciones administrativas, penales y pecuniarias para los sujetos obligados que la incumplan, tanto al negar información, entregarla incompleta, destruirla, entre otras acciones. Merece la pena mencionar que uno de los temas que más causó discusión fue la protección que se le quiso otorgar a la información clasificada. Desde una perspectiva de defensa del Estado, se

incorporó el castigo para todos aquellos funcionarios que revelen información confidencial y clasificada.

El Decreto 57-2008 también introdujo una serie de sanciones que trascienden a los funcionarios públicos, y que incluye a particulares que destruyan, alteren o modifiquen información durante la consulta personal de la información. La idea es proteger la información como bien público, no sólo de procedimientos anómalos por parte de funcionarios, sino también de personas particulares que tengan acceso a la información.

Un elemento que siempre estuvo presente en la negociación de la ley fue el temor de ciertos actores por el “uso indebido” que las personas pueden darle a la información pública. Varias fueron las propuestas por establecer sanciones en este sentido. No obstante, la definición de “uso indebido” no logró encontrar un asidero de discusión que no estuviera unido a la posibilidad de violentar otras garantías, especialmente, la libertad de expresión. Ante esto, se logró la introducción de una especie de sanción y responsabilidad que está definida en el artículo 15, el cual establece que “los interesados tendrán responsabilidad penal y civil por el uso o difusión de la información pública a que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables”.

17. *Ámbito temporal:* *Temporalidad en que va a entrar en vigencia el contenido de la ley. La vacatio legis es el período entre la aprobación de la norma y la entrada en vigor de la misma.*

De este indicador se colige que la norma presenta diversas temporalidades para entrar en vigencia. Esta posibilidad es positiva para el cumplimiento de la norma, ya que permite a los sujetos obligados tener tiempo para poder enfrentar sus obligaciones. En los países en donde se aprueba este tipo de leyes generalmente no se tienen ciertas prácticas como el uso de métodos modernos para el ordenamiento, sistematización, resguardo y ubicación de la información. Por lo tanto, la experiencia comparada ha demostrado que la aprobación de una norma

con una *vacatio legis* moderada, permite enfrentar los retos y desafíos que ésta presenta de manera más pertinente.

En el caso del Decreto 57-2008 puede evidenciarse que, excepto tres artículos, la ley entrará en vigencia 180 días después de su publicación en el diario oficial. Los artículos excepcionales a esta disposición son el referido a la temporalidad de la vigencia misma, así como la responsabilidad que tienen los sujetos obligados a conformar sus unidades de información, y a implementar y actualizar la información de oficio establecida en el artículo 10.

Es decir, durante los 180 días que precedieron a la entrada en vigencia, el Estado y el resto de sujetos obligados tendrían que haber ubicado, sistematizado, reservado y resguardado toda la información pública que estaba en su posesión, así como los archivos de datos personales. La norma no otorgó ninguna temporalidad para la operatividad del órgano vigilante, pues como éste ya existía y además es un sujeto obligado, tuvo el mismo tiempo que el resto para organizar la entrega de su información, así como para realizar todos los mecanismos institucionales internos para darle cumplimiento a las obligaciones que la norma le otorga.

Con base en otras experiencias y conociendo el estado en el que se encuentra la administración pública en Guatemala, la *vacatio legis* otorgada a la Ley de Acceso a la Información Pública fue muy corta y ha generado dificultades para su vigencia, especialmente la incapacidad de los sujetos obligados para darle cumplimiento a la información de oficio y responder a las solicitudes de información. Esto queda corroborado en los estudios de Avila y Gutiérrez presentados en esta publicación.

Si bien el tiempo fue corto, el Estado tuvo que enfrentar el inicio de la vigencia con los recursos que tuvo a su disposición. Una de las realidades más críticas es la situación de abandono en que se encuentran los archivos de la administración pública. Seis meses fueron insuficientes para su organización y funcionamiento según los requerimientos de la ley.

C. Conclusión

Los legados autoritarios que han pervivido de los regímenes que les dieron vida, en especial aquellos de corte autoritario y militar, como señalan Garretón –1991–, Alcántara y Crespo –1995–, Huntington –1972, 1998–, Mainwaring y Hagopian –2005–, han generado efectos en las transiciones a las democracias. El tránsito a este nuevo sistema no puede obviar la presencia de instituciones no democráticas, así como de actores autoritarios que fueron forzados y arrastrados por la opción democrática, pero que mantienen cierta cuota de poder e influencia y requieren cierto reciclaje o aprendizaje democrático, como señala Garretón (1991).

La experiencia guatemalteca, al igual que muchos países de la región, demuestra que los sistemas autoritarios engendraron unos quistes cuya permanencia en los procesos políticos normalizados han afectado su propio desarrollo. En palabras de Alcántara (1995), uno de los problemas de la transición sigue siendo la preservación dentro del régimen democrático de prerrogativas e intereses de algunos actores que imposibilitan el establecimiento de instituciones que coadyuven a fortalecer la democracia. Normalmente estos actores han sobrevivido la transición y en el momento de la consolidación siguen luchando por mantener dichas prebendas para lo cual requieren promover su propia agenda.

En este sentido, los legados no son un simple resultado de la inercia, son producto de una voluntad de agencia de dichos actores políticos. Y es que la transición privilegió a estos actores, alterando (o dejando igual) las normas y procedimientos institucionales autoritarios. No obstante, para sobrevivir y evitar una modificación del *statu quo*, estos actores autoritarios, en un principio, intervinieron directamente para condicionar el pacto constitucional, y posteriormente emplean comportamientos y prácticas orientados a evitar la creación de instituciones, normas y procedimientos que disminuyan tanto su capacidad de acción para gestar sus intereses, así como su ámbito de poder dentro del ejercicio del poder público.

La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública es un claro ejemplo de dichos comportamientos y prácticas autoritarias. La oposición a que este tema se convirtiera en un cuerpo legal duró ocho años. No obstante, una vez generadas las condiciones para su aprobación, y ante la imposibilidad de continuar con las prácticas que habían sido exitosas en el pasado y que evitaron una decisión favorable a la existencia de la ley por casi una década, algunos actores hicieron su mejor esfuerzo para modificar de tal forma el diseño de la ley, con el fin de que la misma viera reducido su ámbito de aplicación, así como restringir al máximo los principios que la ley pretende garantizar.

Los indicadores de análisis, presentados con anterioridad, permiten evaluar si la ley guatemalteca se apega a los criterios y estándares que a nivel mundial se han establecido en este tema. Pero además, permiten dar cuenta sobre aquellos elementos en los cuales se puede evidenciar la existencia de la huella que los actores autoritarios imprimieron a la ley antes de que ésta fuera aprobada. Como señala Gramajo (2009), una coyuntura política logró doblegar la inquebrantable postura que los actores autoritarios habían manifestado desde el año 2000, no obstante, éstos no cejaron en su empeño de condicionar algo, por lo menos, que ya no podían evitar.

De la lectura del articulado de ley se colige, por ejemplo, que entrar al ámbito de lo privado representa en Guatemala enfrentar a uno de los actores autoritarios con mayor poder y raigambre que existe en la actualidad: el sector económico, que desde el inicio de la democracia ha logrado tener un espacio dentro de la representación parlamentaria. La negativa a que en el artículo 10 (sujetos obligados) se incluyera a actores privados fue rotunda. Se alegó violación a la norma constitucional, especialmente en aquellos artículos que preservan sus prebendas y privilegios. Un comportamiento generalizado en muchas transiciones latinoamericanas, como señalan O'Donnell, Garretón, Hite y Cesarini y Morlino. A su vez, se acusó a quienes defienden los principios de publicidad y transparencia de poner en riesgo la seguridad de las empresas así como de particulares.

El temor de los actores autoritarios llega a su máxima expresión en el momento en que se establece que toda la información en manos del Estado es pública, ya que el principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como afirma Bobbio (2000), es una administración pública de “poder público y en público”, una administración, por tanto, abierta a la sociedad. El recelo de este actor autoritario radica en la posibilidad de que se conozcan públicamente todos aquellos negocios que realiza con el Estado, pero especialmente, aquella información referida a montos, plazos, sanciones y criterios de selección de ganadores de concursos y licitaciones, que normalmente generan sospechas debido al sigilo con que son realizados.

Y es que hay que tomar en cuenta que los privilegios, el secreto y el sigilo se han convertido en una práctica que alcanza a la designación de proyectos y recursos económicos para empresas de servicios que ejecutan fondos públicos en todo el país. En muchas ocasiones se ha llegado a descubrir que las empresas que prestan servicios al Estado son propiedad de actores ligados al sector político.

El proceso de deliberación de la ley de acceso permitió evidenciar que el actor político o es muy poco conocedor del alcance de una norma de esta naturaleza, o es todo lo contrario. Quizá sí sabe exactamente por dónde va la cosa, a tal extremo que su comportamiento ante la inminente aprobación provocó que se tratara de torpedear su diseño con el fin de lograr una norma de corto alcance. Y aquí es importante resaltar que uno de los criterios que establece una ley de acceso es la cultura de transparencia, un aspecto que quedó realmente a la discrecionalidad del propio Estado. En el ámbito del derecho comparado, la experiencia ha demostrado que estas legislaciones no sólo deben garantizar y tutelar el derecho de acceso, sino también deben ser instrumentos jurídicos que obliguen al Estado a promover toda una cultura en contra del secreto.

El Estado debe apostar por una serie de procesos y mecanismos que vayan encaminados a crear y fortalecer una nueva cultura en la ciudadanía, así como en

la misma burocracia que lo integra. Precisamente, la falta de esta obligación en la ley guatemalteca puede convertirse, a largo plazo, en un condicionante para la poca utilización de la ley de acceso. Si bien es cierto que los medios de comunicación y otro tipo de actores sociales pueden favorecer la creación de una cultura de transparencia, el Estado también debe aportar su propia parte en esta labor.

La oposición a aprobar la ley no significó que los legados autoritarios, en este caso, perdieran su esencia como tales. Más que perder una guerra, parece que perdieron una batalla, sin embargo, lograron una especie de reivindicación en su empeño por condicionar el diseño de la norma.

Referencias bibliográficas

Ackerman, John y Sandoval, Irma (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Agüero, Felipe (1998), *Legacies of transitions: Institutionalization, the military and new democracies in South America*, Columbia University.

_____ (2004), *Autoritarian Legacies: the military role*, en Hite, C. y Cesarini, P., *Autoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana.

Alcántara, Manuel (1995), *De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre la democracia y mercado en América Latina*, en Alcántara Manuel y Crepo Ismael, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España.

Azuara, C., y Estrada, M., (S/A), *Reflexiones en torno a la clasificación de información*, Facultad de Derecho, UNAM, México.

Azurmendi, Ana (2002), *El derecho de acceso a la información y su implementación en España*, en el Curso en Maestría en Comunicación, Derecho de ac-

ceso a la información, experiencia comparada, Universidad Iberoamericana, México, D.F.

Banisar, David (2006), Freedom of Information around the World 2006. A global survey of Access to Government Informations Laws, Privacy International, disponible en www.privacyinternational.org

_____ (2004), Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World, Privacy International, disponible en www.privacyinternational.org

Becerra, Ricardo y Lujambio Alonzo (2006), ¿Por qué constitucionalizar?, en López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

Bobbio, Norberto, (2000), El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, Colombia.

_____ (1985), Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México.

Carbonell, Miguel (2006), El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, en López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

Collier, Ruth and Collier, David (1991), Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America, Princeton University Press.

Colomer, Josep (1998), La transición a la democracia: el modelo español, Anagrama, Barcelona.

Crespo, Ismael (1995), ¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?, en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael, Los límites de la consolidación democrática en América Latina, Universidad de Salamanca, España.

- Crespo, Ismael y Filgueira, Fernando (1993), La intervención de las fuerzas armadas en la política latinoamericana, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 80, abril-junio.
- De la Vega, Pedro (1985), El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional, *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, Madrid.
- Domínguez, Luis Alberto (2006), El acceso a la información pública en los municipios en México, en López-Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México.
- Escobedo, Juan Francisco (2006), Obstáculos fundacionales a la información pública estatal, en López-Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México.
- Fernández, Severiano (1997), El derecho de acceso a los documentos administrativos, Editorial Marcial Pons, Madrid.
- Garretón, Manuel (1991), La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990, *Foro Internacional*, Vol. 32, No. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México.
- _____ (1996), Los derechos humanos en los procesos de democratización, en Jelin, E., y Hershberg, E., *Construir la democracia: Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Garzón, Ernesto (2005), Lo íntimo, lo privado y lo público. Cuadernos de Transparencia, No. 6, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México.
- Gómez, Perla (2007), El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, en Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México.

Gómez, P. y Villanueva, Ernesto (2007), Indicadores de Transparencia y Reforma del artículo 6to. Constitucional, Trust For The Americas, México.

Goodin, Robert (2003), Teoría del Diseño Institucional, Gedisa, Barcelona.

Gramajo, S., (2003), El Derecho de Acceso a la Información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala, DOSES-SEDEM, Guatemala.

_____ (2005 A), Anteproyectos de ley de acceso a la información pública, una lectura desde sus virtudes y carencias, Ponencia. Seminario sobre Acceso a la Información Pública en Centro América y República Dominicana; Diálogo Interamericano; República Dominicana.

_____ (2005 B), Acceso a la Información en Guatemala, la experiencia de un proyecto desde la sociedad civil; Ponencia; Encuentro Centroamericano de Facultades de Comunicación: Sociedad, Democracia y Acceso a la Información. Universidad Centroamericana Simeón Cañas, San Salvador.

_____ (2006 A), Perspectivas de la sociedad civil sobre el acceso a la información pública, Ponencia. Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza, mesa de Transparencia y Auditoría Social. Presidencia de la República, Guatemala.

_____ (2006 B), Acceso a la Información Pública: Guatemala a paso de tortuga; Revista Sala de Redacción, vol. 35, año 3, febrero; Asociación DOSES, Guatemala.

Guerrero, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia (2006), La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales, en López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

Hite, Catherine y Cesarini, Paola (2004), Introducing the Concept of Authoritarian Legacies, en Hite, C. y Cesarini, P., Authoritarian Legacies

and Democracy in Latin America and Southern Europe, University of Notre Dame Press, Indiana.

Hite, Catherine y Morlino, Leonardo (2004), Problematizing the links between Authoritarian Legacies and “good” Democracy, en Hite, C. y Cesarini, P., Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe, University of Notre Dame Press, Indiana.

Izaguirre Ojeda, Ramón (2007), El derecho de acceso a la información en México: la experiencia estatal de Guanajuato, en Villanueva, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.

López-Ayllón, Sergio (2006), La constitucionalización del derecho a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

López-Ayllón, S., y Posada, A. (2004), Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada, CIDE-IFAI, México.

Marván, María (2007), Reflexiones a dos años de vigencia del derecho de acceso a la información pública en México, en Villanueva, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.

Mazzuca, Sebastián (2002), ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina, Araucaria, primer semestre, año/vol. 4, No. 7, Universidad de Sevilla, España.

Mendel, Toby (2007), Access to information: the existing State of affaire around the world, en Villanueva, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.

Merino, Mauricio (2006), Muchas políticas y un solo derecho, en López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

Munck, Gerardo, (2002), Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos, Revista de Ciencias Sociales, No. 164, vol. 41, enero-marzo, Argentina.

_____ (1994), Democratic transitions in comparative perspective, Comparative Politics, Vol. 26, No. 3, april.

Nava, Salvador (2006), El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, en López-Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México.

Open Society (2006), Transparency & Silence, A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, Open Society Institute, New York.

Pérez Cepeda, María (2007), El derecho de acceso a la información en México: la experiencia estatal, en Villanueva, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.

Pereira Anthony y Ungar, Mark (2004), The persistence of the Mano Dura: Authoritarian legacies and policing in Brazil and the southern cone, en Hite, C. y Cesarini, P., Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe, University of Notre Dame Press, Indiana.

Posadas, Alejandro (2006), El estado del arte de la corrupción, Laboratorio de documentación y análisis de la corrupción y transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, en www.iis.unam.mx.

- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México.
- Rodríguez, Jesús, (2004), *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, No. 4, IFAI, México.
- Rustow, Dankwart (1970), *Transitions to democracy*, Comparative Politics, Vol. 2, No. 2, april, University Chicago Press.
- Schedler, Andreas (1999), *Conceptualizing Accountability*, en Schedler, A., *et. al.*, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*; Boulder, Colorado; Lynne Rienner Publishers, pp: 13-28.
- _____ (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, No. 3, IFAI, México.
- Sneel, Rick (2007), *Using comparative studies to improve freedom of information analysis. Insights form Australia, Canada and New Zealand*, en Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México.
- Vega, David (2007), *El derecho de acceso a la información en México: la experiencia federal*, en Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México.
- Villanueva, Ernesto (2006), *El derecho de acceso de información en el mundo*, UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados, México.
- Villanueva, Ernesto (2008), *Derecho de la Información. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, Editorial Quipus; Quito, Ecuador.
- Zaldívar, Ángel (2006), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Porrúa, México.

Diagnóstico sobre la publicación de la información de oficio en las páginas electrónicas del Organismo Ejecutivo²⁰

Licda. Gabriela Avila

-
20. Este texto es parte de la investigación para obtener el grado de licenciatura, la cual fue asesorada por el doctor Silvio Gramajo. Cfr. Avila, Gabriela (2010), El nivel de cumplimiento de los sujetos obligados del Organismo Ejecutivo de la República de Guatemala en relación con la Información de Oficio que deben publicar según la Ley de Acceso a la Información Pública, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Introducción

El derecho de acceso a la información pública cobra cada vez más relevancia debido a los beneficios sociales que genera, entre otros, mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer la confianza entre gobernantes y gobernados/as.

En abril de 2009, Guatemala entró al grupo de casi 90²¹ países que cuentan con una herramienta legal que garantice el acceso a la información pública, luego de más de ocho años de discusiones. El objetivo del presente trabajo ha sido verificar si los sujetos obligados del Organismo Ejecutivo (OE) cumplen con la Ley de Acceso a la Información Pública, respecto a la publicación de la información de oficio, en sus portales electrónicos, tal y como lo establece el Decreto 57-2008 en sus artículos 10 y 11.

El estudio se circunscribe a la revisión de las páginas electrónicas porque, como herramienta tecnológica, representan facilidad de acceso y responden también a los principios de gratuidad, celeridad y sencillez establecidos en la ley.

De esa cuenta, se revisaron las páginas electrónicas de los 41 sujetos obligados del OE²², para verificar si cumplían con su obligación de publicar

21. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. 2009. México. Dirección de Asuntos Internacionales. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

22. *Organigrama del Sector Público de la Oficina Nacional de Servicio Civil* (agosto 2008), última versión existente al momento de realizado el acceso a las páginas electrónicas.

la información establecida en dichos artículos, tomando en cuenta el principio de que a mayor porcentaje de publicación, mayor nivel de cumplimiento a la ley y, por ende, más transparencia y respeto al derecho de acceso a información pública.

Por medio de una tabla de cotejo se le otorgó valor a cada uno de los elementos conformados por los artículos 10 y 11 de la ley, estableciendo así el porcentaje de información publicada y, por lo tanto, el nivel de cumplimiento de cada institución. Estos resultados fueron complementados con entrevistas realizadas a las personas encargadas de las Unidades de Información de las instancias que resultaron con mayores y menores niveles de cumplimiento.

Una de las principales conclusiones es que a nivel institucional se vienen realizando esfuerzos, incluso de manera previa a la entrada en vigencia de la ley, lo cual es positivo. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos, pareciera que no todas las dependencias gozan del mismo apoyo institucional, lo que se traduce en bajos niveles de cumplimiento. En este sentido, las que obtuvieron menores puntajes son las dedicadas a temas ambientales y de desarrollo de los pueblos indígenas.

Contar con la ley representa un avance hacia una sociedad en donde se promueva la democracia y la demanda de acceso a la información, y donde se respeten los principios de transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas. Sin embargo, no basta con tener el instrumento legal o la información dentro de las páginas electrónicas y los archivos de las instituciones, si los sujetos obligados no generan espacios de información y educación dirigidos a la ciudadanía para que conozcan este derecho y la herramienta legal que lo respalda y garantiza.

Sin duda crear una cultura de respeto al derecho de acceso a la información es un camino largo, sobre todo en un Estado que durante décadas ha favorecido el secretismo y las prácticas de engorrosa burocracia, factores arraigados dentro de muchas oficinas públicas.

Verificación de la información pública

Entre la segunda semana de octubre y la primera de diciembre de 2009 se revisaron las páginas electrónicas de los 41 sujetos obligados establecidos en el Organigrama de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC (2008), para verificar la publicación de la información de oficio, siendo éstos:

1. Presidencia de la República
No tiene página electrónica
2. Vicepresidencia de Guatemala
www.vicepresidencia.gob.gt
3. Ministerio de Relaciones Exteriores
www.minex.gob.gt
4. Ministerio de Gobernación
www.mingob.gob.gt
5. Ministerio de la Defensa Nacional
www.mindef.mil.gt
6. Ministerio de Finanzas Públicas
www.minfin.gob.gt
7. Ministerio de Educación
www.mineduc.gob.gt
8. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
www.minsalud.gob.gt
9. Ministerio de Trabajo y Previsión Social
www.mintrabajo.gob.gt
10. Ministerio de Economía
www.mineco.gob.gt
11. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
www.maga.gob.gt
12. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
www.civ.gob.gt

13. Ministerio de Energía y Minas
www.mem.gob.gt
14. Ministerio de Cultura y Deportes
www.mdc.gob.gt
15. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
www.marn.gob.gt
16. Secretaría Privada de la Presidencia
www.secretariaprivada.gob.gt
17. Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
www.scep.gob.gt
18. Secretaría de Comunicación Social
www.guatemala.gob.gt
19. Secretaría General de la Presidencia
www.sgp.gob.gt
20. Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
www.sie.gob.gt
21. Secretaría General de Planificación y Programación
www.segeplan.gob.gt
22. Secretaría de la Paz
www.sepaz.gob.gt
23. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
www.concyt.gob.gt
24. Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
www.saas.gob.gt
25. Secretaría de Asuntos Agrarios
www.saa.gob.gt
26. Secretaría Presidencial de la Mujer
www.seprem.gob.gt
27. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
www.sesan.gob.gt

28. Secretaría de Bienestar Social
www.sbs.gob.gt
29. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
www.seccatid.gob.gt
30. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
www.sosep.gob.gt
31. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán
www.amsa.gob.gt
32. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Atitlán
No tiene página electrónica
33. Comisión Presidencial en Materia de Derechos Humanos
www.copredek.gob.gt
34. Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala.
www.codisra.gob.gt
35. Consejo Nacional de la Juventud
www.conjuve.gob.gt
36. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
www.conred.gob.gt
37. Junta Nacional de Servicio Civil
No tiene página electrónica
38. Oficina Nacional de Servicio Civil
www.onsec.gob.gt
39. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
www.fodigua.gob.gt
40. Fondo Nacional para la Paz
www.fonapaz.gob.gt
41. Defensoría de la Mujer Indígena
www.demi.gob.gt

Para realizar un estudio más exacto se tomaron en cuenta cada uno de los elementos que componen cada inciso de los artículos 10 y 11. Así, el artículo 10 del Decreto 57-2008, y sus 29 incisos, se convirtieron en 82 elementos; y el artículo 11 y sus 3 incisos, en ocho. De igual manera, también se otorgó valor al botón de la Ley de Acceso a la Información Pública dentro de las páginas electrónicas, factor importante ya que facilita la ubicación de la información de oficio.

De esta manera, se procedió a revisar el contenido de las páginas electrónicas mediante una tabla de cotejo en la que se desplegaron de manera vertical los 41 sujetos obligados, y de manera horizontal, los artículos 10 y 11, constituidos en 90 elementos, más el botón de acceso a la información que contiene la página.

En el caso de la información que no fue publicada, porque la misma no corresponde de acuerdo a la naturaleza de la institución, es decir que “no aplica” (N/A), no se le otorgó valor alguno, y al finalizar la revisión, esta fue restada del total de información constituida en los 91 elementos (T). Así, el puntaje que resultó de la suma de la información publicada (S), se dividió dentro del total de información pública pertinente a cada institución que de acuerdo a su naturaleza sí aplicaba publicar (A), y ya sin incluirse la que no aplicaba (N/A). Teniendo el porcentaje de publicación (P), se determinó el nivel de cumplimiento (N).

Para un mejor entendimiento se incluyen las fórmulas utilizadas durante la revisión de las páginas electrónicas, con la finalidad de obtener el porcentaje de publicación y el nivel de cumplimiento.

$$T - N/A = A$$

$$S / A = P = N$$

Para fines descriptivos, los resultados obtenidos se clasificaron en cinco niveles de cumplimiento de acuerdo al puntaje, siendo estos:

De 100 a 81% de información publicada:	alto nivel de cumplimiento
De 80 a 61% de información publicada:	mediano nivel de cumplimiento
De 60 a 41% de información publicada:	bajo nivel de cumplimiento
De 40 a 21% de información publicada:	muy bajo nivel de cumplimiento
De 20 a 0% de información publicada:	nulo nivel de cumplimiento

Luego de obtener el porcentaje de publicación, o nivel de cumplimiento, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los encargados de las Unidades de Información de las cuatro instituciones del Organismo Ejecutivo que obtuvieron el menor puntaje, así como a los de las cinco instituciones que obtuvieron mayor puntaje, incluido el de la Presidencia de la República para conocer las razones por las cuales, siendo la máxima autoridad del Organismo Ejecutivo, no cuenta con una página específica que agrupe la información pública de oficio.

Resultados agrídulces

Los resultados obtenidos demuestran que casi la mitad de las instituciones cumplen satisfactoriamente con la Ley de Acceso a la Información Pública, específicamente en la publicación de la información de oficio. Sin embargo, hay algunas con muy bajos niveles de publicación y, en el peor de los casos, hay otras que incluso no cuentan con página electrónica.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por cada institución, luego de la revisión de sus páginas electrónicas a más de seis meses después de que entrara en vigencia el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, en abril de 2009.

No.	Institución del Organismo Ejecutivo evaluada	Porcentaje de Publicación	Nivel de Cumplimiento
1	Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN)	95.77%	Alto
2	Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)	94.73%	Alto
3	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)	91.80%	Alto
4	Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)	86.11%	Alto
5	Vicepresidencia de la República	85.07%	Alto
6	Secretaría General de la Presidencia	84.48%	Alto
7	Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)	83.60%	Alto
8	Ministerio de Gobernación (MINGOB)	83.33%	Alto
9	Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN)	79.66%	Mediano
10	Ministerio de Educación (MINEDUC)	79.00%	Mediano
11	Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF)	78.87%	Mediano
12	Ministerio de Economía (MINECO)	77.27%	Mediano
13	Ministerio de Salud (MSPAS)	75.00%	Mediano
14	Secretaría de Bienestar Social (SBS)	74.60%	Mediano
15	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV)	69.13%	Mediano
16	Ministerio de Cultura y Deportes (MCD)	68.49%	Mediano
17	Comisión Presidencial en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)	65.07%	Mediano
18	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	65%	Mediano
19	Secretaría de Comunicación Social (SCSPR)	64.81%	Mediano
20	Ministerio de Energía y Minas (MEM)	62.33%	Mediano
21	Secretaría de la Paz (SEPAZ)	59.70%	Bajo
22	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	54.41%	Bajo

23	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)	53.96%	Bajo
24	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS)	53.22%	Bajo
25	Secretaría Privada de la Presidencia	54.71%	Bajo
26	Ministerio de Trabajo	52.11%	Bajo
27	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)	50%	Bajo
28	Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)	42.50%	Bajo
29	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Acciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID)	38.09%	Muy bajo
30	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)	36.11%	Muy bajo
31	Junta Nacional de Servicio Civil*	35.18%	Muy bajo
32	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA)	33.89%	Muy bajo
33	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)	33.89%	Muy bajo
34	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	28.35%	Muy bajo
35	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Amatitlán (AMSA)	17.46%	Nulo
36	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)	14.28%	Nulo
37	Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)	0.11%	Nulo
38	Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Atilán (AMSCLAE)*	0.07%	Nulo
39	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)	0.07%	Nulo
40	Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)	0.03%	Nulo
41	Presidencia de la República	0.00%	Nulo

* Instituciones que no cuentan con página electrónica y que, por ende, fueron visitadas para verificar y revisar la información por medio de la consulta directa.

Para contar con una idea más exacta de los niveles de cumplimiento, se incluyen los resultados porcentuales:

- Alto nivel de cumplimiento: 8 instituciones = 19.5%
- Mediano nivel de cumplimiento: 12 instituciones = 29%
- Bajo nivel de cumplimiento: 8 instituciones = 19.5%
- Muy bajo nivel de cumplimiento: 6 instituciones = 14%
- Nulo nivel de cumplimiento: 7 instituciones = 17%

El cumplimiento de la ley a nivel global por parte del Organismo Ejecutivo es de 54%, lo que, de acuerdo al rango manejado durante la investigación, estipula un bajo nivel.

Apoyo institucional y conocimiento de la ley, factores determinantes para su cumplimiento

Durante la actual administración se han realizado esfuerzos y acciones encaminados a fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública. Una de las más significativas a nivel institucional es la creación, en el mes de agosto de 2008, del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación del Ministerio de Finanzas Públicas.

Asimismo, el Vicepresidente, Rafael Espada, se ha convertido en el funcionario público más involucrado en el tema de la transparencia y el combate a la corrupción. Desde el 2008 se celebran en Guatemala, por iniciativa de la Vicepresidencia, el Día Internacional del Combate a la Corrupción y el Día Nacional de la Transparencia, en los que se impulsa el Premio a la Transparencia, el cual es entregado por sus méritos y trabajo transparente a empresas y entidades del Organismo Ejecutivo (únicamente ministerios y secretarías)²³.

23. <http://www.vicepresidencia.gob.gt/v2/content/transparencia>

Otra acción importante es el intercambio de experiencias con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México (IFAI), a través del cual representantes de la Vicepresidencia, del Ministerio de Finanzas y de la sociedad civil organizada realizaron varias visitas a México con la finalidad de conocer el trabajo del IFAI y de alcanzar acuerdos de cooperación técnica para la puesta en marcha de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala²⁴.

Esta experiencia fue de gran utilidad para que a finales del año 2008 se creara un equipo impulsor responsable de la capacitación para las instituciones del Organismo Ejecutivo, señala Carlos Melgar, encargado de la Unidad de Información del MINFIN. En este mismo sentido, en un documento titulado “Logros y avances en transparencia registrados por la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Vicepresidencia de la República de Guatemala, durante el año 2009” se enlista una serie de convenios alcanzados a nivel nacional e internacional²⁵.

De igual forma vale la pena tomar en cuenta el trabajo que se realizó en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (CNS). De acuerdo con Gramajo (2010), esta Secretaría planteó un proyecto con la finalidad de acompañar en el proceso de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública, a las dependencias que integran el Consejo Nacional de Seguridad (MINGOB, MINDEF, MINEX, SIE y la SAAS). Entre otros proyectos, se trabajó un documento enfocado a los criterios necesarios para reservar información cumpliendo a cabalidad con el artículo 26 de la ley (prueba de daño), es decir, fundamentar la clasificación de reserva y todos aquellos elementos que la doctrina y la experiencia comparada han generado en cada una de las causales más conocidas como seguridad interna, seguridad exterior, inteligencia, entre otras.

24. <http://vicepresidencia.7allies.com/content/comisi%C3%B3n-t%C3%A9cnica-viaj%C3%B3-m%C3%A9xico>.

25. <http://www.vicepresidencia.gob.gt/v2/content/transparencia>.

Durante ese proceso, coordinado por Gramajo, también se trabajó otro documento que incluye los criterios para el uso, resguardo y sistematización de información, es decir, todo lo pertinente a los archivos. La falta de una legislación actual y acorde a los últimos requerimientos tecnológicos generó la necesidad de ir creando criterios de aplicación para el personal que trabaja en las unidades de archivos de las distintas dependencias. Tras varios meses de discusión, ambos documentos fueron validados por especialistas del IFAI²⁶.

A pesar de las acciones expuestas anteriormente, de las 41 instituciones evaluadas, sólo 8 (19.5%) cuentan con más del 80 por ciento de la información publicada en su página electrónica.

De acuerdo con Juan Luis Velásquez, asesor de la Secretaría Privada de la Vicepresidencia, el hecho de que el Vicepresidente de la República presidiera la función rectora y coordinadora de la temática de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CTCC), es una de las principales razones que permiten que tengan un alto nivel de cumplimiento en la publicación de la información pública de oficio, ya que se ha generado una cultura de rendición de cuentas a nivel institucional.

Al consultar a las personas responsables de la Unidad de Información de las instituciones que obtuvieron mayor nivel de publicación, se determinó que son varios los aspectos que influyen para que pueda cumplirse con el Decreto 57-2008. Tanto Julia Artiga, de SEGEPLAN, como Carlos Melgar, del MINFIN, coinciden en que el apoyo institucional es vital para el buen funcionamiento de las Unidades de Información y, por consiguiente, para dar cumplimiento a la ley, ya que al establecerse una posición e instrucción directa por parte de las máximas autoridades se va creando una cultura de transparencia y rendición de cuentas, rompiendo poco a poco los vicios de la burocracia.

26. Como parte del proyecto se validaron los dos documentos. Esta actividad estuvo a cargo de la Mtra. Lina Ornelas y la Licda. María Laura Castelazo, del IFAI de México.

Alejandra Herrera, de la SEPREM, expone que otro factor importante es el conocimiento que el personal de la Unidad de Información y de la institución en general, tenga acerca de la ley y de la obligación de cumplirla. Respecto a este tema, Artiga afirma que en SEGEPLAN permanecen en un constante proceso de capacitación.

Fijarse plazos a nivel interno también ha contribuido a cumplir con la norma. Esta es una práctica que se refleja en las páginas con mayor nivel de cumplimiento. Si bien la ley establece en su artículo 7 que los sujetos obligados deberán actualizar su información en no más de treinta días, después de producirse un cambio, en SEGEPLAN se determinó a nivel interno que la información debe ser actualizada entre la primera y segunda semanas del siguiente mes. “Acortamos el plazo porque creemos que la información es de entrega inmediata”, afirma Artiga.

Melgar, del MINFIN, explica que el primer lunes de cada mes, la información debe ser entregada por cada unidad y dirección responsable para que ésta sea actualizada en la página electrónica. Según Herrera, de la SEPREM, el día 15 de cada mes o el siguiente día hábil, las direcciones que generen información relacionada con los artículos 10 y 11, la trasladan en forma física y digital, debidamente clasificada y certificada por la persona responsable.

La entrega de la información a la Unidad por parte de los responsables en cada institución, en el plazo fijado a nivel interno, no es suficiente si no se cuenta con el soporte técnico del departamento de informática responsable, en la mayoría de los casos, de subir la información a las páginas electrónicas. De allí que todos los entrevistados mencionaran este aspecto como vital en todo el proceso. Según comentaron, muchas veces es durante este proceso cuando se suscita algún atraso. Como afirma Herrera, todos los involucrados deben conocer la complejidad de la ley para no incurrir en incumplimiento de los plazos.

Otro factor a considerar es la necesidad de mantener en orden y actualizados los sistemas de archivo en cada institución, ya que esto puede influir en la pronta

o tardía entrega de información. La sistematización y actualización constante no siempre están contempladas dentro de las oficinas públicas, factor que promueve una conducta lenta y el entrapamiento de procesos.

Falta de conocimiento e institucionalización = bajos niveles de cumplimiento

El hecho de que no se publique la información que por ley debiera estar incluida en las páginas electrónicas restringe el derecho a saber. De acuerdo con la tabla de resultados, puede notarse que los sujetos con menor puntaje son instituciones dedicadas a temas ambientales y de desarrollo de los pueblos indígenas.

En algunos casos ni siquiera se encontró un formato digital para realizar una solicitud, lo que coincide con lo establecido por Cepeda y Noriega (2004) quienes, ante resultados similares en un estudio efectuado en México, concluyeron en que pareciera que no hay un derecho a la información, sino que el Gobierno, al informar, actúa haciendo un favor a la ciudadanía. Asimismo, no se cumple el objeto de la ley que, entre otros elementos, dispone garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública (artículo 1). En este sentido, hay sujetos obligados como CONJUVE, en cuya página web sí existe el botón de transparencia pero, al ingresar, lo único que se encuentra es el documento que contiene el Decreto 57-2008. Ante esta situación, extraña que contando con la herramienta tecnológica no se cumpla la norma de publicar la información de oficio.

Luego de entrevistar a los encargados de la Unidad de Información de las instituciones con menores niveles de cumplimiento se puede determinar que la falta de personal y, en ocasiones, la rotación del mismo, no permite que se afiance la cultura de transparencia en la institución y que se incumpla la ley. Tal es el caso de Angélica Hernández, encargada de la Unidad de Información de FODIGUA, quien al momento de la entrevista llevaba tres meses de haber sido contratada

para atender la Dirección de Comunicación Estratégica, y 20 días de haberle sido asignada la atención a la Unidad, por lo que además de ser nueva en sus funciones dentro de dicha dirección, apenas se encuentran en la fase de sistematización de la información.

De igual manera, Pablo Méndez, de AMSA, expuso al momento de ser entrevistado que llevaba una semana como encargado de la Unidad de Información y cinco meses como Asistente de la Dirección de Comunicación Social, aunque no exista en dicha institución alguna persona que funja como Director, ni que esa dirección esté oficialmente estructurada dentro del organigrama de AMSA.

Como en la mayoría de los casos, también en estas dos instituciones es el área de Informática la encargada de administrar las páginas electrónicas y de actualizarlas. Sin embargo, por diversos factores, la recolección y actualización de la información pública de oficio no ha sido tratada como prioritaria.

De acuerdo con Julio Balconi, asesor específico de la Secretaría Ejecutiva de CONRED y encargado de la Unidad de Información, no han publicado cierta información debido a especificidades internas. Tal es el caso del presupuesto asignado y su ejecución, ya que consideran que no es pertinente publicarlo porque no está definido, debido a que en enero de 2009 fue autorizada la nueva organización de la entidad, lo que implicó el incremento de plazas. Un común denominador existente en estas tres instituciones es que las personas encargadas aseguran no haber recibido ningún tipo de capacitación respecto a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Sin el recurso tecnológico

Durante la revisión de las páginas electrónicas de sujetos del Organismo Ejecutivo, se determinó que tanto la Junta Nacional de Servicio Civil, como la AMSCLAE no contaban con página web. Tomando en cuenta que la ley establece en su artículo 10 que la información pública de oficio podrá ser consultada de manera directa o a través de las páginas electrónicas de cada sujeto obligado, se

hizo una excepción en estos dos casos para hacer la revisión a través de la consulta directa por medio de una visita a sus instalaciones, donde se estableció el puntaje de acuerdo a la información existente. De igual manera, ambas instituciones obtuvieron muy bajos niveles de cumplimiento.

¿Coincidencia o falta de atención?

A pesar de que Carlos Melgar, del MINFIN, asegure que las capacitaciones previas a la entrada en vigencia de la ley se dieron a todas las instituciones del Organismo Ejecutivo, en el Informe de la Vicepresidencia “Logros y avances en transparencia registrados por la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Vicepresidencia de la República de Guatemala, durante el año 2009”, se mencionan dentro del proceso de la implementación de la ley y autoevaluación al mes de octubre de 2009, sólo ministerios y secretarías. Si se toma en cuenta lo anterior y lo que se estableció respecto a que los sujetos con menores niveles de cumplimiento no son ni secretarías ni ministerios, no sería una ligereza pensar que se le dio prioridad a estas 26 instituciones durante todo el proceso previo y posterior a la entrada en vigencia de la ley.

Es importante recordar que en el presente trabajo de investigación se evaluaron 41 instituciones del Organismo Ejecutivo basadas en el Organigrama del Sector Público de la ONSEC, por lo que a simple manera de cotejo, se establece que dentro del informe de la Vicepresidencia no se toman en cuenta las siguientes instituciones: Presidencia, Vicepresidencia, COPREDEH, FONAPAZ, SECCATID, Junta Nacional de Servicio Civil, CODISRA, ONSEC, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, AMSA, CONRED, DEMI, AMSCLAE, FODIGUA y CONJUVE.

Sin sencillez ni celeridad

Cuando se planteó esta investigación, se había considerado a la Presidencia de la República como un sujeto obligado a estudiar. Sin embargo, durante el trabajo de campo se determinó que esta institución no cuenta con una página electró-

nica específica, ya que la mayoría de los puntos a evaluar se encuentran dispersos en otras secretarías, pero sin identificarse como tal.

Por ejemplo, todo lo relacionado con viajes y algunos asuntos administrativos, se encuentra dentro de la página de la Secretaría de Asuntos Administrativos (SAAS), incluso la nómina de empleados y servidores públicos de esta Secretaría está encabezada por el Presidente de la República. “Lo referente a proyectos, lo maneja la Secretaría General de la Presidencia; las agendas y el Programa Gobernando con la Gente, entre otros, la Secretaría Privada, por lo que el gasto que se generara de estas actividades, debe reflejarse en las páginas de dichas instituciones. También por medio de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia y la Vicepresidencia se canalizan actividades de la Presidencia”, señala Mildred Figueroa, encargada de la Unidad de Información de la SAAS.

Por este motivo, la Presidencia de la República aparece como la institución con menos puntuación y, por ende, con el menor nivel de cumplimiento al no ser posible revisar una página específica que indique cómo está dividida su información o que la aglutine en su totalidad. De esta manera, se dificulta fortalecer la relación de confianza entre gobierno y gobernados, uno de los objetivos del derecho de acceso a la información pública, como lo establece Villanueva (2006).

Durante el trabajo de campo se tuvo comunicación telefónica con Ronaldo Robles, Secretario de Comunicación Social de la Presidencia, para realizar una entrevista y determinar, entre otros aspectos, por qué la Presidencia no contaba con una página específica o bien, a la Unidad de Información de qué Secretaría Presidencial debía acudir una persona al momento de estar interesada en la información de oficio de la Presidencia. Robles afirmó que, como tal, la Presidencia no existe, sino que lo que existe es la figura del Presidente. Esta afirmación se contradice al revisar el organigrama del sector público de la ONSEC en donde la Presidencia de la República encabeza las instituciones del Organismo Ejecutivo.

Dentro de este contexto se hace referencia al Ministerio de Economía ya que, a pesar de haber obtenido un nivel medio de cumplimiento con un 77%, cuenta con aspectos que entranpan el libre acceso a la información pública en su poder. Al revisar su página electrónica se requiere llenar un formulario para solicitar la información relacionada a los numerales 3, 4 y 23 del artículo 10 y el numeral 2 del artículo 11 (directorio de empleados, salarios, auditorías y el listado de asesores con sus remuneraciones, respectivamente). Sin embargo, al intentar acceder al formulario, éste resulta no ser digital, por lo que no se pueden ingresar los datos solicitados. Esto obliga al usuario a imprimirlo y llevarlo directamente al ministerio.

Información clasificada, la excepción a la regla

Para que un país goce de su derecho a acceder a la información pública, la restricción a la misma debe ser la excepción y no la regla. Previo a la existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Constitución Política, en su artículo 30 limita el acceso a la información a asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Durante la revisión de las páginas electrónicas se pudo establecer que solamente los ministerios de Gobernación y de Defensa cuentan con información clasificada como reservada. Durante la evaluación también se les otorgó el punto a las instituciones que no publicaron información clasificada, ya que no es obligación clasificar si no existen las causales para ello. Los dos ministerios han colgado la clasificación de cinco documentos.

La información incumplida

Uno de los objetivos específicos de esta investigación era establecer qué información no fue publicada. Durante la revisión de las páginas electrónicas se determinó que los aspectos que en repetidas ocasiones no estaban publicados son los relacionados a los objetivos y resultados de los viajes realizados tanto

al interior como al exterior (numeral 12 del artículo 10 y 3 del artículo 11); los resultados de los objetivos y del plan operativo anual (numeral 5 del artículo 10); y la información sobre todas las contrataciones que se realizan a través de los procesos de cotización y licitación (numeral 20 del artículo 10).

Antes de que la ley entrara en vigencia se tenía la hipótesis de que las instituciones iban a resistirse a publicar los salarios de sus empleados (numeral 4 del artículo 10) por temer que esto atentara contra su integridad. Sin embargo, y contrario a esta creencia, la mayoría de sujetos obligados cumplió con su publicación. Melgar, del MINFIN, afirma que este tema fue un mito, y que en su momento fue consultado con especialistas del IFAI de México, quienes explicaron que, de acuerdo a su experiencia, habían establecido que la publicación de los salarios no tenía relación directa con un aumento de extorsiones o delitos de este tipo, situación que hasta el momento tampoco se ha determinado en Guatemala.

En este sentido, dentro del artículo 10 de la ley, algunos sujetos obligados publicaron en el punto 4 (número y nombre de los funcionarios públicos, empleados y asesores, incluyendo salarios) sólo el nombre de la plaza o cargo con el salario, pero no el nombre de la persona, lo que representa incumplimiento al no ser posible verificar cuánto devenga la persona mensualmente. En otros casos, el punto 3 (directorio de empleados incluyendo teléfono y correo electrónico oficiales) y el punto 4 se complementaban, ya que en el primero sí se colocaban los nombres y el puesto, y en el segundo sólo el puesto con el salario, por lo que en ese caso sí podía conocerse cuánto gana cada persona al hacer el cruce de información.

Con base en el artículo 7 que establece que los sujetos obligados deberán actualizar su información en no más de treinta días después de producirse un cambio, se procedió no sólo a tomar en cuenta que la información estuviera disponible, sino también actualizada, por lo que aunque tuviera la información, pero desactualizada, no se le otorgó el punto correspondiente. Por lo anterior, algunas instituciones obtuvieron bajo puntaje, principalmente por no tener actualizados

varios de los aspectos evaluados. En este sentido, se podrían mencionar los incisos 7, 8, 10 y 11, entre otros del artículo 10, sobre el presupuesto y sus modificaciones, la ejecución presupuestaria, procesos de cotización y licitación y la información sobre contrataciones de bienes y servicios, respectivamente, como los más recurrentes en este sentido.

Asimismo, en la mayoría de las páginas electrónicas consultadas, el listado de compras directas (numeral 22 del artículo 10), sí se publica, pero en vez de incluir el producto o servicio adquirido, muestra el nombre del proveedor, así como el monto. De esta manera no se puede saber en qué se invirtieron los fondos, por lo que se incumple con el principio de transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública. Ante esta situación, tampoco se brindaba el punto correspondiente.

Sin ponerse de acuerdo

En el caso de la publicación de los numerales 27 y 28 del artículo 10 se estableció que, a pesar de la preparación previa a la entrada en vigencia de la ley, no ha existido una homogeneización de criterios y cada quien lo interpreta a su manera. El inciso 27 se refiere al índice de la información debidamente clasificada y el 28 a los datos relacionados con la pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios a efecto de adecuar la prestación de los mismos. Ante este último, resulta incongruente que siendo Guatemala un país multiétnico, multilingüe y multicultural no exista una estandarización de criterios en este punto en particular.

Cuando no corresponde

Como se estableció anteriormente, hay información que por la naturaleza de cada sujeto obligado no le correspondía publicar, es decir, que “no aplica”. Los incisos del artículo 10 más recurrentes en este sentido fueron:

- 10, procesos de cotización de bienes
- 15, montos asignados, los criterios de acceso y los padrones de beneficiarios de los programas
- 16, información relacionada a los contratos, licencias o concesiones para el usufructo o explotación de bienes del Estado
- 17, listados de las empresas precalificadas para la ejecución de obras públicas
- 18, listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos
- 19, contratos de arrendamiento
- 21, destino total del ejercicio de los recursos de los fideicomisos constituidos con fondos públicos
- 24, entidades públicas o privadas de carácter internacional
- 25, entidades no gubernamentales o de carácter privado que manejen fondos públicos y
- 26, publicación, por lo menos una vez al año, y a través del diario oficial, de un informe sobre el archivo.

Mucha expectativa y falta de demanda

A manera de cierre, se considera importante, independientemente de los resultados, hacer notar que previamente a la entrada en vigencia de la ley, existía una gran expectativa sobre los niveles de solicitudes que recibirían y el impacto que tendría en la sociedad guatemalteca. Sin embargo, sucedió lo contrario. Tal es el caso que de acuerdo con Melgar, en el MINFIN esperaban 6 mil solicitudes durante el 2009 y en diciembre de ese año habían recibido solamente 394. No obstante, esta baja cantidad de solicitudes puede obedecer a que las instituciones públicas están cumpliendo con lo establecido en el artículo 10. Como señala Gramajo (2009), a mayor cantidad de información de oficio, menos solicitudes de acceso.

De ahí la importancia de que, además de publicar la información y tenerla disponible en los archivos, los sujetos obligados generen espacios de información y educación dirigidos a la ciudadanía para que conozca su derecho de acceder a la información pública, y que existe una herramienta legal que respalda y garantiza este derecho.

Es relevante tomar en cuenta que una persona informada podrá tomar mejores decisiones y, por ende, mejorar su calidad de vida. Esto se extiende al espacio público, ya que de acuerdo con Bustillos y Severino (s/f), al contar con más y mejor información, se goza de mayores probabilidades de participar e incidir en la toma de decisiones relacionadas a políticas públicas, lo cual mejora no sólo su entorno inmediato y privado, sino el colectivo.

Conclusiones

- Los meses que lleva en vigencia el Decreto 57-2008 no son suficientes para abrir totalmente las puertas de las oficinas públicas a la rendición de cuentas y a la transparencia, en un país como Guatemala, acostumbrado al secreto y a la burocracia.
- Hay avances significativos en el acceso a la información pública a nivel institucional, ya que se hacen esfuerzos para impulsar el cumplimiento de la ley y el combate a la corrupción.
- El apoyo institucional y la voluntad política son dos factores fundamentales para que el sujeto obligado cumpla con la ley, ya que de esto depende que exista una instrucción directa que establezca la necesidad de capacitaciones al personal para el conocimiento de esta norma y, por ende, de su cumplimiento.
- Las principales razones de incumplimiento al no publicar la información pública de oficio son la falta y rotación de personal. Esto se traduce en una

falta de institucionalización, lo que no permite que se afiance la cultura de transparencia y que por lo mismo, se incumpla la norma.

- La mayoría de las instituciones que obtuvieron menores niveles de cumplimiento son dependencias que se dedican a temas ambientales y de desarrollo de los pueblos indígenas.
- Un aspecto recurrente es la falta de información actualizada tras la generación de un cambio.
- No basta con tener disponible la información dentro de las páginas electrónicas y los archivos de las instituciones. Los sujetos obligados deben generar espacios de información y educación dirigidos a la ciudadanía para que conozcan su derecho de acceder a la información pública, y que existe una herramienta legal que respalda y garantiza este derecho.

Referencias bibliográficas

Cepeda, J., Noriega, G. (2004) Fundar. A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento. En *El Derecho de Acceso a la Información en México: Un diagnóstico de la sociedad* (pp. 67-89). México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Constitución Política de la República de Guatemala. Reformada por la Consulta Popular, Acuerdo Legislativo 18-93. Guatemala. 2007.

Gramajo, S. (2003). *El Derecho de Acceso a la Información. Análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*. (1era. Ed.) Guatemala: DOSES, SEDEM, con el apoyo de Norad.

_____ (2006) “Perspectivas de la sociedad civil sobre el Acceso a la Información Pública” en la Mesa de Transparencia y Auditoría Social,

durante el Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza.

_____ (2009). Un pasado que aún pesa: los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, FLACSO-México, Tesis.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008. Guatemala.

Organigrama del Sector Público. (2008). Oficina Nacional de Servicio Civil. Guatemala, Presidencia de la República de Guatemala.

Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. 2009. México. Dirección de Asuntos Internacionales. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Vicepresidencia de Guatemala. Consultado el 10 de diciembre de 2009 en la página de internet: <http://vicepresidencia.7allies.com/content/comisi%C3%B3n%20t%C3%A9cnica-viaje-m%C3%A9xico>.

Vicepresidencia de Guatemala. Consultado el 10 de diciembre de 2009 en la página de internet: <http://www.vicepresidencia.gob.gt/v2/content/transparencia>.

Villanueva, E. (2006) Derecho de Acceso a la Información en el Mundo. Miguel Ángel Porrúa. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

La calidad de respuestas de los sujetos obligados ante las solicitudes de acceso a la información pública²⁷

Vera Gutiérrez

27. Este texto es parte de la investigación –que es asesorada por el doctor Silvio Gramajo– para obtener el grado de licenciatura; cfr. Gutiérrez, Vera, “La calidad de respuestas de los sujetos obligados ante las solicitudes de acceso a la información pública”, Departamento de Ciencias de la Comunicación, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, tesis inédita.

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano y su garantía está regulada por el Decreto 57-2008. A su vez, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, creada en 1948, establece en su artículo 19 que la libertad de pensamiento también tutela el acceso a la información pública: “...este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras...”.

El ejercicio de este derecho no fue respetado por parte del Estado durante muchos años en Guatemala, de ahí que sea una nación con altos índices de corrupción y falta de transparencia, además de la práctica de la censura, el secreto y la desinformación. Ello generó la necesidad de establecer una ley que garantizara el derecho fundamental de libre acceso a la información, la cual fue aprobada el 23 de septiembre de 2008 y entró en vigencia el 21 de abril de 2009.

La Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala tiene por objeto “garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho de solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y los sujetos obligados por la presente ley”. (Artículo 1). Esta normativa cuenta con los principios de máxima publicidad, transparencia, gratuidad, sencillez y celeridad; además de procesos específicos y sanciones en caso de su incumplimiento.

La real vigencia e implementación de la ley no radica únicamente en el hecho de ser un instrumento técnica y jurídicamente adecuado²⁸. En este campo, hace falta más que eso. La buena voluntad de las entidades estatales es fundamen-

28. Para más información ver el texto de Gramajo, S.

tal en la generación de procesos dentro del entramado institucional, que permita desarrollar la normatividad necesaria que se requiere para echar a andar una legislación de esta naturaleza²⁹. También se requiere de la responsabilidad que tienen los sujetos obligados, entre ellos la pertinencia de las respuestas a las solicitudes.

El presente estudio se enfocó en realizar una medición de la calidad de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública en las distintas dependencias de los tres organismos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Ley de Acceso a la Información Pública establece ciertos requerimientos y procedimientos para que el sujeto obligado responda satisfactoriamente. De acuerdo con sus preceptos, los sujetos obligados deben mantener la información actualizada y disponible para cualquier solicitante. Existe información que la ley obliga mantener al día y ser accesible para consulta en forma directa o a través de medios electrónicos. Entre estos requisitos específicos se encuentran la estructura orgánica de las entidades, el directorio de empleados y servidores públicos, los nombres de funcionarios, misión y objetivos generales, presupuesto, informes mensuales de ejecución, procesos de cotización y licitación, inventario y obras en ejecución, entre otros.

Para que el proceso de respuesta se realice en forma efectiva, es necesaria la formación de Unidades de Información pública en cada entidad. Estas unidades deben designar a empleado(s) u órganos que se dedicarán específicamente a producir material informativo, y a mantenerlo actualizado y disponible. Entre sus tareas se encuentra recibir y tramitar las solicitudes, orientar al interesado, proporcionar la información o argumentar la negativa de respuesta, expedir copia simple o certificada, y coordinar, organizar, administrar, custodiar y sistematizar los archivos. Las Unidades de Información, pues, facilitarán el acceso a la información y velarán por la transparencia de una entidad, lo que beneficia tanto al solicitante como al Estado en cuanto a su organización.

29. Para más información ver el texto de Ávila, G.

De la solicitud de acceso...

La ley establece que el interesado, o sujeto activo, puede acudir a la Unidad de Información a presentar su solicitud en forma verbal, escrita o por la vía electrónica. El encargado de la unidad no podrá alegar incompetencia o falta de autorización.

Uno de los principios de la norma es la gratuidad. En este aspecto el Estado debe generar todos los mecanismos que tiene a su alcance para alcanzar este propósito. Solo en caso de que el solicitante necesitara copia de la información debe pagarla y habrá de regirse al criterio establecido en la ley. No obstante, se pretende que siempre se resguarde el principio de gratuidad. Pero además de ello, es importante no abandonar el criterio de que la información proporcionada debe ser legible y comprensible. De no ser así, el sujeto activo tiene derecho de rectificación, lo que significa que puede reclamar para que se le entregue correctamente.

La introducción de las nuevas tecnologías en el proceso de almacenamiento, ordenamiento y resguardo de la información ha permitido que la ley establezca que si la solicitud se hiciera a través de algún medio electrónico, los sujetos obligados deben garantizar que la información, de igual manera, sea fidedigna, legítima, actualizada y debe coincidir exactamente con los soportes físicos con que cuentan en los archivos. Los sujetos obligados adoptarán medidas de seguridad para que los contenidos sean enviados con certeza y conservarán constancia de las resoluciones originales.

El tiempo de respuesta no debe superar los diez días, pero en el caso de que el volumen o la extensión de la respuesta así lo justifique, el sujeto obligado podrá hacer una prórroga de hasta diez días más, siempre y cuando informe al solicitante respecto de dicho cambio, dos días antes de que venza el plazo inicial.

Ante una negativa de respuesta, el sujeto obligado debe entregar por escrito la explicación que contenga la inexistencia de la información y, o, la motiva-

ción de la información reservada, o confidencial así como el período de reserva. Para cualquier violación a la ley, en su capítulo 5 trata sobre responsabilidades y sanciones.

De esa cuenta, en esta investigación se ha planteado medir la calidad de la respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública en las dependencias de los tres organismos del Estado de Guatemala. A su vez, se buscó determinar si la respuesta fue entregada en el plazo establecido; verificar la disposición de ayuda por parte del sujeto obligado y la justificación en el caso de una negativa. Además, determinar si se efectuó cobro alguno al momento de entregar la respuesta; analizar si el contenido de la información recibida es legible, comprensible y completo, y determinar las razones expresadas ante una negativa al entregar la información.

Para ello, se realizaron solicitudes de acceso en 15 Unidades de Información de entidades del Organismo Ejecutivo (tres en cada una de ellas). Además, tres solicitudes al Legislativo e igual número al Judicial.

El proceso del presente estudio se realizó a través de una metodología mixta que combinó aspectos cualitativos y cuantitativos. Por el lado cuantitativo se elaboró un cuadro de cotejo en el cual se establecieron las unidades de análisis siguientes:

- a) Tiempo de respuesta
- b) Costo
- c) Prórroga y su justificación
- d) Disposición de ayuda del funcionario público o representante
- e) Contenido: claridad
- f) Contenido: extensión
- g) Negativas

Se decidió calificar con un punto el cumplimiento de cada una de estas, y cero cuando no se cumplió. Posteriormente se sumaron los resultados de las so-

licitudes y se dividieron entre el número de requerimientos planteados (3). El resultado permitió establecer por medio de una relación directamente proporcional que a mayor punteo, mayor cumplimiento, y viceversa. Para ello se establecieron las siguientes ponderaciones:

Punteo	Calidad de respuesta
0	Nula
0.1 - 3.9	Mala
4.0 - 5.9	Buena
6.0 - 7.0	Excelente

Por el lado cualitativo se utilizó la técnica de observación participante que propone Rosana Guber, para llevar a cabo registros sobre todos los datos del campo de estudio y facilitar el análisis de resultados. Según la autora, la observación participante consiste en observar sistemáticamente y controladamente todo aquello que acontece en torno del investigador, se tome parte o no de las actividades en cualquier grado que sea (Guber, R., 2004). Esto se hace a través de un diario de experiencias que detalla y sistematiza los acontecimientos, expresa una visión crítica y permite la participación activa del investigador. Los pasos para su elaboración son: explorar, describir y significar. De esa manera, los resultados muestran si los organismos principales del Estado tratan con legalidad los procesos y si realmente cumplen con el principio de máxima publicidad, el cual rige la ley y da sentido a la misma.

De los resultados de las solicitudes...

a) Organismo Ejecutivo y sus dependencias:

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

Solicitudes:

- a) Viáticos asignados en el 2009, solicitados vía electrónica
- b) Licitación pública durante 2009, solicitada ante la Unidad
- c) Detalle de los viáticos 2009, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	0	0
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	0	1	1	1	1	1
Total	3	2	3	3	3	2	2

Promedio: 6.00

La respuesta se recibió dentro del plazo que establece la ley y a través de un proceso formal en el que la Unidad de Información envió una carta al domicilio de la solicitante para confirmar la solicitud e indicar los pasos a seguir: “Se fija una cita en la dependencia, en el momento que la respuesta está lista se le notifica al interesado, y se le entrega en la biblioteca del lugar”. Sin embargo, en una de las tres solicitudes se hizo el intento de cobrar la respuesta debido a su extensión, hecho que viola el principio de gratuidad, puesto que “Solo se cobrarán los gastos de reproducción de la información” (Artículo 18). La solicitante exigió la gratuidad de información con base en ese artículo, las personas encargadas discutieron entre ellas y finalmente entregaron la respuesta sin cobrar. Esto evidencia que no existe plena conciencia de aplicar los principios de la ley y trabajar para su recta aplicación, ya que de no haber sido por la intervención de la solicitante se hubiera cobrado el servicio y quizá se hubiera instaurado una cultura de cobro que es totalmente incorrecta y como señala Gramajo (2009), se convierte en un elemento perverso contra la norma. Este fue el único sujeto que intentó cobrar. En los inicios de la implementación de la ley se pueden generar vicios provocados por la ignorancia o por una indebida interpretación.

En términos generales, se puede afirmar que todos los empleados que se vieron involucrados en el proceso cumplieron con su obligación y dieron buen trato a la solicitante. Un estudio que compara la ley entre países, llama a esa actitud “...proveer al ciudadano el derecho y las normas.” (McEntee, E., 2003). La pági-

na web de la entidad provee un enlace al portal electrónico de Guatecompras, el cual amplía la información requerida por el usuario.

Los puntos no se otorgaron a la entidad cuando la información ofrecida no aclaró toda la duda. La información brindada sobre viáticos es pobre, no hay detalle ni razón de los viajes; al solicitar una ampliación de la información, no se obtuvo respuesta alguna. El resultado final califica a esta dependencia con excelente calidad de respuesta. Sin embargo, es necesario que los representantes aclaren todas las dudas del solicitante, sin excusa alguna, a través de todos los medios que ofrece. La información debe ser clara y completa, de lo contrario se viola el derecho que trata la norma del contenido.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)

Solicitudes:

- a) Distribución del presupuesto asignado al Fondo Social de Solidaridad, solicitado ante la Unidad
- b) Distribución del presupuesto asignado al Fondo Social de Solidaridad, solicitado vía electrónica
- c) Nombre de empresas a las que se les pagaría a través de los bonos del tesoro a causa de la deuda que contrajo el Ministerio y monto específico, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	0	1	0	0	0	0	0
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	2	3	2	2	2	2	2

Promedio: 5.00

Como puede apreciarse, el puntaje promedio de calidad de respuesta es bueno. Las solicitudes realizadas directamente en la Unidad fueron resueltas en forma clara porque se obtuvo la información requerida, exacta, ordenada y con buena presentación. En la ocasión que se pidió extensión y detalle sobre la ejecución del monto brindado por los bonos del tesoro, se obtuvo la respuesta incluso con información adicional y de utilidad. La actitud del sujeto obligado en el cumplimiento de la norma fortalece la transparencia, y esto coadyuva a lo que Gramajo (2005) llama “consolidación de la democracia”, ya que evidencia interés para rendir cuentas al usuario y le garantiza su derecho de acceso a la información pública.

La segunda solicitud fue la causa por la cual se redujo el promedio de calificación, porque incumplió una normativa de la información de oficio. Se solicitó por vía electrónica la forma de distribución del monto asignado en presupuesto de ingresos y egresos asignado al Fondo Social de Solidaridad, pero no fue entregada. Esta negativa incumple el artículo 39 de la ley que reza: “La información publicada en los sistemas de información electrónicos, entre otros, deberá coincidir exactamente con los sistemas de administración...”.

Por otro lado, a pesar de que la calidad de respuesta fue buena, se debe subrayar que en dicha dependencia los empleados ignoran la existencia de la Unidad de Acceso a la Información, con excepción del responsable de la misma. Esta situación dificultó que la usuaria localizara la oficina, la cual encontró por casualidad. Esto hace dudar sobre la aplicación de la ley, ya que ni siquiera el mismo personal la conoce. Según Azurmendi (2001), es deber de los comunicadores hacerlo ver al resto de los ciudadanos. Pero por otra parte, la ley nombra sujeto obligado a la entidad en sí, y por lo tanto a todo el que debe rendir cuentas “...y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos...” (Artículo 6).

Así que esta dependencia debería dar a conocer a sus empleados la ubicación de la Unidad.

Ministerio de Cultura y Deportes

Solicitudes:

- a) Porcentaje del presupuesto designado al Conservatorio Nacional de Música, solicitado vía electrónica
- b) Becas al exterior incluidas dentro de ese presupuesto, solicitadas ante la Unidad
- c) Porcentaje del presupuesto designado a cada dirección cultural, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas respuesta
a)	0	1	0	0	0	0	0
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	0	1
Total	2	3	2	2	2	1	2

Promedio: 4.67

La primera solicitud, hecha a través del portal electrónico del ministerio, bajó considerablemente el promedio de la calificación, ya que no se obtuvo respuesta. Este ministerio cumple con el artículo que dicta especificaciones sobre los sistemas de información electrónicos: “Los sujetos obligados establecerán como vía de acceso a la información pública, entre otros, sistemas de información electrónicos” (Artículo 39).

En el medio electrónico se presenta dentro de la información de oficio su ejecución presupuestaria, pero no se especifica el monto asignado a las artes. Para aclarar la duda se envió una solicitud específica y directa a través del formulario que el sujeto obligado ofrece en línea, en este caso se inquirió respecto del rubro de la música; no se obtuvo respuesta a pesar de que la interesada presionó a la entidad en varias ocasiones.

En cambio, las solicitudes hechas en las instalaciones físicas sí fueron respondidas a tiempo y de manera gratuita. Hubo excelente disposición por parte de los empleados que atienden la Unidad de Acceso a la Información, además de buena imagen debido al orden y la atención.

La segunda respuesta fue atendida con precisión, detalle (por lo tanto de bastante extensión), y en el tiempo establecido por la ley.

En cuanto a la última respuesta, en vez de brindar la ejecución presupuestaria por cada área cultural, se ofreció el presupuesto general. Por ello se pidió una especificación de la información, pues de esa manera se sabría la cantidad a invertir en el área específica. El sujeto obligado se disculpó, aceptó que habían cometido un error y lo enmendó enviando los datos actualizados, con lo cual se cumple lo que dicta el artículo 7: “Los sujetos obligados deberán actualizar su información en un plazo no mayor de treinta días...”. Así que en la evaluación no se vio afectada la actualización de datos sino el indicador de extensión de contenido.

Ministerio de Economía (MINECO)

Solicitudes:

- a) Informe sobre ejecución de gastos, solicitado vía electrónica
- b) Estadísticas sobre los precios de la canasta básica durante el 2009, solicitadas ante la Unidad
- c) Plan de estabilización de la economía 2010, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	3	3	3	3	3	3	3

Promedio: 7.00

La calidad de respuesta de esta dependencia es excelente pues cumple todos los requerimientos de la ley. La disposición del sujeto obligado es impecable, coopera a través de cualquier vía y busca soluciones para todo tipo de solicitud. La primera solicitud realizada a través del sistema electrónico iba acompañada de dudas acerca de ciertos términos. La respuesta fue recibida de inmediato y completa; dos días después fue enviado otro correo electrónico con información que, según el sujeto obligado, complementaría la anterior, ambas acompañadas de: “Si tiene alguna otra inquietud, por favor no dude en comunicarse conmigo al...”. Esto demuestra su interés por ser lo más diligente posible, tal como indica Valverde (2003), es una actitud que genera seguridad, “...permite transparentar la gestión pública y fortalece la confianza en las instituciones públicas.” (Valverde, M., 2003).

Las otras solicitudes también fueron resueltas en forma eficiente. Los encargados se esforzaron en conseguir las respuestas de inmediato, sin embargo explicaron que los archivos no se encontraban a mano pero tratarían de conseguirlo lo más pronto posible, y así fue. A pesar de que se solicitaron los precios de la canasta básica de 2009, la información entregada contenía datos desde el 2001, y todo un plan gubernamental para aclarar la forma en que el ministerio se propone estabilizar la economía del país, lo que enriqueció aún más la respuesta. Por lo tanto, el contenido de la información es claro en todo sentido y su extensión totalmente pertinente. Esto implica que el sujeto obligado tiene el compromiso de responder a toda solicitud y lo cumple.

Ministerio de Educación (MINEDUC)

Solicitudes:

- a) Nombre de los beneficiarios de becas, solicitado vía electrónica
- b) Nombre de los beneficiarios de becas en lugares específicos, solicitado ante la Unidad
- c) Nombre de establecimientos beneficiados a través de subsidios, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	0	1	0	0	0	0	0
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	0	1
Total	2	3	2	2	2	1	2

Promedio: 4.67

Esta dependencia no responde a través de medios electrónicos. Los datos publicados en la página web relativos al tema de la solicitud no son específicos ni claros. Por este motivo la investigadora acudió a la Unidad de Información en donde sí encontró disposición total de ayuda, incluso se le explicó cada paso del procedimiento. Tras recibir la solicitud, el empleado explicó que la información requerida era muy extensa y que no contaban con suficiente presupuesto para imprimirla; sin embargo, sugirió a la solicitante llevar una memoria USB (por sus siglas en inglés: *Universal Serial Bus*) para transferir la información completa. Esto demuestra que, a pesar de la escasez de recursos, hay interés en entregar la información. De acuerdo con la ley “Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo los costos de la entrega de información...” (Artículo 18). En este caso, el sujeto obligado no se justificó en limitaciones, sino buscó la manera de cumplir. “Evidencia de garantía: cualquier tipo de información, cualquier individuo y no deben haber restricciones en cuanto a razones.” (Roling, S., 2007).

La respuesta fue entregada puntualmente, incluso antes del límite establecido por la ley. De esa forma refleja interés por ser eficiente y por agradar al usuario mediante un servicio ágil. Los datos proporcionados eran legibles y claros y se entregaron de manera gratuita.

No obstante, una de las solicitudes presentó un fallo: no se detallaron los requerimientos, sino se ofrecieron datos generales. Esa fue la razón del punto perdido en la evaluación de solicitudes directas. Es cierto que la información fue entregada conforme a los requerimientos de la ley, con excepción del indicador de extensión de contenido. Sin embargo, como este mismo problema se ha presentado en varias solicitudes a distintas dependencias, esto podría significar que hay un fallo en la extensión de la información. Si los datos entregados no aclaran la duda concreta del solicitante, ¿de qué sirve haber realizado una consulta específica?

Gramajo (2005), entre otros autores, sugiere: “Para que se cumplan todos los principios, es necesario establecer sanciones lógicas y obligatorias...”. Esto significa que la ley debería ampliar especificaciones en cada requerimiento para aclarar límites, y detallar aún más su capítulo 5, Responsabilidades y Sanciones, con el fin de generar otros tipos de sanción.

Ministerio de Energía y Minas (MENEM)

Solicitudes:

- a) Información sobre mantenimiento de equipo (vehículos), solicitada vía electrónica
- b) Comportamiento del búnker durante 2009, solicitado ante la Unidad
- c) Consecuencias de la inversión en la planta Chixoy en las tarifas al consumidor, solicitadas ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	0	0	1
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	3	3	3	3	2	2	3

Promedio: 6.33

El MENEM ofrece una respuesta de excelente calidad y de eficiencia en la Unidad de Información. La primera solicitud presentada personalmente ante la Unidad fue atendida con celeridad y en equipo, lo cual permitió que en tres minutos la consulta fuera completada, con lo cual se da cumplimiento al artículo 3. Aproximadamente una hora y media después, la solicitante recibió una llamada en la que se le indicó que no se le ofrecía resultado con respecto a la tercera consulta, puesto que esa información no corresponde a ese ministerio; no obstante, se le refirió a la institución responsable, con los datos pertinentes, y con ello se confirmó la justificación ante la negativa.

La baja en su calificación es consecuencia de la falta de claridad que se ejerce a través de medios electrónicos. La solicitud en cuestión fue acerca del mantenimiento de vehículos. La información de oficio publicada en el sitio web muestra un rubro de mantenimiento el cual no especifica automotores, a pesar de que el ministerio cuenta con sesenta y ocho vehículos. La opacidad en este tipo de reportes causa dudas al solicitante ya que los sujetos obligados deben presentar la información de forma más clara.

Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

Solicitudes:

- a) Viáticos de enero a septiembre de 2009, solicitados por vía electrónica
- b) Inventario de muebles e inmuebles, solicitado ante la Unidad
- c) Detalle de viáticos 2009, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	0	0
c)	1	1	1	1	1	0	0
Total	3	3	3	3	3	1	1

Promedio: 5.67

La buena calidad de respuesta se determinó con base en la puntualidad de la entrega, a la disposición del sujeto obligado por cooperar, y al contenido claro. La solución a la primera solicitud se encuentra publicada en el portal electrónico, justo como indica la ley, facilitando la respuesta a los usuarios a través de medios electrónicos, tal como sugiere Valverde (2003), "...las nuevas tecnologías proporcionan una eficaz protección jurídica de la verdad en la información y deberían aplicarse facilitando procesos".

Para obtener mayor detalle sobre los viáticos, se recurrió a la Unidad de Información. La persona responsable de dicha Unidad mostró disposición y la información entregada fue precisa, tal y como había sido solicitada. De cualquier manera, es necesario que todos los ciudadanos estén conscientes de que el acceso a la información pública es un derecho, no un capricho, y por tanto las solicitudes deben ser atendidas formalmente. "...esta conceptualización pone en juego el poderoso discurso de derechos y las expectativas asociadas con derechos." (Mendel, T., 2003).

En la segunda solicitud se requirió información sobre obras ejecutadas por esta dependencia. En la información de oficio se indica que actualmente no se ejecuta ninguna obra. Esto provocó duda sobre los proyectos ejecutados antes del 2009, así que se solicitó información acerca de éstas, pero no se obtuvo respuesta. Por ese motivo la solicitud de ampliación de la respuesta no cubrió las expectativas, ni hubo justificación para no entregar la información.

Uno de los principales logros de una ley de acceso a la información es hacer pública toda la información referida al uso de fondos del Estado. En el caso opuesto, el objetivo de la ley no tendría valor y el problema de desinformación persistiría, tal como el estudio mencionado en un artículo periodístico guatemalteco, "La investigación determinó que sólo cuatro de cada diez personas que solicitaban información pública eran atendidas positivamente..." (Pérez, L., 2008).

Ministerio de Gobernación (MINGOB)

Solicitudes:

- a) Descripción de cargos de la PNC y sus funciones, solicitada por vía electrónica
- b) Gasto en armamento 2008 y 2009, solicitado ante la Unidad
- c) Presupuesto para armamento 2010, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	3	3	3	3	3	3	3

Promedio: 7.00

El excelente puntaje de esta dependencia se debe a que la Unidad de Información presenta al ciudadano las opciones de ingresar al medio electrónico allí mismo o plantear la consulta directamente. En el portal se encuentra publicada toda la información de oficio que exige la ley. Los empleados muestran disposición para guiar y colaborar con el solicitante, tanto en el caso de las dudas que surgen como en el de la entrega de formularios para nuevas consultas. El procedimiento que realizan demuestra que hay planificación para solucionar las consultas, con lo que se cumple lo estipulado en el artículo 51: “Los sujetos obligados deberán establecer programas de actualización permanente a sus servidores públicos en materia del derecho de acceso a la información pública...”.

A diferencia de otras dependencias que justificaron no tener aprobado el presupuesto para el ejercicio 2010, ésta sí lo brindó con la posibilidad de rectificación en caso de cambio oficial, con lo cual se cumple lo establecido en el artículo 11:

“...debe hacer pública como mínimo la siguiente: 1. El ejercicio de su presupuesto asignado por ministerio...”.

Ministerio de Defensa Nacional

Solicitudes:

- a) Viáticos 2009, solicitados por vía electrónica
- b) Listado de las obligaciones de los soldados en tiempos de paz, solicitado ante la Unidad
- c) Inversión anual adicional al salario de cada soldado, solicitada ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	0	1	0	0
b)	1	1	1	0	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	3	3	3	1	3	2	2

Promedio: 5.67

La buena calidad de la información que se evidencia en esta entidad fue generada porque las respuestas fueron entregadas en el tiempo estipulado, gratuitamente, y con buen contenido. Al solicitar los viáticos de todo el año 2009 vía electrónica, se observó que solo se publican los de un mes antes; no obtuvo respuesta para conseguir los del resto de ese año, por tanto la información está incompleta y no satisface la necesidad del solicitante. “Todo acceso a la información pública se realizará a petición del interesado...” (Artículo 41).

En la Unidad de Información los encargados muestran poco interés y amabilidad. La expresión de la persona que ayudaba a redactar la solicitud no reflejaba actitud de servicio. Sin embargo, el resultado final nada tuvo que ver con el proceso de solicitud. La respuesta fue inmediata, ordenada y clara. La información mostraba orden, rangos según jerarquía y listado de obligaciones. Luego de dos

días en los que no se recogió la respuesta, el personal del ministerio llamó para conocer cuál era el motivo de no haberla retirado. Este hecho evidencia el interés institucional para entregar la información, además de entregar la resolución por escrito, como indica el artículo 45 ofreciendo certeza de entrega de información. “A toda solicitud de información pública deberá recaer una solución por escrito.” (Artículo 45).

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

Solicitudes:

- a) Significado de dos renglones en un informe, solicitado vía electrónica
- b) Motivo de los viajes de enero a septiembre 2009, solicitado ante la Unidad
- c) Formas de subsidio a inmigrantes guatemaltecos al ser deportados, solicitadas ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	0	1	0	0	0	0	0
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	0	1	1	1	1	1	1
Total	1	3	2	2	2	2	2

Promedio: 4.67

La vía para consultas electrónicas no es atendida, a pesar de que el portal de la entidad permite establecer un contacto entre el sujeto activo y el obligado. Inmediatamente después de enviar la solicitud, se recibió un correo electrónico confirmando la recepción y notificando que se le daría seguimiento al caso. Sin embargo, no fue así; es más, nunca se obtuvo respuesta, y por esa razón bajó el promedio de calificación total. Esto implica que el solicitante pierda confianza en el interés del sujeto obligado por cumplir la ley y por aclarar las inquietudes del ciudadano.

El resto del puntaje elevó el promedio porque la atención por parte de quien representa al sujeto obligado evidencia esmero y disposición. A la primera consulta le buscó solución de inmediato, se tomó tiempo para explicar los resultados, preguntó si se deseaba una copia de la respuesta y la brindó sin costo alguno. Para la segunda, pidió el tiempo de prórroga que establece la ley. A pesar de ello, violó el tiempo de respuesta reglamentario: “Presentada y admitida la solicitud, la Unidad de Información donde se presentó, debe emitir una resolución dentro de los diez días siguientes...” (Artículo 42). La representante indicó que el plazo vencido se debió a que quien tiene a cargo la información requerida no se encontraba en el país. Sin embargo, el artículo 43 de la ley indica que “...el plazo de la respuesta a que se refiere la presente ley se podrá ampliar hasta diez días más, debiendo ponerlo en conocimiento del interesado...”.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

Solicitudes:

- Cantidad gastada en Abate y bombas de riego durante 2009, solicitada por vía electrónica
- Cantidad gastada en Abate y bombas de riego durante 2009 (rectificación), solicitada ante la Unidad
- Inversión en remodelación de un laboratorio específico, solicitada ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	0	1	1	1	1	0	0
b)	0	1	1	1	1	1	0
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	1	3	3	3	3	2	1

Promedio: 5.33

El alto puntaje de la entidad se debe a que respondió todas las solicitudes en forma clara, además la atención del sujeto obligado fue constante. El problema de los puntos perdidos radica en que no se respeta el tiempo límite de entrega de respuesta. Cuando se cuestiona al respecto, la dependencia se disculpa pero no da razón del atraso sino insiste en que no tardará en entregarla. El punto aquí no es negociar, es evaluar si cumple o no las exigencias de la ley.

La respuesta a la primera consulta llegó cuarenta y tres días después de haber sido solicitada. Esta acción viola por completo el tiempo que la ley establece, por lo que debería existir algún tipo de penalización tal como señala el artículo 61: “Todo funcionario público, servidor público o cualquier persona que infrinja las disposiciones de la presente ley, estarán sujetos a la aplicación de sanciones administrativas o penales,...”.

En el caso de recurrir directamente a la Unidad es sorprendente cómo la atención y respuesta son totalmente distintas en comparación con el servicio a través de los medios electrónicos. La disposición, atención y respuesta del personal de la Unidad es total. La información fue entregada puntualmente, completa, detallada y sin costo. Sin embargo, la diferencia entre ambas solicitudes, es decir el que una respuesta no coincida con la otra (ya que en la primera no poseían la información y en la segunda la entregaran de inmediato), implica una violación de la ley, tal como señala el artículo 39: “La información publicada en los sistemas de información electrónicos, entre otros, deberá coincidir exactamente con los sistemas de administración...”.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB)

Solicitudes:

- a) Estadísticas sobre el desempleo 2009, solicitadas vía electrónica
- b) Plan para estabilizar el ámbito laboral en 2010, solicitada ante la Unidad
- c) Estadísticas sobre el desempleo 2009, solicitadas ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	0	1	1	0	0
b)	1	1	0	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	0	0
Total	3	3	1	3	3	1	1

Promedio: 5.00

Las estadísticas sobre desempleo fueron buscadas en la página web que maneja la Unidad de Información. Debido a que ese contenido no se encontró, se solicitó una rectificación, puesto que esa información es pertinente a la actividad principal del ministerio. Ésta no fue atendida y tampoco se justificó la negativa, lo cual constituye un problema de aplicación de la norma. Sin embargo, ante este problema se utilizó el recurso de la rectificación el cual, como señala Benito (2001), “puede convertirse en el primer procedimiento judicial que se inicie utilizando las nuevas tecnologías”. Según este autor, el derecho de rectificación garantiza la confianza de los ciudadanos en la sociedad de la información.

Al realizar la misma solicitud, pero directamente a la Unidad de Información, se brindó información sobre el empleo, pero no sobre el desempleo, y no se justificó la omisión en ese caso. La explicación del MINTRAB es que este ministerio no levanta estadísticas y que el Instituto Nacional de Estadística tampoco lo ha hecho. La respuesta merece cuestionar a la entidad y especialmente en torno a si está o no obligada a procesar esta información.

La dependencia tampoco entregó el plan para estabilizar el ámbito laboral para el 2010, justificando que la consulta se realizó durante 2009 y que el Congreso aún no lo había aprobado. La justificación es válida porque la gestión de aprobación se encuentra en manos del Organismo Legislativo, de todas formas cumplió con su responsabilidad al entregar el plan de gobierno para resolver esa problemática.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

Solicitudes:

- a) Salario del Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, solicitado por vía electrónica
- b) Salario de los asesores del Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, solicitado ante la Unidad
- c) Presupuesto 2010 para protección de la Selva Tropical de Petén, solicitado ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	0	1	1	1	1
Total	3	3	2	3	3	3	3

Promedio: 6.67

La puntuación obtenida fue casi la máxima. La solicitud realizada a través del medio electrónico fue respondida a tiempo, sin costo, clara y completa. Al momento de solicitar en forma directa, la respuesta se obtuvo con las mismas características. En el MARN la solicitud fue atendida por una persona ajena a la Unidad, quien respondió de forma adecuada. Esto confirma lo que apunta Valverde M. (2003): “El derecho al acceso a la información pública ayuda a elevar el nivel de exigencia a los servidores públicos.”

A excepción de la baja calificación para la prórroga de la tercera respuesta, las solicitudes fueron contestadas en forma eficiente. En la última solicitud se justificó el atraso en la entrega de la información con la falta de aprobación del presupuesto por parte del Organismo Legislativo. Se indicó que, una vez fuera aprobado por el Congreso, la información estaría disponible.

Secretaría de la Paz (SEPAZ)

Solicitudes:

- a) Nombres de las ONG a las que les ha trasladado fondos, solicitados vía electrónica
- b) Nombre de los proyectos ejecutados por cada ONG, solicitados ante la Unidad
- c) Acuerdos de paz, solicitados ante la Unidad

Solicitud	Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	1	1
c)	1	1	1	1	1	1	1
Total	3	3	3	3	3	3	3

Promedio: 7.00

La excelente calidad de respuesta de SEPAZ es consecuencia de que todas las solicitudes planteadas fueron respondidas a tiempo, sin cobro alguno, con el contenido correcto y claro, y con disposición excelente del funcionario para colaborar. Se concluye que cumple 100 por ciento con los requerimientos de la normativa: “El fin de la ley es la transparencia y rendición de cuentas para explicar a la sociedad las acciones públicas y responsabilizarse por las mismas” (Gramajo, S., 2005). Obtener respuestas con eficiencia y alta calidad en cuanto a contenido transmite confianza al solicitante y sugiere transparencia.

En las ocasiones en las que se asistió a la Unidad se observó a más personas interesadas en obtener información, y con base en la observación, se concluye que el trato para el resto de usuarios mantuvo los mismos niveles de eficiencia. En la consulta sobre los Acuerdos de Paz, se ofreció un libro con descripción y

análisis de cada uno de ellos, y se otorgó de forma gratuita. Esta manera de rendir cuentas cumple con el principio de máxima publicidad, "...toda información en posesión de cualquier sujeto obligado, es pública" (Artículo 9). Además la entidad demostró legalidad durante todo el procedimiento para proporcionar la información, justo como describe un editorial de *elPeriódico* al referirse al acceso a la información: "...es un derecho inherente a la sociedad misma... Nuestra Constitución no solamente reconoce que la información estatal es pública, sino que también garantiza el libre acceso a las fuentes de información en el sector público." (*elPeriódico*, 2008).

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)

Originalmente esta dependencia fue contemplada dentro de la muestra seleccionada y se plantearon las siguientes solicitudes:

- a) Gastos específicos del reporte de ejecución de gastos, solicitados por vía electrónica
- b) Nombre y descripción de los proyectos ejecutados por la Organización No Gubernamental (ONG) con que trabajan, solicitados ante la Unidad
- c) Números de cédula de los beneficiarios de uno de los programas ejecutados en 2009, solicitados ante la Unidad

No obstante, debido a las dificultades que se suscitaron a lo largo del proceso del planteamiento de la solicitud y de la respuesta, se decidió dejarla afuera del conteo ya que era difícil evaluarla desde esa perspectiva. Sin embargo, se considera importante dar cuenta de la experiencia para evidenciar los retos y desafíos que esta dependencia debe enfrentar en este segundo año de implementación de la ley.

La solicitante revisó el portal de internet y de ahí surgió la duda sobre la ejecución presupuestaria, así que se planteó una solicitud vía electrónica. La respuesta obtenida hacía referencia a que la información estaba en manos de otra institución. Esto generó muchas dudas ya que la información administrativa y

presupuestaria corresponde a cada sujeto que ejerce el gasto, por ello se acudió a la Unidad de Información.

Ya en las instalaciones de la dependencia se establecieron algunas circunstancias, tales como la prohibición a ingresar por parte de los solicitantes, así como la falta de una persona que atendiera la solicitud de acceso. Esto incluso hace dudar acerca de que la SOSEP cuente realmente con una Unidad de Información y, por ende, si se cumple con lo preceptuado en la ley: “El titular de cada sujeto obligado debe designar al servidor público, empleado u órgano interno que fungirá como Unidad de Información, debiendo tener un enlace en todas las oficinas o dependencias que el sujeto obligado tenga ubicadas a nivel nacional” (Artículo 19).

Finalmente la solicitud fue atendida en una banca de la recepción por una persona ajena a la unidad. Se solicitó de forma verbal el nombre, los proyectos que ejecuta la ONG y el respectivo monto. Se respondió diciendo que “ningún empleado allí tiene conocimiento sobre ello” y que toda duda debía ser planteada ante la ONG. Luego el empleado solamente mostró un papel con nombres de los proyectos ejecutados. Este caso demuestra un total desconocimiento de los principios que tutela la ley. Además, todos los entes estatales están en la obligación de aportar los datos de contratos que realizan con entidades, ya sea públicas, privadas o extranjeras, sin que medie solicitud alguna, sino forma parte de las obligaciones de transparencia o información de oficio.

La informalidad de esta respuesta provocó que se planteara otra solicitud, no obstante la persona que atendía se excusó de entregar el formulario aduciendo que esa información se podía consultar en internet. Esto provocó una discusión entre ambos, ya que la empleada sostenía su postura y la solicitante había confirmado la inexistencia de la información en la página de internet. Ante esta situación y ante la informalidad de las respuestas obtenidas se puede concluir que la SOSEP incumple con lo establecido en la ley, especialmente lo referido a la constitución y propósitos de las Unidades de Información (Artículo 20).

Uno de los principales retos que implica la implementación de una ley de acceso es el desarrollo de toda su normatividad, entre ella, todo lo concerniente al diseño del entramado institucional de las unidades de información, los procesos internos que contemplen tiempos de búsqueda y entrega de respuestas, así como lo relacionado con los archivos. También es importante que sea fortalecido el capital humano en lo relativo a la formación y capacitación de los principios de la ley, especialmente lo relativo a la máxima publicidad y transparencia.

Total Organismo Ejecutivo

Debido a su entramado institucional, el Organismo Ejecutivo fue analizado en varias de sus dependencias, razón por la cual se hace necesario obtener un promedio por cada una de las unidades de análisis y luego uno general que permita encontrar comparaciones con los otros organismos del Estado.

Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta
2.5	2.93	2.42	2.57	2.64	2	2.14

Promedio Total Organismo Ejecutivo: 5.73

b) Organismo Legislativo (Congreso de la República)

Solicitudes:

- a) Viáticos 2009, solicitados por vía electrónica
- b) Ingresos de los integrantes de la Junta Directiva del Congreso, solicitados ante la Unidad
- c) Ingresos de los integrantes de la Junta Directiva del Congreso (rectificación por error), solicitados ante la Unidad

Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	1	1	1
b)	1	1	1	1	1	0	1
c)	0	1	1	1	1	1	1
Total	2	3	3	3	3	2	3

Promedio: 6.33

El puntaje indica excelente calidad de respuesta, ponderación que se acumula desde el momento en que se ingresó a la Unidad de Información. Es un ambiente agradable, amplio y ordenado. La solicitud se atendió al instante, se informó sobre el servicio electrónico, sobre la forma de utilizarlo. Se ofreció un documento y no se cobró por la reproducción del mismo. Por lo tanto, esta Unidad cumplió con los requerimientos de tiempo, costo, disposición del sujeto obligado y claridad de contenido.

En la respuesta de la segunda solicitud se cometió el error de no entregar la información solicitada (ingresos de los integrantes de la Junta Directiva del Congreso). En su lugar se entregaron los datos de ingresos de los diputados en general.

Para solucionar el problema se solicitó rectificación de la respuesta. Se obtuvo una disculpa inmediata y la información requerida. Sin embargo, sobrepasaron el tiempo límite establecido en la ley.

c) Organismo Judicial (OJ)

Solicitudes:

- Definición de renglones en la ejecución presupuestaria 2009, solicitada por vía electrónica
- Detalle de viáticos 2008, solicitado ante la Unidad
- Despliegue de las querrelas de Alfonso Portillo Cabrera y descripción del proceso actual, solicitado ante la Unidad

Tiempo	Costo	Prórroga y justificación	Disposición del funcionario	Contenido Claridad	Contenido Extensión	Negativas de respuesta	Negativas de respuesta
a)	1	1	1	1	0	0	1
b)	1	1	1	0	1	1	1
c)	1	1	1	0	1	1	1
Total	3	3	3	1	2	2	3

Promedio: 5.33

La respuesta a través de sistemas electrónicos fue recibida a tiempo y acompañada de la debida resolución, lo que coincide con la normativa de acceso a la información: “A toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito...Quienes solicitaren información pública tendrán derecho a que ésta sea proporcionada por escrito o a recibirla a su elección por cualquier otro medio...” (Artículo 45). Aún así hubo dudas que no fueron aclaradas, y la información no se extendió para determinar la consulta concreta. Estas carencias bajaron el promedio del cumplimiento, lo cual hace necesario que se atiendan las consultas electrónicas con mayor esmero.

La puntuación cero en el indicador titulado “disposición” se debe a que en la Unidad no se manifestó interés en atender la solicitud. La recepcionista indicó cómo encontrar la Unidad de Información. Al localizarla, la persona responsable no buscó la información sino que mandó a la solicitante a buscarla en otra dependencia. La ley es clara al establecer que “la persona de la Unidad de Información que reciba la solicitud no puede alegar incompetencia o falta de autorización para recibirla, debiendo obligadamente, bajo su responsabilidad, remitirla inmediatamente a quien corresponda” (Artículo 38). Tras una búsqueda infructuosa la solicitante volvió a la Unidad y exigió que le proporcionaran la información. Fue hasta que la solicitante exigió de forma vehemente la información cuando el encargado brindó un formulario para entregar la respuesta en el plazo de diez

días, aduciendo que el sistema electrónico no funcionaba. No obstante, minutos después el responsable indicó que ya tenía la respuesta y que la imprimiría. Finalmente la respuesta fue entregada.

La solicitante pidió además datos sobre el tratamiento actual del caso Portillo pero el sujeto obligado dijo que la ley no permite hacerlo público hasta que éste quede resuelto. Esta justificación es aceptable puesto que la ley establece esos datos como información reservada, "...5. Los expedientes judiciales en tanto no hayan causado ejecutoria..." (Artículo 23). Se puede concluir que los empleados están capacitados tal y como indica la ley, pero no hay voluntad de colaboración.

A manera de epílogo...

La puntuación que obtuvieron los tres organismos del Estado en promedio y con base en las cifras que calificaron las distintas unidades de análisis, es de 5.79 sobre 7. Esto significa que la calidad de respuesta es buena. Las entidades evaluadas cumplieron con la mayor parte de indicadores y con una adecuada atención al público.

Las puntuaciones corresponden a los requisitos que los sujetos obligados o que sus representantes cumplieron tal y como lo indica la ley; esto se refiere a la buena atención, la intención por brindar la información solicitada, el conocimiento de la ley, la clara respuesta y la justificación ante la negativa de respuesta. En el caso opuesto, los puntos que hicieron falta se deben a la falta de capacidad por parte de las autoridades para rendir cuentas a los ciudadanos, a una posible poca voluntad política en aplicar los principios de la norma, a un sistema ineficiente de resguardo de información y a la poca diligencia en sus obligaciones.

Es necesario mencionar que hubo casos extremos que afectaron el promedio. Los ministerios de Economía y de Gobernación, así como la Secretaría de la Paz obtuvieron la calificación perfecta, 7 puntos. Esto significa que cumplieron con

todos los principios de la ley y con todos los parámetros para una buena respuesta, lo que refleja transparencia.

Si bien la Ley de Acceso a la Información Pública no tiene un año de vigencia, la calidad de respuesta de los organismos del Estado es relativamente buena. A pesar de las limitaciones que presenta el Estado en su entramado institucional, cumple con los requerimientos de la norma y parece que va en la vía de la transparencia.

Sin embargo, ante algunas circunstancias, es recomendable que se inicie una discusión para establecer la necesidad de proponer sanciones más específicas en el Decreto 57-2008, puesto que no todas las dependencias cumplen con los requisitos de buen contenido de información, ni justificaron varias negativas de respuesta. Es el solicitante quien debe exigir que se le entregue la información pública que necesita, y el sujeto obligado quien respete el principio de máxima publicidad. De ser así, es posible que los tres organismos del Estado de Guatemala generen excelente calidad de respuesta y transparencia.

Uno de los principales hallazgos que se desprenden de este estudio es que en este segundo año de la implementación de la ley debe incentivarse a las instituciones a impulsar y mejorar los sistemas electrónicos para responder a las solicitudes. Esto implicaría mejorar los portales de transparencia a los que hace referencia el texto de Avila, G. (2009) y capacitar a los funcionarios públicos en la importancia de atender los portales electrónicos que, en algunos casos, ofrecen el contacto entre sujeto activo y sujeto obligado. Los medios electrónicos son canales ideales para la gratuidad, celeridad y máxima publicidad, sin embargo, no se les explota en ese sentido. Hace falta desarrollar una cultura de servicio en esa dirección, ya que el servicio a través de internet dista mucho de ser tan efectivo como ocurre en las Unidades físicas de Información.

Esto también permitiría impulsar la discusión sobre una normativa de Archivos en los distintos organismos del Estado. Los procesos de resguardo, clasificación

y ordenación de información son un imperativo para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala.

Referencias bibliográficas

Acción Ciudadana. (2003). *Módulo para educandos: transparencia y corrupción en sistema de justicia de Guatemala*. Guatemala: Autor.

Acción Ciudadana. (2007). *Manual de acceso a la información para funcionarios públicos*. Guatemala: Autor.

Acción Ciudadana. (2008). *Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala*. Guatemala: Autor.

Azurmendi, Ana. (2001). *Derecho de la información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*. Guatemala: Eunsa.

Avila, G. (2010), El nivel de cumplimiento de los sujetos obligados del Organismo Ejecutivo de la República de Guatemala en relación a la Información de Oficio que deben publicar según la Ley de Acceso a la Información Pública, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.

Benito, José M. (2001). *La universalización del acceso a la información en el derecho de rectificación*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Asamblea General de las Naciones Unidas. Autor. Artículo 19.

elPeriódico. *Acceso a la Información Pública*. Sección Editorial 21 de enero de 2008.

Gramajo, Silvio R. (2003). *El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*. México: Universidad Iberoamericana.

- Gramajo, Silvio R. (2005). *Anteproyectos de ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala: una lectura desde sus virtudes y carencias*. Guatemala: Autor.
- Gramajo, Silvio R. (2005). *Perspectivas de la sociedad civil sobre el Acceso a la Información Pública*. Guatemala: Autor.
- Gramajo, Silvio R. (2009). *Un pasado que aún pesa: los legados autoritarios imprimen su huella en la ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala*. FLACSO-México, México. Tesis inédita.
- Guber, Rosana. (2004). *El Salvaje Metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós, Argentina.
- McEntee, Aileen. (2003). *Las Leyes del Derecho a la Información de los Estados Unidos y México: Estudio Comparado*. México: Departamento de Comunicación, DHCS, EGADE, ITESM, Campus Monterrey.
- Mendel, Toby. (2003). *Libertad de Información: Inspección legal comparativa*. India: UNESCO.
- Roling, Sebastian. (2007). *Transparencia y Acceso a la Información en Sudáfrica*. Estados Unidos: University of Cape Town.
- Valverde, Miguel A. (2003). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*. México: Ibid.

Cultura de transparencia: cinco vídeos para promocionar la Ley de Acceso a la Información Pública¹

Daniel Borrayo

-
1. Este texto es un resumen de los resultados preliminares del proyecto de tesis “Campaña de Comunicación Social para la Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala”, para obtener el grado de licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.



Por primera vez en su historia republicana, Guatemala cuenta con una ley de Acceso a la Información Pública, la cual fue aprobada el 23 de septiembre de 2008 y entró en vigencia el 21 de abril de 2009. La ley es una herramienta que resguarda principios que fortalecen la democracia, pues están relacionados con el ejercicio del poder. En la Constitución Política de la República de Guatemala se manifiesta que la soberanía radica en el pueblo, el cual la delega para su ejercicio en los organismos del Estado y añade que ningún funcionario, empleado público ni persona alguna es superior a la ley, con lo cual se deduce que los funcionarios y empleados estatales son simples depositarios del poder que emana del pueblo.

Teniendo en cuenta lo señalado conviene recordar que, según la doctrina y en el Decreto 57-2008, que da vida a dicha norma, la información en poder del Estado es pública y éste es solamente su guardián, además se garantiza el acceso a la información como un derecho humano.

Por ello, es necesario que se establezcan procesos legales para la entrega de la información a toda persona, sin discriminación alguna. La experiencia comparada ha demostrado que no basta únicamente con una norma que establezca dichos procedimientos, sino que es necesario garantizar otros principios como los de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

Según Gramajo (2003: 95), "...la transparencia no es sólo un elemento que proviene de la voluntad del poder público, sino se ha convertido en una exigencia por parte de los ciudadanos, quienes están interesados en ejercer su derecho con-

trolador sobre el uso de los recursos que ellos proveen al Estado”. Esto significa que la correcta aplicación de la ley fortalecerá el sistema democrático a través de la transparencia, lo que hace imperativo divulgarla y promoverla dentro de la sociedad.

La ley establece una serie de acciones que deben realizarse en ese sentido. Entre ellas, mandata a las autoridades educativas a que se incluya el tema del derecho de acceso a la información en el currículo de estudios de los niveles primario, medio y superior, según el artículo 50. Por otra parte, los sujetos obligados deberán de establecer programas de actualización de sus servidores públicos en esta materia y otras relacionadas, según el artículo 51. Una de las falencias de la norma, como establece Gramajo en su análisis de la ley es que, en comparación con otras legislaciones, el apartado de cultura de transparencia quedó muy acotado.

Otras normas obligan al gobierno y sus instituciones a crear, favorecer y fortalecer una cultura de transparencia que acompañe el proceso de implementación e institucionalización de la ley, a través de todos los medios posibles.

El presente trabajo surgió a partir de la idea de aportar en este sentido. Por ello, la investigación tiene el propósito de desarrollar una campaña que enseñe, eduque y promueva la ley, a través de cinco *spots* televisivos, de 60 segundos de duración cada uno. Los mensajes abordan los principios que salvaguardan esta normativa, además de brindar información sobre los procedimientos que la ciudadanía tiene a su alcance para acceder a documentos en manos del Estado.

La campaña va dirigida a la población universitaria y los mensajes fueron validados entre estudiantes de las carreras de Ciencias de la Comunicación y Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, así como por expertos en acceso a la información y televisión.

La razón de dirigirla al estudiantado de nivel superior fue para que los futuros profesionales del país se conviertan en agentes de cambio desde las aulas y sean una generación involucrada en la creación de la anhelada cultura de trans-

parencia. Los vídeos tienen el propósito de ser un vehículo impulsor del uso de la ley, ya que ésta es una herramienta poderosa para la adquisición y gestión de conocimiento.

Se decidió producir material audiovisual debido a la convicción de que éste impacta simultáneamente los sentidos de la vista y el oído, lo que permite que en cuestión de segundos el cerebro humano procese más información. Además es meritorio recordar que uno de los principales vehículos de la comunicación política es la televisión.

Para la producción de los mensajes se elaboró un diagnóstico que generara insumos para verificar el conocimiento de la ley dentro del estudiantado en general. Luego se determinaron los públicos objetivos, así como el concepto comunicativo de la campaña. Con esa información, se procedió a elaborar los vídeos, los cuales fueron validados a través de una herramienta específica.

El producto de esta campaña se entregará a la Dirección de Comunicaciones de la Universidad Rafael Landívar y a la Dirección de Sedes Regionales de la misma para que el material sea proyectado en diversas actividades de la institución. Además se propone promocionar y publicar este material en la página web de la universidad (www.url.edu.gt).

A continuación, se describe brevemente cada uno de los mensajes audiovisuales producidos, los cuales acompañan este trabajo en formato DVD.

Objeto de la ley: Ante la falta de conocimiento en general del derecho de acceso y la ley que lo garantiza, se produjo un mensaje que contiene información general sobre esta norma. Explica su objeto y su uso.

Fomento de una cultura de transparencia: La producción de este vídeo pretende demostrar cómo la mayoría de jóvenes guatemaltecos desconocen la ley y sus características. El objetivo principal del mensaje es crear conciencia sobre la necesidad de conocer y ejercer este derecho.

Cultura de transparencia: Este *spot* contiene información sobre la necesidad de incluir contenidos sobre una cultura de transparencia en el currículo de estudios de los diferentes niveles educativos. Tiene como finalidad educar al docente, a los directivos y a los estudiantes.

La ley como derecho: Se trata de un mensaje que establece la diferencia entre el pasado y el presente teniendo como punto de inflexión la vigencia de la ley. La primera parte contiene información e imágenes que denotan los vicios del pasado guatemalteco en materia de transparencia. La segunda, muestra los beneficios a partir de la ley.

Transparencia: Mediante un manejo creativo de la información, la música y los movimientos de cámara, se produce un mensaje que permite comprender el significado de la transparencia y su importancia en el fortalecimiento del sistema democrático.