

Ver para creer

La información pública ciudadana en América Central

Un estudio desde la sociedad civil

Juliana Martínez Franzoni

Con el apoyo de



Ver para creer

La información pública ciudadana en América Central

Un estudio desde la sociedad civil

© JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

© Fundación Acceso

Teléfono: (506) 283 2726 / Fax: (506) 283 2748

Correo electrónico: info@acceso.or.cr

Página web: www.acceso.or.cr

Apartado Postal: 288-2050 San José, Costa Rica.

Primera edición. Diseño e impresión a cargo de **WORLD GRAPHICS,S.A.** -info@world.co.cr
En el mes de diciembre del 2003, con un tiraje de 1000 ejemplares en papel bond 20 y cartulina
barnizable. Derechos reservados conforme a la ley de Derechos de Autor y Derechos conexos. D.R.

© Fundación Acceso.

Diseño de Portada: **CHRISTIAN VARGAS**; diseño interior y diagramación:

DEYANIRE MUSA, Dirección editorial y producción: **VÍCTOR HUGO FERNÁNDEZ**.

Edición de texto: **GINA SIBAJA**.

320.672.8

M385v

Martínez Franzoni, Juliana

Ver para creer: la información pública ciudadana en América Central.

Un estudio desde la sociedad civil. -- 1a. Ed.--San José,

C.R. Fundación Acceso e IDRC, 2003. 350 páginas.

ISBN: 9968-862-09-6

1. INFORMACIÓN PÚBLICA 2. POLÍTICAS PÚBLICAS 3. RENDICIÓN
DE CUENTAS 4. INCIDENCIA POLÍTICA 5. PARTICIPACIÓN
CIUDADANA 6. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
7. AMÉRICA CENTRAL

Permitida la reproducción total o parcial de este libro siempre y
cuando se mencione la fuente. Todos los derechos reservados.

Hecho el depósito de ley.

Índice General

Introducción	I
1	
Preguntas iniciales y trabajo de campo	1
¿Por qué pensar en la información pública?.....	3
¿Cómo se llevó a cabo la investigación?.....	9
La conformación de los grupos participantes en la investigación	11
Dos principales entornos nacionales: Nicaragua y Costa Rica	13
Dos lógicas de acción colectiva: organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas	15
Dos ámbitos de formación de políticas: negociación comercial y equidad de género	18
El análisis de los marcos legales e institucionales: Costa Rica, Nicaragua y Canadá	20
Etapas de la investigación	22
La creación de condiciones	22
Trabajo de campo y análisis	27
Resumen del trabajo de campo	32
Bibliografía.....	35

2**La información pública desde las organizaciones: conceptos y abordajes 39**

El escenario: la profundización de la democracia.....40

La incidencia política: una forma de participación ciudadana..... 44

¿Toda forma de participación ciudadana es incidencia política?..... 45

¿En qué inciden las organizaciones? Las políticas públicas..... 52

¿Quiénes llevan a cabo la acción colectiva y la incidencia política?..... 54

Distintas maneras de hacer incidencia política..... 57

Incidencia y momentos del ciclo de las políticas públicas 58

La información pública en todo esto..... 62

Recapitulando..... 65

Bibliografía..... 66

3**Organizaciones e información pública: valoración, estrategias y oportunidades políticas 71**

¿Es la información pública importante?..... 72

¿Qué hacen las organizaciones para conseguir la información que necesitan?..... 78

Oportunidades políticas y recursos organizativos..... 82

Oportunidades políticas y ámbito de incidencia 87

Organizaciones mixtas e inserción comercial internacional..... 89

Organizaciones de mujeres y equidad de género..... 98

Comparando oportunidades políticas entre organizaciones y países 108

Recapitulando..... 112

Bibliografía 113

4**Retos en el acceso, uso y apropiación de la información pública 117**

Problemas en el acceso a la información pública..... 119

Problemas detrás de “las ventanillas” de acceso 124

Cuando la información no se genera 126

Cuando la información no se procesa 129

Cuando la información no se divulga adecuadamente 132

¿A qué se atribuyen los problemas en el acceso a la información pública?..... 136

Problemas de uso de la información pública 140

Problemas de apropiación de la información pública 145

Recapitulando 147

Bibliografía..... 149

5

Estrategias frente a la información pública: oportunidades y debilidades.....	151
La definición del problema	152
Objetivos y medios en las estrategias	155
Desglose de las estrategias.....	158
Impactos esperados.....	161
Definiciones operativas para la ejecución de las estrategias	165
Avances en la ejecución de las estrategias.....	167
Costa Rica, organizaciones de mujeres	168
¿Por qué no se avanzó más?	169
Para seguir trabajando	171
Costa Rica, organizaciones mixtas	172
¿Por qué no se avanzó más?	173
Para seguir trabajando	175
Nicaragua, organizaciones de mujeres	176
¿Por qué no se avanzó más?	176
Para seguir trabajando.....	179
Nicaragua, organizaciones mixtas.....	180
¿Por qué no se avanzó más?.....	180
Problemas en la ejecución de las estrategias.....	181
Para seguir trabajando.....	183
Relación entre avances y recursos disponibles.....	183
Balance de resultados obtenidos	190
Recapitulando.....	195
Bibliografía	196

6

Rendición de cuentas: regímenes de información pública en Costa Rica, Nicaragua y Canadá	197
Rendición de cuentas e información pública.....	198
Régimen de información pública y el ciclo de acceso a la información	204
Sobre la divulgación de la información pública	211
¿Qué se considera como información pública?.....	211
¿Cuáles son los mecanismos para el acceso a la información pública?.....	224
Meta información acerca de la información pública	229
Balance	233
Políticas sobre la recolección y procesamiento de la información pública	235
Información pública sobre la ejecución de políticas desde el control externo	241
Información pública de la ejecución de políticas desde el control interno	245
Alcance institucional de la información pública: qué instituciones se controlan	251
La relación entre la evaluación y la asignación de recursos	253
Balance	256
Políticas de gestión de la información pública	259
Factores facilitadores del acceso a la información pública	269
Balance.....	278
Síntesis de los Hallazgos	280
Recapitulando	283

Bibliografía	286
7	
Información pública ciudadana: cómo avanzar	289
Colocar fuertemente el tema de la rendición de cuentas en la incidencia	296
Pensar en los contenidos de la información: protocolos de información pública ciudadana.....	299
Diferenciar sistemas de información: gerencial y ciudadana.....	303
Diseñar protocolos de información pública ciudadana.....	306
El papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación	308
Mejorar las capacidades de uso y apropiación de la información	311
Fortalecer las bases sociales de la rendición de cuentas	312
Volviendo al principio: incidencia en la información... para la incidencia	315
Bibliografía.....	319
Glosario	321
Anexos	335
Anexo 1 Lista de organizaciones y personas participantes	335
Anexo 2 Lista de organizaciones no participantes encuestadas	339
Anexo 3 Legislación y otros documentos consultados	341

Agradecimientos

El principal agradecimiento es para las personas de las organizaciones que participaron en el estudio y que generosamente aportaron su tiempo y sus ideas. Una lista completa de estas organizaciones se adjunta al final del estudio. Especial mención merecen el Centro de Derecho Constitucional y el Centro Humboldt en Nicaragua, la Colectiva Feminista Francisca Carrasco, la Mesa Nacional Campesina y COECO-Ceiba en Costa Rica. En ellas descansó la credibilidad inicial de la propuesta de investigación, así como la convocatoria y la realización de reuniones conjuntas con las organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas, en Nicaragua y Costa Rica, respectivamente.

Otro agradecimiento es para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI, CIID por sus siglas en español), sin cuyo apoyo financiero y su voto de confianza para la reformulación de la propuesta inicial, la investigación no hubiera sido posible. Esperamos que los resultados que se presentan y sus implicaciones para el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la relación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, estén a la altura de esa confianza.

Un tercer agradecimiento es para las investigadoras Sofía Montenegro del Centro de Investigación en

Comunicación (CINCO) en Nicaragua, Kemly Camacho de la Fundación Acceso y Katherine Reilly, investigadora y consultora del estudio. También aportaron a la elaboración conceptual Carlos Sojo, Leonardo Garnier, Rozana Salazar y Mario Carazo a través de la publicación periódica “Democracia Digital” (www.democraciadigital.or.cr). Los créditos a las ideas que cada una de estas personas aportó se señalan en los capítulos correspondientes.

En Eric Solera, coordinador del Programa de Planificación, Monitoreo y Evaluación de la Fundación Acceso, descansó la facilitación del trabajo grupal que sustenta gran parte de los hallazgos de la investigación. En sus manos estuvo la calidad y la organización de la discusión que allí tuvo lugar. Lilibian Quesada fue de enorme ayuda en la fase inicial de la investigación, en particular en la identificación de las contrapartes y en el armado de las piezas del proceso de investigación-acción. También lo fueron Silvia Carrasco, Lucía Molina y Patricia Orozco en la realización y la transcripción de las entrevistas individuales, tanto en Nicaragua como en Costa Rica. Shirley Ellis fue de enorme apoyo en la elaboración de memorias de los talleres que dan sustento a gran parte de la investigación. Margarita Salas colaboró con la creación de la base de datos y el análisis de la encuesta telefónica centroamericana.

Un agradecimiento muy especial para Tania Rodríguez, asistente de investigación desde julio del 2002 hasta la redacción de este documento final. Además de las encuestas telefónicas, Tania apoyó en la revisión bibliográfica, en la creación de bases de datos y puso una gran dosis de orden al trabajo. Supo con sentido del humor, lidiar con la incertidumbre que caracterizó todo el proceso.

Rosalía Camacho aportó su experiencia y objetividad en la reorganización de los capítulos que forman parte del libro. La revisión y edición final del trabajo contó con la energía, rigurosidad y buena disposición de Gina Sibaja. Un enorme agradecimiento va para ella, junto con la importante aclaración de que la responsabilidad por carencias y problemas sustantivos que hayan permanecido en el texto son responsabilidad exclusiva de la autora.

Finalmente, un agradecimiento al equipo de la Fundación Acceso, en particular a María Sáenz, Cristina Nogués, Lorena Di Palma, a Giselle González y a Shirley Salazar. A María, Directora Ejecutiva de la Fundación ACCESO al momento de iniciarse esta investigación, quien brindó muchas de las ideas y las capacidades gerenciales para el diseño y la aprobación del proyecto. A Cristina, actual Directora Ejecutiva de ACCESO, que llegó cuando la investigación ya estaba en curso y la adoptó como propia. Lorena fue imprescindible en

el manejo del presupuesto y se las arregló para que “cerraran las cuentas”. Giselle y Shirley brindaron un extraordinario apoyo logístico y calidad humana a lo largo del proceso. Estas personas y el resto del equipo de la Fundación Acceso, son quienes hacen posible que podamos decir, orgullosamente, que ACCESO tiene “10 años de estrategias para el cambio”.

Juliana Martínez Franzoni
Octubre 2003.

Introducción

La razón de ser de la Fundación Acceso es apoyar las expresiones organizadas de la sociedad civil centroamericana que trabajan por una sociedad más equitativa, justa y solidaria. Con ese objetivo la Fundación Acceso realiza investigación y desarrolla nuevas ideas, traducándose luego en más y mejores servicios y colaboración. La investigación cuyos resultados se presentan a continuación son parte de ese esfuerzo. El estudio abordó un tema poco o nada explorado hasta el momento en América Central: el papel de la información pública en las relaciones entre Estado y sociedad civil en general, y en la incidencia política en particular. La información que le permita a las organizaciones de la sociedad civil conocer cuán bien hacen su trabajo los gobiernos y las instituciones remite a un ámbito de temas tan amplio como la propia gestión pública: desde la cantidad del presupuesto público hasta las prioridades para asignarlo, desde el contenido de las negociaciones comerciales hasta el resultado de las acciones contra la pobreza. Para estudiar este tema, entre septiembre del 2001 y septiembre del 2003, se contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

A continuación se presentan los principales hallazgos con el objetivo principal de contribuir a mejorar la

incidencia política de las organizaciones sociales y no gubernamentales como las que participaron en la investigación. En segundo lugar, interesa promover un diálogo con representantes políticos, asesores técnicos, agencias de cooperación e investigadores(as) interesados(as) en reflexionar e influir para que la información pública fortalezca la democracia.

Para ello, el **capítulo 1** presenta las preguntas iniciales y el trabajo de campo realizado. En ese capítulo se explican los puntos de partida y las reformulaciones posteriores, que como investigación-acción, se plantearon a lo largo de los 18 meses del trabajo de campo. Se justifica la selección de los países, Costa Rica y Nicaragua, así como de las organizaciones de mujeres, ambientales, campesinas, sindicales y ONG's, todas ellas, dedicadas a la incidencia política. Además se describen las distintas etapas de la investigación y las fuentes de generación de datos, tanto individuales a través de entrevistas y encuestas telefónicas, como colectivas, a través de grupos de trabajo.

Dado que la información no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar otros objetivos, el **capítulo 2** presenta la “caja de herramientas” utilizadas con las organizaciones para posicionar el tema de la información pública en el marco de la incidencia política y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Los capítulos 3 y 4 presentan la manera en las personas de las organizaciones perciben la información pública en relación con la incidencia política; si es o no relevante; por qué y para qué; qué información pública necesitan las organizaciones, qué obstáculos enfrentan para resolver estas necesidades; y en qué medida hay diferencias importantes entre los países y entre los tipos de organizaciones. En particular, el **capítulo 3** presenta un primer acercamiento a la importancia de la información y su relación con las organizaciones y sus respectivas oportunidades políticas. El **capítulo 4** presenta los distintos retos que enfrentan las organizaciones para mejorar su relación con la información tanto propios como ajenos, retos que nutren las estrategias que se desarrollan en el siguiente capítulo.

El **capítulo 5** caracteriza las estrategias que las organizaciones diseñaron como parte de esta investigación, para buscar soluciones a los problemas identificados en materia de información pública. Además, se presenta una valoración colectiva hecha por las propias organizaciones participantes sobre las posibilidades y limitaciones para llevar a cabo estas estrategias. Las preguntas principales que se abordaron fueron: ¿cuáles son las estrategias que se plantearon para atender los requerimientos de información pública?, ¿en qué medida se pusieron en marcha y por qué? y ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones para

transformar la relación de las organizaciones con la información pública?

Después de haber abordado la información pública desde la sociedad civil, el **capítulo 6** la aborda desde el Estado. Para ello, se presenta una radiografía de los marcos legales e institucionales actuales para el acceso a la información que requieren las organizaciones, como las participantes, para la incidencia política.

Finalmente, en el **capítulo 7** se hace un breve recuento de los principales hallazgos de la investigación y se plantean algunos ejes de reflexión para el avance en materia de información pública. Para ello se abordan preguntas relacionadas con las enseñanzas que deja este trabajo para mejorar el acceso, uso y apropiación de la información pública por parte de las organizaciones de la sociedad civil; qué requiere de mecanismos, qué de capacidades; qué lecciones se desprenden para abordar el tema con las autoridades de gobierno; qué papel podría tener la Internet en la promoción de sistemas de información pública; cómo se deberían relacionar las acciones implicadas en el acceso, uso y apropiación de información pública; y cómo mejorar la vinculación entre la información pública y la rendición de cuentas.

IV

1 Preguntas iniciales y trabajo de campo

¿En qué medida la información pública es relevante para las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo afecta sus posibilidades y capacidades de influir en los asuntos públicos? ¿A qué tipo y calidad de información pública tienen actualmente acceso las organizaciones centroamericanas? ¿A cuál información que necesitarían no tienen acceso? ¿A qué se deben los problemas de acceso a la información pública y qué otros retos, además del acceso, enfrentan las organizaciones con el fin de transformar la información pública en participación ciudadana? ¿Cuán diferentes son las respuestas a estas preguntas en Costa Rica y Nicaragua, usualmente descritos a partir de sus marcadas diferencias y no de sus similitudes?

Para explorar estas preguntas, la Fundación Acceso contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). El estudio consistió en una investigación-acción con objetivos de estudio y apoyo técnico a las organizaciones participantes. El componente de acción impulsó a las organizaciones participantes, a reflexionar y diseñar estrategias en torno a la información pública como recurso para la incidencia política. El

componente de investigación se orientó a producir resultados y recomendaciones que puedan ser utilizadas para transformar la realidad actual en materia de información pública relevante para la incidencia política de las organizaciones.

Durante 18 meses, desde enero del 2002 hasta julio del 2003, se recogieron percepciones individuales y colectivas de 96 líderes de 59 organizaciones de mujeres, campesinas, ambientalistas, de derechos humanos, consumidores y sindicales, de Costa Rica y Nicaragua. Las organizaciones que formaron parte de este estudio son coaliciones, organizaciones sociales y organizaciones de servicios técnicos que llevan a cabo acciones de incidencia política, en muchos casos, conjunta. Esto permitió explorar el papel que la información pública cumple en estas organizaciones, a la hora de influir en el quehacer del Estado y de las instituciones.

Los principales instrumentos utilizados para obtener la información, fueron entrevistas abiertas y talleres grupales. Los principales hallazgos obtenidos en el estudio en profundidad realizado en Costa Rica y Nicaragua, fueron luego validados en el resto de América Central mediante una encuesta telefónica aplicada a 75 líderes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Además, como contrapunto a la visión del problema de la información pública desde las organizaciones, se exploraron los

marcos legales e institucionales que existen actualmente en Costa Rica y Nicaragua en materia de acceso a la información pública. También incluimos el caso de Canadá, lo que nos permitió tener un mejor criterio para la valoración de los países-foco de esta investigación así como para la comparación entre ambos.

Entre los principales hallazgos de este estudio, encontramos que la información es un ingrediente clave para la incidencia política de las organizaciones participantes; se trata de un recurso que las organizaciones buscan de forma constante, independientemente del país y del tipo de organización. En lo fundamental, carecen de información adecuada para los fines que persiguen y las posibilidades de superar estas dificultades, se ven afectadas, positiva y negativamente, por las capacidades propias de las organizaciones, por los respectivos ámbitos de incidencia y por los entornos nacionales en los que operan.

1.1 ¿Por qué pensar en la información pública?

En el año 2002, con el apoyo del CIID, la Fundación Acceso finalizó una investigación sobre el impacto social de la Internet en organizaciones de la sociedad civil de América Central (Camacho, 2003). Los hallazgos documentaron que una visión social de

las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) requiere ampliar el acceso a las NTIC, pero también su uso y la generación de nuevos conocimientos. En otro estudio, se evidencia que las organizaciones necesitan nuevas capacidades, tanto dirigidas a los procesos internos como a sus relaciones con el entorno (Camacho, 2001), por ejemplo, con la población misma, las agencias de cooperación y el Estado. Una de las interrogantes que esta investigación dejó planteadas giró en torno al papel de la Internet como instrumento para mejorar la relación entre Estado y sociedad civil organizada.

También con el apoyo del CIID, en el 2001, se iniciaron dos proyectos de alcance latinoamericano orientados al estudio de las políticas públicas relacionadas con la Internet: Olística (coordinado por FUNREDES desde República Dominicana) y el Observatorio de las Tecnologías de la Información para el Desarrollo (coordinado por la Asociación para el progreso de las Comunicaciones-APC desde Uruguay). ACCESO propuso complementarlos abordando, ya no políticas relacionadas con la Internet, sino la Internet, como recurso de las diversas políticas públicas, relevantes para el accionar de las organizaciones (por ejemplo en materia de participación ciudadana, educación o salud). Se valoraba que los procesos de modernización e incorporación de la Internet en la gestión pública,

abrían una ventana de oportunidades que las organizaciones podían aprovechar, para buscar que las políticas públicas dieran mejores respuestas a las necesidades de la población.

Se realizaron varias consultas a organizaciones centroamericanas que reunían las siguientes características: hacían incidencia política; contaban con acceso y uso básico de la Internet y estaban muy interesadas en explorar cómo podría esta herramienta fortalecer las capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. A partir de estos aportes, de numerosas discusiones en el equipo de Acceso, y de las contribuciones del equipo técnico del CIID, se definió que el objetivo de esta investigación-acción sería: *“Mejorar la comprensión acerca de cómo las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en las áreas de equidad de género y ambiente en Costa Rica y Nicaragua, pueden aumentar su capacidad de incidencia con la incorporación de la Internet a las políticas públicas socialmente relevantes, de manera de que estas políticas den mejores respuestas a las necesidades de la gente.”* La selección de Nicaragua y Costa Rica, nos permitiría enfocarnos en dos países con importantes contrastes como se explica más abajo.

Con este primer objetivo y con el proyecto ya aprobado, se inició una ronda de trabajo con las

mismas personas y organizaciones a las que se había consultado previamente para darle forma a la ejecución de la investigación. Se hizo evidente que las personas de las organizaciones seleccionadas, en función del objetivo de la investigación, estaban más interesadas en discutir los contenidos que las instituciones públicas ponen en la Internet, que en la Internet propiamente dicha. Era como si la Internet representara una especie de “ventanilla” de trámites y lo que las organizaciones consideraban más urgente de discutir, era la naturaleza de los trámites antes que la naturaleza de la ventanilla.

6

Centrar la investigación en la Internet era como comenzar por el final. Fue necesario abordar lo que está **“detrás” de la Internet**: la información pública, es decir, la construcción del dato que luego sale y se pone a disposición de la ciudadanía, sea a través de la Internet o de otros mecanismos electrónicos, audiovisuales o impresos. La reformulación del proyecto tuvo lugar entre octubre y diciembre del año 2002 y la principal pregunta de la investigación quedó formulada en función de la siguiente interrogante: **¿Cuáles son los principales retos que hay que enfrentar / resolver para que las organizaciones cuenten con la información pública que requieren y la transformen en mejores capacidades para la incidencia y la participación política? ¿Cuál es el papel actual y potencial de la Internet para mejorar el acceso a la información pública?**

Para responder a estas preguntas era necesario contar con una visión del “bosque”, es decir, conocer los desafíos de las organizaciones para obtener y transformar la información pública, que luego permitiera ubicar el papel más específico de la Internet. Como se verá en las conclusiones, eso es precisamente lo que ocurrió: a partir de los hallazgos empíricos, la investigación desarrolló un marco de análisis para identificar y dar respuesta a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil, en materia de información pública y uso de la Internet, como un medio para alcanzarlo. De hecho es la Internet, en tanto que plataforma tecnológica y en tanto que espacio de relaciones humanas e institucionales, la que permite abordar muchas de las estrategias y soluciones para hacer de la información pública un ingrediente para el fortalecimiento democrático.

¿Qué es la información?

Información es una combinación de datos y elementos de contexto necesarios para su interpretación (adaptada de Burnstein & Froeser, 2002). Los datos se presentan en forma de registros que pueden ser orales o escritos, utilizar letras, números o gráficos y manipularse electrónicamente o en papel.

La información pública es aquella que remite al dominio público, no íntimo ni privado; aquel que es “de todos y para todos” (Montenegro, 2003).

La información pública institucional puede ser generada por el Estado o por personas y organizaciones desde fuera del Estado (Montenegro, 2003:42). En esta investigación interesa especialmente la información generada desde el Estado.

7

Carlos Sandoval (2002) señala que la investigación realizada desde las organizaciones no gubernamentales a veces es cuestionada por la identificación que se establece entre las prioridades de las agencias financieras y las necesidades comunitarias. En la experiencia centroamericana abundan los ejemplos. Por eso es importante visibilizar que el CIID mostró una gran flexibilidad ante el cambio en la pregunta orientadora de la investigación. Lo hizo en el entendido de que esta reformulación crea oportunidades dado que permite: comprender mejor los requerimientos sustantivos que las organizaciones tienen y cuya resolución podría ser mejor resuelta utilizando también, la Internet. Ubicar a la Internet como una de las herramientas de comunicación al servicio de la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad civil; abordar la Internet como un problema político y como una herramienta no neutral, capaz tanto de reproducir como de alterar las relaciones de poder existentes entre las organizaciones y con el Estado; e identificar elementos a tener en cuenta en futuros proyectos enfocados en la Internet, tanto desde las acciones del gobierno electrónico como desde el uso social de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

1.2 ¿Cómo se llevó a cabo la investigación?

La investigación se basa en el trabajo de campo que se llevó a cabo con 59 organizaciones. La mitad de estas, fueron organizaciones de mujeres y la otra mitad organizaciones “mixtas” (de hombres y mujeres), incluyendo organizaciones sociales, ambientales, sindicales, campesinas y de servicios técnicos. La mitad fueron organizaciones costarricenses y la otra mitad nicaragüenses, lo cual permitió comparar resultados en función de las oportunidades políticas que ofrecen, por un lado, los respectivos escenarios nacionales y, por otro, el tipo de preocupaciones de las diversas organizaciones. El diseño se inscribe en la tradición de analizar un mismo movimiento social en más de un país (Gamson y Meyer, 1996). **Esto permite hacer comparaciones entre organizaciones similares de distintos países, así como entre organizaciones distintas en un mismo país. Se espera que aspectos relacionados con los respectivos entornos nacionales generen similitudes entre organizaciones distintas en un mismo país, y que aspectos relacionados con los ámbitos de incidencia política (tales como equidad género y negociaciones comerciales) generen similitudes entre organizaciones análogas de distintos países.**

Se trata de una investigación exploratoria que sustenta sus hallazgos a partir de los **contrastes**

entre los grupos tomado en cuenta: el tipo de organización, los entornos nacionales, los ámbitos de incidencia política y la **relativa homogeneidad dentro de cada grupo** (ver gráfico 1.1). Se combinó una lógica de investigación-acción y lo que para las organizaciones fue una construcción conjunta de diagnósticos y diseño de estrategias, para el equipo técnico de Acceso fue la materia prima para el análisis posterior. Después de finalizados los procesos grupales, las encuestas telefónicas llevadas a cabo en los 5 países centroamericanos, permitieron validar los resultados obtenidos en Costa Rica y Nicaragua, así como comparar percepciones entre organizaciones que hubieran pasado o no por el proceso colectivo.

El objetivo de la encuesta telefónica era valorar la aplicabilidad de los hallazgos del estudio cualitativo y en profundidad con las organizaciones nicaragüenses y costarricenses, en las organizaciones del resto de América Central. Para tal efecto, se diseñó y aplicó una encuesta con 23 preguntas, en su mayoría cerradas, y se registró la opinión de 61 líderes de organizaciones de la región (14 de cada país: 7 de organizaciones de mujeres y 7 de organizaciones mixtas) además de 14 líderes de Nicaragua y de Costa Rica, que hubieran participado en el estudio cualitativo para permitir la comparación.

1.2.1 La conformación de los grupos participantes en la investigación

Todas las organizaciones participantes valoran la democracia como el mejor escenario para promover sus demandas. Para ello las organizaciones recurren a acciones muy diversas, como la participación en comisiones legislativas, la presentación de propuestas ante el Poder Ejecutivo, las marchas y los bloqueos callejeros. A través de estas acciones, las organizaciones buscan la ampliación de los derechos políticos, sociales y económicos de la población que representan ó con quienes trabajan. Por ello, la profundización de la democracia es de interés de estas organizaciones.

GRÁFICO 1.1
Diseño de investigación: comparaciones relevantes



Las organizaciones participantes constituyen un referente importante aunque no representativo del resto. Como criterios de selección de las organizaciones, se tuvo en cuenta el reconocimiento que estas tenían en materia de incidencia política en su respectivo ámbito; el acceso y uso básico de la Internet y su interés inicial en explorar el papel de la Internet para la incidencia política. Como criterio grupal se buscó que las organizaciones participantes formaran parte de procesos de incidencia en marcha en cada país.

A partir de estos criterios comunes se conformaron cuatro grupos de trabajo, 2 de organizaciones de mujeres y 2 de organizaciones mixtas, los cuales permitieron la comparación entre grupos según:

- entornos nacionales (Costa Rica y Nicaragua),
- tipo de organización (de mujeres y mixtas) y,
- abordaje temático o no temático de la información pública para la incidencia política.

Estos contrastes permiten explorar el papel actual y potencial de la información pública para la incidencia política de las organizaciones, en escenarios distintos. Concretamente, permitió comparar el papel de la información en el marco de las distintas experiencias de interacción con el Estado por parte de cada grupo de organizaciones según el entorno nacional y el ámbito de formación de las políticas en un mismo país.

1.2.2 Dos principales entornos nacionales: Nicaragua y Costa Rica

Entre estos dos países existe cercanía geográfica y un alto grado de interrelación económica, social y cultural. Como lo explica Carlos Sandoval, son países que en gran medida se han construido en referencia al otro: Costa Rica se ha construido “democrática” en contrapunto a una Nicaragua “autoritaria”, tanto como se ha construido “blanca” en contrapunto a una Nicaragua “morena”. Además, tienen una historia de intercambio migratorio que actualmente tiene lugar desde Nicaragua a Costa Rica, y disputas territoriales históricas por la navegación en el río San Juan.

Ambos son países que se piensan como excepcionales, aunque por razones marcadamente distintas. Costa Rica tiene el prestigio que le da contar con la democracia formal más antigua y estable de América Latina. El último momento de quiebre institucional se produjo con la guerra civil de 1948, momento a partir del cual se eliminó el ejército, se restableció el funcionamiento institucional, y se alcanzó un amplio acuerdo social en torno a un modelo de desarrollo que fue exitoso y no dio muestras de agotamiento sino hasta la crisis de los años 80. Actualmente Costa Rica cuenta con políticas de Estado que han sobrevivido a los distintos gobiernos, una institucionalidad fuerte e importantes

capacidades técnicas, paralelo a una gran desconfianza de la población en los políticos, en los cambios en el sistema de partidos y en el papel de la sociedad civil. A partir de las elecciones de febrero 2002, los partidos tradicionalmente mayoritarios, el partido Liberación Nacional (PLN) y el partido Unidad Social Cristiana (PUSC), perdieron considerable apoyo electoral en manos de una tercera fuerza, el partido Acción Ciudadana (PAC). El resultado fue una Asamblea Legislativa con tres, en lugar de dos grandes fracciones legislativas.

Entre los años 30 y 80 Nicaragua tuvo una dictadura tremendamente represiva que fue derrocada por la resistencia popular y la revolución de 1979, y reemplazada por el gobierno de izquierda del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En 1990, luego de varios años de guerra y confrontación con los EEUU, Nicaragua inició una transición democrática a través de mecanismos electorales. Con la reforma constitucional de 1995, se han venido creando las condiciones para la independencia de poderes y la estabilidad institucional. Por lo pronto, sin embargo, la institucionalidad nicaragüense continúa siendo débil y la competencia electoral fue puesta en jaque por un pacto entre los dos partidos principales: Liberal Constitucional (PLC) y Frente Sandinista de Liberación Nacional. A partir de las elecciones del 2001, la crisis interna del PLC ha abierto, sin embargo, nuevas oportunidades políticas

y una nueva ventana para el fortalecimiento institucional.

A la hora de abordar el papel de la información pública, estos países proveen, por lo tanto, entornos marcadamente diferentes. ¿Se traducen estas diferencias nacionales en requerimientos de información pública también diferentes para las organizaciones? Sería de esperar que, por ejemplo, a mayor institucionalidad, más creíble y relevante para las organizaciones, sea la información producida desde el Estado; por el contrario, que a mayor debilidad institucional, más creíble y relevante sea la información relativa al desempeño institucional producida desde otras fuentes como los organismos internacionales o las propias organizaciones de la sociedad civil.

1.2.3 Dos lógicas de acción colectiva: organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas

Inicialmente la investigación quiso trabajar con organizaciones de mujeres y organizaciones ambientales, ambas consideradas parte de los “nuevos movimientos sociales”, que durante la década de los años 90 crecieron y se posicionaron con muchísima fuerza en el escenario político y social. Sin embargo, al iniciar conversaciones con las organizaciones ambientales, se planteó

repetidamente la importancia de definir qué tema de incidencia política se quería abordar (desde agua y bosques, hasta petróleo). Entre éstos, uno de mayor importancia y transversal a los restantes, era la negociación comercial con otros países. Para ello, y en función de los objetivos de incidencia política de las organizaciones ambientales contactadas, adquiriría relevancia la participación de otras organizaciones, no necesariamente ambientales sino también sindicales, campesinas y de servicios, que tenían procesos de incidencia en marcha. Curiosamente, ninguna de las organizaciones aliadas en estos procesos, tanto en Nicaragua como en Costa Rica, era de mujeres. Por tanto, finalmente se conformaron cuatro grupos de trabajo, dos con organizaciones de mujeres y dos con organizaciones mixtas. Lejos de debilitar la comparación entre grupos, este cambio en la conformación de los equipos reveló valiosa información acerca de cómo estas organizaciones hacen incidencia política y cómo se relacionan con la información pública.

Las organizaciones de mujeres y las organizaciones mixtas están animadas por lógicas diferentes, expresivas e instrumentales, respectivamente (Rucht, 1988). Las **organizaciones instrumentales** “buscan alcanzar el cambio social influenciando o tomando el poder... Las relaciones personales, los sentimientos y los reclamos subjetivos tienen una importancia secundaria. Medios y fines tienden a

diferenciarse y las formas y acciones del movimiento son consideradas como meras herramientas”. (Rucht, 1988:319-320); traducción propia). Las organizaciones ambientalistas son un buen ejemplo, al igual que las restantes organizaciones mixtas, sindicales, campesinas y ONG’s que participaron de esta investigación. Las **organizaciones expresivas** valoran medios y fines por igual, procesos y productos de su acción. Las organizaciones de mujeres son un buen ejemplo.

Claro que las organizaciones no son puras sino que “movimientos con una tendencia expresiva deben enfrentar asuntos de poder, por ejemplo, cuando esferas contraculturales de la vida tienen que ser defendidas de intervención y control administrativo. Por otro lado, movimientos instrumentales no pueden ignorar completamente los sentimientos y valores de sus miembros (supporters) y necesitan crear y mantener una identidad colectiva. Dependiendo de las condiciones cambiantes de los conflictos reales y del estado interno del movimiento, las formas prevalecientes de organización y acción alternarán entre lo predominante instrumental y lo predominantemente expresivo” (Rucht, 1988:320; traducción propia). Sin embargo, la lógica dominante sigue siendo una u otra.

Se espera que respecto al papel de la información pública sobre el desempeño del Estado y sus instituciones, se encuentren diferencias importantes según la lógica fundamentalmente expresiva o instrumental de las organizaciones. Es de esperar que estas diferencias sean de grado, es decir, que a mayor instrumentalidad de la acción, mayor necesidad de información pública. También es de esperar diferencias en el tipo de información que las organizaciones necesitan para su incidencia política, por lo cual, los requerimientos serían mas de productos o de procesos según se trate de organizaciones instrumentales o expresivas, respectivamente.

1.2.4 Dos ámbitos de formación de políticas: negociación comercial y equidad de género

Los ámbitos de acción de las organizaciones mixtas participantes es muy diverso: desde la soberanía sobre el agua, la no exploración y explotación petrolera y el desarrollo comunitario, hasta el fortalecimiento de los servicios públicos y la no privatización. Por eso, las organizaciones mixtas enfocaron la reflexión y las acciones conjuntas, a los tratados de libre comercio (TLC), dejando por fuera, por ejemplo, el proyecto mesoamericano de infraestructura denominado “Plan Puebla Panamá” y más concretamente, el TLC que se negocia en la región, durante el año 2003 con EEUU.

En materia de equidad de género, el ámbito de formación de las políticas varía mucho según la política de que se trate, desde la violencia contra las mujeres hasta la participación política, pasando por la ampliación de los derechos económicos. Por eso, las organizaciones de mujeres participantes no quisieron demarcar la reflexión y las acciones conjuntas, a una u otra política específica, sino, en la incidencia política del movimiento de mujeres en general.

Según investigaciones previas, las respectivas preferencias de las organizaciones por abrir o reducir el foco del trabajo conjunto, tiene relación con las lógicas predominantemente expresiva o instrumental de las organizaciones, según se mencionó más arriba (Rucht, 1988). Cuanto más se trata de obtener ciertos resultados en una política, más específica tiene que ser también la reflexión y la estrategia (por ejemplo, no es igual pensar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que en el TLC con EEUU). Cuanto más relevante es el proceso y las formas mediante las cuales se busca transformar una política, mas generalizable es el abordaje de una política a la otra, dado que remite mas al cómo se hacen las cosas desde las organizaciones o desde el movimiento (en este caso de mujeres), que a las políticas propiamente dichas.

**Palabras clave del capítulo,
definidas en el glosario:**

- Incidencia política
- Información
- Información pública
- Investigación-acción
- Movimientos sociales
- Organizaciones no gubernamentales
- Organizaciones sociales
- Participación política
- Régimen de información pública

No es de extrañar entonces que desde la ronda inicial de contactos, las organizaciones de mujeres mostraron mayor interés en una demarcación amplia y en función del movimiento de mujeres como “sujeto” de la incidencia política, mientras que las organizaciones mixtas, mostraron mayor interés en una demarcación según el objeto de la incidencia. **Es de esperar que el papel de la información pública varíe considerablemente según se**

piense en función de una formación de políticas mucho más amplia, desde las organizaciones, o mucho más restringida, desde la política en la que se busca incidir. Incluso, es de esperar que sea más fácil de abordar e identificar en el segundo caso que en el primero.

1.2.5 El análisis de los marcos legales e institucionales: Costa Rica, Nicaragua y Canadá

Una vez exploradas las percepciones acerca de la información pública desde las organizaciones de sociedad civil participantes, se hizo una radiografía de los marcos legales e institucionales existentes en cada país, en materia de información pública. Para ello, junto con Katherine Reilly, se ordenó y analizó

la principal legislación y las políticas públicas vigentes. Este primer acercamiento al tema, centró su atención en lo que se dice “en el papel” y no en el funcionamiento real de las leyes y las políticas. De esta manera, se da un primer paso para el entendimiento de la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Para llevar a cabo la descripción de Costa Rica y Nicaragua, se incorporó un tercer país que hiciera de contrapunto y diera un mejor criterio para el análisis comparativo, entre los dos primeros. Se trata de Canadá, país que tiene veinte años de haber comenzado a construir, lo que en esta investigación se denomina “régimen” de la información pública, por oposición, a un conjunto disperso de legislación y de políticas. Lo interesante de la comparación entre estos tres países es que, permite visibilizar los contrastes, sin necesariamente, ofrecer recetas para transformar y superar las limitaciones actuales en materia de información pública.

La mayor parte del trabajo consistió en un análisis cualitativo del contenido de los documentos oficiales que se incluyen en el capítulo 6. Para ello se agrupó y caracterizó la legislación según su relación con una o más de las cuatro grandes categorías definidas: generación, procesamiento, divulgación y gestión de la información.

Queda pendiente, para futuros trabajos, el estudio del funcionamiento efectivo de los marcos legales e institucionales vigentes, el cual escapaba a las posibilidades y objetivos iniciales de esta investigación.

1.3 Etapas de la investigación

El trabajo de campo tuvo dos etapas principales: la creación de condiciones y el trabajo de campo propiamente dicho y su respectivo análisis.

1.3.1 La creación de condiciones

Esta etapa incluyó varias tareas específicas, la primera consistió en un sondeo inicial entre las organizaciones para conocer su interés, que sirvió también de insumo para realizar los cambios y ajustes pertinentes a la propuesta. Segundo, la identificación de las organizaciones contraparte, de mujeres y ambientalistas, en Costa Rica y Nicaragua, respectivamente, las cuales serían el enlace entre la Fundación Acceso y las demás organizaciones que se invitarían a participar en el proyecto. Tercero, la identificación de las posibles organizaciones que participarían en conjunto con las contrapartes. Y cuarta tarea, la realización de reuniones de consulta y compromiso con las posibles organizaciones participantes y la constitución de los grupos de trabajo.

La conformación de los grupos se hizo en dos rondas: la primera permitió identificar a las organizaciones contrapartes y la segunda, en conjunto con estas, a las restantes organizaciones participantes. En ambos casos, ACCESO planteó la definición del problema y los objetivos de la investigación, así como una propuesta metodológica para abordarlos.

En la **identificación de las contrapartes** se buscaron organizaciones que tuvieran capacidad de convocatoria y legitimidad ante un grupo amplio de organizaciones de mujeres y ambientales en cada país. Con cada posible contraparte se compartieron los objetivos y la metodología de la investigación. Además de conocer el posible interés de las organizaciones por la propuesta, esta ronda permitió confirmar la relevancia del tema para las organizaciones y afinar la propuesta misma.

Las organizaciones contrapartes fueron 5. En Nicaragua fueron el Centro de Derechos Constitucionales y el Centro Humboldt, facilitando el proceso con las organizaciones de mujeres y las organizaciones mixtas, respectivamente. En Costa Rica fueron el Centro Feminista Francisca Carrasco, por un lado y la Mesa Nacional Campesina, COECO-Ceiba y Amigos de la Tierra, por el otro.

Estas contrapartes dieron credibilidad a la invitación que ACCESO hizo a las organizaciones, se

responsabilizaron de los aspectos logísticos de la convocatoria, contribuyeron especialmente a tender puentes con el equipo de ACCESO y le dieron un sentido práctico a la investigación, aplicándola a sus actividades de incidencia política.

Por su parte, la **identificación de las otras organizaciones** participantes, se hizo en conjunto con cada contraparte. Se buscó que existieran vínculos y procesos de incidencia política comunes entre las organizaciones, con el objetivo de que el diseño de estrategias en torno a la información pública se insertara en dicho proceso de incidencia, garantizando así la relevancia y sostenibilidad de los resultados, más allá del proyecto.

Se buscó que las organizaciones fueran significativas en el marco de los procesos de incidencia. La conformación de los grupos no se pensó como representativa del universo de organizaciones. Un criterio de representatividad, además de difícil de operacionalizar, podía amenazar el objetivo de fortalecer las relaciones ya existentes entre las organizaciones. Por ejemplo, una organización conservacionista radical puede ser tan representativa del movimiento ambientalista como una ecologista social y, sin embargo, carecer de procesos conjuntos. Lo mismo puede ocurrir entre feminismos de tendencia liberal, radical o social demócrata.

Además se buscó que las organizaciones contaran con el acceso y uso básico de la Internet. Finalmente se contactaron organizaciones que manifestaron interés en explorar el papel de la Internet para fortalecer la relación entre el Estado y las organizaciones de sociedad civil. En el caso de las organizaciones de mujeres, Liliana Quesada y Silvia Carrasco realizaron un primer sondeo entre las organizaciones de mujeres que reunían estas características, tanto en Costa Rica (Liliana Quesada) como en Nicaragua (ambas). En el caso de las organizaciones ambientales, la identificación fue realizada por el equipo técnico de la Fundación Acceso entre las diversas organizaciones ambientales de cada país.

A partir de este conjunto de criterios, las contrapartes definieron qué organizaciones y personas concretas debían ser invitadas a participar en estrecho contacto con el equipo investigador de la Fundación Acceso.

Las **reuniones de consulta y compromiso** fueron sugeridas por Liliana Quesada, consultora durante la primera parte del proyecto, con dos propósitos: compartir los objetivos y la propuesta de trabajo para recibir comentarios, reacciones y realizar los ajustes que fueran pertinentes (componente de consulta); y conocer si había o no un interés por participar en la investigación (componente de compromiso). También cumplieron un tercer objetivo que fue el “romper el hielo” para comenzar

a trabajar. El cuadro 1.1 presenta el número de organizaciones que participaron en cada grupo y el porcentaje de respuestas positivas y negativas a la propuesta de participar en el proyecto.

CUADRO 1.1
Participación de Organizaciones
-por país y tipo de organización-

País	Tipo de organizaciones	Organizaciones		
		Invitadas	Continuaron	
			Si	No
Costa Rica	Mujeres	14	11 ¹	3 ²
	Mixtas	14	9	5 ³
Nicaragua	Mujeres	23	20	3 ⁴
	Mixtas	8 ⁵	8	-
	Total	59	48	11

Fuente: Elaboración propia con base en registros de asistencia a reuniones de consulta y compromiso. (Costa Rica, febrero 2002; Nicaragua, agosto y diciembre 2002)

¹ Se excluye a dos personas que participaron a título personal.

² Fundación Arias, Centro Mujer Derecho y Participación, y Servicio de la Mujer (SEM).

³ COPROALDE, FOMIC y Foro Emaús prefirieron no participar en función de sus prioridades actuales; Mesa Indígena y ASDEICE no participaron por razones prácticas.

⁴ La Corriente no continuó participando por asuntos prácticos; Casa Refugio y CISAS no se tiene conocimiento.

⁵ Estas organizaciones forman parte de la alianza "Por una Nicaragua libre de transgénicos"

En el Anexo 1 se incluye una lista completa de las organizaciones y personas participantes de las reuniones de consulta y compromiso, la gran mayoría de las cuales continuaron participando en la etapa siguiente.

1.3.2 Trabajo de campo y análisis

El trabajo de campo incluyó los siguientes instrumentos: realización de entrevistas individuales a personas de las organizaciones de Nicaragua y Costa Rica, el desarrollo de talleres grupales de diagnóstico, diseño de estrategias y balance de ejecución, en torno a la información pública para la incidencia política, también en Nicaragua y Costa Rica. Esta etapa permitió generar y analizar los datos, así como, brindar asistencia técnica que aportara a las organizaciones, algunos elementos para abordar la información pública como recurso para la acción colectiva.

Como tercer instrumento, se realizó una encuesta telefónica a organizaciones de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (en estos últimos dos países las personas encuestadas fueron las mismas participantes de los dos momentos anteriores).

Finalmente, como complemento al trabajo de campo, se hizo un análisis de la legislación y marcos institucionales relacionados con la información

pública en Costa Rica, Nicaragua y Canadá, este último, se consideró para apoyar el análisis comparativo entre los países.

En las **entrevistas** individuales, con base en una pauta abierta, se exploraron tres temas: la incidencia política, la información pública y el papel de la Internet en la incidencia política y en el acceso y uso de la información pública. El material de las entrevistas permitió alimentar la discusión grupal en los talleres para el diseño estratégico, a partir de un análisis de las ideas fuerzas, los puntos comunes y diferenciadores de las personas entrevistadas, aportado por el equipo técnico de la Fundación Acceso. Además las entrevistas permitieron caracterizar las organizaciones participantes.

Entre las organizaciones de mujeres se entrevistó a la mitad de las personas que en la reunión de consulta y compromiso manifestaron interés en participar. El criterio de selección fue que las organizaciones entrevistadas fueran lo más diversas posibles entre sí, en términos de ubicación geográfica y el carácter local o nacional de la incidencia. Entre las organizaciones mixtas se entrevistó a una persona de cada organización (y en un caso excepcional a dos) de las que en la reunión de consulta y compromiso manifestaron interés en participar del proyecto. El cuadro 1.2 resume las entrevistas realizadas según grupo.

CUADRO 1.2
Personas entrevistadas
-por país, organización y tipo de organización-

Organizaciones	Costa Rica	Nicaragua	Total
de Mujeres	6	11	17
Mixtas	14	9	23
Total	20	20	40

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas. (Costa Rica, febrero-marzo y setiembre 2002; Nicaragua, febrero-marzo y diciembre 2002, enero 2003)

Los **talleres de diagnóstico y diseño estratégico** fueron un instrumento de investigación innovador, porque utilizaron una herramienta de diseño estratégico altamente estructurada, que permite generar los datos de la investigación a la vez que permite a las organizaciones diseñar su propia estrategia⁶. La metodología se basa en una adaptación de la

⁶ Fechas de realización: Costa Rica, organizaciones de mujeres: 30 de marzo, 21 y 22 de junio, 26 y 27 de julio (2002); organizaciones mixtas: 26 y 27 de septiembre, 17 y 18 de octubre y 21 de noviembre (2002); Nicaragua, organizaciones de mujeres: 24 y 25 de marzo, 10 y 11 de julio, 21 y 22 de agosto (2002); organizaciones mixtas: 20 y 21 de enero, 17 y 18 de febrero (2003).

“Metodología ACCESO de Planificación Institucional-MAPLI” (Acceso, 1998) desarrollada por la Fundación Acceso para la planificación estratégica de organizaciones. Esta fue adaptada y aplicada por Eric Solera, Coordinador del Programa de Planificación, Monitoreo y Evaluación de la Fundación Acceso, dicha adaptación consistió en pasar de la organización a la incidencia como unidades de planificación (Acceso, 2003).

Los talleres se organizaron en función de varios momentos: la identificación de los requerimientos y mapa de problemas; el problema de enfoque; el propósito de la incidencia; la caracterización del “nosotros”, los valores e intereses; la identificación de actores clave; y la definición de estrategias. La principal virtud de esta metodología es que permite un proceso que es a la vez altamente estructurado y participativo, valorando por igual el producto como el proceso. A lo largo de cada momento y a partir de hojas de trabajo y de dinámicas grupales, las personas participantes abordaron cada tema, construyeron acuerdos e identificaron desacuerdos. Al inicio de cada taller, los participantes recibieron el material metodológico, y unos días después de finalizado cada encuentro, se les entregó una memoria que incluyó un registro de lo discutido así como los acuerdos alcanzados.

La asistencia a los talleres fue muy variable entre los grupos. En todos los casos, la participación fue activa y generó insumos de calidad, tanto para futuras acciones de las organizaciones como para la investigación.

Las **reuniones de balance** fueron reuniones cortas, de medio día, en las cuales cada grupo valoró el grado de cumplimiento de las estrategias, diseñadas en la fase previa. En general, el grado de cumplimiento fue menor al esperado para el primer trimestre de ejecución, previsto en la estrategia. Seguidamente, se discutieron las causas del mayor o menor grado de cumplimiento, distinguiéndolas según los siguientes criterios: problemas en la definición del problema y del enfoque, en la definición de las estrategias (por ejemplo, por una sobrevaloración de los recursos y de las capacidades), o en la ejecución de las mismas.

Las **encuestas** tuvieron como objetivo validar los hallazgos obtenidos en Nicaragua y Costa Rica, en el resto de los países centroamericanos. Dado que se aplicó también a las organizaciones que participaron en el proceso colectivo descrito mas arriba, fue posible comparar las percepciones entre organizaciones que habían participado y aquellas que no habían estado en dicho proceso. La lista de estas últimas se adjunta en el Anexo 2.

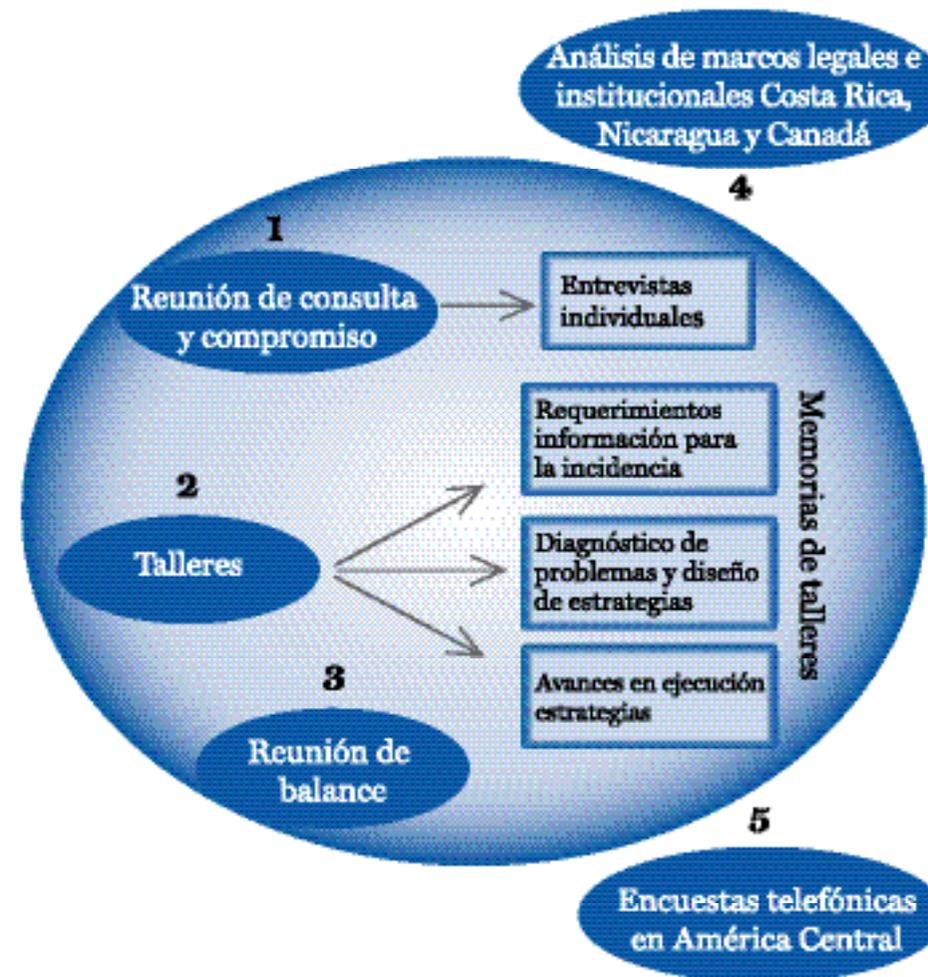
El análisis de la legislación y marcos institucionales se realizó en conjunto con Katherine Reilly y se basó en lo que formalmente establecen las legislaciones de Costa Rica, Nicaragua y Canadá. El objetivo principal de este análisis fue observar la información pública desde las instituciones como complemento a las percepciones recogidas entre las personas de las organizaciones participantes.

1.4 Resumen del trabajo de campo

El diagrama 1.1 resume las etapas de la investigación-acción propuesta, desde el lado de la acción, aquellas actividades llevadas a cabo con las organizaciones, desde su identificación y selección, hasta la realización de las entrevistas, encuestas telefónicas, talleres grupales y reuniones de balance; y desde el lado de la investigación, la realización de entrevistas individuales, análisis de las memorias y las encuestas telefónicas.

Por su parte, la ficha técnica 1.1 presenta una síntesis del trabajo de campo, por etapas, objetivos de la investigación-acción e instrumentos utilizados.

DIAGRAMA 1.1.
Etapas de la Investigación-acción



FICHA TÉCNICA 1.1
Etapas de la investigación-acción
 -por instrumento y objetivos-

INSTRUMENTOS	OBJETIVOS	
	Acción	Investigación
59 Organizaciones participantes	Mapeo de organizaciones	Elaboración de la propuesta del proyecto y búsqueda de apoyos financieros
4 Grupos de trabajo 2 por país (1 de organizaciones de mujeres y 1 de organizaciones mixtas)	Seleccionar las organizaciones contrapartes y sondeo previo. Selección conjunta de otras organizaciones participantes	Redefinición de la propuesta y definición de criterios de selección por ámbito de acción, relevancia de la incidencia y acceso y uso de la Internet
40 Entrevistas individuales	Contar con un punto de partida para el abordaje de la información pública en el marco de los talleres	Conocer a las personas participantes y su visión de la información pública
4 Talleres grupales De 4 a 6 días por grupo	Contar con un diagnóstico y estrategia compartida para la incidencia política en materia de información pública	Contar con un diagnóstico participativo de principales problemas en materia de información pública y elaborar las estrategias
4 Reuniones de balance 1 por grupo	Análisis de las acciones realizadas, las pendientes y la redefinición de estrategias para la incidencia política en materia de información pública	Conocer los avances en la ejecución de las estrategias diseñadas y valorar los grados de cumplimiento (alto, medio o bajo)
75 Encuestas telefónicas	Contar con un inventario inicial de organizaciones, entre las cuales se podría hacer una devolución de los resultados de la investigación y propiciar acciones en materia de información pública en el futuro	Comparación entre los resultados de las organizaciones que participaron en los talleres y las organizaciones que no. Validación de los hallazgos para las organizaciones en el resto de América Central
Análisis de marcos legales e institucionales 3 países	Ninguna, fue paralelo a la investigación-acción	Complementar la visión del problema desde las organizaciones y enriquecer el debate sobre caminos para transformar la situación actual

Fuente: Elaboración propia con base en registros de entrevistas, talleres, encuestas y análisis de la Fundación Acceso. 2003

Bibliografía

- Burnestein, Paul & Paul Froese. 2002. "Interest Organizations, Information, and Policy Innovation in the U.S. Congress." Prepared for the Workshop "Social Movements, Public Policy and Democracy," Held at the University of California, Irvine, January 11-13, 2002.
- Camacho, Kemly. 2003. *Internet, ¿Cómo Vamos Cambiando?: Elaborado a Partir de las Historias Organizacionales de Adopción de Internet (2000-2002)*. San José, Costa Rica: Fundación Acceso and IDRC (Institute of Development Research).
- Camacho, Kemly. 2001. "Internet, ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria". Enero. San José, Costa Rica: Fundación Acceso.
- Fundación Acceso. 2002/2003. *Diseño estratégico de la incidencia política*. San José, Costa Rica: Fundación Acceso.
- Fundación Acceso. 2001. Documento de trabajo. Segunda versión del proyecto "Internet y políticas públicas." www.acceso.or.cr/internet/documentodeproyecto.doc

Fundación Acceso. 2000. Documento de trabajo. Versión inicial del proyecto "Internet y políticas públicas."

Fundación Acceso. 1998. *Metodología Acceso de Planificación Institucional. Manual de facilitación y manual de participante (MAPLI)*. San José, Costa Rica: Fundación Acceso.

Gamson, William and David Meyer. 1996. "Framing Political Opportunity." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Doug McAdams, John Mac Carthy and Mayer Zald Eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Montenegro, Sofía. 2003. "Información pública: El reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua". Managua.

Rucht, Dieter. 1996. "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Doug McAdams, John McCarthy and Mayer Zald Eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Sandoval, Carlos. 2002. *Otros amenazantes: los Nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

2

La información pública desde las organizaciones: conceptos y abordajes

La información pública es un medio para otras cosas y no un fin en sí mismo. En esta investigación, interesa como un recurso para la incidencia política. Se trata de uno de los recursos que alimenta los encuentros y desencuentros entre el Estado y la sociedad civil, así como las acciones que las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo para que el Estado responda efectivamente a las necesidades y demandas de la población a la que representan o brindan apoyo técnico.

¿Cómo se coloca el tema de la información pública en las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo se relaciona la información pública con la incidencia política de estas organizaciones?

A continuación, se presentan los principales conceptos que se propusieron a las organizaciones para comenzar a “desanudar” el tema de la información pública para la incidencia.

¿Qué es la democracia?

Hay alrededor de 500 maneras de definir qué es la democracia (Collier, in Stevenson, 2002). Estas definiciones pueden enfatizar en los procedimientos o en los contenidos de la democracia. La primera remite a las reglas de juego que permiten alcanzar acuerdos sustantivos (Vargas Cullel, 2001). Entre estos procedimientos se incluyen la celebración de elecciones libres, competitivas, periódicas y respetadas, y un libre ejercicio y garantía de los derechos políticos y civiles. Se combina, en mayor o menor medida, con mecanismos de participación directa, tanto electorales (como referéndum y plebiscito) y no electorales (como la participación organizada a nivel local o nacional). El enfoque de la democracia que enfatiza en sus contenidos, pone atención en la capacidad de resolver demandas individuales o colectivas.

2.1 El escenario: la profundización de la democracia

Desde inicios de los años 90's, en centroamérica se celebran elecciones periódicas y comienza un proceso, con avances y retrocesos, de transición hacia la democracia.

El punto de partida para el trabajo con las organizaciones participantes en esta investigación, es que todas comparten el valor de la democracia, aún en su cara más formal, la realización de elecciones periódicas, aunque estas, por sí mismas, no resuelvan las urgentes necesidades de las poblaciones de la región.

Un primer acuerdo con las organizaciones es que en una democracia, el Estado y la sociedad civil deben ser dos esferas autónomas. Por una parte, la sociedad civil es la esfera de los contrastes y las jerarquías de índole social, económica y cultural. Donde forman parte de ella,

tanto los ricos como los pobres; mujeres y hombres; la población "blanca", la afro-descendiente y los indígenas. Por otro lado, el Estado ordena y asigna los recursos para dar respuesta, en principio, a esa diversidad. Su legitimidad recae justamente, en el grado de representación y respuesta que ofrece, a los diferentes intereses de unos y otros grupos. La gente solo le puede creer al Estado si éste se presenta como neutral ante los intereses particulares de unos u otros (Álvarez, 1990). Sin embargo, el Estado nunca es realmente neutral y siempre, representa más y mejor, a unos sectores de la sociedad, por encima de otros.

Es desde esta búsqueda de autonomía, que el Estado y la sociedad civil se relacionan e interactúan entre sí, por ejemplo, la participación electoral o la consulta ciudadana sobre temas específicos, son formas que asume dicha de interacción. La desobediencia civil, es decir, la negativa a participar de ciertos procesos, es también una forma en la que la sociedad civil se relaciona con el Estado. **La información pública es uno de los ingredientes que**

¿Qué es el Estado?

La definición legal establece que el Estado está compuesto por una población, el gobierno y el territorio. Desde otro punto de vista, el Estado es una construcción social: una herramienta creada por la sociedad para atender y resolver sus necesidades y demandas. Entre sus tareas principales destacan el cuidado por el territorio y la resolución de demandas de la población. Las instituciones son los instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa, y judicial.

¿Qué es el gobierno?

El gobierno es el administrador del Estado. En una democracia, es un administrador temporal que cambia periódicamente, cada vez que hay elecciones. En los sistemas democráticos, el Estado permanece mientras que los gobiernos cambian. (Camacho, Martínez y Robert: 2003)

permite tender puentes entre ambas esferas.

En América Central, la autonomía entre el Estado y la sociedad civil es un reto mas que una realidad porque aún hoy, se insiste en el mejoramiento del grado de respuesta, por parte del Estado, a las diversas necesidades de los sectores, grupos y personas de la población. En esta

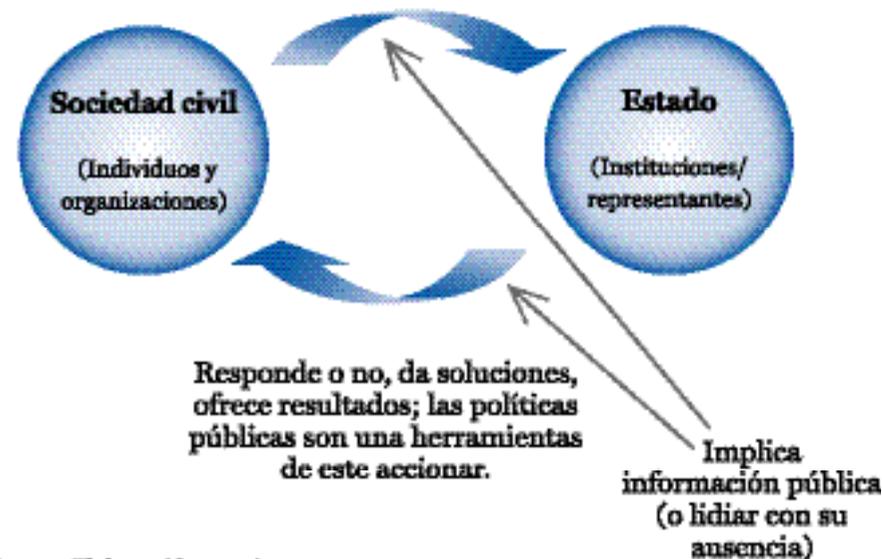
relación, el Estado se debe a la sociedad, y no viceversa. Se trata de un Estado de Derecho, cuyos representantes, son electos por la población, quien es la soberana de las decisiones y acciones del Estado.

El gráfico 2.1, resume las ideas principales sobre esta relación entre el Estado y la sociedad civil.

El problema es que en Centroamérica, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, no necesariamente operan como en el gráfico, representadas por las “flechas”. Por el contrario, lo que existe, como se verá más adelante, es una gran dificultad en el accionar de las instituciones del Estado y la interacción con ellas. Seguidamente, veremos en detalle cada uno de estos conceptos.

GRÁFICO 2.1
Relación entre Estado y Sociedad Civil

Traslada preocupaciones, demandas, intereses, propuestas en forma directa o indirecta a través de algún tipo de participación ciudadana, incluyendo la incidencia política



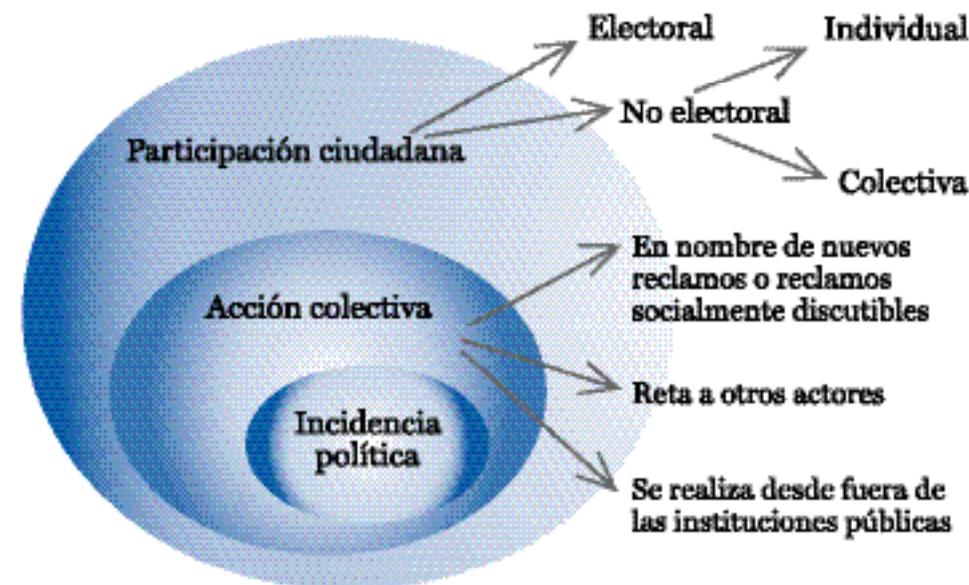
Fuente. Elaboración propia.

2.2 La incidencia política: una forma de participación ciudadana

Las organizaciones llevan a cabo múltiples actividades, desde la organización comunal, la creación de grupos de autoayuda de mujeres, la limpieza de ríos contaminados, hasta el reclamo al Estado, por una mejor asignación del gasto público entre las comunidades, por mejores leyes sobre violencia contra las mujeres o sanciones a quienes dañen el ambiente. Por tanto, la **participación ciudadana**, en el intento deliberado por influir en el quehacer de las instituciones públicas, produce lo que se denomina **incidencia política**, que a su vez, se ha convertido en una práctica común, de organizaciones diversas.

Entre los diferentes intentos por influir en el quehacer de las instituciones públicas, la incidencia política se convierte en un tipo de participación ciudadana. El gráfico 2.2 ilustra la incidencia política, como un tipo de acción colectiva, y a esta última, como una forma de participación ciudadana, que puede ser también, una acción individual. Todas estas formas de participación ciudadana requieren algún tipo de información, sin embargo, esta investigación, se enfoca exclusivamente, en los requerimientos de información pública que tienen las organizaciones que hacen incidencia política, para valorar el desempeño de las instituciones públicas.

GRÁFICO 2.2
Participación Ciudadana
-acción colectiva e incidencia política-



Fuente: Elaboración propia, con base en Tarrow (1994).

2.3 ¿Toda forma de participación ciudadana es incidencia política?

La incidencia política es un tipo de acción colectiva dirigida a influir en el Estado, en las instituciones públicas y en sus políticas. *“Es una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones sobre políticas y programas”* (WOLA, 1999:8) de las cuales, por lo general, la sociedad civil está excluida. En tanto que acción

¿Qué es la incidencia política?

La incidencia política es un tipo de acción colectiva dirigida a influir en el Estado, en las instituciones públicas y en sus políticas. Es un intento deliberado, no casual, de influir en el Estado y en sus políticas. (Sprechman & Pelton, 2001)

colectiva, la incidencia política se caracteriza por tres acciones principales, que hacen que no todo tipo de acción frente al Estado, pueda considerarse como incidencia política (McAdam, Tarrow & Tilly, 2001).

Primero, la incidencia política se produce en nombre de reclamos

nuevos o socialmente discutibles, dado que si ya hubieran sido incorporados por la sociedad en su conjunto, sea en el papel o, sobre todo, en la práctica, no habría nada que reclamar. Lo socialmente discutible de los reclamos puede ser de distinto tipo, por ejemplo, en las organizaciones que participaron de este estudio, se incluye el reclamo de las organizaciones de mujeres por la división de tareas entre hombres y mujeres, estableciendo que esta división es socialmente construida y éticamente indeseable, porque subordina a las mujeres y al género femenino a los hombres y al género masculino. Otro ejemplo es el de las organizaciones campesinas, sindicales y ambientales, estas reclaman una estrategia de desarrollo que dé lugar a la producción para el mercado interno, a la soberanía alimentaria y a la distribución de la riqueza, y no solo a la exportación y al crecimiento económico. El reclamo de una estrategia de desarrollo que combine apertura

comercial con protección de la producción para el mercado interno, es socialmente discutible.

Segundo, cuando se lleva a cabo la incidencia política, se reta a otros actores, dado que si no fuera así, no habría mayor discusión en la incorporación de los reclamos. Que rete no quiere decir que sea violenta, pero sí, que requiere cambios en los actores interesados por mantener las cosas como están. Por ejemplo, las organizaciones ambientales que participaron de este estudio, promueven una conservación del medio ambiente que requiere cambiar la visión instrumental que la sociedad tiene actualmente de éste como mero “medio para” obtener la energía, lograr la recreación, etc. La visión de estas organizaciones reta la visión dominante. De igual manera, la defensa que hacen las organizaciones campesinas de la producción local de granos básicos, gira en torno a la propiedad y la redistribución de la tierra y reta a quienes consideran que si la producción no es competitiva en términos de lucro, entonces deben ceder ante los capitales, que sí permiten generar dichas ganancias.

Para llevar a cabo estas demandas, las organizaciones combinan, por ejemplo, los bloqueos de calles (acción colectiva transgresora, no institucionalizada) con las marchas (acción colectiva transgresora, institucionalizada) con el cabildeo legislativo y la participación en comisiones institucionales (acción

colectiva institucionalizadas). Estas organizaciones utilizan la acción colectiva transgresora, no para desestabilizar las instituciones, sino para ampliar su participación y capacidad de negociación institucional.¹ La acción colectiva transgresora es una herramienta poderosa para producir incidencia política.

Frecuentemente, una misma organización combina medios institucionales de influencia como el cabildeo, con estrategias extra institucionales como demostraciones y boicots (Gamson y Meyer, 1996). En la acción colectiva “transgresora”, al menos una de las partes involucradas utiliza mecanismos innovadores, es decir, medios para alcanzar sus objetivos, que no tienen precedentes o se encuentran prohibidos en el régimen político en cuestión. Un ejemplo fue el uso de bloqueos durante el proceso de aprobación del denominado “Combo del ICE”² en Costa Rica en marzo y abril del año 2000. En la acción colectiva “contenida”, todas las partes usan mecanismos establecidos (institucionales o permitidos) para reclamar y demandar (adaptado de McAdam, Tarrow and Tilly, 2001).

¹ No quiere decir que en Centroamérica no existan organizaciones cuyo objetivo es la desestabilización del régimen político. Sin embargo, las participantes de esta investigación actúan dentro del marco del régimen político democrático y buscan fortalecerlo.

² Oficialmente denominado proyecto de ley “Para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado” aprobado en primer debate el 21/03/00 y declarado inconstitucional por la Sala Constitucional, voto # 00-03220 de las 10:30 horas del 18 de abril del 2000, luego de tres semanas de protesta social en todo el país. Por más información ver <http://semueve.netfirms.com/>

Finalmente, la incidencia política la realizan personas y organizaciones que están fuera de las instituciones públicas y que en la mayoría de los casos, carecen de acceso formal, en particular, a los procesos de formación de políticas que podrían ser de su interés. Las organizaciones que participaron de este estudio buscan influir en el quehacer político desde la sociedad civil, no desde el sistema político ni desde el Estado. Cuando las acciones de formación de política se llevan a cabo desde el Estado, estamos ante formas del quehacer político, distintas a la incidencia política. La incidencia política se lleva a cabo sin, necesariamente, perder de vista la autonomía de la sociedad civil frente al Estado. Por ejemplo, las organizaciones hacen cabildeo legislativo pero no tienen asientos propios en el Congreso; participan en comisiones institucionales, pero como invitadas, no como responsables de la conducción de las instituciones; son miembro de Juntas Directivas de instituciones a nivel local o nacional precisamente, como parte de la sociedad civil o de un grupo específico de esta, cuya representación forma parte de dichas instancias. Y todo esto lo hacen paralelamente o en combinación con formas transgresoras de acción colectiva, tales como marchas, bloqueos, manifestaciones públicas, etc. En definitiva, la acción colectiva se lleva a cabo desde fuera de la institucionalidad pública y, para ello, las organizaciones utilizan una multiplicidad de mecanismos dentro y fuera de dicha institucionalidad que les

**Palabras clave del capítulo,
definidas en el glosario:**

- Acción trasgresora
- Boicots
- Cabildeo
- Desempeño institucional
- Estado
- Incidencia política
- Información pública
- Legitimidad
- Movimiento social
- Movimiento sectorial
- Organizaciones de la sociedad civil
- Participación ciudadana
- Políticas públicas
- Sociedad civil

ayude a tener “voz” en los asuntos de su interés, es decir, a ser escuchadas.

En síntesis, cualquier acción que llevan a cabo las organizaciones no es una **acción colectiva** sino sólo aquella que refleja reclamos nuevos o socialmente discutibles, que reta a otros actores y que se lleva a cabo desde fuera de la institucionalidad pública. La demarcación del concepto es importante para proteger la capacidad de denotar un tipo específico de acción. Por ejemplo, una organización como ACCESO no realiza acción

colectiva sino que brinda soporte técnico para la acción colectiva, incluyendo la incidencia política, que realizan otras organizaciones. La acción colectiva es un recurso de poder y quienes la llevan adelante lo saben, además, es generalmente el único recurso que les permite enfrentarse o protegerse ante actores mucho más poderosos. La acción colectiva crea identidades colectivas, reúne a la gente en organizaciones y moviliza para alcanzar objetivos (Tarrow, 1994).

De todo el universo de la acción colectiva, la **incidencia política** es aquella que se ejerce sobre el Estado y sus instituciones. Por ejemplo, las organizaciones de mujeres que participaron de esta investigación, llevan a cabo acción colectiva, demandan al Estado una definición de marcos legales y de política pública que aborde la violencia contra las mujeres, como un problema público. Paralelamente, estas mismas organizaciones crean grupos de autoayuda, refugios y apoyan a las mujeres a salir de situaciones de violencia, es decir, llevan a cabo acción colectiva que refleja reclamos nuevos o socialmente discutibles, reta a otros actores y se lleva a cabo desde fuera de la institucionalidad pública.

La incidencia política puede ser individual o colectiva, aunque muy difícilmente es estrictamente individual. En este estudio interesa abordar aquella incidencia que es parte de una acción colectiva. La acción colectiva puede ser sostenida o interrumpida, dramática o sutil; también lo es la incidencia política. Es de esperar que los requerimientos de información pública de las organizaciones, varíen según el tipo de incidencia política que se trate.

Un ejemplo de acción colectiva interrumpida y dramática fue la ocurrida a inicios del año 2000 en Costa Rica, cuando organizaciones de estudiantes, sindicales y sociales en general, durante un mes aproximadamente, se movilizaron, bloquearon

calles y carreteras en contra de la apertura de las telecomunicaciones y electricidad, contenida en un proyecto de ley, aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa. Para contrastar con este ejemplo, organizaciones de mujeres vienen desde la administración Rodríguez (1998-2002) haciendo cabildeo legislativo y distintas acciones dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, para que en Costa Rica se apruebe una ley de penalización de la violencia contra las mujeres. Es un buen ejemplo de un tipo de incidencia más sutil y sostenida. En esta investigación las organizaciones participantes igual llevan a cabo incidencia política de un tipo como de otro, aunque al momento de participar, predominaba la incidencia política sutil y sostenida. Es de esperar que el tipo de información pública que necesiten para llevar a cabo este tipo de incidencia política sea diferente en momentos de crisis y de mayor dramatismo.

2.4 ¿En qué inciden las organizaciones? Las políticas públicas

Las políticas públicas, que promulga el Estado mediante el accionar del Poder Ejecutivo para ejecutar las leyes, son un buen “sitio” hacia el cual dirigir acciones de incidencia política, debido a que en esas políticas se establecen las líneas de acción, más palpables y cercanas al conjunto de la población. Además, el procedimiento de aprobación de las

políticas públicas “permite”, generalmente, que la sociedad civil se haga presente. Sin embargo, esa presencia dependerá de las acciones de incidencia que lleven a cabo las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Hay muchos tipos de políticas públicas. Una clasificación tradicional establece tres tipos: políticas que regulan, políticas que distribuyen y políticas que redistribuyen. Las **políticas que regulan**, son aquellas que ponen reglas. Por ejemplo, la participación privada en la prestación de servicios públicos, como la recolección de basura o la prestación de servicios privados de salud. Las **políticas que distribuyen recursos** a personas y sectores específicos de la población, por ejemplo, aquellas que establecen subsidios a las personas productoras agrícolas. Y finalmente, las **políticas que redistribuyen recursos**, es decir, que toman de unas personas para darle a otras, por ejemplo, mediante programas de electricidad rural y educación pública.

¿Qué son las políticas públicas?

Son las medidas que toma el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución (Antezana:2001). Se caracterizan porque son: las líneas de acción, el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas. Son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen; hay políticas por acción y por omisión. Pueden llevarse a cabo directamente por las instituciones o indirectamente por terceros (por ejemplo, en concesiones, privatización de servicios, etc.) Conllevan ciertos resultados, ciertos productos; pueden ser regulaciones, servicios y bienes.

Como se verá más adelante, las organizaciones participantes, inciden en distintos tipos de política y lo hacen de distintas maneras. Cabe abordar entonces quiénes llevan a cabo la incidencia política.

2.5 ¿Quiénes llevan a cabo la acción colectiva y la incidencia política?

En Centroamérica se habla mucho de las “**organizaciones de la sociedad civil**”. Se trata de un concepto amplio que incluye un conjunto diverso de organizaciones. Entre éstas se encuentran organizaciones sociales que representan intereses de una membresía o base social y organizaciones de servicios técnicos que atienden las necesidades de otras organizaciones que son, sus clientes o socios. El cuadro 2.1 presenta estos tipos de organizaciones así como, el más amplio, es decir, el **movimiento social**, al que frecuentemente se hace referencia en la literatura.

Como se indica en el cuadro, las organizaciones sociales aparecen, por definición, asociadas a un movimiento social. Esto permite dar cuenta, por ejemplo, de las organizaciones de mujeres centroamericanas, las cuales actúan en nombre del movimiento de mujeres. Otras organizaciones sociales como los sindicatos y ambientalistas, frecuentemente se asocian con el “movimiento social”, con el “movimiento popular” o con movimientos sectoriales como el sindical y el ambiental.

CUADRO 2.1
Formas de actuar colectivamente
-organizaciones y movimientos-

Tipo de organización	Características
Movimientos sociales	Acción colectiva con identidad, sentido de oposición y algún grado de organicidad (Melucci, 1996). Contienen redes de personas y organizaciones listas para movilizarse a favor o en contra del cambio social, así como personas que participan con recursos, pero no necesariamente forman parte de grupos y organizaciones (Rucht, 1996).
Estructuras movilizadoras	Conectan líderes de coaliciones, redes y organizaciones con la acción colectiva de gente que no necesariamente pertenece a una organización formal (Tarrow, 1994).
Coaliciones y redes	Coordinación entre organizaciones, que pueden variar en un amplio rango, desde puntual hasta sistemático y a lo largo del tiempo, con menor o mayor grado de formalización de sus estructuras de control, coordinación y toma de decisiones.
Organizaciones sociales	De membresía y representación de intereses y visiones; identifican sus objetivos con las preferencias de un movimiento social o contra-movimiento (Zald & McCarthy, 1987:20).
Organizaciones de servicio	Organizaciones de servicio (ONGs) Prestan servicios, generalmente de apoyo, a las organizaciones sociales, coaliciones, movimientos, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía citada.

La acción colectiva que se aborda en este trabajo es llevada a cabo por organizaciones que, con excepción de los sindicatos, podrían considerarse como parte de los llamados “nuevos movimientos sociales”. Se trata de un término acuñado por Melucci (1996) para referirse a la acción colectiva, que no necesariamente tiene un referente de clase como había sido el caso del movimiento sindical. El concepto remite por lo tanto, a una dimensión emergente de la acción colectiva en general y a la incidencia política en particular, y no a movimientos realmente “nuevos”, en cuanto al tiempo que tienen de existencia. Por ejemplo, el feminismo como tradición política es tan “viejo” como el movimiento sindical. Sin embargo, las expresiones feministas actuales son, desde el punto de vista de los nuevos movimientos sociales, “nuevas”, en tanto que articulan la acción colectiva en torno a la demanda de cambios culturales antes que políticos. En síntesis, el término “nuevos movimientos sociales” no refiere a una realidad objetiva, ni a un tipo particular de movimiento social, ni tampoco a un paradigma o enfoque para el análisis, sino a una dimensión articuladora de la acción colectiva que cobra importancia frente a otras, previas.

2.6 Distintas maneras de hacer incidencia política

Para incidir políticamente, las organizaciones cuentan con un “menú”, es decir, un conjunto de opciones disponibles para lograr lo que se proponen. El cuadro 2.2 presenta ejemplos y muestra que en este momento, en los escenarios democráticos, este menú de acciones es muy similar entre los países y tipos diferentes de organizaciones

A partir de estas opciones, las organizaciones optan por una combinación de unas u otras formas de acción colectiva, más frecuentemente unas que otras, dependiendo de varios factores. No todas las organizaciones tienen las mismas opciones, sino que el tipo de acción depende en buena medida, del tipo de organización que se trate. Por ejemplo, las organizaciones de membresía y con tamaño considerable, recurren más frecuentemente a las marchas que las organizaciones de servicios o de representación pequeñas. Además, a veces vienen “modas” en el uso de un cierto tipo de manifestación colectiva. Por ejemplo, en Costa Rica, los bloqueos de calles fueron iniciados en el año 2000 por las organizaciones campesinas e imitadas por las luchas contra la privatización de electricidad y telecomunicaciones, en ese mismo año. Además, la combinación de acciones depende de las oportunidades políticas que les presenta el entorno. Por

ejemplo, en Costa Rica la creación de la Sala Constitucional, motivó a las organizaciones, a hacer uso de los recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad de las leyes. En Nicaragua la apertura de espacios de diálogo desde el Poder Ejecutivo, reabiertos en la administración Bolaños, hizo que muchas organizaciones de la sociedad civil dieran prioridad a su participación en órganos consultivos.

Es de esperar que en todas esas maneras de hacer incidencia política la información pública tenga un papel, en distintos grados y de distinto tipo.

2.7 Incidencia y momentos del ciclo de las políticas públicas

Cuando las organizaciones de la sociedad civil buscan influir en las políticas públicas, deben tener en cuenta que las políticas transcurren por distintos momentos, a través de un ciclo. Este ciclo se sintetiza en la gráfica 2.3.

Usualmente hay una cierta correspondencia entre el ciclo de formación de las políticas del Estado y el ciclo de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil. No podría ser de otra manera, dado que la incidencia, en tanto “influencia de” transita por las mismas etapas, que el proceso en el que se busca influir. Ni el ciclo de políticas es tan ordenado como la gráfica, ni tampoco la incidencia

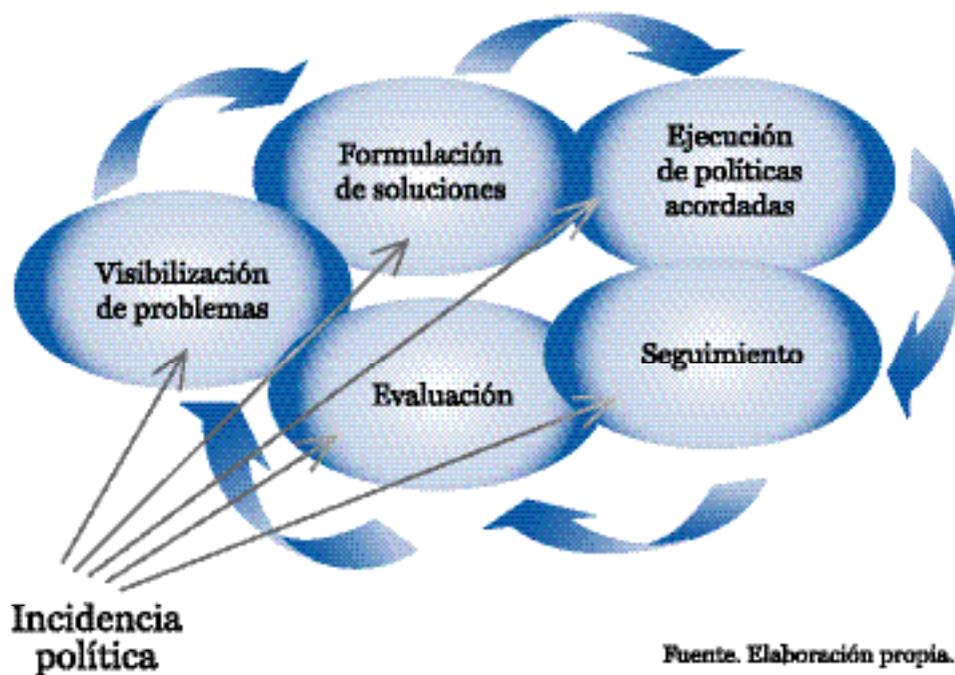
CUADRO 2.2
Formas más frecuentes de incidencia política

Repertorio	Costa Rica		Nicaragua	
	Organizaciones de Mujeres	Organizaciones Mixtas	Organizaciones de Mujeres	Organizaciones Mixtas
Manifestaciones callejeras	Mantas firmadas, plantones, bloqueos, marchas			
Participación en espacios institucionales (Poder Ejecutivo)	Por ejemplo en la Comisión Interinstitucional de Salud	Por ejemplo en el Consejo Superior de Trabajo	Por ejemplo en Comisarias de la Mujer	Por ejemplo en el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)
Cabildeo ante el Poder Legislativo	Contactos personales con diputados(as); mecanismos de presión mediante presencia en barras de comisiones y plenario.			
Acciones judiciales	Importante: Recurso de amparo ante la Sala Constitucional		Denuncias ante los Tribunales de Justicia	
Defensoría/ Procuraduría de los Habitantes	Reclamos formales-institucionales ante las instancias, por medio de cartas, pruebas, verbalmente, según lo disponga la legislación.			
Campañas para generar climas de opinión	No	Puntualmente organizaciones ambientales	No	Puntualmente campañas temáticas. Por ejemplo sobre los transgénicos

Fuente: Elaboración propia con base en el relevamiento de las acciones de las organizaciones participantes.

política. Ambas tienden a ser mucho más caóticas y superpuestas. Los momentos del ciclo sirven para fines analíticos, más que para una radiografía fiel de la realidad. La información pública que las organizaciones necesitan debería variar, según el momento del ciclo en que éstas buscan incidir.

GRÁFICO 2.3
Ciclo de las políticas públicas



Un ejemplo de cómo funciona el ciclo de las políticas públicas puede tomarse de las organizaciones de mujeres y de la incidencia en torno a la violencia contra las mujeres. En un primer momento, las organizaciones establecen que la violencia no es un problema privado sino un asunto de carácter público **-visibilización del problema-**. Siendo esto así, entonces es preciso formular leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica **-formulación de soluciones-**. Contar con un marco legal de base es importante, para luego ponerlo en ejecución, para ello se necesitan múltiples medidas como la capacitación a los jueces, abogados(as) y la propia población **-ejecución de la solución-**. Finalmente, es preciso “tomar el pulso” de la ejecución, por ejemplo, conocer cuántas mujeres presentan denuncias, a cuántas se les resuelven las denuncias favorablemente, qué problemas se presentan a las personas agredidas para presentar denuncias, etc. así como, qué otras medidas deben diseñarse para mejorar la efectividad de las leyes **-seguimiento y ejecución-**.

La información pública tiene un papel en cada uno de estos momentos del ciclo de las políticas públicas. Su importancia varía entre uno y otro momento, en función de la disponibilidad de información que tenga el Estado frente a la sociedad civil.

En el momento del seguimiento de una política, hay cierta información que sólo las instituciones generan y que las organizaciones necesitan, incluida aquella para verificar la veracidad de la misma información. Un ejemplo se encuentra en la asignación del presupuesto: para verificar la equidad en la asignación de los recursos entre hombres y mujeres, las organizaciones de mujeres necesitan conocer al menos, la información general sobre la cantidad asignada y su distribución geográfica. En el momento de la evaluación y de la visibilización de los problemas, las organizaciones pueden ser más autónomas, generando la información que necesitan, incluso a partir de su propia membresía. En el caso de la violencia doméstica, la membresía de las organizaciones de mujeres ha permitido documentar y sistematizar distintos problemas que debilitan la efectividad de la ley.

2.8 La información pública en todo esto

Al principio de este capítulo se dijo que la información es un recurso que junto con otros, puede mejorar la relación entre el Estado y la sociedad civil. Consiste en la combinación de datos y elementos para su interpretación. La información pública comprende la información que producen las instituciones públicas pero la trasciende dado que, “la sociedad civil es también un espacio público no estatal” (Montenegro, 2003:45). Por eso, la información

que sale de las organizaciones de mujeres o de las organizaciones ambientales es, por definición, información pública también.

En este trabajo interesa un tipo particular de información pública: la relativa al **desempeño de las instituciones públicas** que las organizaciones de la sociedad civil necesitan para la incidencia política. ¿Están las autoridades de gobierno cumpliendo con el Plan de Gobierno propuesto? ¿Están las instituciones asignando los recursos como dicen que lo están haciendo? ¿Qué resultados están alcanzándose con los fondos públicos en materia de, por ejemplo, el combate a la pobreza o la construcción de carreteras? ¿Se ha avanzado en promover la equidad entre los géneros? ¿Cuánto y cómo?

Esta información puede ser generada por la propia sociedad civil o desde las instituciones públicas. En los capítulos siguientes, se mostrarán las distintas estrategias que las organizaciones utilizan para contar con la información que necesitan. En general, la necesidad de las organizaciones de contar con información estatal, aunque esta sea únicamente para hacer un contrapunto con la propia, aumenta desde la visibilización del problema y la formulación de soluciones, a la ejecución y seguimiento. Un buen ejemplo se encuentra en la aplicación de las leyes contra la violencia doméstica. En el momento de la visibilización de problemas, las organizaciones

de mujeres han podido utilizar información de casos individuales, muchas veces, basada en la experiencia de mujeres miembros de las organizaciones. Sin embargo, a la hora de dar seguimiento a la ejecución de los marcos legales, las organizaciones dependen en mayor medida de la información generada desde el Estado, que les indique cuántas mujeres presentaron denuncias; cuáles son las características principales de los casos que se presentan; que proporción de mujeres siguió con el caso hasta el final; qué proporción recibió fallos a su favor, etc.

Estudios acerca del papel de la información en la relación de la sociedad civil con las políticas públicas, son escasos. Burstein & Froese (2002) presentan un análisis exploratorio sobre el papel que juega la información provista por organizaciones de la sociedad civil a los(as) legisladores(as), en la aprobación de una nueva legislación en los EEUU. Indican que la información tiene un papel marginal a la hora de aprobar leyes pero que podría ser mucho mayor, en los momentos iniciales de formación de las leyes e incluso, en la priorización de temas y problemas a abordar. No ha sido hasta ahora estudiado desde las organizaciones de la sociedad civil, el papel que tiene la información pública, en la elaboración de las estrategias de participación ciudadana en general y en la acción colectiva e incidencia política, en particular. Este es, precisamente, el foco de atención de

la presente investigación, cuyos principales resultados se presentan en los capítulos siguientes.

2.9 Recapitulando

La información es un medio y no un fin. En esta investigación, interesa la relación entre la información y un tipo específico de participación ciudadana: la incidencia política.

La incidencia política se caracteriza por hacerse en nombre de reclamos nuevos o socialmente discutibles, retando a otros actores. Es llevada a cabo por gente y organizaciones que están fuera de las instituciones públicas. Lo que la hace incidencia política, es su objeto, es decir, que los esfuerzos para obtener resultados se orientan al Estado y a las políticas públicas.

La información pública interesa en tanto fortalece o debilita las acciones que las organizaciones como las participantes, despliegan para influir en el Estado y en las instituciones públicas. La incidencia asume formas diversas que van desde el cabildeo hasta las marchas callejeras. Las acciones de incidencia buscan influir en las políticas que existen así como en las que no existen, tanto en el momento de ser aprobadas como en el momento de ser violentadas o ejecutadas.

En todos estos tipos de incidencia, la información pública juega su papel y presenta retos tales, que demandan estrategias propias a las organizaciones interesadas.

Bibliografía

Álvarez, Sonia. 1990. *Engendering Democracy in Brazil, Women's Movement in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Antezana, Paula. 2001. *Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales*. Serie metodológica Sembrando Cambios, 2. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Burnstein, Paul and Paul Froese. 2002. "Interest Organizations, Information, and Policy Innovation in the U.S. Congress." Prepared for the Workshop "Social Movements, Public Policy and Democracy," Held at the University of California, Irvine, January 11-13, 2002.

Collier, David. 1999. "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts." *Annual Review of Political Science*. Citado en Linda Stevenson. 2002. "Gender Politics and Policy Process in México, 1968-2000: Symbolic

Gains for Women in an Emerging Democracy." PhD Dissertation, University of Pittsburgh.

Camacho, Rosalía, Juliana Martínez y Anne Robert. 2003. *Mujeres en movimiento: liderazgos transformadores para crear buenos gobiernos*. PROLID/Procesos/ UNED. San José: UNED.

Dhal, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Gamson, William and David Meyer. 1996. "Framing Political Opportunity." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Doug McAdams, John McCarthy and Mayer Zald Eds. Cambridge: Cambridge University Press.

McAdam, Doug, Sydney Tarrow and Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.

Melucci, Alberto. 1996. *Collective Action in the Information Age*. London: Cambridge University Press.

Montenegro, Sofía. 2003. "Información pública: El reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua". Managua.

Rucht, Dieter. 1996. "The Impact of National Contexts on Social Movement Structure: A Cross-Movement and Cross National Comparison." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Doug McAdams, John McCarthy and Mayer Zald Eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Sprechmann, Sofia & Pelton, Emily. 2001. *Advocacy Tools and Guidelines, Promoting Policy Change*. Atlanta: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc (CARE).

Tarrow, 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vargas Cullel. 2001. "La Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica." En *La Democracia en Costa Rica Ante el Siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

WOLA, 1999. *La planificación participativa para la incidencia política: una guía práctica*. Washington, DC: WOLA.

Zald, Mayer & John McCarthy. 1987. "Introduction". In *Social Movements in Organizational Society*. Zald, Mayer and John McCarthy Eds. New Brunswick: Transaction.

3

Organizaciones e información pública: valoración, estrategias y oportunidades políticas

“Hay información que circula muy libremente. Hay información que circula con ciertas restricciones, otra que circula con más restricciones y todavía otra que circula con muchas más restricciones. Necesitamos buscar la información más importante de todo el proceso y no únicamente la información oficial...”
(Costa Rica)

¿Qué importancia tiene la información pública para la incidencia política de las organizaciones? ¿Para qué la necesitan? ¿Cómo resuelven las organizaciones sus requerimientos de información pública? ¿Cómo influye el entorno en la relación de las organizaciones con la información?

A continuación se presentan las principales percepciones recogidas en torno a la importancia de la información pública para la incidencia política, obtenidas a partir de entrevistas individuales y talleres grupales, desarrollados durante 18 meses (de enero del 2002 a julio del 2003), en la región centroamericana. Las opiniones recogidas se refieren

a las estrategias que despliegan las organizaciones para obtener la información pública y la influencia que tienen en estas, el contexto nacional y los respectivos ámbitos de incidencia política.¹

3.1 ¿Es la información pública importante?

La información pública es un recurso muy importante para las organizaciones. La respuesta a la pregunta sobre la importancia de la información pública como recurso para la incidencia, fue altamente homogénea entre las organizaciones y grupos de organizaciones participantes. La información es clave para tomar decisiones, posicionarse y generar opinión; para aprovechar las oportunidades que se abren y minimizar las que se cierran; para ganar tiempo y mejorar la capacidad de propuesta. En suma, la información pública es un recurso valioso para los distintos momentos de la formación de las políticas públicas.

¹ La investigación-acción “Ver para creer”, llevada a cabo durante 18 meses (2002-2003), por la Fundación Acceso, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), involucró actores de organizaciones diversas de la región centroamericana. Se realizaron 40 entrevistas individuales (febrero 2002- enero 2003) a miembros de organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas en Nicaragua y Costa Rica, para tener un punto de partida en el abordaje de la información pública y un insumo para la realización posterior de 4 talleres. Estas entrevistas a profundidad tuvieron como base una pauta abierta. Por tanto, las citas textuales de las percepciones corresponden a estas entrevistas a profundidad y se identifican con el país de procedencia de quién expresó las ideas y no con su nombre completo. Posterior a la realización de los talleres (hallazgos), se realizó una encuesta telefónica (junio del 2003) a 75 líderes de organizaciones diversas de los distintos países centroamericanos, con el fin de validar los hallazgos de Nicaragua y Costa Rica. Esta encuesta tuvo como base un formulario con pautas cerradas, por tanto, los resultados se citan a partir de las respuestas a cada una de estas pautas.

Por ejemplo, las organizaciones necesitan conocer el desempeño de las instituciones públicas en aquellas áreas que son de su interés así como en las áreas donde el Gobierno ha asumido compromisos prioritarios para las organizaciones. Se trata de comparar enunciados y compromisos, con realidades. *“La situación ideal sería que se tenga información de lo que dice el gobierno que está haciendo; y valorarlo y evaluarlo como un mecanismo de la sociedad civil con los mismos usuarios de esos servicios. Si la información es de salud y si se está haciendo a, b, c cosas, entonces lo bueno sería valorar con los potenciales usuarios de ese servicio: si ese servicio efectivamente está llegando; y si la calidad de ese servicio es como se plantea o si efectivamente hay problemas con la eficiencia. Por que muchas veces aquí se sabe lo que se manda allá pero no se sabe lo que se está haciendo allá. Le puede servir a la entidad que los usuarios valoren y puedan dar una opinión de si se está dando, en qué condiciones se está dando y como se puede mejorar.”* (Costa Rica)

Ahora bien, no se trata de que sin información pública las organizaciones dejan de hacer incidencia política, por el contrario, cuando no la tienen, incluyen en sus estrategias, la búsqueda de la misma, como parte de sus acciones de incidencia. Ocurre que *“Tener información pública para trabajar con la gente nos daría una economía de tiempo maravillosa... Además nos facilitaría un recurso*

que nosotros técnicamente tenemos muchas limitaciones económicas y de gente, para elaborar por nuestra cuenta. Si nosotros contáramos con la información, podríamos llegar mucho más fácil, más directamente y mucho más efectivamente a la gente que queremos llegar.” (Costa Rica) O como lo indica otra persona: *“Haríamos incidencia en forma menos artesanal y con menor especulación. Cuando uno no sabe, especula. Teniendo la información, hay oportunidad de analizarla, procesarla y definir una estrategia que vaya de acuerdo a nuestros intereses, con propuestas.”* (Nicaragua)

Además de ser útil para las propias organizaciones, la información sirve de puente entre ellas y las poblaciones para las cuales trabajan. Como lo señala una persona de una organización indígena *“Si las organizaciones tenemos información de la política pública, podemos fomentar que las comunidades las aprovechen. En la medida que las comunidades tengan su propia información van a poder formular sus propias estrategias, van a poder retribuirle aspectos que van a ser importantes para la comunidad nacional.”* (Costa Rica)

Coinciden con este tipo de valoraciones, las 40 personas entrevistadas en forma abierta, los diagnósticos realizados en los talleres grupales (ver cuadro 3.1) y las personas encuestadas telefónicamente, el 93% de las personas consultadas

manifestaron que la información pública es muy o bastante importante.

Este cuadro 3.1 expone e ilustra los tres principales aspectos que las organizaciones resaltan al referirse a la información pública:

Importancia. La información es valorada, unánimemente, como fundamental para la incidencia. La expectativa es que permite fortalecer la capacidad de propuesta de las organizaciones. Se refleja en la percepción siguiente: *“No hago nada con participar si no tengo el conocimiento, tanto en lo local como en lo internacional.”* (Costa Rica)

Instrumental. En todos los casos, la valoración de la información se contextualiza en función del “para qué”. La información no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar una meta mayor. *“No creo que en el trabajo de incidencia se debe buscar primero la información y después definir qué se va a hacer sino primero definir qué es lo que uno quiere hacer, armar un marco general para luego sí buscar la información adecuada para eso.”* (Costa Rica)

Condición necesaria, no suficiente. El alcance de ciertos objetivos no depende sólo de la información sino también de otros factores, como las capacidades propias de las organizaciones y los elementos que ofrece un contexto determinado. Las valoraciones pueden

CUADRO 3.1
Percepciones: importancia de la información para la incidencia
 -por país, organización y acuerdos-

País y tipo de organización		Tres grandes acuerdos		
		"La información es muy importante, vital, fundamental para la incidencia..."	"Aunque siempre en función de un objetivo que le da sentido..."	"Y en conjunto con otros recursos de poder: sola no es suficiente..."
Costa Rica	Mujeres	"Para construir propuestas válidas, ganar efectividad..."	"Siempre en función de objetivos de incidencia (y no al revés dado que la información es medio y no fin en sí mismo)..."	"La información por sí sola no resuelve nada pero junto con otras cosas (como agendas, definiciones políticas) permite incidir, da poder..."
	Mixtas	"Para fortalecer argumentos, anticipar acciones del gobierno y generar propuestas..."	"En función de objetivos de incidencia política..."	"Es una condición necesaria; no suficiente..."

Nicaragua	Mujeres	"Para el empoderamiento; como recurso para la incidencia y el empoderamiento propio..."	"Pensando en el entorno que se quiere cambiar y en las propias mujeres..."	"Requiere cambiar cultura: herencia de la guerra es ver la información como conspiración..."
	Mixtas	"Es muy importante"	"Sirve para ajustar apreciaciones a la realidad, proponer, trabajar con oportunidad y responsabilidad..."	"Es importante pero no determinante; no es suficiente..."

Fuente: Elaboración propia con base en 40 entrevistas a organizaciones de Nicaragua y Costa Rica, realizadas entre febrero 2002 y enero 2003.

resumirse en la siguiente afirmación: *"No es cierto que teniendo toda la información vas a lograr que cambie la voluntad política de las autoridades."* (Nicaragua)

En síntesis, la información se percibe como muy importante para la relación entre las organizaciones y el Estado. Esta importancia depende de las condiciones existentes para la participación ciudadana, la cual a su vez, varía según las oportunidades que ofrece el entorno y las capacidades propias de las organizaciones para aprovecharlas.

3.2 ¿Qué hacen las organizaciones para conseguir la información que necesitan?

Como señala una de las personas participantes: *“Gran parte de lo que nosotros hacemos es pedir información. Si no nos la dan, interponer recursos de amparo, generar denuncias en la prensa, abriendo algún nivel de espacio para la obtención de información. En algunas otras cosas recibimos muchísima información de personas afiliadas y no afiliadas a la organización. A veces pasa, que gente de una institución se indigna con algo que pasa y nos da la información, inclusive confidencial, que termina siendo estratégica. Identificamos nichos en los cuales tenemos carencia, tenemos toda una práctica de solicitar y exigir información pública correspondiente a las autoridades gubernamentales. Un cuarto camino es a través o junto con este tipo de organizaciones diversas, aliadas. Por ejemplo, de una parte del sector empresarial vos estás obteniendo una gran cantidad de información que de otra manera no obtendríamos, ni siquiera sabríamos que existe. Otra forma de buscar información para la incidencia política, ha sido la incorporación de expertos sobre temáticas específicas.”* (Costa Rica)

Otra persona entrevistada, lo resume de la siguiente manera: *“Hemos resuelto con múltiples vías, una es pedirla directamente, dos es pedirla oficialmente a través de los contactos, o representaciones que tenemos,*

tres es a través de otras organizaciones que tienen determinadas posibilidades que nosotros no hemos podido desarrollar. La primera se pide de una manera muy abierta y transparente.” (Costa Rica)

El cuadro 3.2 resume las dos principales fuentes de información mencionadas, para la incidencia política de las organizaciones: la sociedad civil y el Estado, así como las más frecuentes formas de acceder a la información.

Con respecto al uso de la Internet, hay en general, una valoración positiva de su papel en el acceso a la información. Se consiedra la Internet, como una forma fácil, rápida y de bajo costo, tanto para enviar como para recibir información.

El uso del correo electrónico tiene una valoración muy positiva, siempre y cuando se tenga una relación previa con los(as) funcionarios(as) que permiten el acceso a la información. Es decir, lo que viabiliza el acceso a la información a través del correo electrónico es la existencia de relaciones previas con las personas que desde el Estado, pueden facilitarla. Con relación al acceso a las páginas web

“La información generalmente se obtiene de una manera u otra...” (Nicaragua)

La Internet *“ofrece un mar de posibilidades en el que cualquiera se pierde.”* (Costa Rica)

Cuadro 3.2
Acceso a la información para la incidencia política
 -por fuentes y mecanismos-

Fuentes	Mecanismos
Sociedad civil	Realización de estudios propios
	Contactando personas de las organizaciones de la sociedad civil que tienen acceso a la información
	Buscando información que tienen las organizaciones aliadas (que a su vez obtuvieron a través de alguna de las otras maneras)
	Búsqueda en sitios web de la sociedad civil
Estado	Solicitudes formales a las instituciones
	Denuncias e información de funcionarios del Estado
	Mecanismos informales (contactos dentro de las instituciones)
	Búsqueda en sitios web de instituciones públicas

Fuente: Elaboración propia con base en 40 entrevistas a organizaciones de Nicaragua y Costa Rica, realizadas entre febrero 2002 y enero 2003.

como estrategia para resolver requerimientos de información, se mencionan varios problemas, el primero, se refiere al limitado acceso, tanto a lo interno de las organizaciones como en la población con la que se trabaja, lo que hace que siempre sea necesario combinar el uso de la Internet con otros mecanismos.

Como segundo problema mencionado, se identifica que gran parte de la información de las páginas web de las instituciones públicas, aunque abundante, no es relevante para la incidencia política. Como lo señala una de las personas consultadas: *“Actualmente hay páginas que son o muy de servicios o muy de propaganda... ese tipo de información no es útil para la incidencia política.”* (Costa Rica). Puede haber mucha información pero esto *“No garantiza que sea la información que necesitamos, real y verificable, oportuna, trasladable a la incidencia política... además de que no siempre las organizaciones son capaces de sacarle provecho...”* (Costa Rica). Además, frecuentemente se menciona que la información de las páginas web no está actualizada.

Por último, se menciona que de todas maneras, la incidencia política es algo aún muy personalizado; por lo que la Internet sirve para algunas cosas y para otras no.

En síntesis, hay una valoración positiva con respecto a la Internet y las organizaciones buscan sacarle provecho. Sin embargo, su utilidad está condicionada a otros factores, como la existencia de relaciones interpersonales con quienes tienen acceso a la información desde el Estado.

“La información que está en Internet ya todo el mundo lo sabe... En web se pone lo que ya es público... El problema lo tenemos con lo que no es público... En Internet muchas veces son discursos, propaganda...” (Nicaragua).

En todo caso, con o sin la Internet, las estrategias presentadas más arriba, permiten a las organizaciones consultadas “salir del paso” y llevar adelante sus actividades de incidencia política en general y conocer el desempeño público en particular. Se trata de organizaciones cuya misión es representar a las personas que forman parte de ellas o a las poblaciones a las que brindan servicios técnicos. La información es uno de los ingredientes que necesitan y que obtienen en mayor o menor grado. Sin embargo, la ausencia de información no necesariamente impide que lleven a cabo sus acciones de incidencia política.

Antes de profundizar en la relación de las organizaciones consultadas con la información pública, a continuación se abordan los entornos en los cuales esta relación tiene lugar.

3.2 Oportunidades políticas y recursos organizativos

Las organizaciones están en estrecho contacto con su entorno. Los márgenes de acción de las organizaciones de la sociedad civil, en su relación con las instituciones y el Estado², aumentan o disminuyen en función de las oportunidades políticas que le

ofrece su entorno y de su aprovechamiento o no, por parte de las organizaciones.

Estas oportunidades dependen de factores internacionales, nacionales y sectoriales: se originan en el mundo, en el país o en el propio ámbito de incidencia de las organizaciones. No es lo mismo incidir en materia laboral, que en el enfoque de género de las políticas públicas, aún en un mismo país. Pero tampoco es lo mismo incidir en materia laboral en Nicaragua que en Costa Rica. Las oportunidades son producto de un entramado de factores que abren o cierran las posibilidades de las organizaciones para lograr sus objetivos.

Las oportunidades aumentan, por ejemplo, con la realización de elecciones periódicas, la presencia de la sociedad civil en las barras legislativas o la posibilidad de manifestarse públicamente, tanto a favor como en contra de la gestión gubernamental. También aumentan o disminuyen según el enfoque que predomina con respecto a tales o cuales políticas. Por ejemplo, en un mismo país la política de juventud puede reflejar un enfoque de derechos y favorecer la participación ciudadana, mientras que la política de inserción comercial no.

Por tanto, presentamos las percepciones de las personas consultadas respecto a las oportunidades que permiten transformar su relación con la

² Concepto originalmente propuesto por Eisinger (1973) y luego desarrollado por Tarrow (1983). Otros autores han continuado desarrollándolo y aplicándolo, ver Della Porta & Diani (1999)

información pública. **¿Cuáles son las oportunidades políticas que el entorno ofrece a las organizaciones para transformar su relación con la información pública? Y ¿en qué medida hay similitudes y diferencias entre países, Costa Rica y Nicaragua, y entre organizaciones, de mujeres y mixtas?**

Entre los factores que contribuyen a definir las oportunidades políticas en materia de información pública en Costa Rica y Nicaragua encontramos tres tipos de factores: el contexto internacional, el contexto nacional y el ámbito de política o nivel sectorial.

84

Régimen político

Se refiere a las “reglas de juego” que ordenan la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Comprende tres elementos básicos:

1. el conjunto de normas que rigen el acceso al gobierno.
2. la definición de los actores que pueden participar en la designación de los gobernantes; y,
3. la definición de quiénes pueden ocupar los puestos de toma de decisión.

(Lawson, en Vargas, 2001:485).

El contexto internacional es una dimensión, sobre la cual, los autores que discuten el tema, no han puesto mucho énfasis hasta el momento. Sin embargo, ha sido ampliamente estudiado el peso que factores internacionales tales como la influencia de organismos internacionales, las recomendaciones de profesionales y expertos acerca de cómo hacer las cosas, la existencia de países “modelo” de lo que hay que hacer, tienen en la formación de las políticas en cada país (para una revisión bibliográfica

ver Martínez, 2000). Se traduce en correlaciones de fuerza y en enfoques a favor o en contra de ciertas políticas. Un ejemplo de los efectos provocados por los factores internacionales, fue el que tuvieron, en los diferentes países, las conferencias internacionales efectuadas en la década de los años 90’s, para impulsar institutos de las mujeres y políticas con enfoque de género. La apertura comercial, es otro buen ejemplo de cómo un enfoque internacional dominante, dificulta la búsqueda de alternativas en el ámbito nacional.

El contexto nacional presenta en cada país un ordenamiento determinado, que regula las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Por ejemplo, se establecen los periodos para el cambio de gobierno y se delimitan los ámbitos y funciones de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. A estas “reglas de juego”, a través de las cuales la sociedad se relaciona con el Estado, suele llamarse régimen político (Álvarez, 1990).

El paso de regímenes políticos autoritarios a regímenes democráticos, permitió una apertura de canales para la participación ciudadana, tanto electorales como no electorales. Entre los factores cambiantes del contexto nacional, se encuentran los cambios en el sistema político y en las alianzas entre la elites. Un buen ejemplo de lo anterior, es la apertura de oportunidades políticas, que ha

85

significado en Nicaragua, la escisión en dos del Partido Liberal Constitucional, una parte que apoya al actual presidente Bolaños y otra, que apoya al ex presidente Alemán. Esta crisis interna, ha estado asociada a una búsqueda de apoyos, por parte del presidente Bolaños, entre los distintos sectores de la sociedad política y civil nicaragüense. De la misma manera, en Costa Rica, el duro revés electoral de los dos partidos tradicionales en las elecciones del 2002 y la pérdida de 14 curules a manos de una tercera fuerza, facilitaron un mejor acceso de la sociedad civil organizada a procesos de toma de decisiones legislativas.

El ámbito de política o el nivel sectorial remite a la institucionalidad pública, que puede ser variable según los sectores. Por ejemplo, la institucionalidad con la que tienen que lidiar las organizaciones de mujeres en materia de violencia no es la misma que la que enfrentan las organizaciones sociales que se oponen a la firma del tratado de libre comercio con los EEUU. Como señala Tarrow “...*el Estado es un blanco multidimensional... Como resultado, es más útil especificar aspectos particulares de la estructura institucional que se relacionan directamente con los movimientos, que reificarlo como predictor de la acción colectiva*”. (Tarrow, 1994:92, traducción propia)

En cada nivel, hay relaciones de poder e intereses así como enfoques o maneras de ver las cosas que

abren o cierran las posibilidades de las organizaciones de lograr sus objetivos.

3.3 Oportunidades políticas y ámbito de incidencia

Las oportunidades políticas en materia de información pública, reflejan el ámbito de incidencia que las organizaciones priorizaron.

A las organizaciones de mujeres les interesó abordar el problema de la información pública desde el movimiento de mujeres en general y no con relación a un tema de incidencia política en particular. Se trató de buscar el acercamiento y la reflexión entre las organizaciones que, siendo parte del movimiento de mujeres, trabajaban en distintos temas, tales como violencia doméstica, acceso a los recursos productivos y participación ciudadana.

Estas organizaciones valoraron las oportunidades políticas en materia de información pública con respecto a los distintos momentos del ciclo de la formación de las políticas públicas, desde la formulación de los problemas hasta la aprobación y ejecución de las soluciones.

Por su parte, las organizaciones mixtas se mostraron interesadas por abordar la información pública con relación a un tema específico: las negociaciones

comerciales y más concretamente, el Tratado de Libre Comercio con los EEUU. Consideraron su participación en esta investigación, como una oportunidad para entender y actuar mejor, en relación a la información pública aplicada a un tema de incidencia de corto plazo. Durante los meses que se trabajó con estas organizaciones, las negociaciones comerciales con los EEUU estaban en una etapa de formulación, por lo cual el diagnóstico de oportunidades en gran medida tuvo que ver con este momento del ciclo de la formación de las políticas. Sin embargo, dado que ambos países han firmado ya varios tratados de libre de comercio, la información pública comprende también resultados e impactos de acuerdos y políticas previas.

Las organizaciones de mujeres abordaron las oportunidades políticas sobre todo desde sí mismas, en tanto movimiento de mujeres. Las organizaciones mixtas lo hicieron más en función del ámbito práctico de incidencia. Esta manera de abordar la información pública refleja maneras de entender la incidencia política en general, más allá de la información pública: las organizaciones de mujeres piensan más en sí mismas y en la construcción de su movimiento, mientras que las organizaciones mixtas piensan más en los resultados prácticos de la acción. En otras palabras, las organizaciones de mujeres son más “expresivas” y valoran mucho los medios;

mientras que las organizaciones mixtas son mas “instrumentales” y valoran mucho los fines. Esta distinción no quiere decir que las organizaciones de mujeres no valoren los resultados y que las organizaciones mixtas no valoren los procesos, por el contrario, esto indica que hay énfasis distintos en el abordaje de la incidencia política, para lo cual existen investigaciones previas que lo han documentado (Rucht, 1996).

A continuación se describen las percepciones recogidas entre las personas participantes (entrevistas individuales y talleres grupales) con respecto a las oportunidades políticas en los respectivos ámbitos de incidencia seleccionados.

3.4 Organizaciones mixtas e inserción comercial internacional

Los diagramas 3.1 y 3.2 resumen las principales percepciones recogidas entre las personas participantes de las organizaciones mixtas, con respecto a los factores que actualmente abren o cierran las oportunidades políticas de las organizaciones, respectivamente.

Palabras clave del capítulo, definidas en el glosario:

- Ámbitos de incidencia
- Estrategias de incidencia
- Información pública
- Incidencia política
- Internet
- Oportunidades políticas
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's)
- Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)
- Participación ciudadana
- Régimen político

DIAGRAMA 3.1

Factores que abren oportunidades políticas en materia de información pública

-Percepciones de las organizaciones mixtas-

En el mundo

Las negociaciones comerciales vienen acompañadas de mecanismos de consulta. Por su parte, los procesos sociales en marcha obligan a una articulación internacional.

Contexto nacional

- Los partidos tradicionales pierden hegemonía ante los nuevos partidos.
- La sociedad civil mejora el acceso al Poder Legislativo.
- Contradicciones y conflictos en el gobierno abren márgenes a las organizaciones.
- País "post Combo del ICE" abre mayores márgenes para la incidencia política y espacios de participación ciudadana que hace 10 años



Contexto nacional

- Hay un fortalecimiento de la democracia (elecciones, libertad de expresión, apertura de los medios de comunicación al abordaje de temas sensibles a la sociedad y a las organizaciones).
- Con la Administración Bolaños, (2002-2006) cese del repunte autoritario de la administración Alemán (1998-2002).
- Hay reapertura de los espacios para la interlocución con la sociedad civil y mejoran las relaciones con los funcionarios; incluyendo los relacionados con la negociación comercial.

Las organizaciones de la sociedad civil:

- Están involucradas en procesos sociales en marcha.
- Tienen más disponibilidad de información y herramientas tecnológicas.

Las organizaciones de la sociedad civil:

- Cuentan con reconocimiento nacional e internacional
- Tienen mayor credibilidad y respeto ante el Gobierno y mayor participación en las decisiones relativas a los temas de su interés.

Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002c y 2003a.

El diagrama 3.1 muestra varias cosas, leyéndolo de arriba hacia abajo establece que, en ambos países, se identifica una apertura de oportunidades, asociadas a los mecanismos de consulta³ que son parte de las negociaciones comerciales en general, creados en todos los países donde éstas tienen lugar. Como se verá más abajo, por la forma en que se han diseñado, estos mecanismos de consulta también se perciben como factores que cierran las oportunidades políticas de las organizaciones. También se en ambos países, se valora el papel de la sociedad civil y la articulación entre las organizaciones en el ámbito nacional e internacional. Además, se perciben cambios positivos en el régimen político, es decir, en los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil en general, más allá de las negociaciones comerciales en particular.

En Nicaragua, los cambios positivos en el régimen político se reflejan en la legislación electoral, en la mayor independencia entre los poderes y la menor concentración de toma de decisiones en el Poder

“El ‘cuarto adjunto’ da oportunidad para incidir en decisiones.”
(Nicaragua)

³ Estos mecanismos son informativos y de consulta e incluyen: divulgación periódica sobre las negociaciones. Se cuenta con información general aunque no se muestran borradores ni criterios para la negociación, dado principio de confidencialidad; divulgación contra petición. Se responde a solicitudes de información específica vía correo electrónico o consultas personales; consulta entre rondas. Se realizan reuniones cara a cara, con la participación de organizaciones a las que se les solicita su participación; consulta durante rondas. A través del llamado “cuarto adjunto”, se informa de la marcha de las negociaciones; y consultas permanentes. Se realizan independientemente de la existencia de la negociación comercial.

Ejecutivo. Estos, se asocian a una mejor disposición de la Administración Bolaños, a relacionarse más y mejor con la sociedad civil, que la Administración Alemán. En ese marco, la Administración Bolaños ha abierto canales para la interlocución con la sociedad civil organizada, que habían estado cerrados, así como ha creado otros nuevos. Un ejemplo es la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Otro ejemplo, directamente relacionado con las negociaciones comerciales, es la mayor apertura desde el Ministerio de Industria y Finanzas (MIFIC), ministerio responsable de las negociaciones comerciales del país con los EEUU y con el resto de América Central. En general, las organizaciones perciben un mayor respeto hacia la sociedad civil, así como un mayor posicionamiento de esta en el escenario nacional y sectorial.

En Costa Rica, los cambios positivos en el régimen político no tienen tanto que ver con cambios en las reglas de juego de la democracia, sino con una percepción de “empate” entre los proyectos políticos que llevan adelante distintos partidos políticos y los sectores sociales. Concretamente se hace referencia a un empate de visiones, una a favor de la apertura económica, la privatización de las empresas públicas y la reducción del papel del Estado⁴ y la otra, a

favor de un modelo económico menos ortodoxo, más flexible, que permita un fortalecimiento del papel del Estado en la economía y en la política social.

“Hoy no se puede hablar de apertura y privatización...”
(Costa Rica)

Mientras en Nicaragua hay una valoración positiva en relación a los cambios en las reglas de juego de la democracia, en Costa Rica hay una valoración positiva en cuanto a la pérdida de consenso en torno al llamado “Consenso de Washington.” Así como en Nicaragua muchos cambios positivos recientes se asocian con la Administración Bolaños, en Costa Rica, se asocian al llamado “Combo del ICE” que tuvo lugar en marzo del año 2000. Las personas consultadas señalan dos manifestaciones de este cambio en el país: por un lado, en las elecciones de febrero 2002, los partidos políticos tradicionales perdieron electorado ante nuevas propuestas y, en segundo lugar, se evidencia un acercamiento de organizaciones sociales y productivas que históricamente habían actuado cada uno por su lado, como algunas organizaciones de empresarios y algunas organizaciones sindicales.

Como contraparte, el diagrama 3.2 muestra aquellos factores que cierran las oportunidades políticas, según las percepciones de la organizaciones.

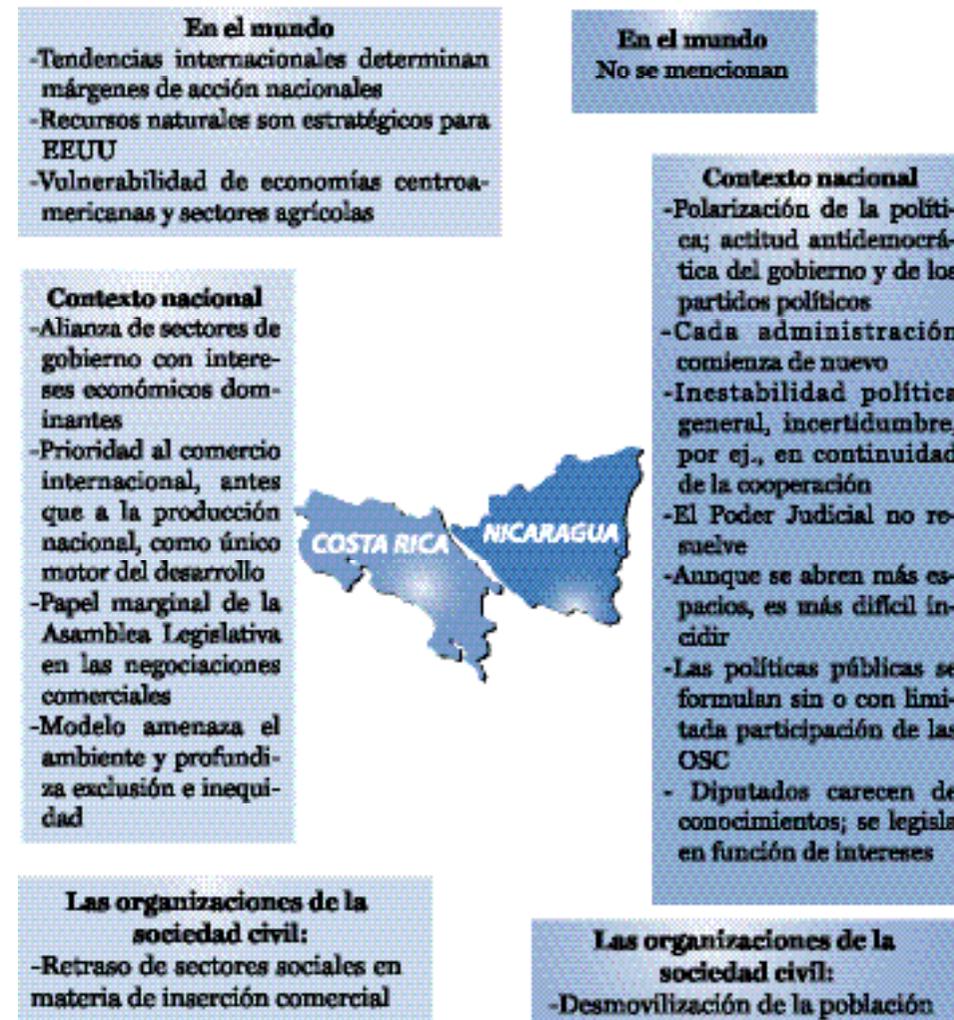
Según se aprecia, en ambos países, estos factores se relacionan fuertemente con la formación de las políticas en materia de inserción comercial. Los

⁴ El llamado “Consenso de Washington”, dominó durante las últimas dos décadas y cuya principal idea giró en torno a la reducción del papel del Estado en materia económica, como único camino a seguir.

márgenes nacionales para la negociación son escasos. Mientras que, en los países mas poderosos del mundo, las negociaciones comerciales reflejan de manera importante los acuerdos obtenidos en el ámbito nacional, esto no es así en países como Costa Rica y Nicaragua, que son altamente dependientes de las decisiones externas.

Ambos gobiernos han creado mecanismos para interactuar con la sociedad civil, en particular, con los sectores productivos y las organizaciones sociales. Estos mecanismos son de dos tipos: de divulgación y de consulta, sin embargo, son instancias que abordan los detalles y no los aspectos medulares de las negociaciones. Por ello, terminan siendo instancias formales sin capacidad de influencia real en las negociaciones. Estos mecanismos responden a dos conceptos centrales en las negociaciones comerciales: transparencia mediante información y consulta, y confidencialidad de los acuerdos que se van alcanzado. Aunque parezcan contradictorios, ambos conceptos estructuran la relación entre los equipos negociadores y los sectores productivos y sociales. La transparencia se asocia a la información de índole muy general, relativa al avance de las negociaciones. Al mismo tiempo, la confidencialidad impide dar a conocer los borradores de las negociaciones, ni siquiera a los legisladores que tendrán que ratificar o rechazar el tratado.

DIAGRAMA 3.2
Factores que cierran oportunidades políticas en materia de información pública
 -Percepciones de las organizaciones mixtas-



Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002c y 2003a.

“Las ‘consultas’ no conllevan construcción de una visión conjunta...” (Costa Rica)

“El gobierno creó un foro de ‘consulta’... pero las organizaciones no participan siendo consultadas sino a lo sumo informadas...” (Nicaragua)

La formulación de la política se encuentra altamente concentrada en el Poder Ejecutivo, en particular en una sola institución (el Ministerio de Comercio Exterior en Costa Rica y el Ministerio de Industria y Finanzas en Nicaragua), y tiene altos niveles de protagonismo, de los respectivos equipos técnicos negociadores.

Los Poderes Legislativos tienen un papel restringido a la ratificación del tratado. No lo pueden modificar sino solo aprobar o rechazar, en un plazo relativamente corto. Esta situación se agrava, porque para ambos países centroamericanos, el intercambio comercial con los EEUU es clave dado el peso relativo de las exportaciones a ese país.

“Comercio Exterior funciona como si fuera una zona franca...” (Costa Rica)

Las personas consultadas perciben que quienes conocen los avances realizados a la fecha, tienen lazos informales y cercanos a los equipos negociadores. De allí la importancia del entramado informal que finalmente da sentido y permite a las organizaciones sacar provecho del acceso a los mecanismos formales. En materia de inserción comercial, las organizaciones consultadas carecen de ese entramado de relaciones informales en los que generalmente se forman opiniones e influencia a quienes toman decisiones, y muchas

veces, permite además hacer realmente efectiva la participación en los propios mecanismos formales. La percepción de las personas consultadas es que en este escenario el “secretismo” y la falta de información pública relevante, oportuna y verificable que caracteriza la formulación de la política, hace difícil hasta valorar los márgenes reales de acción disponibles a las organizaciones.

En Nicaragua, se pone mucho énfasis en los factores nacionales, en particular en problemas asociados al régimen político y a la debilidad de los mecanismos para la participación de la sociedad civil en la formación de la política pública. En Costa Rica, se pone más énfasis en los factores internacionales y el condicionamiento de las decisiones nacionales.

En ambos países, se coincide en que, a la postre, la política de inserción comercial es definida por muy poca gente y en función de intereses particulares. Agrava esta situación, el sistema Presidencialista y el escaso peso y conocimiento que los respectivos Poderes Legislativos tienen en materia de inserción comercial.

Sin embargo, se percibe un aumento del protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, aunque con un elemento

“Se desconoce en qué punto están, realmente, las negociaciones, cuánto queda por decidir y cuánto no.” (Costa Rica)

“Tenemos peso específico en temas ambientales y difícilmente el gobierno toca temas importantes sin tomarnos en cuenta... aunque no estemos de acuerdo...” (Nicaragua)

“Tenemos un reconocimiento nacional e internacional...” (Nicaragua)

diferenciador interesante: en Nicaragua se asocia con una mayor capacidad de interlocución y legitimidad ante actores como el Estado y la cooperación internacional; mientras que en Costa Rica, se asocia con el fortalecimiento de procesos entre las propias organizaciones.

A modo de balance, los factores que cierran oportunidades para la incidencia política en las negociaciones comerciales en general y en el TLC de América Central con EEUU en particular, tienen mayor peso que los factores que las abren. Como lo mencionó uno de los participantes nicaragüenses, en materia de negociaciones comerciales parece existir una paradoja entre cada vez mas espacios y cada vez menos incidencia. Se trata de un ámbito de incidencia de difícil acceso para las organizaciones, cuyo acceso a la información pública es igualmente difícil, dado que la discrecionalidad y el secreto son inherentes a los procesos de negociación comercial actualmente en marcha.

3. 5 Organizaciones de mujeres y equidad de género

Los diagramas 3.3 y 3.4 resumen los principales factores que las personas consultadas perciben que abren o cierran las oportunidades políticas de las organizaciones de mujeres, respectivamente.

Leído de arriba hacia abajo, el diagrama 3.3 muestra que así como la tendencia internacional limita la incidencia política de las organizaciones mixtas en materia de inserción comercial, esta favorece la incorporación del enfoque de género en las políticas nacionales. *“Los debates internacionales... desde 1994, tras la reunión de El Cairo y posteriormente, la de Beijing, (se han reflejado) en una agenda... formulada por la ONU donde se recogen las demandas de las mujeres relativas a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos. Esta agenda incorpora compromisos de planes y de financiamiento con el fin de implementar tal agenda.”* (Sofía Montenegro, 2002:1). Esta situación ha creado un clima positivo para la incidencia de las organizaciones de mujeres.

En ambos países este acumulado se refleja en los marcos regulatorios, los discursos, las políticas, los proyectos y los espacios institucionales, en los cuales participan las organizaciones de mujeres. Incluye también, la incorporación de activistas del movimiento de mujeres a puestos de toma de decisión en las instituciones públicas, así como una mayor participación de las organizaciones en los espacios institucionales, que han sido abiertos para ese fin.

Estos cambios, abren oportunidades políticas para la incidencia de las organizaciones de mujeres, dado

DIAGRAMA 3.3

Factores que abren oportunidades políticas en materia de información pública

-Percepciones de las organizaciones de mujeres-



Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a y 2002b.

que encuentran un terreno fértil para plantear sus demandas y propuestas, aunque sea, por una cierta obligación a hacerlo.

Al igual que entre las organizaciones mixtas, en Nicaragua se enfatizan los cambios recientes asociados a la nueva Administración del gobierno y la consecuente reapertura y creación de nuevos espacios de interlocución entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, se habla de cambios en el "discurso" y no necesariamente en la práctica, indicando que hay procesos de apertura cuyos resultados reales aún están por verse. Además, existe una valoración positiva del papel que los medios de comunicación han tenido para combatir la corrupción y generar una mayor corriente de opinión pública en torno a la denuncia y la movilización. Esta percepción coincide con el análisis de Sofía Montenegro, en el sentido de que "los medios se han convertido en el espacio por excelencia para hacer una fiscalización de los poderes públicos. En ausencia de otras instituciones democráticas que funcionen adecuadamente (Congreso, Justicia, Contraloría), el ejercicio del periodismo crítico ha llenado parcialmente ese vacío." (Montenegro, 2002:10). Las alianzas con periodistas son un indicador de esta situación.

Por su parte, en Costa Rica se percibe una apertura hacia la participación ciudadana, la rendición de

cuentas y el papel que puedan tener las tecnologías de la información. Así mismo, se percibe un mayor optimismo que en Nicaragua, aunque los factores que se señalan son algo más puntuales que los señalados por las nicaragüenses y por las organizaciones mixtas, asociados al “empate” político.

En ambos países se pone de manifiesto una relación positiva entre factores internacionales, nacionales y los relacionados propiamente con el ámbito de incidencia de las organizaciones de mujeres. En algunos casos, se relacionan ambos factores, como por ejemplo: la participación de mujeres del movimiento en los ámbitos de toma de decisión del Estado, está íntimamente relacionada con las tendencias internacionales y las luchas dadas en ambos países, para lograr el reconocimiento de los derechos de las mujeres y del enfoque de género en las políticas públicas.

Estos factores que abren oportunidades, interactúan con otros, que a la vez, cierran oportunidades. El diagrama 3.4 muestra estos elementos.

En relación con los factores que cierran las oportunidades políticas, el diagrama 3.4, leído de arriba hacia abajo, muestra que por distintas razones, en ambos países, hay una disminución de la cooperación internacional. Este es un factor que también se percibe entre las organizaciones mixtas de Nicaragua.

DIAGRAMA 3.4
Factores que cierran las oportunidades políticas en materia de información pública
 -Percepciones de la organizaciones de mujeres-



Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a y 2002b.

Tiene relación con el mayor papel asumido por las ONG's en los grupos de organizaciones de mujeres y mixtas de Nicaragua, y de organizaciones de mujeres en Costa Rica, en contraste con el caso de las organizaciones mixtas de Costa Rica. En este último grupo, predominan organizaciones que representan membresía (por contraste a organizaciones proveedoras de servicios) y cuentan con mayor proporción de financiamiento proveniente de aportes de su membresía que en los restantes grupos. Cuanto mas necesitan las organizaciones de este apoyo, mas tiempo deben invertir en la consecución y gestión de los recursos, lo que a su vez, resta tiempo a las actividades propiamente de incidencia política.

En Costa Rica, se mencionan factores propios del ámbito de incidencia de las organizaciones de mujeres, tales como la rigidez de las instituciones y de los funcionarios, para incorporar el enfoque de género. Además se señalan aspectos mas generales del entorno político, como la falta de rendición de cuentas y la insuficiencia de los mecanismos de la participación directa, que permitan una participación real y no solo formal, de la sociedad civil en la toma de decisiones.

En Nicaragua la existencia de fuerzas que se oponen a la democratización, la vuelven vulnerable. Además hay cosas que cuesta cambiar, como la fragilidad institucional y la fuerte injerencia de los

partidos políticos en las instituciones públicas, así como las formas inadecuadas de elegir a los representantes de las propias organizaciones de la sociedad civil en general y de mujeres en particular, en órganos de gobierno.

En ambos países, se expresa un énfasis en las limitaciones relacionadas con el vínculo entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en Costa Rica se percibe la necesidad de complementar las formas representativas con formas directas de participación ciudadana. Y es que la participación puede ser formal pero no real, es decir, que las organizaciones están presentes en los espacios institucionales y sin embargo, no están realmente influyendo en la formación de las políticas públicas.

Más allá de los aspectos institucionales, en ambos países se mencionan factores culturales de peso, como el machismo, el conservadurismo y la influencia religiosa.

En Nicaragua, se perciben varios factores relacionados con la sociedad civil y sus organizaciones, tales como la apatía, la desconfianza y la necesidad de luchar por la sobrevivencia. Este factor es también

“Necesitamos dar un salto cualitativo desde la sociedad civil en relación a un Estado como el costarricense que da apertura formal pero no necesariamente en la toma de decisiones.” (Costa Rica)

mencionado por las personas de organizaciones mixtas, probablemente porque contrasta con la movilización política que se vivió en Nicaragua durante la década de los años 80. Seguidamente a las elecciones del año 1990, al menos en el caso de las mujeres, existió una enorme actividad política y organización social autónoma que continuó hasta mediados de los años 90's. Sin embargo, la desmovilización actual, es relacionada, en gran medida, con la situación económica y la necesidad de la gente por resolver su subsistencia. En Costa Rica en cambio, no se perciben factores propios a las organizaciones que cierren oportunidades de la misma manera.

A modo de balance, las percepciones sobre los factores que cierran las oportunidades políticas se deben, en buena parte, a los propios logros que las organizaciones han tenido en materia de reconocimiento del enfoque de género y de los derechos de las mujeres en leyes y políticas públicas. Actualmente, los principales retos que enfrentan las organizaciones de mujeres se relacionan con el cumplimiento efectivo de dichas leyes y políticas. Este cambio en el momento del ciclo de las políticas públicas al que las organizaciones de mujeres necesitan tener acceso y participación, enfrenta a las organizaciones con múltiples debilidades institucionales.

Esta situación es resumida de forma excelente por Gina Vargas cuando dice que *“Indudablemente, ha habido avances. Legislaciones políticas de afirmación positiva, institucionalidad estatal orientada hacia las mujeres, mesas de concertación entre sociedad civil y estado, además de los avances específicos, las alianzas, las nuevas presencias, los impactos, los reportes sombras, los informes de control ciudadano que desplegaron en cada país las articulaciones alrededor de Beijing... (Pero) Las leyes no siempre se aplican por falta de garantías, por falta de información para su aplicación... Las maquinarias estatales orientadas a las mujeres generalmente han permanecido débiles... cuentan con pocos recursos, sin poder de transversalidad y son percibidas como una expresión “menor” dentro del aparato estatal.”* (Vargas 2002:5)

Se da entonces la paradoja siguiente, las organizaciones de mujeres operan en ámbitos de incidencia política más favorables que hace 10 años, pero también se encuentran viviendo un tránsito en las estrategias, capacidades y herramientas que se necesitan para seguir avanzado. Este tránsito se refleja en la mención a la cultura patriarcal o a las posturas conservadoras. Como señala Sonia Álvarez, si bien en los últimos años las organizaciones de mujeres *“ha (n) conseguido ... enormes victorias con respecto a la intervención en la política en general y a las políticas públicas en particular... no ha (n)*

conseguido el mismo éxito en ... incidir en lo cultural, lo simbólico, y en las relaciones de poder... que allí se constituyen y se reconfiguran continuamente... no podemos confundir intervenciones político-culturales en lo público con intervenciones en lo estatal o gubernamental” (Álvarez, 1998:3). Y efectivamente, las organizaciones de mujeres que participaron en esta investigación perciben mayores éxitos en materia de incidencia en las políticas públicas que en los aspectos político-culturales.

3.6 Comparando oportunidades políticas entre organizaciones y países

En ambos países se perciben cambios en las oportunidades políticas que son positivos para las organizaciones porque crean mejores condiciones para las relaciones con las instituciones públicas. En Costa Rica se asocian a un “empate” de visiones de país y en Nicaragua a los avances en la democratización, que se habían quedado estancados o habían retrocedido, durante la administración del gobierno anterior.

Si bien existen similitudes entre las organizaciones de un mismo país, llama la atención la similitud entre las organizaciones de mujeres por un lado y las organizaciones mixtas por el otro, independientemente del país en el que viven y hacen su trabajo. Estas similitudes se explican por el peso de los

factores internacionales que tiñen las oportunidades de las organizaciones en uno y otro país. Tanto en materia de inserción comercial como de enfoque de género en las políticas, estos factores han tenido un importante efecto. En materia de inserción comercial, los factores determinantes van en detrimento de los objetivos de las organizaciones mientras que en materia de enfoque de género, han tendido a favorecer los objetivos de las organizaciones. Es por ello que a pesar de los factores nacionales que son comunes a las organizaciones que trabajan en un mismo país, también hay otros elementos que las diferencian.

En el balance, se perciben mayores oportunidades políticas entre las organizaciones de mujeres que entre las organizaciones mixtas, independientemente si las organizaciones las pueden aprovechar o no, producto de la combinación de factores internacionales, nacionales y sectoriales que se resumen en el cuadro 3.3.

Finalmente, el cuadro 3.4 muestra una caracterización final para la comparación entre países y ámbitos de incidencia, según las percepciones de las personas consultadas, ya sea que tiendan a ver que las oportunidades políticas se abran, cierren, o ambas. El cuadro 3.4 muestra que cuando los factores internacionales abren y los nacionales cierran oportunidades políticas, el ámbito de incidencia

CUADRO 3.3
Síntesis de similitudes y diferencias
 -por país y ámbito de incidencia-
 -según percepciones-

Similitudes entre países para cada ámbito de incidencia	
<p>Inserción comercial</p> <p>La tendencia internacional coloca el tema de la apertura comercial "a pesar de" las organizaciones y responde a un modelo económico y productivo enfocado casi exclusivamente en la promoción de las exportaciones y la atracción de la inversión extranjera. Atenta contra los intereses de las bases sociales de las organizaciones que constituyen los sectores fundamentalmente "perdedores" de la apertura. En materia de inserción comercial, las oportunidades políticas cierran los márgenes de acción de las organizaciones. Las negociaciones incorporan intereses de grandes empresarios. Los mecanismos de participación ciudadana formales son inefectivos y las organizaciones carecen de acceso adecuado a los mecanismos informales.</p>	<p>Equidad de género</p> <p>La tendencia internacional es favorable a los avances en materia de incorporación de la perspectiva de género a la política pública. La Convención contra todas las formas de discriminación y la Conferencia Mundial de Beijing crearon un marco internacional favorable para el avance en el ámbito nacional. Si bien incompleto, este marco ha creado mejores condiciones para el trabajo de las organizaciones. Cierran oportunidades políticas, la falta de mecanismos adecuados para la participación e interacción con el Estado. La insuficiencia (Costa Rica) o debilidad (Nicaragua) de las instituciones públicas se percibe como otro factor que cierra las oportunidades políticas.</p>

110

Similitudes entre ámbitos de incidencia para cada país	
<p>Nicaragua</p> <p>La democratización del país y las mejores condiciones para la relación entre la sociedad civil y el Estado abren oportunidades. Cierran oportunidades políticas el hecho de que la democratización es un proceso incipiente, la debilidad de la institucionalidad pública, el tráfico de influencias y el carácter formal de una buena parte de la participación de sociedad civil en ámbitos institucionales. La disminución de los recursos de la cooperación internacional dificulta el trabajo de las organizaciones.</p>	<p>Costa Rica</p> <p>Abre oportunidades, el reconocimiento de que una importante parte de la población no acompaña el modelo de liberación y apertura económica. Hay un "cuello de botella" en la debilidad de los mecanismos para la participación ciudadana y la disminución de los recursos de la cooperación internacional dificulta el trabajo de las organizaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

refleja ambos (caso de las organizaciones de mujeres). En cambio, si los factores internacionales y nacionales van en direcciones contrarias, el ámbito de incidencia tiende a reflejar la tendencia internacional (caso de las organizaciones mixtas). El concepto de oportunidades políticas, siempre pensado desde las percepciones de las personas participantes, permite identificar diferencias y similitudes entre los países. Esto evita sesgos en

111

CUADRO 3.4
Comparación entre oportunidades políticas
 -según país y tipo de organización-

País y factores para las oportunidades políticas	Organizaciones	
	de Mujeres	Mixtas
Costa Rica		
Factores internacionales	Abren	Cierran
Factores nacionales	Abren y cierran	Abren
Ámbito de incidencia	Abren y cierran	Cierran
Nicaragua		
Factores internacionales	Abren	Cierran
Factores nacionales	Abren y cierran	Abren
Ámbito de incidencia	Abren y cierran	Cierran

Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

las comparaciones entre Costa Rica y Nicaragua, las cuales usualmente asumen a priori diferencias y no las similitudes entre ambos países.

3.7 Recapitulando

La información pública como recurso para la incidencia política es altamente valorada por parte de las organizaciones consultadas. Esta valoración

es independiente del entorno nacional y del ámbito de incidencia de las organizaciones.

Las organizaciones buscan acceder a la información pública de distintas maneras y muchas veces lo logran. Sin embargo, la incidencia no está condicionada a consecución de la información, se hace incidencia con o sin ella.

Los entornos claramente abren y cierran oportunidades para que las organizaciones accedan a la información que necesitan. Incluyen tanto el entorno nacional como el respectivo ámbito de incidencia política.

En este momento y en función de las agendas priorizadas en esta investigación, pareciera que la combinación de factores internacionales, nacionales y sectoriales crea mejores oportunidades políticas para las organizaciones de mujeres que para las organizaciones mixtas. En el capítulo 5 se discuten las condiciones organizativas que permiten o no transformar oportunidades en incidencia política.

Bibliografía

Álvarez, Sonia 1998 "Latin American Feminisms "Go Global": Trend of the 1990's and challenges for the New Millennium." In *Cultures of Politics, Politics of Cultures re-visioning Latin American*

Social Movements. Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino & Arturo Escobar Eds. USA: Westview-Press.

Álvarez, Sonia. 1990. *Engendering Democracy in Brazil, Women's Movement in Transition Politics*. Princeton. USA: Princeton University Press.

Della Porta, Donatella y Mario Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction*. London: Blackwell.

Eisinger, Peter. 1973. "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, 67:11-28.

Fundación Acceso. 2002a. "Organizaciones de mujeres de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública". San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2002b. "Organizaciones de mujeres de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública". San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2002c. "Organizaciones mixtas de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública". San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2003a. "Organizaciones mixtas de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública". San José: Fundación Acceso.

Lawson, Stephanie. 1993. *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedoms in the United Kingdom*. London: Routledge.

Martínez, Juliana. 2000. *Luces y Sombras: Formación y Transformación de las Políticas Sociales en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Número 117, 7- 83.

Montenegro, Sofia. 2002. "Las agendas de mujeres: por qué no prosperan". Managua.

Rucht, Dieter. 1996. "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison." In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Doug McAdam, John McCarthy and Mayer Zald Eds. New York: Cambridge University Press. Páginas 183-204.

Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement. Social Movement, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vargas, Virginia. 2002. "Los aportes y los retos feministas en el Foro Social Mundial". <http://alainet.org/publica/retosfem/aportes.html>

4

Retos en el acceso, uso y apropiación de la información pública

"El gobierno debería tener la información a disposición de la ciudadanía... Democracia debería ser transparencia total por parte del gobierno y de todos los poderes del Estado para que uno pueda generar opinión, opinar e incidir de forma individual o colectiva en las políticas públicas del Estado." (Nicaragua)

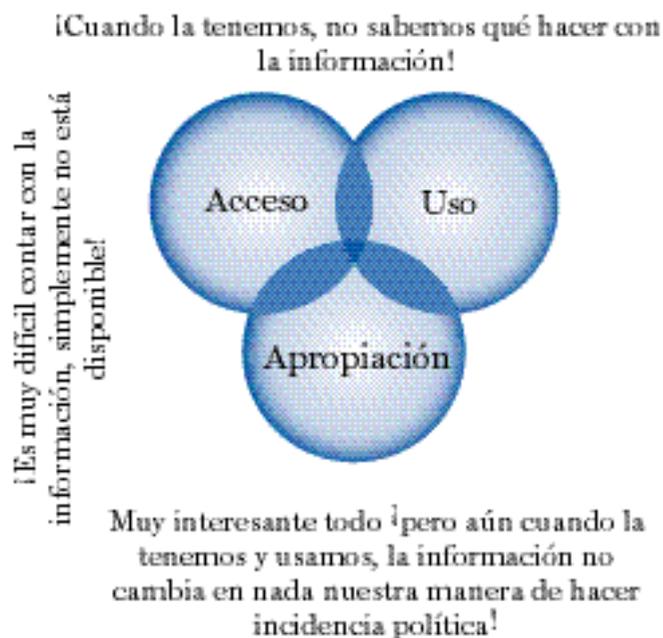
¿Cuáles son los principales retos que enfrentan las organizaciones en relación a la información pública? ¿Cuáles retos incumben la disponibilidad de la información y cuáles las necesidades de las organizaciones? ¿Qué uso le dan las organizaciones a la información que obtienen? Y ¿cuáles desafíos identifican las organizaciones al utilizar la información pública para la incidencia política?

A partir de estas preguntas y con base en los datos recolectados en las entrevistas individuales y los talleres grupales con los miembros de las organizaciones participantes, se extrajeron los principales desafíos en materia de información pública, a partir de la definición de estrategias para la incidencia política.

Acceso, uso y apropiación

Las organizaciones consultadas identificaron problemas relacionados con el acceso, uso y apropiación de la información pública para la incidencia. Estos desafíos se sintetizan en la gráfica 4.1. y se identifican con expresiones textuales asociadas a cada tipo de problema.

GRAFICA 4.1
Principales retos de las organizaciones frente a la información pública



Fuente: Elaboración propia

Los retos en el **acceso** a la información centran la atención en las dificultades para conseguirla. Los asociados al uso de la información, se reflejan en la incertidumbre de las organizaciones de qué hacer con ella cuando se consigue. La **apropiación** refiere a cómo transformarla en un insumo útil para la incidencia.

A continuación se detalla cada uno de estos tres problemas.

4.1 Problemas en el acceso a la información pública

El acceso refiere a la **efectiva disponibilidad de la información pública que se necesita en el momento y formato requeridos**, sin embargo, sólo el 7% de las personas consultadas en Centroamérica¹ (5 de 75 encuestados) valoran el acceso a la información pública como satisfactorio,

¹ La investigación-acción "Ver para creer", llevada a cabo durante 18 meses (2002-2003), por la Fundación Acceso, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), involucró actores de organizaciones diversas de la región centroamericana. Se realizaron 40 entrevistas individuales (febrero 2002- enero 2003) a miembros de organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas en Nicaragua y Costa Rica, para tener un punto de partida en el abordaje de la información pública y un insumo para la realización posterior de 4 talleres. Estas entrevistas a profundidad tuvieron como base una pauta abierta. Por tanto, las citas textuales de las percepciones corresponden a estas entrevistas a profundidad y se identifican con el país de procedencia de quién expresó las ideas y no con su nombre completo. Posterior a la realización de los talleres (hallazgos), se realizó una encuesta telefónica (junio del 2003) a 75 líderes de organizaciones diversas de los distintos países centroamericanos, con el fin de validar los hallazgos de Nicaragua y Costa Rica. Esta encuesta tuvo como base un formulario con pautas cerradas, por tanto, los resultados se citan a partir de las respuestas a cada una de estas pautas.

Resultados de la encuesta telefónica en Centroamérica

-realizada en junio 2003

a 75 personas-

Respuestas de acuerdo o en desacuerdo a las siguientes afirmaciones:

92% considera que la información existente no se divulga.

93% expresa que la mayoría de las veces no se sabe adónde está la información.

88% opina que aún cuando la información se divulgue, no se presenta en la forma en que se necesita.

73% considera que de todas maneras la mayoría de la información que sus organizaciones necesitan, no existe, no ha sido generada.

a pesar de que el 93% considera que la información tiene mucha o bastante importancia para la incidencia política. En las entrevistas se señala que: *“...el acceso a la información es un problema terrible; por las vías normales, que usted vaya a la ventanilla a solicitar información, jamás le darán a usted la información que necesita...”* (Costa Rica); *“...formalmente, el acceso se da, pero va muy lento; es mejor recurrir a mecanismos informales...”* (Nicaragua).

Actualmente, la información pública es un recurso escaso para la sociedad civil organizada y su acceso depende, principalmente, de mecanismos informales y contactos personales. Estos

mecanismos y contactos no están distribuidos en forma aleatoria sino que responden a patrones de relaciones de poder entre sectores, grupos y organizaciones. Cuanto más informal es el acceso a la información, más dificultades enfrentan las organizaciones sociales que cuentan con escasos contactos informales. Al mismo tiempo, la debilidad de los mecanismos formales convierte a los contactos informales en un capital político importantísimo de las propias organizaciones. Cuando la información está disponible por medios

formales, usualmente se percibe como incompleta, poco confiable, desactualizada, fragmentada y no desagregada por sexo. Mucho menos existen salidas de información que atiendan los requerimientos de datos, indicadores y análisis ya elaborados, de las organizaciones.

El gobierno genera y procesa vasta información, pero para efectos de este proyecto, interesa únicamente la relativa al desempeño público. Al respecto, encontramos que: hay información que no se genera (por ejemplo, en los estudios del éxito de un programa, no se distingue, por sexo, a los beneficiarios); hay información que se genera pero no se procesa, es decir, se falla en la sistematización (por ejemplo, el sexo se pregunta pero no se tabula, por tanto, es como si no existiera) y en el análisis (por ejemplo, se pregunta y tabula el sexo de las personas, pero en el análisis se eligen combinaciones que no reflejan tal desagregación por sexo); y hay información que se genera y se procesa, pero no se divulga o se presenta en forma inadecuada. En relación a la divulgación se encontraron tres problemas principales: la no divulgación, la divulgación arbitraria (en función de contactos) y la divulgación de información incomprensible o inoportuna (por ejemplo, se recibe años después de cuando se necesitaba).

Tiene sentido que las personas consultadas concentren su atención en los problemas de divulgación, dado

que son los más visibles. Los otros, en cambio, están “detrás de” y no siempre se observan. Más aún, al existir estos problemas en la divulgación de la información, las organizaciones no siempre saben cuál información efectivamente existe y cuál no.

A lo largo de la generación, el procesamiento y la divulgación de la información existe un problema que es transversal: **la calidad de la información**. De acuerdo al agrupamiento de los criterios recogidos entre las organizaciones, la información pública debe ser: **verificable**, es decir, debe representar adecuadamente la realidad y ser posible su constatación. Una persona o grupos de personas distintas de quienes la generaron deberían, en teoría, ser capaces de volver a producirla con los mismos resultados. Para ello es preciso conocer las fuentes, metodologías y otros aspectos de la generación de información. Se relaciona directamente con las posibilidades de la sociedad civil organizada para llevar a cabo las auditorías sociales o ciudadanas que confronten el desempeño de las instituciones públicas versus los resultados que ofrece el propio Estado. La información debe ser **oportuna**, en otras palabras, estar disponible cuando se necesita. La información es un medio y no un fin en sí mismo, sirve poco o nada cuando llega tarde para las decisiones que de ella dependen. Finalmente, la información debe ser **relevante**, debe servir a distintos fines, esto no implica necesariamente

mayor cantidad, sino mejor información. Uno de los aspectos que con mayor frecuencia hacen irrelevante la información para las organizaciones es que se ofrece de manera incompleta y fragmentada.

Las personas y organizaciones ven los problemas de acceso a la información pública en tanto que usuarias y no como productoras o garantes. Por ello, enfatizan en los problemas relacionados con las “salidas” de la información más que en las causas. **A medida que se avanza en la exploración de los problemas de generación, procesamiento y, sobre todo, de divulgación, aumentan los retos que las organizaciones tienen que enfrentar. Además las organizaciones tienden a visibilizar con mayor claridad los problemas que forman parte de su interacción actual con el Estado (las “ventanillas” de información) que los procesos que están detrás.**

Identificar los distintos aspectos del problema es de suma utilidad, tanto para el análisis como para el diseño de las estrategias, orientadas estas últimas, a

“Hay un peligro en todo esto: el exceso de información, una de las vías que el Estado, a veces usa, para mantenernos desinformados. Porque páginas y páginas de detalles... es algo a lo que hay que tenerle mucho cuidado: es lo mismo que no tener información... Es información que no puedes priorizar, ni discriminar, ni procesar ni analizar...” (Costa Rica)

“Yo el asunto lo veo sutil y solapado... ellos ponen la información de lo que quieren que vos oigas... pero una cosa es información y otra propaganda...” (Costa Rica)

la transformación de la situación existente. Alrededor de cada uno de estos procesos, existe un conjunto de actores, recursos, capacidades técnicas y decisiones institucionales, sobre las cuales puede ser más o menos fácil influir. Se trata de una distinción que facilita la comprensión de lo que ocurre detrás del complejo problema del acceso a la información pública.

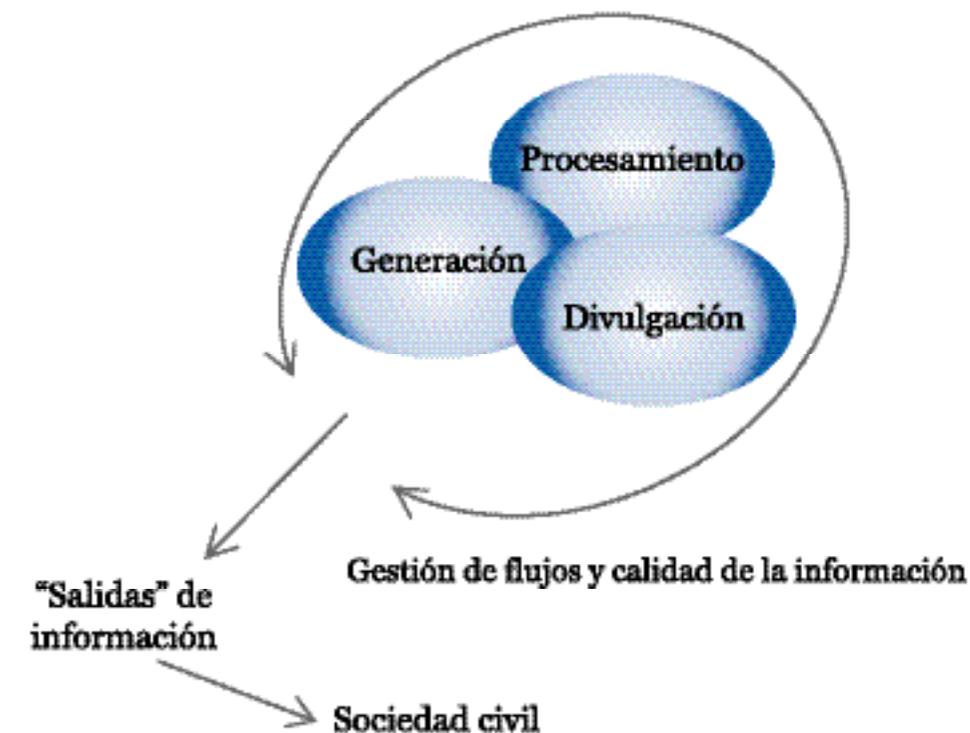
4.1.1 Problemas detrás de “las ventanillas” de acceso

Los problemas identificados por las organizaciones para acceder a la información pública, tocan distintos momentos de un “ciclo” necesario, para generar las “salidas” de información pública, relevante y oportuna. Reconocemos tres momentos de ese “ciclo”: generación, procesamiento y divulgación de la información, en cada cual, debe resolverse el asunto de la gestión (ordenada) y de la calidad adecuada de la información. El diagrama 4.1 sintetiza estos momentos.

Las personas y organizaciones de la sociedad civil, viven el acceso a la información pública desde fuera del Estado, en tanto que usuarias. Por lo tanto, se enfocan más en las “salidas” de la información que en los procesos que hacen o no posible estas salidas. Su punto de vista es distinto de quienes la producen (por ejemplo, los Ministerios) y de

quienes garantizan el acceso a la información (por ejemplo, las Procuradurías o Defensorías de los Habitantes). Aún así, como se verá a continuación, las organizaciones tienen percepciones e interpretaciones propias de los procesos de generación y procesamiento.

DIAGRAMA 4.1
Ciclo de la información pública



Fuente: Elaboración propia

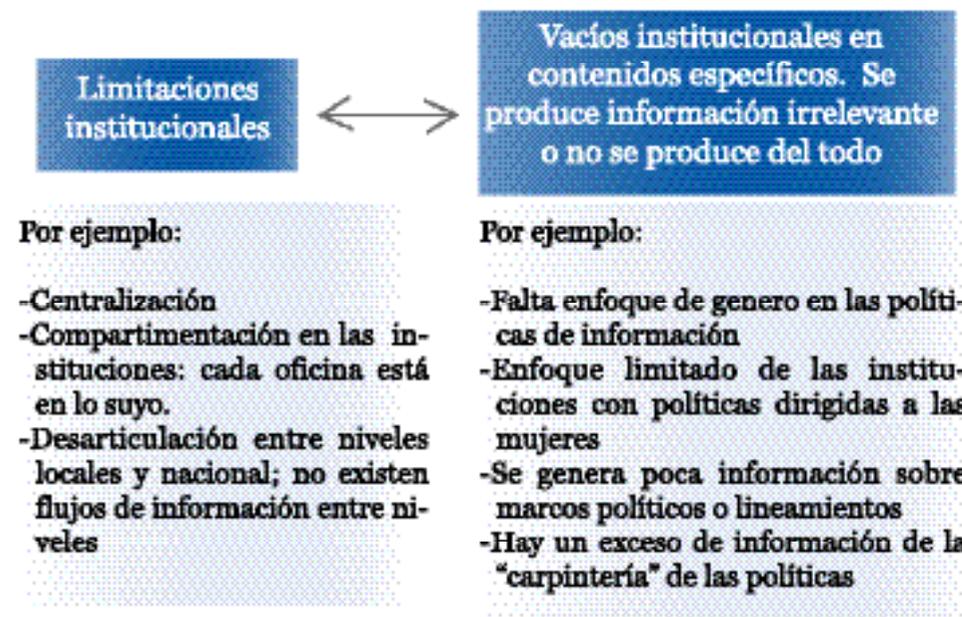
4.1.1.1 Cuando la información no se genera

Un primer conjunto de problemas vinculados a la producción de la información, tiene que ver con los **criterios de construcción y levantamiento de datos y los elementos de contexto para su interpretación.** El desafío reside en la concordancia de estos criterios y elementos con los intereses y agendas de las organizaciones. Si este proceso no se realiza satisfactoriamente, luego la información procesada y diseminada no será relevante. No siempre las entidades públicas producen la información que la ciudadanía necesita. Como lo señala una de las personas consultadas *“Hay mucha información que desde la sociedad civil organizada se necesita y que no existe y mucha que existe y que no se necesita”* (Nicaragua). De la misma manera *“las entidades generan la información que generan y punto; no hay la posibilidad de generarla en función de requerimientos de la sociedad civil”* (Costa Rica).

Por ejemplo, muchas veces no se pregunta el sexo de las personas que reciben un servicio, o se conoce el gasto que hacen los hogares pero se desconoce cómo asignan hombres y mujeres, los recursos a lo interno del hogar. De la misma manera, hay exceso de información sobre las actividades pero muy poca sobre los resultados.

Básicamente, se percibe un desencuentro entre la información que necesitan las organizaciones y que no se genera y la información que se produce y que es irrelevante, lo cual, inevitablemente, nos lleva a preguntarnos ¿para quiénes se genera la información pública? El diagrama 4.2 resume las principales razones de este desencuentro según las personas participantes en los talleres.

DIAGRAMA 4.2
Problemas en la generación de la información pública requerida
-según percepciones de los participantes-



Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

La información sobre el presupuesto que necesita el Ministro de Hacienda ¿es la misma que demandan las organizaciones de la sociedad civil en el plano local? ¿Se deberían considerar las necesidades de información pública que tienen las personas para quienes sirve el Estado?

Los problemas de generación de información trascienden la información propiamente dicha, estos se sitúan en procesos institucionales más amplios, a través de los cuales, circula la información y se decide sobre la producción. A modo de ejemplo, se mencionaron debilidades institucionales que limitan la producción de

información relevante, tales como la centralización; y la desarticulación entre los distintos ámbitos: local, nacional e internacional,

Dependiendo del ámbito de incidencia, hay necesidades específicas de información en relación a las cuales, las organizaciones identificaron los vacíos más importantes. Por ejemplo, entre las organizaciones de mujeres se pone mucho énfasis en la desagregación de la información según sexo, mientras que, entre las organizaciones mixtas, repetidamente se mencionó la carencia de información sobre el impacto de los acuerdos comerciales llevados a cabo previamente en cada país. Es en relación con este tipo de problemas que los diagnósticos de las organizaciones, adquieren especificidad según los respectivos ámbitos de incidencia.

4.1.1.2 Cuando la información no se procesa

Es posible que la información pública que las organizaciones necesitan exista y que, sin embargo presente problemas en su **sistematización y análisis**. Tiene que ver con el manejo de los datos, una vez generados, incluyendo los informes que resultan del análisis de los mismos. A menudo, los datos requeridos por las organizaciones han sido generados pero no sistematizados. Por ejemplo, a las mujeres que son víctimas de violencia doméstica se les preguntan datos como el lugar de residencia y la relación con la persona agresora, pero luego se tabula sólo la información relevante para el manejo del expediente; el resto queda en un cajón, aún cuando podría dar insumos importantes acerca de, por ejemplo, qué tipo de mujeres están denunciando las agresiones. Muchas veces los datos existentes no se analizan. Por ejemplo, actualmente se carece de un análisis que permita conocer si hay patrones en el tipo de mujeres que la ley está protegiendo.

El diagrama 4.3 sintetiza las principales percepciones recogidas.

Existe una valoración generalizada entre las organizaciones

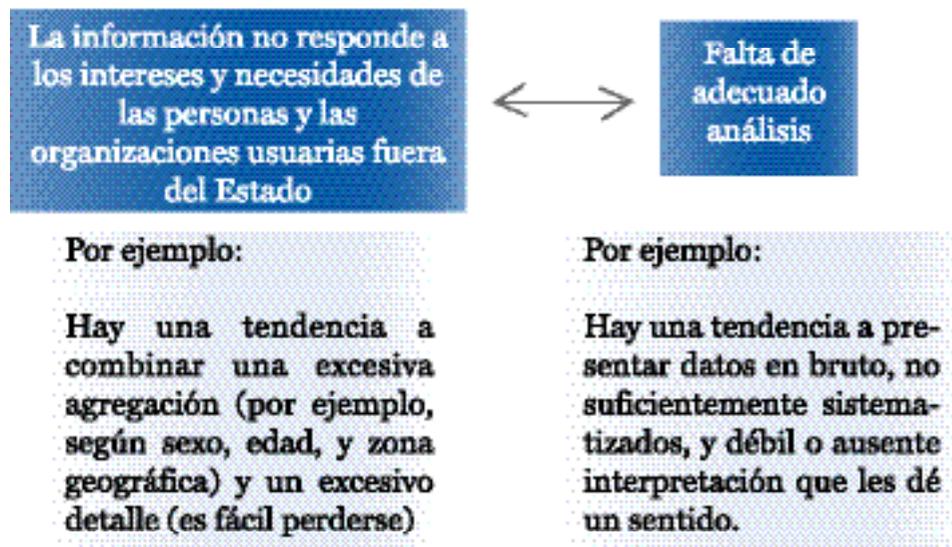
Resultados de la encuesta telefónica en Centroamérica

-realizada en junio 2003

a 75 personas-

A la afirmación “*la mayoría de las veces, la información pública que su organización necesita no existe,*” el 73% estuvieron de acuerdo y el 25% en desacuerdo.

DIAGRAMA 4.3
Problemas en el procesamiento de la información pública requerida
 -según percepciones de los participantes-



Fuente: Elaboración propia con base en talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

respecto a la falta de correspondencia entre el procesamiento de la información que hace el Estado y los usos que las organizaciones pretenden darle a la información. Por ejemplo, en materia de violencia doméstica, las organizaciones de mujeres aspiran mayor información que caracterice a las personas agredidas y agresoras, así como, relacionar estos perfiles, con la “ruta” de denuncia judicial y el tipo de respuesta obtenida desde las instituciones, a lo

largo del proceso. No es relevante conocer los nombres y apellidos, sino más bien, los perfiles según zona geográfica y nivel socioeconómico, por ejemplo. Sin embargo, esta información usualmente no se procesa. La principal información procesada, es aquella pertinente al manejo administrativo del expediente. “El obstáculo principal para mí no ha sido que no me quisieran dar la información sino que no la tuvieran registrada como la necesitaba: los tramos de edad eran muy grandes, no estaba por barrios ni por departamentos, y muchas variables no venían desagregadas según sexo”. (Nicaragua)

Si la información requerida fue generada, es posible que este tipo de problemas pueda resolverse de una manera mas o menos sencilla, facilitando a las organizaciones los archivos para su procesamiento. Si la información no fue generada, es necesario incidir en el levantamiento de los datos propiamente dicho.

Un segundo aspecto tiene que ver con el procesamiento mínimo que se hace de la información. Por ejemplo, hay una diferencia considerable entre el

“En Costa Rica se cuenta con muchísima información sobre las características de las mujeres agredidas. También existe información sobre aquellas mujeres que la ley de violencia contra la mujeres está ayudando más. El punto es que... igran parte de esa información está en las cajas! Seguiremos dependiendo de los estudios externos mientras se acumulan expedientes...” (Costa Rica)

documento del presupuesto nacional en bruto y el primer análisis sobre el peso relativo de los distintos rubros del gasto. Dado que las organizaciones no se dedican al análisis de datos como principal actividad, perciben la necesidad de obtener datos “más digeridos” que potencien su utilidad y faciliten análisis e interpretación posterior.

4.1.1.3 Cuando la información no se divulga adecuadamente

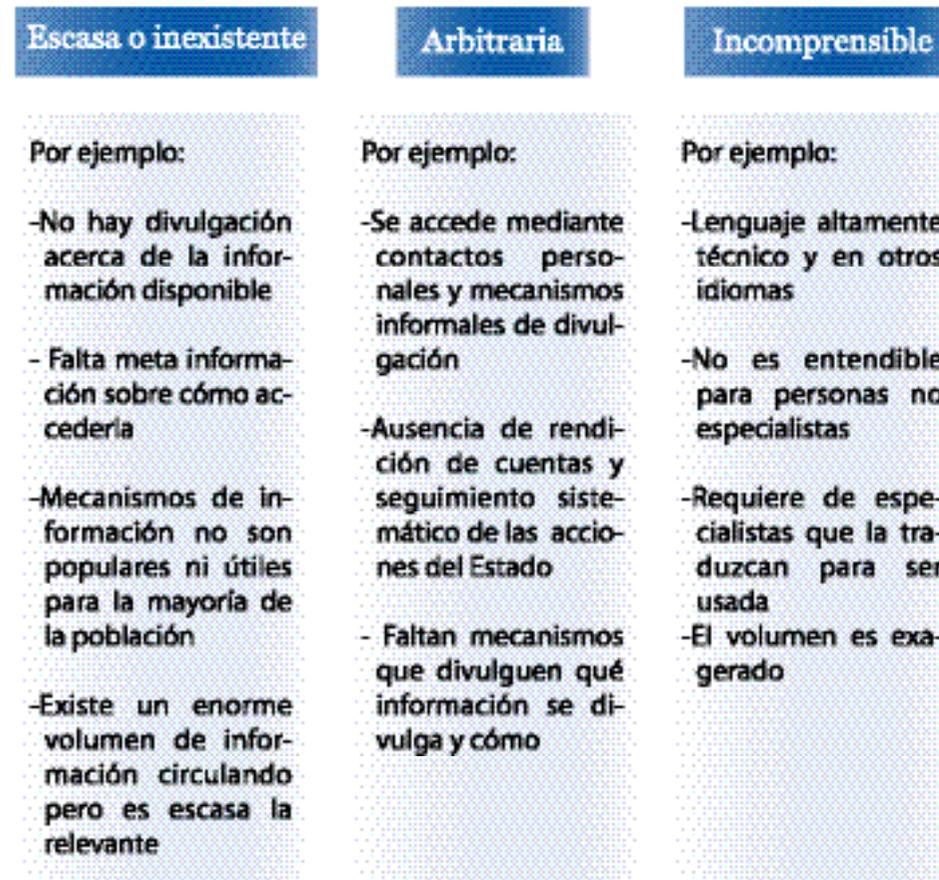
Una tercera dimensión del problema tiene que ver con el **formato de presentación y los mecanismos de divulgación**. Esta dimensión incluye la cantidad, el público meta, los canales de divulgación (por ejemplo, Internet o radios comunitarias) y los formatos utilizados para presentar la información (por ejemplo, el uso del lenguaje e imágenes). Existe información que ha sido generada y procesada pero no divulgada, por tanto, para efectos prácticos, es como si no existiera.

El diagrama 4.4 muestra que las organizaciones tienen mucho más que decir sobre los problemas en la divulgación.

“Tan simple como esto: tal vez la información está... ¡pero no sabemos adónde!” (Costa Rica)

Existe la percepción de que mucha de la información existente no se divulga. Esto puede ser o no cierto sin embargo, pone de

DIAGRAMA 4.4
Problemas en la divulgación de la información pública requerida
-según percepciones de los participantes-



Fuente: Elaboración propia con base a talleres con organizaciones. Fundación Acceso 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

relieve la falta de confianza en la transparencia del Estado frente a las organizaciones. Se relaciona con un tema clave para la información: la credibilidad de las fuentes. Independientemente de que la divulgación de la información pública mejor en ciertas áreas que en otras, es clave para las autoridades y las instituciones, abordar el déficit de credibilidad

que parecen tener, sobre todo en temas críticos como impuestos, presupuestos, negociaciones comerciales, etc. Queda planteada una pregunta ¿es posible mejorar la credibilidad de la ciudadanía en la información pública producida desde el Estado sin mejorar la credibilidad de la gente en el Estado como tal? ¿Cómo?

La llave del acceso está en los contactos, en las relaciones informales, es posible a partir de las relaciones interpersonales y no de una definición política o institucional. Al depender de mecanismos informales y dado que éstos dependen de cosas como la amistad, el parentesco y la cercanía geográfica, la información llega a unas personas pero

no necesariamente a otras. Las organizaciones usan estos mecanismos, los aprecian y cuidan (por ejemplo, protegiendo el anonimato de las fuentes). También existe la percepción de que en algunos casos, la información que se divulga por mecanismos formales, a los cuales muchas veces las organizaciones también recurren, tiende a ser imprecisa y poco relevante.

“Nos regalaron un mamotreto que son como dos mil páginas y allí es adónde te perdés; te das cuenta de que hay un montón de información que se disgrega, que no sabemos como manejar... creo que es un reto para las organizaciones: tener una mejor capacidad de analizar técnicamente la información.”
(Nicaragua)

En ambos países, se percibe arbitrariedad y alta dependencia de las relaciones personales versus los mecanismos formales y criterios institucionales, para el acceso a la información.

Aún cuándo se superan los dos primeros problemas, la divulgación tiende a ser incomprensible porque persisten dificultades en el formato de presentación de la información. Los problemas principales, en términos del formato, son el lenguaje excesivamente técnico y el soporte tecnológico que se utiliza (por ejemplo Internet) que no está al alcance de mucha gente.

Ante la escasa información disponible y comprensible, las organizaciones dependen de los especialistas para que “traduzcan” la información.

“Cuando se obtiene la información se da a revienta sinchas, se da sobre amenazas, bueno como amenazas no sobre ejercicio del derecho, si no me da la información recurro a otros mecanismos legales para conseguir la información, uno consigue información por otras vías, todo el mundo lo hace hasta donde pueda, con contactos internos de las organizaciones del estado, yo diría que eso no tiene que entrar porque en un buen manejo de la información, porque si esta yo no tengo que tener una amistad en tal oficina para que me pase la información que yo realmente necesito, esa información debería llegar a todo el mundo sin problema.”
(Costa Rica)

A su vez, muchas de estas personas, contribuyen a “traducir” la información para las respectivas bases sociales de las organizaciones y para la población en general.

Los problemas de lenguaje puede remitir a los problemas en el uso de la información. Sin embargo, también plantean problemas de acceso y de límites entre ambos: cuando hablamos del formato en que se presenta la información, **¿dónde termina la responsabilidad-obligación estatal y dónde comienza la de la sociedad civil?** Una forma de abordar la respuesta sería disponer de criterios claros para la presentación pública de la información. Lo mismo aplica para el soporte técnico utilizado para la divulgación. Sofía Montenegro (2003) argumenta que en Nicaragua, la información pública para el seguimiento de políticas no puede depender de la Internet, dado que el nivel de acceso es actualmente muy bajo. ¿Se debería combinar Internet con otros mecanismos? ¿Con cuáles? Este tipo de preguntas tienen estrecha relación con una política de información pública estatal, tema que se aborda en los capítulos 6 y 7.

4.1.2 ¿A qué se atribuyen los problemas en el acceso a la información pública?

Resolver los problemas de acceso a la información pública requiere, no solo que las organizaciones

desarrollen sus propias capacidades, sino también que cambie la actual relación entre el Estado y la sociedad civil. En ambos países, los participantes consideran que el acceso a la información pública, no se percibe como un derecho ciudadano. Atribuyen los problemas de acceso a la información pública a tres principales razones: primero, la **falta de voluntad política y el tipo de relaciones de poder e intereses que se establecen**. Incluye situaciones muy diversas como la compartimentación y competencia entre las instituciones que no colaboran entre sí ni comparten la información, así como casos en los que, por corrupción, se evita compartir la información. Los problemas pueden ser a nivel individual, de instituciones, de grupos económicos, o de todos al mismo tiempo. Uno o varios intereses predominan en la lógica del manejo de la información pública que no responde a los intereses de quienes están fuera del Estado y de las instituciones públicas. En ambos

“Ahora tenemos un problema con los proyectos hidroeléctricos: no nos dan la información, no la dan; la información esencial que se requiere por ejemplo sobre el desarrollo de los proyectos cuesta muchísimo conseguirla. El Estado de Costa Rica no tiene una cultura de relaciones positivas con la comunidad nacional. Hay falta de comunicación, de cultura, de disposición del Estado de facilitar a los ciudadanos información. Además el Estado no considera como una obligación dar la información, la información estatal es pública y todos los ciudadanos tenemos el derecho de conocerla, pero ellos no lo manejan así, cuesta muchísimo conseguir la información, hablo de todos los niveles, desde los locales hasta los niveles más altos cuesta conseguir la información.”
(Costa Rica)

Resultados de la encuesta telefónica en Centroamérica

-realizada en junio 2003

a 75 personas-

¿Cuál cree usted que es la principal causa de los problemas de acceso a la información pública por parte de la sociedad civil?

63% por falta de voluntad política

20% porque los funcionarios creen que la información pertenece a las instituciones y no a la gente.

17% por falta de capacidades y recursos en las organizaciones.

países, se menciona repetidamente el problema de la voluntad política.

Segundo, **razones de enfoque o visión del tema.** Ni el Estado ni la propia ciudadanía visualizan la información como un derecho ciudadano aunque se advierten cambios, en particular, una mayor sensibilidad desde la ciudadanía organizada hacia la importancia de la información para su trabajo de incidencia política. El Estado se considera dueño de la información y por tanto no la comparte, al menos no de la manera que la sociedad y sus

organizaciones la demandan. La información se percibe como estatal, no como ciudadana. Se produce para quienes administran el Estado y no para quienes “emplean” al Estado. La ciudadanía no se considera “usuaria final” de la información. De este supuesto básico, se desprenden las decisiones y acciones que alejan la información pública de las necesidades de la sociedad. Los cuatro grupos coinciden en este punto y lo plantean de manera muy similar. En el caso de Nicaragua, se justifica como parte de la herencia de la guerra.

Tercero, la **escasez de recursos y capacidades limitadas.** Más allá de que existan relaciones de poder e intereses que benefician el acceso a la información pública de un sector determinado, o que el Estado actúe como si la información le perteneciera, se aprecian como insuficientes los recursos y las capacidades técnicas de las organizaciones. Puede reflejarse en un déficit tecnológico, en la falta de personal o de recursos económicos. Un aspecto importante es la falta de criterios claros para el manejo de la información, por parte de los funcionarios y funcionarias. La ausencia de criterios puede generar un manejo conservador de la información: si no hay reglas claras, los funcionarios prefieren “prevenir que curar” y ante la menor duda de si cierta información puede o no ser compartida, prefieren no arriesgarse a compartirla.

En síntesis, en ambos países se percibe que la gestión y el desempeño del Estado y las instituciones resulta opaca para la ciudadanía, simplemente no se ve. Esta constatación pone a la rendición de cuentas (o su falta) en el centro de las preocupaciones.

Para rendir cuentas, los Estados necesitan de cierta información que sumada a otros ingredientes,

“En el acceso a la información pública yo tiendo mucho a ver los centros de documentación de las oficinas. Pero siento que en muchas circunstancias algunas instituciones ponen una serie de trabas, para que las personas no puedan acceder a información que necesitamos como movimiento.” (Nicaragua)

permite dar explicaciones de lo actuado. Por tanto, la información para la rendición de cuentas “desnuda” el punto central de los problemas de acceso a la información que viven las organizaciones de la sociedad civil. Si los requerimientos de información de las organizaciones de la sociedad civil son tomados en cuenta, esto implicaría utilizar un criterio muy distinto al criterio abstracto que omite el “para quién” se genera, procesa y divulga la información.

4.2 Problemas de uso de la información pública

La información “no habla” por sí sola ni existe independientemente de quién la recoge. No es algo “dado”, que existe disociado de quien la interpreta. La información es una construcción y es siempre “información para” alcanzar ciertos objetivos, audiencias, intereses u otros, e “información desde”

un punto de vista. Por ello, no es neutral ni objetiva pero tampoco necesariamente subjetiva sino que responde, o debería responder, a criterios previamente acordados, para su generación y análisis, es decir, ser intersubjetiva. “*Por ‘intersubjetivo’ se entienden los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de*

Palabras clave del capítulo, definidas en el glosario:

- Apropiación
- Incidencia política
- Información
- Información pública
- Información relevante
- Información oportuna
- Intersubjetividad

interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.” (Vargas, 2001:487). Si la información pública no es objetiva sino intersubjetiva, entonces también debe ser intersubjetiva la valoración sobre la cantidad y calidad que se requiere.

El uso tiene que ver con la capacidad de manipular e interpretar la información pública una vez que se obtiene, independientemente de que la información sea o no la requerida. “*La gente necesita saber cómo usar la información, esto es, sopesar evidencia, considerar inevitables contradicciones e inconsistencias, articular valores, interpretar hallazgos y examinar supuestos.” (Patton, 2002:127)*

El problema se resume bien en las siguientes afirmaciones: “*...el hecho de que tengas acceso a la información no significa que sepas manejarla bien, porque yo he visto casos de gente que tiene mucha información pero no sabe cómo es el asunto, porque no está entendiendo. La información facilita llegar a definir el rumbo de tu organización, la información debe darse como derecho humano fundamental y debe ser ágil, oportuna y se debe entender, y eso facilitaría la participación ciudadana en la toma de decisiones.” (Costa Rica)*

Otra persona señala que “*...la cantidad de información a la que accedemos va mas allá de nuestra capacidad real de absorción y eso nos obliga a*

especializarnos... En Nicaragua hay acceso a la información y en todo caso hay que buscarla pero uno la puede conseguir... Hay que trabajar en definir exactamente el tratamiento adecuado y racional.” (Nicaragua)

Muchos problemas de uso remiten a problemas de acceso. Sin embargo, aún cuando el acceso es adecuado, los problemas de uso persisten. Y en el mejor de los casos, aunque el Estado presentara la información pública adecuadamente, usara criterios acordados con la población y esta obtuviera la que necesita, siempre será necesario “hacerla hablar”, mediante interrogantes y respuestas acertadas. Los problemas de uso se deben, en buena parte, a la falta o debilidad en las capacidades de análisis e interpretación de las organizaciones. Como lo señala una de las personas consultadas: *“Hay un montón de información... que no sabemos como manejar... creo que para las organizaciones es un reto tener una mejor capacidad de analizar técnicamente la información.”* (Nicaragua)

Otra participante señala que *“Para que nuestras propuestas alternativas tengan base social, el reto me parece a mí, sin ser especialistas en estas cosas ni mucho menos, es cómo nosotros logramos traducir toda esta realidad ... y enseñársela a la gente, mostrársela a la gente... ocupamos mucha asesoría, ayuda, dirección técnica, capacitación, para nosotros*

como organización, poder desarrollar ese tipo de trabajo.” (Costa Rica)

Las capacidades identificadas como ausentes tienen relación con apoyos y capacidades técnicas para el análisis, la interpretación y el uso más racional de la información. Para ello se necesita: *“aprender a administrar y a hacer un uso racional de la información”* (Nicaragua), *“contar con personal que procese la información”* (Costa Rica), *“tener mas tiempo para procesar la información, analizarla y “sacarle el jugo” para hacer propuestas”* (Costa Rica). En general se requiere: ordenar y planificar el uso de la información y el desarrollo de las capacidades que lo permitan, sea a nivel organizacional o interorganizacional, es decir, complementando capacidades entre organizaciones.

Sofía Montenegro (2003) se refiere a las capacidades de uso de la información como “comunidades de interpretación”. En este documento, se reserva el concepto para algo más que las capacidades: la existencia de un punto de vista, de un “nosotros” desde el cual interpretar la información. En relación a este mismo aspecto, Miguel Sobrado resalta la importancia de relacionar el uso de la información con las “bases sociales”.² Encontramos además de

² Miguel Sobrado y Juan José Rojas (2003) hacen un análisis histórico y político de la debilidad de las bases sociales ciudadanas para la constitución de repúblicas de iguales en América Latina.

“Hay dos cosas una son los datos puros y duros que son la base del análisis y otra cosa es la capacidad que tengamos nosotras de agarrar los diferentes datos y poderle hacer un análisis feminista para poder devolverle al estado propuestas que querríamos hacer, de modificaciones, para que el impacto que tengamos en la vida de las mujeres sea mucho mejor.” (Nicaragua)

de la información, no hay base social que pregunte y ponga a la información a decir cosas.

Cuando la disponibilidad de información es tan escasa y depende de los mecanismos informales y contactos personales, el riesgo de reproducir la misma lógica de compartimentación del Estado es muy alto. Como lo indica Sofía Montenegro (2003), frecuentemente las organizaciones terminan actuando como una extensión del Estado y de la lógica burocrática, en lugar de proceder autónomamente en relación con el Estado y con otras organizaciones. La solución al problema del fortalecimiento de un “nosotros” político, no necesariamente técnico, es probablemente algo más difícil de alcanzar, que la generación de capacidades para la interpretación y el análisis. Los problemas de uso relacionados con

las capacidades técnicas, que el uso necesita de actores organizados o articulados que le pregunten cosas a la información y obtengan respuestas para volver a preguntar. Dado que la información pública no es objetiva sino construida intersubjetivamente, la propia definición de qué se necesita sólo se puede procesar en el debate, la discusión, y los espacios de participación. Sin comunidades de interpretación

la existencia de comunidades interpretativas nos lleva al tercer y último problema identificado.

4.3 Problemas de apropiación de la información pública

La apropiación refiere a la capacidad de traducir la información, junto con otros elementos, en relevante para la toma de decisiones y por ende, la incidencia política. Dado que la información es un medio y no un fin en sí mismo, sin la apropiación, el acceso y el uso de ésta serán de poca importancia práctica para las organizaciones. Bien lo expresa una de las personas consultadas: *“...de nada nos sirve que tengamos los datos desagregados por sexo si no somos capaces de hacer los análisis y traducirlos en propuestas específicas... queda todo en investigaciones trochas y mochas que a nadie sirven...”* (Nicaragua). *“Sencillamente, muchas veces no sabemos cómo usar la información para la incidencia política.”* (Costa Rica)

Las percepciones de las personas consultadas identifican los problemas de apropiación con factores tales como:

- la debilidad o ausencia de un enfoque de derechos desde las organizaciones y desde el Estado, que incluya la información como uno de esos derechos;
- la limitada capacidad de aprovechamiento de la información, por más escasa y pobre que ésta

- sea, en función de la incidencia política;
- la necesidad de identificar las características (calidad y cantidad) de la información requerida para los propósitos de las organizaciones, en consonancia con las oportunidades políticas, las acciones de incidencia y las condiciones institucionales de cada ámbito; y,
 - la urgencia de exigir mecanismos y espacios que obliga la relación Estado-ciudadanía, en los cuales la información pueda ser usada y transformada en decisiones. Como lo señala una participante: *“El problema no es la información sino la construcción de espacios donde se deben tomar las decisiones.”* (Nicaragua)

El reto de apropiación conlleva al desarrollo de capacidades que logren identificar cuál información tiene la rentabilidad política deseada, para “sacarle el jugo” y traducirla en acción política. De la misma manera que los problemas en el uso trascienden a los problemas de acceso, los problemas de apropiación trascienden los relativos al uso, dado que intervienen y se combinan múltiples ingredientes distintos a la información, para el logro de la incidencia política, tales como las agendas de incidencia, los liderazgos y la organicidad. Por eso la apropiación de la información toca, en mayor o menor medida, aspectos estructurales de las organizaciones y sus relaciones entre sí, tales como la fragmentación y la práctica reactiva.

En consecuencia, los problemas de apropiación de la información remiten a un universo de temas más amplio, relacionado con la toma de decisiones y la generación y gestión del conocimiento, que la hacen posible.³

4.4 Recapitulando

La importancia que las organizaciones otorgan al acceso a la información pública adecuada a sus necesidades, no corresponde con el acceso que alcanzan actualmente.

En general, para las organizaciones, la falta de información pública es más evidente cuanto más organizada sea la práctica política y cuanto más “resueltos” o disponibles estén los otros recursos que necesitan para la incidencia política.

También la falta de información parece más evidente y relevante cuando otros interlocutores, con visiones e intereses contrapuestos, sí cuentan con dicha información.

De todas maneras, las organizaciones hacen incidencia con lo que tienen. Si se carece de la información, se despliegan estrategias de distinto tipo, en

³ Este tema es precisamente objeto de una nueva investigación que la Fundación Acceso inició en América Central en el 2003, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

especial, se recurre a los contactos informales. Además, se exige que el Estado facilite la información pública pertinente (una estrategia que requiere, en sí misma, de incidencia política). Sin embargo, generalmente lo urgente se lleva por delante lo importante; por ejemplo, se busca incidir en las negociaciones comerciales y no necesariamente en el acceso a información que facilite dicha incidencia.

Al débil o ausente acceso a la información requerida, se agregan dificultades en materia de uso y apropiación política de dicha información. Las organizaciones carecen de capacidades apropiadas para el manejo e interpretación de la información que necesitan para la incidencia política.

Hay una debilidad en las organizaciones para constituirse en “comunidad interpretativa” que de sustento o base social al uso de la información. Además la apropiación enfrenta dificultades que tienen que ver con la incipiente percepción de la información pública como un derecho ciudadano, aunque también con la débil instrumentalización de la información para la toma de decisiones.

¿Qué estrategias es posible llevar a cabo para mejorar la relación de las organizaciones con la información pública que requieren para la incidencia política? Las respuestas a esta pregunta se presentan a continuación.

Bibliografía

- Fundación Acceso. 2002a. “Organizaciones de mujeres de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública”. San José: Fundación Acceso.
- Fundación Acceso. 2002b. “Organizaciones de mujeres de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.
- Fundación Acceso. 2002c. “Organizaciones mixtas de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.
- Fundación Acceso. 2003a. “Organizaciones mixtas de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.
- Montenegro, Sofía. 2003. “Información pública: El reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua.” Managua.
- Patton, Michael Quinn. 2002. “A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy.” *Spreches and Addresses*. London: SAGE Publication, vol. 8(1): 125-139.

Sobrado, Miguel y Juan José Rojas. 2003. “América Latina: crisis del Estado clientelista y construcción de repúblicas ciudadanas.” Borrador.

Vargas, Jorge. 2001. “La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica”, en *La democracia ante el siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas. San José: Friedrich Ebert.

5

Estrategias frente a la información pública: oportunidades y debilidades

“Habría que elaborar algunos mecanismos de rendición de cuentas de manera periódica y que la gente tenga acceso. De lo contrario, se estaría restringiendo a las organizaciones que tenemos ciertos mecanismos o intereses. Hay que buscar mecanismos ágiles, públicos, masivos.” (Costa Rica)

A partir del diagnóstico construido sobre las necesidades y problemas de las organizaciones frente a la información pública (IP), reseñado en las páginas precedentes, estas se abocaron al diseño y construcción de las estrategias.

Las organizaciones participantes asumieron la tarea de mapear las posibles entradas al problema para “desanudar” un conjunto tan complejo de desafíos relativos al acceso, uso y apropiación de la información pública para la incidencia política.

A continuación, se presentan las estrategias diseñadas por cada grupo de organizaciones y segundo, los avances en la ejecución de estas estrategias, ejecutadas en un lapso promedio de 7 meses.

5.1 La definición del problema

Las estrategias se diseñaron luego de un proceso colectivo de reflexión y discusión en torno a la información pública como recurso para la incidencia. Con base al diagnóstico las organizaciones priorizaron un problema, a partir del cual, podrían impulsar un cambio. No necesariamente se trató del problema registrado como el más importante, sino uno que reuniera dos condiciones: que fuera lo suficientemente importante para contribuir a la resolución de otros problemas y que la transformación propuesta estuviera al alcance de las organizaciones. A este problema se le llamó el “problema de enfoque”. Encontramos cuatro problemas producto de cuatro grupos de trabajo¹, que se expresan en el diagrama 5.1.

Este diagrama muestra que las definiciones del problema se asemejan mucho, su diferencia radica en el énfasis de quienes deciden: por un lado, se enfocan en la falta de garantía en el acceso a la información (organizaciones de mujeres en Costa Rica) y en las carencias en el uso y apropiación

(organizaciones mixtas de Costa Rica y Nicaragua) y por otro, centran la atención en la ausencia de políticas de información, que repercute en la falta de garantía del derecho y en el hecho concreto de no tener acceso (organizaciones de mujeres de Nicaragua).

Así se expresan dos matices en los problemas de enfoque: por un lado, las organizaciones orientan su problema hacia el acceso, uso y apropiación de la información pública mientras que del otro, se indicia un problema concreto: la falta de información pública adecuada y los factores explicativos (marco jurídico y condiciones institucionales).

En general, la definición del problema reflejó la apropiación del conocimiento obtenido en las fases previas, producto de los aportes mismos de las organizaciones y personas participantes. Es decir, en la definición del problema de enfoque, se evidencian distinciones entre el acceso, uso y apropiación, por un lado; y entre información, información pública e información pública ciudadana (IPC), por el otro. Así mismo, hay claridad en las diferencias entre la información pública en general y la que sirve a la incidencia política de las organizaciones, entendiendo esta última, como un derecho ciudadano igual que cualquier otro.

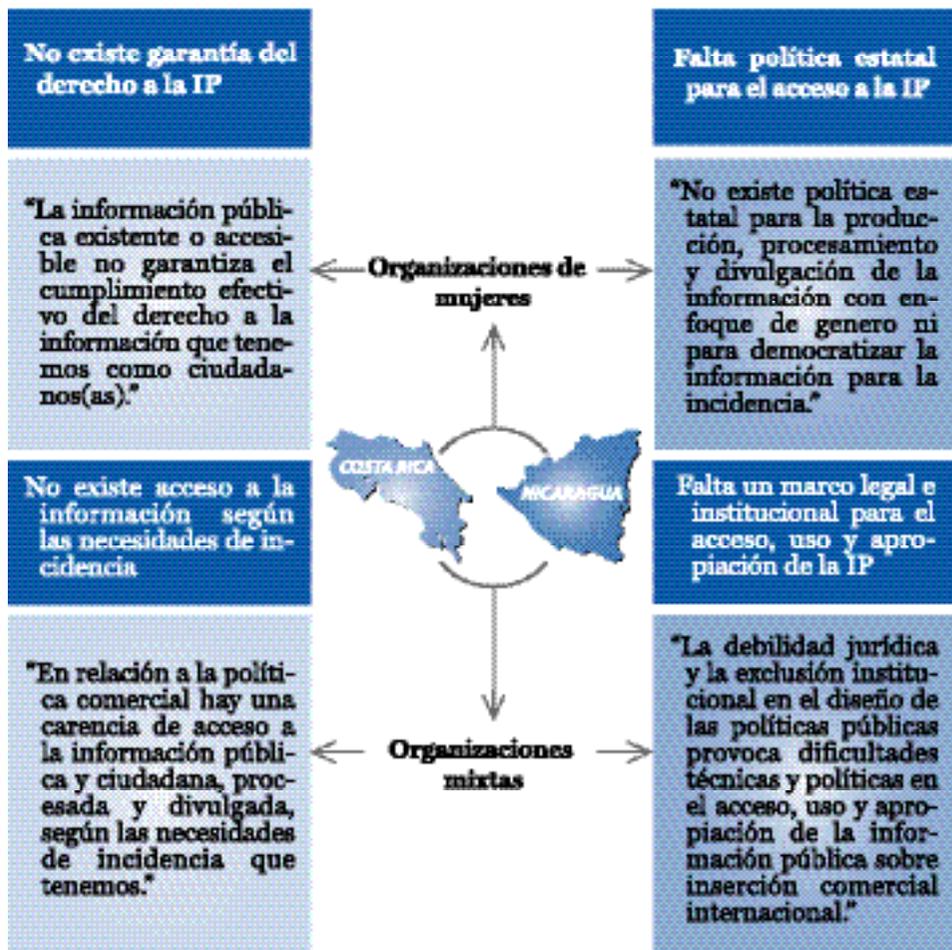
Entre las organizaciones de mujeres, la definición del problema de enfoque remitió a la información

¹ Los talleres de diagnóstico y diseño estratégico fueron un instrumento de investigación innovador, porque utilizaron una herramienta altamente estructurada, que permite generar los datos de la investigación a la vez que permite a las organizaciones diseñar su propia estrategia.

Los talleres se organizaron en función de varios momentos: la identificación de los requerimientos y mapa de problemas; el problema de enfoque; el propósito de la incidencia; la caracterización del “nosotros”, los valores e intereses; la identificación de actores clave; y la definición de estrategias. Se realizaron 4 talleres: 2 en Nicaragua y 2 en Costa Rica y en cada país, 1 con organizaciones de mujeres y otro con organizaciones mixtas, de marzo 2002 a febrero 2003.

DIAGRAMA 5.1
Problemas de enfoque

-requerimientos de información pública para la incidencia política-
por país y tipo de organización



Fuente: Elaboración propia con base en memorias de talleres con organizaciones. Fundación Acceso, Managua, San José. 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

pública en general y entre las organizaciones mixtas, a la información pública para la incidencia política en materia de inserción comercial ².

Tanto las organizaciones de mujeres de Nicaragua como las organizaciones mixtas de Costa Rica enfatizan en la inexistente información que responda a las necesidades de la incidencia política. La caracterización del problema es similar entre países y el énfasis varía según los tipos de organización y los respectivos ámbitos de incidencia: las políticas públicas en general -organizaciones de mujeres- y las negociaciones comerciales en particular -organizaciones mixtas-.

5.2 Objetivos y medios en las estrategias

Para enfrentar cada problema de enfoque, las organizaciones definieron un **objetivo y los medios para alcanzarlo**, el diagrama 5.2 recoge este proceso. Los objetivos corresponden al problema de enfoque priorizado. Los medios para alcanzar dichos objetivos son una síntesis de las estrategias. Al igual que el problema seleccionado no agota los demás, las estrategias no agotan los caminos posibles para enfrentar el problema seleccionado. Sin embargo, se hizo un esfuerzo por priorizar, para lo cual, la

² Sobre este punto, véase capítulo 3 en el que se explican las prioridades de cada grupo de organizaciones.

Costa Rica; organizaciones de mujeres

Queremos contar con *“Un movimiento integrado y consolidado, que supere la identidad fragmentada. Amplio, plural, de mujeres diversas, democrático, autónomo de partidos políticos e instituciones públicas; articulado al movimiento social; que aporte a la democracia y a una mayor incidencia de la sociedad civil”*

facilitación del proceso propuso que las estrategias no fueran más de tres.

Como producto del cumplimiento de estos objetivos, cada grupo definió expectativas del resultado a alcanzar. Las organizaciones de mujeres definieron las expectativas como una contribución al fortalecimiento del movimiento de mujeres en cada país, a su autonomía y articulación con el resto de la sociedad. Las organizaciones mixtas puntualizaron sus expectativas en una visión intersectorial y compartida de las organizaciones, capaces de incidir en torno a una visión alternativa de país.

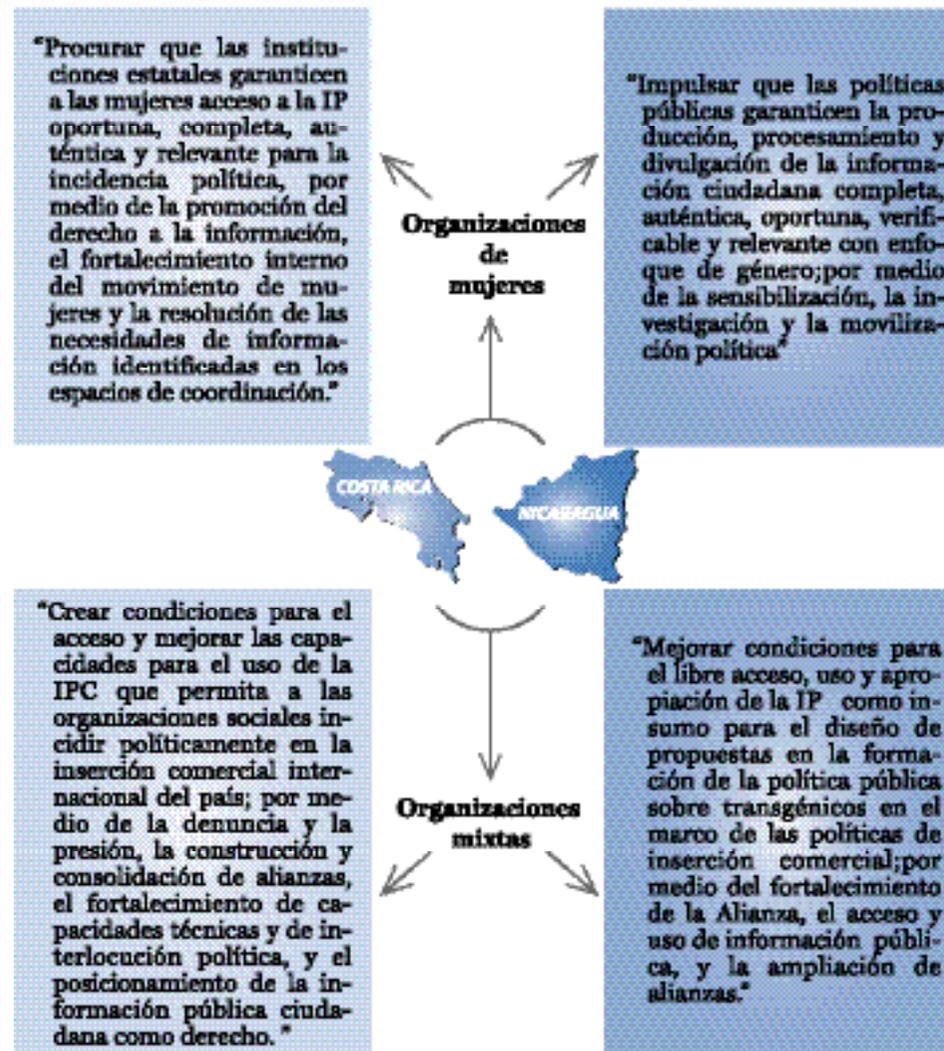
Contrasta la referencia permanente de las organizaciones de mujeres al movimiento de mujeres, con el referente de la propia organización y de las alianzas específicas con que trabajan las organizaciones

mixtas. No aparece una referencia evidente, por parte de las organizaciones mixtas, al movimiento

Nicaragua; organizaciones de mujeres

Queremos *“Un movimiento articulado, con definiciones estratégicas y capaz de cambiar cosas, organizado y respetuoso de la diversidad; autónomo de los partidos políticos, instituciones públicas y la cooperación internacional; articulado al resto de la sociedad civil; interlocutor político a nivel nacional y local.”*

DIAGRAMA 5.2
Estrategias: Objetivos y medios
-problemas en materia de información pública-



Fuente: Elaboración propia con base en memorias de talleres con organizaciones. Fundación Acceso, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

Costa Rica; organizaciones mixtas

Queremos contar con “*Organizaciones con visión compartida, portadoras de un modelo de país alternativo. Influyentes y capaces de hacerse sentir y hasta de parar procesos.*”

Nicaragua; organizaciones mixtas

Queremos contar con “*Una alianza y sus organizaciones con visión intersectorial, desde organizaciones ambientales, sindicales, de consumidores, de derechos humanos y agrícolas; capaces de incidir, de influir, de participar en la formación de las políticas públicas.*”

sectorial, al que podrían, en teoría, pertenecer (léase movimiento sindical, campesino, ambiental, etc.) ni al movimiento social en general.

5.3 Desglose de las estrategias

El cuadro 5.1 presenta los componentes de las estrategias propuestas.

Entre las organizaciones de mujeres las estrategias son muy similares, incluyen un componente de sensibilización interna (que las organizaciones mixtas dan por un hecho en ambos casos), una identificación de requerimientos de IP para la incidencia política y la demanda

de que dichos requerimientos sean resueltos. Ambas estrategias reflejan el esfuerzo de las organizaciones de mujeres por pensar en caminos que sirvan a las distintas expresiones organizadas, independientemente de los temas y áreas de incidencia política en las que se encuentren trabajando. En Costa Rica se pensó en una estrategia, en alianza con las organizaciones mixtas, que permita sumar fuerzas para demandar la IP como derecho ciudadano.

CUADRO 5.1
Componentes de las estrategias
-por país y tipo de organización-

País	Organizaciones	Estrategias		
		1	2	3
Costa Rica	De mujeres	Fortalecimiento del movimiento para el acceso, uso y apropiación de la información pública para la incidencia política	Atención de necesidades de información pública para la incidencia identificada desde los espacios de coordinación del movimiento	Promover el derecho a la información pública para fortalecer la democracia y la ciudadanía
	Mixtas	Denuncia y presión para abrir márgenes de negociación sobre las reglas de juego y los contenidos en las negociaciones, para la inserción comercial internacional.	Fortalecimiento de capacidades técnicas y de interlocución política para aprovechar los espacios de negociación que se abran.	Posicionamiento de la IPC como derecho de la persona y de las organizaciones.
Nicaragua	De mujeres	Sensibilización interna del movimiento sobre la importancia del acceso, uso y apropiación de la información ciudadana como derecho político	Monitoreo del estado de la IP relevante al movimiento.	Mobilización política para acceder a la IPC priorizada por el movimiento.
	Mixtas	Conocer y procesar información pública existente.	Ampliar alianzas ciudadanas.	Mejorar condiciones para el trabajo conjunto de la alianza “Por una Nicaragua Libre de Transgénicos”

Fuente: Elaboración propia con base en memorias de talleres con organizaciones. Fundación Acceso, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

La estrategia de las organizaciones mixtas de Costa Rica tiene una racionalidad orientada a obtener resultados en materia de negociación comercial. Por eso, defienden dos estrategias relacionadas con cambios en las oportunidades políticas de las organizaciones (estrategia 1) y con el fortalecimiento de las capacidades para aprovechar dichas oportunidades, a partir del uso y apropiación de la información (estrategia 2).

Tres de cuatro estrategias buscan transformar las condiciones del acceso, uso y apropiación de la información pública. Para ello, contemplan tanto las demandas hacia el Estado como la clarificación entre sí, respecto a sus necesidades, requerimientos y prioridades de información pública para la incidencia política.

Entre las organizaciones mixtas de Nicaragua, la estrategia reflejó la tesis presente a lo largo del proceso de construcción del diagnóstico: las organizaciones participantes expresaron que existe mucha información pero las organizaciones no lo saben y por otra parte, cuando la conocen, no saben qué hacer con ella. Este énfasis se refleja en una estrategia cuyo foco de atención son las capacidades de uso de las organizaciones y no los aspectos relacionados con el acceso.

Dos de tres estrategias giraron en torno a la información pública como recurso para la incidencia política de las organizaciones. Entre las organizaciones de Nicaragua hubo, sin embargo, un quiebre. Llegado el momento de definir las estrategias, las organizaciones expresaron el exagerando peso que se otorgaba a la información pública, resaltaron la importancia de darle un mayor énfasis al fortalecimiento de la alianza, de la que son parte las organizaciones participantes.

En correspondencia con las estrategias dirigidas a la sensibilización interna, las organizaciones de mujeres definieron como impactos la concientización y la apropiación de la información pública como un derecho ciudadano. Señalaron también la democratización interna (en el movimiento de mujeres) en el manejo de la información y la disponibilidad de mecanismos propios para el acceso, uso y apropiación de información pública.

5.4 Impactos esperados

Los impactos se definieron en relación con cada estrategia, a partir de las cuales se construyó un listado de impactos esperados que se presenta en el cuadro 5.2.

El orden en que se presentan los impactos tiene una lógica: el impacto número 10 es el que tiene

mayor relación con el resultado final que se espera del conjunto de estrategias, es decir, que la información pública sirva para mejorar las capacidades de incidencia política; los impactos listados desde el 1 hasta el 9, son insumos para alcanzar ese resultado final. Para cada uno de los impactos esperados, se marcaron los grupos de organizaciones que lo hicieron explícito y qué grupos no. Como se puede observar, la coincidencia en el reconocimiento de los impactos es evidente del número 4 en adelante.

El cuadro 5.2 nos muestra varios aspectos interesantes de subrayar. Primero, la concientización interna es importante para las organizaciones de mujeres. Segundo, en Costa Rica, las organizaciones de mujeres valoran el conocimiento relacionado con el papel de la información pública en las experiencias recientes de incidencia política, lo que corresponde a la necesidad de rescatar la memoria histórica, mencionada como una debilidad. Tercero, se cita la importancia de la democratización interna en materia de información pública, coincidente con una de las debilidades expresadas.

Cuarto, la claridad en torno a los requerimientos de IP para la incidencia política se menciona en 3 de los 4 grupos, congruente con el hecho de que no siempre es tan fácil determinar qué recursos de IP son los claves para la incidencia política.

CUADRO 5.2
Impactos esperados de las estrategias de IP para la incidencia política
 -según dimensión, país y tipo de organización-

#	Dimensión Impacto de la información pública para la incidencia política	Grupos			
		Costa Rica 1*	2**	Nicaragua 3*	4**
1	Organizaciones desarrollan conciencia de la importancia de la información pública para la incidencia política	X		X	
2	Organizaciones conocen mejor las experiencias previas de incidencia política y el papel de la información	X			
3	Organizaciones democratizan el intercambio de la información pública entre sí	X			
4	Organizaciones tienen la claridad sobre los requerimientos de la IPC para la incidencia	X	X	X	
5	Organizaciones se apropian de la IPC como derecho	X	X	X	
6	Organizaciones demandan mecanismos para hacer efectivo el derecho a la IP	X	X		
7	Estado divulga IPC requerida; mejor acceso a la IP	X		X	X
8	Organizaciones desarrollan capacidades de uso y apropiación de IP	X		X	X
9	Organizaciones cuentan con más y mejor IPC para la incidencia política		X		X
10	Organizaciones mejoran su capacidad de incidencia política con sustento en IPC	X			

* Organizaciones de mujeres
 ** Organizaciones mixtas

Fuente: Elaboración propia con base en memorias de talleres con organizaciones. Fundación Acceso, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a.

Quinto, el lograr la apropiación de la IP como un derecho, es un impacto esperado en tres de los

4 grupos; coincide con la valoración de que es necesario avanzar en la apropiación de la IP para la incidencia; supone llevar adelante procesos de trabajo en las organizaciones y entre ellas.

Sexto, en Costa Rica se espera como impacto, la demanda de las organizaciones por mecanismos de acceso a la IP. Sin embargo (séptimo) en 3 de los 4 casos se menciona como impacto el haber alcanzado el acceso a la IP requerido (presumiblemente a través de la incidencia y demanda desde las organizaciones).

Octavo, en esos mismos 3 casos, se explican los impactos en materia de uso y apropiación de la información pública. Noveno, en 2 de los 4 casos, se enfatiza en el paso siguiente, contar con más y mejor IP ya sea a través del mejoramiento en la divulgación desde el Estado o a través de otros medios.

Décimo, en todos los casos se espera un impacto global: contar con más y mejor información pública para la incidencia política.

En términos generales, las organizaciones coinciden en las dimensiones más instrumentales del impacto, en torno a la información pública para la incidencia política. Las organizaciones de mujeres de Costa Rica son más exhaustivas y menos instrumentales en detallar los impactos requeridos, para que la información pública sirva a la incidencia política.

¿Tendrá esa formulación de impactos alguna relación con los avances alcanzados en la ejecución de las estrategias?

5.5 Definiciones operativas para la ejecución de las estrategias

Además de las definiciones estratégicas desarrolladas en la sección anterior, las organizaciones definieron un inventario de recursos y acciones concretas para poner en marcha sus estrategias. **Se respondieron básicamente dos preguntas: ¿Qué tenemos que hacer para poner en marcha el plan estratégico?, ¿Cuándo y quién se hace responsable de qué?** Este paso consistió en dejar el proceso de diseño estratégico elaborando en un cuadro muy sencillo, con los principales pasos a seguir para la implementación y delimitación de tiempos y responsables. Este paso permitiría poner “manos a la obra”, obligaba a la concreción de acciones para cada estrategia.

¿Con qué recursos contamos? ¿Qué recursos necesitamos? Para responder a estas preguntas, se desarrolló un rápido inventario de recursos materiales y humanos, actuales y deseables. La idea consistió en hacer un levantamiento de los distintos tipos de recursos con que cuentan las organizaciones, desde infraestructura y equipo, hasta tiempo disponible y recursos técnicos calificados. Se buscó que fuera un inventario realista, en términos de tiempo.

Por ejemplo, se insistió en la dedicación que las distintas personas asumirían en la ejecución de la estrategia, así como el aporte de otros recursos, de las organizaciones al trabajo conjunto.

¿Cómo se llama la estrategia en torno a la información para la incidencia política? Se propuso ponerle un nombre a la estrategia, con el fin de nombrar sintéticamente el proceso y los próximos pasos. Funcionó en dos de los cuatro grupos. Las organizaciones de mujeres de Costa Rica nombraron su estrategia “**Mujeres InfoXXI**” y las de Nicaragua “**Información Pública Ciudadana, derecho y poder para las mujeres**”. Las organizaciones mixtas de Costa Rica consideraron que ponerle nombre a la estrategia era una buena idea pero por casualidad o cansancio, el día del taller no fue posible encontrar uno que entusiasmara a las personas participantes. Entre las organizaciones mixtas de Nicaragua la búsqueda de nombre no se abordó.

¿Qué papel tendrán los/las participantes de las organizaciones en la fase de ejecución? Desde el principio se planteó que las personas participantes, diseñarían una estrategia en torno a la información pública, que sirviera a los procesos de incidencia política en marcha de sus respectivas organizaciones. Por eso, las personas que estuvieron en el proceso definieron su papel, principalmente, como impulsores(as) y diseminadores(as) de la estrategia diseñada.

La fase operativa se llevó a cabo a partir de la batería de preguntas anteriores, en 3 de los 4 grupos. Entre las organizaciones mixtas de Nicaragua, el diseño operativo se limitó al inventario de recursos dado que tenían pendiente una planificación anual operativa. Por ello, en este caso, se hizo el inventario de recursos pero no la definición de los siguientes pasos.

5.6 Avances en la ejecución de las estrategias

Luego de algunos meses, las personas participantes en la definición de las estrategias, se reunieron para hacer un balance de los avances en su ejecución. La preguntas principales que se buscaban responder fueron: **¿hubo avances en la ejecución de la estrategia?** y **¿a qué se deben los problemas enfrentados?**

En el trabajo conjunto con Fundación Acceso, se habían definido –para el análisis colectivo– dos tipos de objetivos: los relacionados con la acción y los relacionados con el aprendizaje y una mayor comprensión de por qué se logran y por qué no se logran ciertos avances.

Por razones prácticas, el número de meses que transcurrió entre el diseño y la ejecución de la estrategia fue variable: 3 meses para las organizaciones mixtas de Nicaragua, 8 para las organizaciones mixtas de Costa Rica y las de mujeres de Nicaragua

y 11 meses para las organizaciones de mujeres de Costa Rica. Sin embargo, en todos los casos, el balance se hizo teniendo como parámetro las acciones previstas por el grupo en ese lapso de tiempo, el que cubría desde el primer trimestre hasta los 2 años posteriores al diseño de las estrategias.

A continuación se presenta el balance de las estrategias para cada uno de los grupos de trabajo.

5.6.1 Costa Rica, organizaciones de mujeres³

Como **valoración global**, el diseño de la estrategia permitió sensibilizarse acerca de la importancia del tema y darse cuenta que era una preocupación compartida. Se dieron algunos avances puntuales, como la realización de un taller sobre bases de datos en el que participaron varias de las organizaciones, con el apoyo técnico de la Fundación Acceso. En esa reunión se exploró la posibilidad de diseñar pequeños proyectos que promovieran la estrategia general pero, se cuestionaron las posibilidades reales. No hubo más avances, las dificultades organizativas que atraviesa el movimiento de mujeres hizo que se diera prioridad a otros temas y actividades.

³ La reunión se realizó en San José, Costa Rica, el 21 de julio del 2003 y estuvieron presentes dos personas.

5.6.1.1 ¿Por qué no se avanzó más?

Entre los aspectos que trascienden la estrategia de IPC, podemos afirmar que en este momento, el movimiento de mujeres se encuentra trabajando en forma dispersa, sin presupuesto o con serias dificultades en materia de sostenibilidad financiera, siendo las mismas personas las que empujan muchas cosas a la vez. Esto sin mencionar el tema de la subsistencia individual, que también es importante. Las participantes valoran que el movimiento de mujeres atraviesa un momento crítico, que se revierte en dificultades para la ejecución de la estrategia, consideran que están más allá de la propia estrategia. La dificultad para concretar la misma reunión de balance y la escasa participación (dos personas), es un buen indicador de la desarticulación actual. Hay una gran diversidad entre la organizaciones de mujeres, en cuanto a acceso de recursos se refiere: unas cuentan con financiamiento (CEFEMINA y el CIEM) mientras que otras no (la Agenda Política, el Centro Feminista Francisca Carrasco, la Agenda Cantonal de Mujeres del Norte, etc.). Se reconoce la falta tiempo, el cual es absorbido por el día a día, y que muchas veces, el activismo impide que se investigue para la incidencia, debido a la sobrecarga de trabajo. Es importante señalar también que no todas las personas que participaron en el diseño de la estrategia, estaban interesadas en la IP para la incidencia.

Los aspectos que impidieron una ejecución exitosa, relacionados con el diseño de la estrategia de IPC, tienen que ver con la apropiación del tema de la información pública y su estrategia. Aún se ve como algo abstracto y pierde terreno frente a muchas prioridades inmediatas. El interés se manifestó, como lo demuestra la participación, en el diseño de la estrategia. Sin embargo no se logró el mismo nivel de participación a la hora de su ejecución.

El diseño de la estrategia fue muy ambicioso, especialmente teniendo presente que no habían recursos suficientes. Al momento de plantear la estrategia, se tomó la decisión de no enfocarla en un tema concreto, por temor a excluir a organizaciones y reproducir patrones de sectorización. Esto también pudo haber influido: el diseño de la estrategia fue atractivo pero al parecer, les quedó muy grande. Además es posible que haya faltado mayor concretización, que facilitara la identificación del tiempo, los recursos y las posibilidades reales, para ponerla en práctica.

Entre los aspectos relacionados con la ejecución de la estrategia de IPC, encontraron lo mencionado en el párrafo anterior, faltó mayor concreción de la estrategia (en tiempo, recursos, etc.). Se esperaba que otras sumaran esfuerzos y que hubiera más dirección, por ejemplo, que Acceso o alguien más, liderara el proceso de ejecución. La falta de

seguimiento de la estrategia tuvo que ver con la falta de financiamiento, de continuidad y de compromiso de las participantes.

5.6.1.2 Para seguir trabajando

Se necesita contar con la participación de más gente y priorizar componentes en función de lo que se considere más útil. Habría que priorizar qué información pública se necesita a partir de las personas que estén. Se podría promocionar el acceso a la información pública a partir de la información que cada organización del movimiento utiliza en ese momento. Es muy importante compartir lo que se tiene. Se observa que todos los proyectos y acciones en ejecución, presentarían menos dificultades, si contaran con información pública relevante. Queda planteada la idea de realizar un sondeo, para conocer la disposición a priorizar en la estrategia, algunos componentes y acciones. Además es posible sumar la colaboración de personas voluntarias, que estén haciendo pasantías, para estructurar una página web de información pública para el movimiento. Se concluye además que los institutos de investigación, como el CIEM de la UCR, son clave porque tienen capacidad institucional y recursos para desarrollar o al menos promover, una estrategia como ésta.

5.6.2 Costa Rica, organizaciones mixtas⁴

Una **valoración global** de los avances de la primera estrategia, permite afirmar que se han hecho cosas importantes, como presentar a las organizaciones en bloque, con preocupaciones más amplias que las propias. Se presionó en espacios alternativos, frente a coyunturas estratégicas como las distintas ronda que han tenido lugar en el 2003 como parte de las negociaciones de América Central con los EEUU. Sin embargo, se debería haber avanzado más en una propuesta; no se lograron fortalecer las capacidades técnicas para la interlocución. Además se registra cierta pasividad frente a la Asamblea Legislativa, donde finalmente se aprobará el TLC. Las acciones emprendidas se orientaron más hacia el Ejecutivo. Pese a ello, se llevaron a cabo otros procesos de denuncia y presión para “preparar la cancha”. En términos de IPC, centraron esfuerzos en adquirir mayor conocimiento sobre el TLC; con la debilidad de no haber desarrollado un mensaje para la ciudadanía.

Con relación a la segunda estrategia, se logró consenso en las organizaciones participantes sobre la necesidad de generar una propuesta alternativa, aunque no se ha podido concretar la propuesta. La estrategia tres fue marginal.

⁴ La reunión se realizó en San José, Costa Rica, el 7 de agosto del 2003 y estuvieron presentes 4 personas.

5.6.2.1 ¿Por qué no se avanzó más?

No se encontraron problemas relacionados con la definición del problema de enfoque mientras que sí hubo problemas, en los aspectos que trascienden la estrategia propiamente dicha.

Se evidencia poca claridad y diferentes maneras de entender la estrategia política frente al TLC. Por ejemplo, algunas organizaciones creen que desde el “cuarto adjunto” de las negociaciones se puede lograr algo, mientras que otras no. Hay una diversidad de posiciones dentro del movimiento, muchos dicen que no, otros que sí al TLC, pero todos tienen la tarea de movilizar gente. La ejecución de la estrategia se visualiza como un espacio más instrumental, que les permite generar propuestas alternativas. Un gran problema encontrado es la celeridad de la negociación del TLC.

En los aspectos propios del diseño de la estrategia, encontramos que el diseño previó un horizonte temporal mayor que el utilizado. No se logró delegar responsabilidades para el desarrollo de capacidades, esto debió especificarse aún más. Además se reconoció la necesidad de una mejor definición en los espacios de incidencia política. Por ejemplo, centraron la atención en el Ejecutivo y no en la Asamblea Legislativa, como escenario fundamental, sintieron que les está “agarrando tarde.”

En los aspectos propios de la ejecución de la estrategia, percibieron que el tema de los TLC es muy técnico y la discusión que se generó fue muy ideológica. Los temas muy técnicos no son comprensibles para la población en general y no se dispone de personal calificado para trabajarlo, por falta de recursos económicos y humanos.

Como un fallo, se reconoce que faltó capacidad de seguimiento a la información pública en relación con el TLC. Hay carencia de recursos. Además, se dieron algunos problemas a la hora de compartir la estrategia con otras personas y organizaciones.

El problema de enfoque fue bien planteado, pero no se logró socializar y manifiestan haberse quedado “cortos en la ejecución”. En la práctica, se cayó en el cortoplacismo; es necesario mejorar la articulación interna y la socialización del problema de la IP.

Entre los aspectos que trascienden la estrategia de IPC, se percibió que el proceso va adelante y los sobrepasa, situación que desmotiva a los participantes. La celeridad del proceso hace que las negociaciones y discusiones vayan muy rápido y sumado a la carencia de recursos económicos y técnicos, les impide dar un salto cualitativo. Hace falta una mayor articulación; un análisis político conjunto. Reconocieron no conocerse lo suficiente y que cada organización tira para su lado. Hace

falta una mayor y mejor integración entre los distintos procesos sociales y políticos.

5.6.2.2 Para seguir trabajando

Se enfatiza en la vigilancia del problema político de fondo: la estrategia hacia el TLC. Hay un capital acumulado, las distintas discusiones que se han desarrollado, podrían transformarse en propuestas para confluir en los distintos procesos y definir planes comunes. A su vez, esto permitiría trasladar el tema de la información pública a otros sectores, a otras discusiones y a otros procesos. Para posicionar el tema de la información pública, se requiere, según lo expresaron, tiempo y personal especializado para poner en relieve su importancia. Se manifiesta la importancia de construir un mapeo de la normativa existente, relativa al acceso y manejo de la información pública. Es necesario buscar apoyos (por ejemplo en la facilitación) que ayuden a abordar el tema. Aunque el proceso sea acelerado, es necesario frenar para generar un espacio, pensar alternativas y pensar estratégicamente. Con una propuesta lista, en los meses que siguen, es clave influenciar a los diputados así como incorporar a otros sectores sensibles al TLC.

5.6.3 Nicaragua, organizaciones de mujeres⁵

La **valoración global** de la ejecución de la estrategia, visualiza el avance siguiente, se presentó el tema a algunas de las organizaciones a las que pertenecen las participantes que diseñaron la estrategia. En al menos dos casos, se incorporó el tema de la IP en el trabajo previsto por las organizaciones. También se presentó la iniciativa a instancias de gobierno, como la Comisión Asesora de la Procuraduría de la Mujer y la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos. Se ha divulgado informalmente y tuvieron conversaciones cara a cara. Estas actividades tuvieron lugar principalmente en León y Managua. Como resultado, el tema ha sido colocado en varios espacios. El principal resultado fue la sensibilización y el clima propicio generado, para el abordaje de la información pública como ingrediente clave para el accionar del movimiento de mujeres. Sin embargo, no se logró avanzar en los demás aspectos plasmados en la estrategia.

5.6.3.1 ¿Por qué no se avanzó más?

Tanto el problema de enfoque como las estrategias, fueron definidas adecuadamente, las participantes mostraron una buena capacidad de análisis.

⁵ La reunión se realizó en Managua, Nicaragua, el 20 de mayo del 2003 y estuvieron presentes 9 personas.

Además, la estrategia se diseñó con una fuerte representación de las organizaciones y del movimiento de mujeres. La mayoría de las dificultades tuvieron que ver con los aspectos propios de la ejecución y con los aspectos que la trascienden.

Entre los aspectos que trascienden la estrategia de IPC, el principal punto fue la falta de articulación del movimiento de mujeres. Al momento del diseño se valoraba la superación de esta falta de articulación. Sin embargo, en el año 2003, se ha mostrado que es un proceso mas difícil y mas lento que lo esperado. Un segundo aspecto se relaciona con el estilo de trabajo predominante: no se establecen prioridades; el trabajo cotidiano, el activismo y la carrera se lleva por delante las apuestas estratégicas. Se requiere reconciliar el día a día con el mediano y largo plazo. Esto se agrava con el hecho de que son unas pocas personas las que están empujando múltiples cosas. Como parte de este estilo de trabajo, se sobrevaloraron las fuerzas disponibles.

Entre los aspectos que tienen que ver específicamente con la estrategia en torno a IPC, hubo dificultades para lograr la apropiación de la información pública ciudadana como derecho: una cosa es haber debatido el tema y diseñado una estrategia y otra muy distinta, es incorporarlo como parte de la práctica personal y organizacional. Si hubiera habido una apropiación de la IPC como

derecho, se hubiera planteado el tema en más organizaciones y con mayor beligerancia. La apropiación requiere de un proceso de interiorización dado que no siempre resulta tan importante ni para las mismas personas que diseñaron la estrategia. Se necesita promover una apropiación de la estrategia. Entre los aspectos logísticos se identificó la falta de mecanismos de coordinación, comunicación y seguimiento entre las distintas personas encargadas de la ejecución de la estrategia, y una mejor definición de roles y responsabilidades. También faltó adecuada articulación con otras actividades que desarrollaban las mismas organizaciones, hubo cierto desorden provocado por ejemplo, por la impuntualidad en las reuniones. En general, faltó organización, recursos y “aparato” para hacer las cosas.

En la reunión surgieron dudas y preguntas sobre la naturaleza del espacio donde se diseñó la estrategia. Se acordó que es para reflexionar y promover el tema de la información pública en las organizaciones y en otros espacios existentes dentro del país. No se trata de crear un nuevo espacio permanente ni de ser “dueñas” del tema de la información pública. La misma preocupación fue planteada desde el inicio en el grupo, no se pretende contribuir a la fragmentación del movimiento de mujeres mediante la creación de más espacios o instancias especializadas en uno u otro tema.

5.6.3.2 Para seguir trabajando

Las oportunidades que brinda el entorno para abordar el tema de la información pública son mayores que en el momento del diseño de la estrategia. Hay muy buenas condiciones para promover el tema.

Se propuso retomar el plan operativo de las organizaciones, en el cual quedaron plasmadas las estrategias. Para ello se planeó retomar y fortalecer los mecanismos de coordinación e intercambio entre las organizaciones. Esto incluye al menos 3 cosas: formalizar el seguimiento; organizar un equipo de trabajo y mantener las relaciones cara a cara. También contempla la creación de un portal en Internet que facilite un mejor y mayor intercambio de información entre las organizaciones. Como parte de los materiales para la discusión, se incorporarán los aportes de las personas que no participaron en el grupo que diseñó la estrategia, pero que están en la misma línea de trabajo. Se espera establecer vínculos con iniciativas similares, en torno al tema de la información, donde participan el gobierno y las agencias de cooperación.

5.6.4 Nicaragua, organizaciones mixtas⁶

La **valoración general** es que no hubo avances en la ejecución de la estrategia. Desde el comienzo hubo ambigüedad entre las acciones de la Alianza⁷ en general, y la ejecución de la estrategia en particular. Los pocos avances vertidos en la reunión, corresponden a lo primero e incluyen reuniones con autoridades, acercamiento a los gobiernos locales y a otras organizaciones de América Central.

5.6.4.1 ¿Por qué no se avanzó más?

La dificultad en la definición del problema de enfoque se registran en la delimitación amplia que se hizo de la cuestión . El problema de enfoque inicial se desviaba de la razón de ser de la Alianza (los transgénicos) se centró la atención en las negociaciones para la inserción comercial, tema que resultó muy general. Posteriormente se modificó para enfocarse en la incidencia política y no en información pública; en transgénicos y no en inserción comercial.

Los problemas en el diseño de las estrategias se visualizan en la necesidad de algunos ajustes, pese

a que la estrategia original se mantiene. Hizo falta la operativización de la estrategia (incluyendo componentes, avances y productos, tiempos y medios para alcanzar los objetivos).

5.6.4.2 Problemas en la ejecución de las estrategias

En los aspectos que trascienden la estrategia propiamente dicha, se identificaron problemas relacionados con los mecanismos de articulación y funcionamiento entre organizaciones, “...es difícil llevar el ritmo de la Alianza desde las organizaciones”. Solo una de las organizaciones tiene departamentos especializados (o personas dedicadas a tiempo completo) para esta estrategia. Se reconoce que se actúa en la coyuntura, reactivamente. Hay problemas en el esquema de participación y de comunicación interna. Se tiene una planificación operativa elaborada por una de las organizaciones, pero esta no es apropiada para el resto, salta a luz la pregunta ¿es posible aplicar y aportar a una planificación operativa de la que no se tuvo parte en el diseño?

Entre los aspectos relacionados con la definición del problema, se señalan dificultades en las expectativas generadas. Algunas de las personas participantes esperaban otra cosa: más capacitación y debate que planificación; no esperaban diseñar un plan. El problema de enfoque inicial, definido

⁶ La reunión se realizó en Managua, Nicaragua, el 19 de mayo del 2003 y estuvieron presentes 6 personas.

⁷ Grupo de organizaciones nicaragüenses que forman la Alianza “Por una Nicaragua libre de transgénicos”.

en torno a la información pública, hizo ruido y se reemplazó por el problema del fortalecimiento de la relación entre las organizaciones. Resolver los requerimientos de información pública, es solo una de las cosas que hacen falta para fortalecer a las organizaciones.

En los aspectos relacionados con la definición de la estrategia, es posible mejorar algunos de los componentes, pero en general fue apropiada. No es en el diseño adonde estuvo el principal problema.

En relación con los aspectos vinculados a la ejecución de la estrategia, no se llegó a la fase operativa, lo que dificultó la puesta en marcha de las acciones. A su vez, no se llegó a la fase operativa por problemas de organización. Se concluye que la estrategia no ha sido prioridad para las organizaciones. Varias personas consideran la implementación como el problema principal, consideran que era necesario asumir cronogramas y distribuir el trabajo. Sin embargo, el proceso en torno a la información pública ha permitido debatir, acordar y organizar. Luego, surgió un problema frecuente: *“...salimos entusiasmados y cuando volvemos a nuestras organizaciones entramos en otra dinámica, en otro mundo.”*

5.6.4.3 Para seguir trabajando

Se acordó realizar una reunión de trabajo para actualizar el plan operativo a partir de la deliberación colectiva. En esa reunión, se abordarán los aspectos logísticos de fondo. Entre los primeros están: la gestión de recursos, el esquema de participación de la Alianza, la priorización de los componentes de la estrategia en el corto plazo y la política de crecimiento de la Alianza. Combina aspectos propios de la estrategia de información pública con otros que la trascienden. Entre los aspectos logísticos, se necesita precisar la agenda para las convocatorias y rotar la convocatoria de reuniones entre las organizaciones. Se definió que la persona que facilita las convocatorias estará acompañada por otra, quien recordará los compromisos asumidos.

5.7 Relación entre avances y recursos disponibles

Como parte del diagnóstico de los problemas en torno a la información pública, las organizaciones también hicieron un diagnóstico de fortalezas y debilidades en sus propias capacidades de incidencia política. ¿Es posible que las dificultades en la ejecución de las estrategias tengan que ver con las debilidades identificadas (ver cuadro 5.3).

CUADRO 5.3
Principales debilidades
-según dimensión, país y tipo de organización-

Dimensión de los problemas	Costa Rica		Nicaragua	
	Mujeres	Mixtas	Mujeres	Mixtas
Dispersión entre las organizaciones	X	X	X	X
Escasez de recursos	X	X	X	X
Organización del trabajo en función de la coyunturas	X	X	X	X
Faltan capacidades técnicas	X	X		X
Debilidad en aspectos organizativos internos (compromiso, puntualidad)	X			

Fuente: Elaboración propia con base en memorias de talleres con organizaciones. Fundación Acceso, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a

“Existe una dificultad para articular los intereses colectivos como movimiento y para reconocer los liderazgos; hay mucha exigencia hacia las otras y sobre-exigencia propia.” (Costa Rica)

“Existe una excesiva especialización por temas y visiones fragmentadas como movimiento.” (Nicaragua)

En los cuatro grupos se considera como debilidad la dispersión de la sociedad civil. Es el aspecto que más se menciona y con respecto al cual, más elementos se vertieron.

Concretamente, se alude a la dificultad de definir los objetivos y las visiones comunes así como los problemas operativos para llevar a cabo dichos objetivos.

Entre las organizaciones de mujeres se menciona la excesiva especialización temática y entre las organizaciones mixtas, la duplicación de esfuerzos, dos caras de la **dispersión**.

La percepción de las organizaciones coincide con la de analistas como Sofía Montenegro, quien señala que en Nicaragua y “pese a su carácter embrionario, la sociedad civil es claramente un contrapeso a las tendencias autoritarias del sistema: un contrapeso en este momento disperso y débil, pero con mayor potencial político que los mismos medios de comunicación. Sin embargo “... la fragmentación, la falta de consenso y la debilidad de los actores sociales y políticos... impide que se constituya un liderazgo político suficientemente creíble y legítimo como para dirigir el proceso democrático, pero también se ha constituido en un obstáculo para que los diferentes actores de la sociedad civil puedan construir consensos alrededor de posiciones y/o alternativas políticas.” (Montenegro: 2002:10)

El segundo aspecto más mencionado es la **falta de recursos** para la incidencia política y en general, el trabajo de las organizaciones. Este problema se menciona independientemente de la conformación de los grupos según el tipo de organización (de representación o de servicios) y de fuentes de financiamiento (membresía, cooperación, trabajo

“Falta de unificación de criterios para incidir; falta disponibilidad y aprovechamiento de espacios; débil comunicación entre organizaciones.” (Nicaragua)

“Duplicamos esfuerzos, nos falta coordinación.” (Nicaragua)

“Hay una escasa visión estratégica y desequilibrio entre el activismo y la reflexión.” (Nicaragua)

“Hay una saturación de trabajo; estamos en muchos temas.”
(Nicaragua)

voluntario), aunque la percepción en la reducción de los recursos está asociada a la disminución de la cooperación externa.

Un tercer aspecto refiere a la **organización del trabajo**, la cual se estructura en función de la coyuntura y el “apagar incendios”. Este factor se relaciona con la dispersión en los esfuerzos, porque supone que las organizaciones se articulan y desarticulan como reacción ante eventos externos y no necesariamente en torno a procesos propios. Es una debilidad que genera saturación y cansancio.

Una hipótesis
Al momento de la planificación estratégica, resulta más fácil tener presentes las posibilidades y limitaciones del entorno que las limitaciones internas. En este caso, la principal limitación de las organizaciones es también su principal potencial: el trabajo interorganizacional.

Una hipótesis
Al momento de la planificación estratégica del trabajo interorganizacional, las organizaciones tienden a poner entre paréntesis su propia dinámica. Sin embargo, al salir de la planificación, prima la lógica organizacional y amenaza la ejecución del trabajo interorganizacional.

Finalmente se menciona la falta de **capacidades técnicas** para mejorar el trabajo de incidencia política. Este aspecto no se incluye entre las organizaciones de mujeres de Nicaragua, tal vez, porque entre estas organizaciones el énfasis de sus debilidades radica en la lógica política y organizativa,

antes que la técnica. Dos son ejemplos del tipo de capacidades que las organizaciones perciben como carentes: por un lado, las involucradas en el abordaje de los temas específicos (como la inserción comercial), y por otro lado, con capacidades para hacer incidencia, como sensibilizar y movilizar a la población.

Ahora bien **¿con qué fortalezas se cuenta para superar estas debilidades?** El cuadro 5.3 sintetiza las dimensiones que las personas participantes propusieron y en las que el grupo estuvo de acuerdo.

CUADRO 5.3
Fortalezas de las organizaciones
-según país y tipo de organización-

Fortalezas	Costa Rica		Nicaragua	
	Mujeres	Mixtas	Mujeres	Mixtas
Compromiso			X	
Creatividad	X		X	
Capacidad de liderazgo	X		X	
Conocimiento	X	X	X	
Capacidad de incidencia				X
Capacidad de propuesta				X
Práctica de incidencia	X	X	X	X
Valores comunes		X		
Visión común	X	X		X
Organización		X	X	
Intentos o práctica de articulación		X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en registros propios de reuniones de balance. Fundación Acceso, 2003.

Este cuadro muestra todos los elementos considerados como fortalezas de las organizaciones. Los cuatro grupos de organizaciones señalan como única fortaleza común la **práctica de incidencia**.

En general y a excepción de los valores y la visión común, las fortalezas apuntan a las características que pueden ser individuales u organizacionales y no necesariamente interorganizacionales. Esto explicaría por qué las fortalezas pueden ir de la mano con las debilidades mencionadas. También da pistas para la acción, cómo potenciar estas fortalezas para la superación de las debilidades. El reto parece girar en torno a un “salto”, cómo pasar del trabajo organizacional al trabajo interorganizacional. Es necesario abordar este reto teniendo en cuenta que varios problemas en el nivel organizacional se “arrastran” al nivel interorganizacional, tales como la escasez de recursos y la acción reactiva. Al final, en un diseño estratégico interorganizacional, como el diseñado para esta investigación, las fortalezas y las debilidades deben resumirse en un esquema que permita una visión global de las organizaciones.

El cuadro 5.4 muestra que, mientras hay importantes debilidades interorganizacionales, la mayoría de las fortalezas están en el nivel organizacional. ¿Cómo poner estas fortalezas al servicio de proyectos interorganizacionales? He aquí un gran reto.

CUADRO 5.4
Debilidades interorganizacionales y fortalezas organizacionales

Dimensiones	Fortalezas	Debilidades
Organizacionales	Organización Liderazgo Creatividad Conocimiento Capacidad de incidencia Capacidad de propuesta Práctica de incidencia Otras ZONA DE FORTALEZAS ESTRUCTURALES	Escasez de recursos Accionar reactivo Falta de práctica estratégica ZONA DE DEBILIDADES ESTRUCTURALES
Interorganizacionales	Intentos de articulación con resultados puntuales ZONA DE FORTALEZAS COYUNTURALES	Dispersión de esfuerzos Fragmentación Escasez de recursos Accionar reactivo Falta práctica estratégica ZONA DE DEBILIDADES ESTRUCTURALES

Fuente: Elaboración propia con base en registro de reuniones de balance. Fundación Acceso, 2003.

5.8 Balance de resultados obtenidos

En términos globales, las organizaciones reconocen unánimemente la información pública como un recurso para la incidencia política. Por primera vez, queda así explicitado el tema, recogiendo un “sentido común” gestado en torno a las nuevas formas de acción política en el marco de los regímenes políticos democráticos, cuya profundización promueven las organizaciones participantes de este proyecto. Es de esperar, que la reflexión, discusión y planificación en torno al tema, deje planteadas algunas inquietudes cuyas repercusiones habrá que valorar en el mediano y largo plazo.

Por su parte, se visualizan los distintos grados de avance obtenidos en el corto plazo. Entre las organizaciones de mujeres de Costa Rica, se logró una primera formulación de proyectos entre algunas de las organizaciones participantes. Difícilmente puede avanzarse más, sin un apoyo técnico importante y la búsqueda de financiamiento externo para el trabajo que las organizaciones individuales llevan a cabo, en función de los objetivos colectivos de incidencia política. La escasez de recursos que las propias organizaciones mencionaron como debilidad, define en gran medida las prioridades. Los procesos de incidencia interorganizacionales tienden a ser puntuales y no parece probable que capitalicen el proceso colectivo en torno a la información pública,

sin embargo, esto sí parece posible entre las organizaciones mixtas de Costa Rica.

No es razonable esperar que se continúe promoviendo la estrategia de información pública como tal, es más probable que el tema encuentre su momento en las acciones de incidencia política que aglutinan y mantienen trabajando juntas a las organizaciones participantes.

Entre las organizaciones de mujeres de Nicaragua se avanzó en la divulgación y sensibilización en torno al tema de la información pública. La profundización del tema dependerá de la solución política que se encuentre a la compartimentación de las acciones entre las organizaciones, mas que al abordaje de una estrategia de información pública per se. De todos modos, algunas de las organizaciones mas importantes están sensibilizadas en torno al tema y probablemente continuarán impulsándolo y relacionándolo con otros.

Entre las organizaciones mixtas de Nicaragua no se avanzó mucho en la ejecución de la estrategia de información y saltan algunas dudas respecto a la sostenibilidad de la alianza interorganizacional que mantienen actualmente las estas organizaciones. En la medida en que esto se resuelva, es posible que la información pública como recurso para la incidencia política encuentre su espacio, no tanto

en el marco de una estrategia propia como en la acción misma sobre temas específicos.

El cuadro 5.5 presenta una síntesis del balance hecho por las organizaciones participantes, sobre el nivel de ejecución logrado en la estrategia de información pública.

CUADRO 5.5
Balance de ejecución
-según país y tipo de organización-

Nivel de ejecución	Costa Rica		Nicaragua	
	Mujeres	Mixtas	Mujeres	Mixtas
Ninguno				X
Avances en el diseño de proyectos de organizaciones individuales que podrían aterrizar la estrategia	X			
Avances en la ejecución de la estrategia general desde las organizaciones individuales			X	
Avances en la ejecución de la estrategia a nivel interorganizacional				
Incorporación del tema de información pública en procesos de incidencia, distintos a la estrategia		X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en registro de reuniones de balance. Fundación Acceso, 2002-2003.

Uno de los puntos que se discutieron en la reunión de balance con las organizaciones de mujeres de Nicaragua fue él cómo lograr, efectivamente, una apropiación de la información pública como un derecho ciudadano y como recurso para la incidencia política. Esto, no sólo aplica para otras personas y organizaciones, sino también para las propias participantes del proceso. Varias personas manifestaron que parte de las dificultades en la ejecución de la estrategia, se explica por esta falta de apropiación. Señalaron además que, el hecho de haber tenido una primera reflexión conjunta sobre el tema, no significa haberse apropiado de la información como derecho y como recurso.

En general, el acercamiento al tema de la información pública, las estrategias diseñadas y los avances en su ejecución, muestran las potencialidades de las organizaciones de la sociedad civil, así como sus limitaciones para llevar a cabo cambios importantes en materia del acceso, uso y apropiación de información pública en el corto plazo. Se trata, por el contrario, de procesos graduales de mediano y largo plazo que requieren de estrategias paralelas.

Entre las estrategias paralelas, tenemos que, en el caso de las organizaciones, se trata de fortalecer capacidades internas, es decir, hacer todo lo que se pueda en torno a la idea de que “uno trabaja sobre lo que uno controla”. Este desarrollo de capacidades

**Palabras clave del capítulo,
definidas en el glosario:**

- Denuncia
- Estrategias
- Información pública
- Información pública ciudadana
- Sensibilización

incluye el acceso a fuentes propias o independientes de información. También incluye el desarrollo de capacidades de uso y apropiación de la información pública.

Desde el Estado, se trata de mejorar la cantidad y la calidad de la información pública que se genera, procesa y divulga para la sociedad civil. Esta última estrategia, supone presionar el Estado para re-negociar los términos del acceso a la IP por parte de la ciudadanía. ¿Cuáles son los puntos de partida para esta presión y renegociación? La respuesta puede dibujarse en un análisis de la legislación vigente en materia de información pública, en Nicaragua y Costa Rica, en contrapunto con el régimen de información canadiense.

Dejamos planteadas las interrogantes siguientes, para dar paso a la reflexión que ofrece el capítulo 6. ¿Cuáles son los marcos legales e institucionales en el que se despliegan las estrategias como las diseñadas por las organizaciones? ¿Qué relación podría haber entre los requerimientos de información pública para la incidencia política de las organizaciones participantes, y el fortalecimiento y mejoramiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil más en general? ¿Hay alguna razón para pensar

que esto que interesa a las organizaciones participantes podría ser relevancia para la sociedad en su conjunto?

5.9 Recapitulando

Las estrategias diseñadas son diversas e incluyen aquellas algunas dirigidas al fortalecimiento propio como otras, orientadas a la incidencia política en materia de información pública para la incidencia.

La investigación presenta los primeros avances y dificultades encontradas en el corto plazo. En el mediano y largo plazo será posible valorar otros resultados que hayan sido producto de la reflexión, discusión y planificación estratégica en torno a un tema que si bien, todas las personas lo consideraron central para la incidencia política, hasta el momento no había sido foco explícito de atención.

En el marco de la valoración del corto plazo, por lo pronto se identifican diferencias principalmente asociadas al tipo de organización (de mujeres o mixtas) pero sobre todo, a las especificidades de los procesos de articulación y trabajo interorganizacional de cada grupo.

Como se pudo observar, los factores que explican los mayores o menos grados de avances alcanzados en cada caso, tienen directa relación con las

debilidades organizacionales identificadas por las propias organizaciones, no así con las oportunidades políticas definidas para los respectivos entornos.

También se discutió que para las organizaciones es más sencillo definir estrategias realistas a partir de las oportunidades políticas, que a partir del reconocimiento de sus respectivas debilidades internas.

Bibliografía

Fundación Acceso. 2002a. “Organizaciones de mujeres de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2002b. “Organizaciones de mujeres de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2002c. “Organizaciones mixtas de Costa Rica: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.

Fundación Acceso. 2003a. “Organizaciones mixtas de Nicaragua: memoria de diseño estratégico de la incidencia en materia de información pública.” San José: Fundación Acceso.

6

Rendición de cuentas: regímenes de información pública en Costa Rica, Nicaragua y Canadá¹

“Tenemos que entrar en la etapa de tirarle la pelota a los gobiernos y decirles ‘Sos vos el que me tenés que informar a mí de qué estás haciendo’...” (Nicaragua)

La información pública que interesa a las organizaciones para incidir políticamente tiene que ver con preguntas tales como: ¿qué decisiones toman las instituciones en los ámbitos de política que interesan?, ¿cuáles son las acciones que llevan a cabo?, ¿hay brechas entre lo que se dice que se hará y lo que efectivamente se hace?, ¿por qué?

Cuando las instituciones públicas dan respuesta a este tipo de preguntas, están rindiendo cuentas de su gestión. A lo largo de los talleres, en particular

¹ Capítulo elaborado en forma conjunta con Katherine Reilly, investigadora y consultora independiente especializada en aspectos sociales y políticos de las nuevas tecnologías en Canadá y América Latina. Licenciada en Medio Ambiente y Economía, Universidad de York, Toronto, Canadá. Master en Políticas Públicas y Administración, Universidad de Carleton, Ottawa, Canadá. Ha trabajado extensamente con el programa de Tecnologías de Información y Comunicación para el Desarrollo, del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) de Canadá y con la Fundación Acceso, Costa Rica. Actualmente es Doctorando en Ciencias Políticas, Universidad de Toronto, Canadá.

con las organizaciones de mujeres, cobró fuerza la idea siguiente: en el fondo, las acciones de incidencia política que las organizaciones llevan a cabo, tienen estrecha relación con las instituciones y con la sociedad civil. Esta vinculación implícita, permite conocer, la gestión y el desempeño de las instituciones.

En general, las organizaciones piensan desde sí mismas en términos de incidencia política y no desde las instituciones públicas, en términos de rendición de cuentas. Por tanto, exploramos el problema de la información pública desde las instituciones, a partir de los marcos legales e institucionales, que facilitan o dificultan el acceso a la información que requieren y buscan las organizaciones participantes. El marco de referencia es la rendición de cuentas de las instituciones públicas, en contraste con la incidencia política de las organizaciones.

6.1 Rendición de cuentas e información pública

Rendición de cuentas proviene del inglés “accountability” y su traducción al español ha significado un reto lingüístico, cultural e institucional, dado que no existe una exacta traducción literal. “Rendición” o “rendimiento” de cuentas son los términos que normalmente se usan para referirse, en primer lugar, a la obligación de las instituciones públicas de dar

explicaciones acerca de las decisiones y acciones que toman y sus respectivas consecuencias. En segundo lugar, se usa para corregir decisiones y acciones, a partir del aprendizaje y sanción que se desprende de las explicaciones dadas. Estas explicaciones se dirigen tanto a la población (**rendición de cuentas vertical**) como a las entidades creadas para ejercer el control interno del Estado (**rendición de cuentas horizontal**), siguiendo la distinción propuesta por O’Donnell (1994). Una efectiva rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, permite una efectiva rendición de cuentas del Estado hacia la sociedad, sin embargo, cuando la rendición de cuentas horizontal es débil, las personas y las organizaciones de la sociedad civil tienden a convertirse, ellas mismas, en pequeñas contralorías. Así entendida la rendición de cuentas, tendríamos que incluir la transparencia como una condición necesaria, pero insuficiente. Por tanto, rendir cuentas es algo más que redactar informes de labores.

La **disponibilidad de acceso a la información**, es uno de los componentes de la rendición de cuentas,

¿Qué es la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas consiste en sentar responsabilidades por las decisiones, acciones, resultados, efectos e impactos que el Estado provoca. Las instituciones públicas deben rendir cuentas ante la sociedad a la cual sirven.

Se apoya en tres componentes:

- disponibilidad de acceso a la información,
- existencia de comunidades de interpretación y,
- mecanismos de corrección y aprendizaje.

Dimensiones de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas del Estado hacia la sociedad tiene dos principales dimensiones: la que se hace a las personas en tanto usuarias de los servicios públicos; y la que se hace a las personas en tanto ciudadanas, usen o no ciertos servicios. Por ejemplo, puede que una persona no reciba ayuda social a través de los programas de combate a la pobreza, pero quiere conocer qué tan efectivos son dichos programas. Este tipo de rendición de cuentas se refiere al uso de los recursos públicos, al cumplimiento de metas y a los resultados e impactos alcanzados.

remite a la resolución de aspectos como la recolección, procesamiento y divulgación de la información pública relevante, oportuna y verificable. Estos elementos a su vez, remiten a “las explicaciones dadas” mencionadas más arriba, como parte sustantiva de la rendición de cuentas. Este componente ha sido abordado en los capítulos precedentes, desde los requerimientos particulares de las organizaciones y en este, pretendemos un abordaje a partir de los marcos legales e institucionales de cada país (Nicaragua, Costa Rica y Canadá).

El segundo componente, **las comunidades de interpretación**, se refiere a las capacidades para

el uso de la información pública en función de las agendas y puntos de vista propios, de las organizaciones. Dado que por sí sola, la información no dice nada ni se transforma en acciones y decisiones², este componente tiene que ver con las distintas

personas y expresiones organizadas, que tanto desde las instituciones públicas como desde la sociedad civil, dan sentido a la información y la transforman en valoraciones, decisiones y acciones.

Los **mecanismos correctivos y de aprendizaje** son el tercer componente de la rendición de cuentas y se definen a partir de su función. Son aquellos que transforman las acciones políticas de personas y organizaciones, en actos político-administrativos. Estos mecanismos de aprendizaje, sanción y corrección pueden ser administrativos, legales o políticos, electorales y no electorales. Este componente explica el proceso siguiente, una vez que la información fue valorada y las decisiones y acciones fueron llevadas a cabo; supone que tiene lugar el “sentar responsabilidades”.

Ninguno de estos componentes se desprende automáticamente del anterior, cada uno es condición necesaria pero no suficiente para el siguiente, a la vez agregan recursos y elementos distintos a cada uno de ellos. Se trata de un ciclo dinámico y no lineal de las relaciones entre la disponibilidad de información, su utilización y la traducción en acciones que aplauden, castigan y aprenden de la información pública valorada.

Esta investigación se basa en el supuesto de que el control ciudadano (en un sentido amplio, no

² Sofía Montenegro (2003), sugiere transformar la idea previa de “capacidades” en “comunidades de interpretación”. Miguel Sobrado (2003) hace ver la importancia de darle una mayor centralidad en el enfoque, a las bases sociales que sustentan el acceso, interpretación y apropiación de la información.

formal) es una pieza clave de la rendición de cuentas de las instituciones públicas, complementaria al que ejercen las instituciones especializadas en el control interno desde el Estado. Las organizaciones de la sociedad civil tienen, en este esquema, un papel central en la promoción de los sistemas de rendición de cuentas, así como en el desarrollo de acciones independientes tales como las auditorías ciudadanas de la calidad de la democracia. Estas acciones, a su vez detonan y mejoran la rendición de cuentas desde el Estado. En otras palabras, el control ciudadano siempre es en relación con el Estado y las respuestas que éste da.

La realidad, sin embargo, dista de la situación ideal, **el rendir cuentas es, en definitiva, un asunto de poder, será siempre, en mayor o menor medida, una pérdida de poder y discrecionalidad sobre la toma de decisiones.** Por eso, para su fortalecimiento se necesita, como lo señalan Miguel Sobrado y Juan José Rojas (2003), contar con bases sociales. ¿Qué más razonable de pensar, que sean los sectores “perdedores” de la debilidad o falta de rendición de cuentas, quienes detonen su demanda?

Pero además de ser un problema de poder, la rendición de cuentas es también un asunto de paradigmas, es decir, de cómo se piensa el Estado. Hasta hace poco tiempo, el mero concepto de rendición de cuentas no se usaba o estaba restringido a aspectos

financieros y a las auditorías por parte de las instancias especializadas. Sin embargo, algo ha cambiado, el debate actual sobre la democracia trae un listado de “*elementos indiscutibles que incluyen la responsabilidad política, accountability*” y el interés cada día mayor, por la rendición de cuentas “*en los vínculos entre ciudadanos, organizaciones civiles e instituciones formales del gobierno*” (Bodemer, 2001:5). El entorno político crea oportunidades para abordar la rendición de cuentas y sus tres principales ingredientes: información pública a través de la cual se da explicaciones acerca del desempeño público, capacidades de interpretación por parte de las personas y organizaciones, y mecanismos de aprendizaje y sanción.

A continuación se aborda el componente de información en la rendición de cuentas y se valora en qué medida en Costa Rica y Nicaragua, las instituciones ponen al servicio de la sociedad, la información como la que las organizaciones participantes de esta investigación manifestaron requerir.

Palabras clave del capítulo, definidas en el glosario:

- Afirmación positiva
- Auditoría
- Control ciudadano
- Control externo
- Control financiero
- Control interno
- Eficiencia
- Eficacia
- Evaluación
- Gestión Pública
- Rendición de cuentas
- Rendición de cuentas horizontal
- Rendición de cuentas vertical

6.2 Régimen de información pública y el ciclo de acceso a la información

Las políticas relacionadas con la información pública, no pueden considerarse en forma aislada sino como parte de un “régimen” de información que relaciona unas políticas con otras y atiende el “ciclo del acceso a la información” que va desde su recolección hasta su divulgación. Por ejemplo, contar con una ley de acceso a la información es útil siempre y cuando existan criterios para la producción y procesamiento de información de calidad. De la misma manera, de poco le sirve a la sociedad civil que las instituciones produzcan información de calidad, si no se sabe que esta información existe y no se establecen mecanismos claros para su divulgación.

Un régimen de información existe por acción o por omisión, tanto por la existencia como por la ausencia de políticas públicas. El estudio de un régimen de información, puede decirnos mucho sobre la actitud de los gobiernos y la capacidad para apoyar un régimen que sirva a las organizaciones de la sociedad civil. Con esto en mente, este estudio se enfoca en las políticas relacionadas con el manejo de la información. No se consideran, por lo tanto, las políticas relacionadas con el uso de equipos informáticos pero sí, aunque sintéticamente, los medios digitales que se usan para la divulgación de la información.

A continuación se presenta una radiografía legal en materia de información pública relativa al desempeño público que hace énfasis en: lo que está establecido “en el papel”, independientemente de que se lleve o no a la práctica; en los aspectos comunes y diferentes a los tres países y distingue entre distintos momentos del ciclo del acceso a la información pública que se reflejan en el gráfico 6.1.

GRAFICO 6.1
Ciclo del acceso a la información pública



Gestión de la información / estándares de calidad.

Fuente: Elaboración propia.

Este ciclo contempla tres de los principales elementos analizados en los capítulos anteriores: recolección, procesamiento y divulgación. La recolección y el procesamiento remiten a los contenidos, al “fondo” de la información, que luego se divulga. La divulgación remite principalmente a los mecanismos, a la forma

y no al fondo de la información. Además de estos tres componentes del ciclo, se considera un cuarto asunto: la gestión de la información, es decir, el ordenamiento de los flujos (cuáles son las entradas y salidas, de dónde a dónde circulan y entre quiénes) y los criterios de calidad.

Como lo muestra el caso canadiense, cuanto más complejo es el régimen de información, más importante es contar con una adecuada gestión que ordene e indique los distintos flujos. De la coherencia entre los distintos componentes del ciclo dependerá la existencia, el tipo y calidad de las salidas a las que tiene acceso la sociedad civil.

Las leyes analizadas³, tienden a distinguir entre lo que ocurre al interior de las instituciones (recolección y procesamiento) y fuera de ellas, con la sociedad civil (divulgación), así como las que ordenan la gestión de la información en los distintos componentes. La radiografía legal que se construye en este capítulo, aborda tres tipos de políticas que se asocian a una interrogante principal, cada una. Las **políticas sobre divulgación** de la información pública por parte de los gobiernos, cuya pregunta asociada es: ¿está disponible a la ciudadanía la información pública generada?. Las **políticas sobre recolección y**

³ No se aborda la operatividad real de los marcos legales e institucionales, aunque sí se intenta identificar áreas problemáticas significativas.

procesamiento de la información pública, asociadas a la pregunta: ¿generan y procesan las instituciones públicas información de buena calidad que responda a la ciudadanía? Y las **políticas sobre la gestión** de la información, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Hay criterios para ordenar los flujos de información que circulan entre las instituciones públicas y la sociedad civil?

Además de Costa Rica y Nicaragua, se incorporó en el estudio el régimen de información de Canadá, país que frecuentemente se menciona como ejemplo a seguir en materia de acceso a la información y de rendición de cuentas. Este país permite un contrapunto con Costa Rica y Nicaragua, en el entendido que no ofrece una receta ni un camino a seguir, sino que sirve como referente, que debe ser evaluado y adaptado en función de las condiciones institucionales y políticas propias.

Los tres países considerados presentan contrastes históricos importantes. Costa Rica, Nicaragua y

Leyes y políticas analizadas: Nicaragua-Costa Rica-Canadá

(ver anexo 3)

- Documentos constitucionales
- Leyes: orgánicas de la administración pública. Sobre la administración financiera, la controloría y planificación. Concerntes a instituciones defensoras o de participación ciudadana. De acceso, privacidad y seguridad de la información. Régimen de Archivo Nacional. Publicación de misivas oficiales por parte de la Asamblea.
- Leyes y políticas globales sobre: evaluación, monitoreo y manejo de proyectos; comunicaciones y gestión de la información; recolección y procesamiento; uso de medios electrónicos, lenguaje y lenguas oficiales.

Canadá son países con institucionalidades muy diferentes. El sistema Canadiense se basa en el modelo Westminster y como tal, exhibe tres características que contrastan con la situación de Costa Rica y Nicaragua. En primer lugar, el Gabinete de Ministros (as) del Primer Ministro, es seleccionado del conjunto de diputados(as) del partido en el poder. Esto produce una relativa integración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Además, históricamente un Ministro que fracasa en el desempeño de su puesto, debe renunciar a su cargo. Actualmente esto ocurre con poca frecuencia y solo cuando la falla significa una pérdida o desventaja política para el partido en el poder. En tercer lugar, existe una clara división de funciones entre el Ministro que ocupa un puesto político durante el período de gobierno y el Viceministro que ocupa un puesto burocrático especializado -de carrera hasta que se jubile o se le quite el puesto-. Esta persona es gerente del Ministerio y experta en el manejo administrativo de una oficina pública.

Los gobiernos centroamericanos son estructurados de acuerdo con el modelo Presidencial en el que existe una mayor separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El Presidente elige su gabinete sin necesidad de consultar al Poder Legislativo: la Asamblea Legislativa en Costa Rica y la Asamblea Nacional en Nicaragua. Los Ministros responden al Presidente de la República y solo en

última instancia a la Asamblea Legislativa. Además, los Ministerios y Viceministerios son cargos políticos, nombrados por las autoridades durante el lapso que dura el gobierno.

Ambos sistemas tienen importantes consecuencias sobre la rendición de cuentas, tanto horizontal (interna al Estado) como vertical (del Estado hacia la sociedad civil) y en las relaciones entre ambas. Sin embargo, los sistemas nunca son puros y con el correr del tiempo experimentan cambios. En los últimos años, el sistema Canadiense se ha vuelto más presidencialista; por ejemplo, el Primer Ministro ha creado Comités del Gabinete que le dan más posibilidades de efectuar control directo sobre el ejecutivo. De la misma manera, en los países centroamericanos se busca fortalecer el control político que los Poderes Legislativos ejercen sobre el Poder Ejecutivo.

Otras diferencias entre los países tienen raíces históricas. Canadá cuenta con una democracia consolidada con más de 135 años de experiencia y una institucionalidad fuerte. Costa Rica tiene la democracia más antigua de América Latina, *“con gobiernos electos por casi todo el siglo veinte y con probidad electoral ininterrumpida, constitucionalismo y transferencias del poder ejecutivo desde 1950... Nicaragua tiene una de las historias políticas más violentas de América Latina, largos períodos*

de gobierno dictatorial, y antes de 1990, nunca había tenido una transferencia de poder pacífica entre partidos políticos a continuación de una elección libre.” (Seligson & Booth, 1993; traducción propia). Se les considera como ejemplos de una democracia consolidada y otra emergente, respectivamente y lo mismo ocurre con la institucionalidad pública de cada una.

Estas distintas institucionalidades tienen consecuencias importantes para la estabilidad y las capacidades que las instituciones públicas han desarrollado para llevar a cabo los mandatos que establecen las leyes y políticas, en materia de acceso a la información pública.

Comenzaremos por analizar el acceso a las salidas de información pública para luego centrarnos en los procesos que están detrás de dichas salidas, que nos remiten a su vez, a la producción y al procesamiento de información, así como a la gestión.

De esta manera, seguimos el camino que tendría que recorrer una persona que desde la sociedad civil, intenta acceder a la información. Seguidamente, se presenta una síntesis de las principales diferencias entre los países, en lo que a políticas y legislación se refiere. La última sección considera las siguientes preguntas: ¿Qué nos enseña el contrapunto con Canadá, país considerado avanzado en esta

materia? ¿Cuáles son los aprendizajes y los caminos disponibles para avanzar? ¿Qué lecciones es posible extraer, tanto en materia de la legislación y de políticas y procesos deseables para llegar allí?

6.3 Sobre la divulgación de la información pública

Las organizaciones participantes de esta investigación, repetidamente mencionaron problemas de acceso a la información que permita conocer el desempeño de las instituciones públicas. Siempre pensando en la información relevante, el acceso conlleva a responder tres grandes preguntas: ¿A qué información pueden acceder las organizaciones y en general cualquier persona interesada, es decir, qué se entiende por información pública? ¿Cuáles son los mecanismos para el acceso? ¿Cómo saben a qué información tienen acceso y cuáles son los mecanismos?

6.3.1 ¿Qué se considera como información pública?

En Costa Rica, la información de interés público se diferencia de los documentos privados y comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la república, incluyendo información privada y secretos de Estado. La Constitución Política de Costa Rica garantiza *“el libre acceso a los*

departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado” (Art. 30, 1949). La privacidad se define a partir de que “son inviolables los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República” (Art. 24, Reforma Constitucional 7607, 1996). La ley, cuya aprobación y reforma requerirá los votos de dos tercios de los Diputados de la Asamblea Legislativa, fijará en qué casos podrán los Tribunales de Justicia “ordenar el secuestro, registro o examen de los documentos privados, cuando sea absolutamente indispensable para esclarecer asuntos sometidos a su conocimiento.” (Art. 24, Reforma Constitucional 7607, 1996)

Salvo excepciones, no se cuenta con una demarcación clara entre la información abiertamente disponible al público e información privada. Más bien hay una tensión entre la “información sobre asuntos de interés público” y “los documentos privados y las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República.” No queda claro dónde termina el uno y empieza el otro. El establecimiento de parámetros para estas definiciones se deja a los fallos jurídicos.⁴

⁴ Por ejemplo, en un fallo reciente sobre el sindicato de trabajadores de Hacienda SINDHAC, y el Banco Central, se estableció que “si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana,” y que el derecho a la información es una libertad pública individual “cuyo respeto debe ser propiciado

Existen algunas excepciones en las cuales la ley sí provee pistas para interpretar la demarcación entre información pública y privada. Por ejemplo, la Ley General de la Administración Pública (No. 6227 de 1978) establece que las sesiones del Consejo del Gobierno son secretas salvo que el Presidente disponga lo contrario, aunque las decisiones que tome el Consejo, deben ser publicadas en el Diario Oficial. También establece que las sesiones de los órganos colegiados serán siempre privadas excepto si el órgano decide que haya acceso al público. Finalmente, la Ley de Información no Divulgada (No. 7975 de 1999) establece algunos criterios más específicos con relación a los secretos comerciales e industriales. En lo que concierne el sector público, esta misma ley establece que “*El Poder Ejecutivo reglamentará todo lo concerniente al depósito del soporte de la información que se considere como no divulgada, para lo cual adoptará todas las medidas necesarias para impedir su divulgación a terceros.*” De todas formas, esta ley deja una zona gris entre información de dominio público e información secreta, dejando mucho margen sujeto a la interpretación de los jueces y juezas.

por el propio Estado.” También dice que “cuando la información es de relevancia pública, el acceso a la misma y su difusión, se imponen como regla... salvo, claro está, cuando se trata de información que haya sido declarada previamente como secreto de Estado o sea falta, en cuyo caso el tratamiento de la misma será diferente.” (Exp. 02-000808-0007-CO, fallo del 2 de abril del 2002)

En Costa Rica sería útil encontrar el conjunto de disposiciones relativas a la divulgación de la información pública en un único documento o instancia. Esto facilitaría la comprensión de los derechos y deberes, en particular desde la sociedad civil que no está especializada en materia legal. Si Costa Rica elaborara una ley de acceso a la información, el solo hecho de juntar las definiciones de información pública y privada en un mismo documento, y asegurar que no hubiera contradicciones entre las definiciones, significaría un importante avance.

En Nicaragua no se cuenta con el libre acceso a la información ni se definen conceptos tales como información privada o secretismo. Una diferencia importante entre Nicaragua y Costa Rica es que la Constitución nicaragüense contempla el derecho a buscar, recibir y difundir información, así como el derecho a información veraz (Art. 66, 1987), aunque no se garantiza legalmente el derecho al acceso a la información. Esto presenta dificultades dado que, por ejemplo, la Procuraduría de los Derechos Humanos no puede tutelar un derecho que no esté legalmente garantizado. Sin embargo, un avance en este sentido quedó plasmado en el decreto Ejecutivo vigente desde la Administración Alemán, el cual establece que los funcionarios públicos deben *“ajustar su quehacer en la función pública de acuerdo al derecho que tiene el ciudadano de estar informado sobre las actividades de la Administración.”* (Decreto 124-99, 1999).

Además, la Constitución dice que *“Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo”* (Art. 50, 1987). Se podría argumentar que esta disposición crea las condiciones para el acceso, pero su cumplimiento aún no se ha alcanzado y, entre otros ingredientes, requiere de información pública para ser efectivo. Lo que sí es importante, es que explicita la vinculación entre la información pública y la participación ciudadana, lo cual no es tan claro en Costa Rica. De hecho existe actualmente, en la Asamblea Nacional de Nicaragua, un proyecto de ley de participación ciudadana que contiene disposiciones sobre acceso a la información.

En la legislación vigente de Nicaragua se encontró sólo una definición de lo que sería la unidad de acceso a la información y documentos, como parte de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (No. 350 del 2000). Esta definición que aplica sólo para esta ley, define documento como *“el medio o instrumento que sirve para registrar o almacenar información de cualquier naturaleza para su preservación y representación”* (Art. 2). Esta definición tiene un alcance limitado, pero podría ser un punto de partida a la hora de delimitar el acceso, que implicaría una política de acceso a la información.

Tampoco existe en Nicaragua un marco legal explícito sobre privacidad. La Constitución decreta que *“toda persona tiene derecho... a conocer toda información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad tiene esa información.”* (Art. 26, 1987). Sin embargo, sin acceso, es difícil saber qué información tienen las autoridades, qué uso se le da o el manejo que hacen de la misma.

Estos puntos muestran lo interrelacionado que está el acceso a la información y la privacidad: son dos caras de una misma moneda. En el caso de Costa Rica se muestra que, donde uno termina, el otro empieza, y por lo tanto, es importante tener una definición clara de la división. En Nicaragua se evidencia que hay una dependencia entre los dos conceptos dado que no se puede conocer en qué medida, el Estado respeta la privacidad de las personas sin al mismo tiempo tener acceso a la información pública que permita verificar que dicho derecho se respeta.

Este punto está relacionado con un tercer aspecto: la relación entre el marco legal y la jurisprudencia. Un acceso efectivo a la información debería establecer claramente cuándo la ley es estricta, y cuándo se dejan áreas grises sujetas a la interpretación judicial, a los efectos de combinar la claridad con la flexibilidad para la negociación entre los distintos

actores, fuera y dentro del Estado. En términos de acceso a la información, un marco legal fuerte define claramente los derechos de la sociedad civil al mismo tiempo que protege al gobierno, al establecer obligaciones y limitaciones de los servidores públicos. En este sentido, el balance entre flexibilidad y claridad es un tema estratégico para la sociedad civil: leyes claras establecen derechos claros, pero también, muy poca flexibilidad en la ley puede ser contraproducente.

Canadá presenta cuatro grandes diferencias con los dos países centroamericanos y una mejor situación, tanto en la definición de qué es la información pública como el ámbito institucional que abarca y la meta información que la ciudadanía debe tener para ejercer su derecho al acceso a la información.

En primer lugar, las leyes y políticas del Estado que tratan aspectos de la información, contienen definiciones claras y detalladas de conceptos que pueden servir tanto para orientar las acciones de los administradores públicos como las de los jueces y de la sociedad civil. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información (R.S. 1985, c. A-1) de Canadá establece que el público tiene acceso a la información contenida en los registros bajo el control de las instituciones del gobierno suscritas a esta ley (Art. 4). También establece que el público no tiene acceso a secretos del Estado. Estas reglas cuentan con

definiciones claras, por ejemplo, de qué es un registro y qué es información secreta, ambas definiciones muy detalladas.⁵

La segunda diferencia es que las leyes y políticas definen claramente la información que debe estar disponible y las excepciones a la regla. Como señalan Martin y Feldman (1998), toda la legislación relativa al acceso a la información incorpora una tensión entre el derecho al acceso a la información del Estado y las excepciones en nombre de los intereses propios del Estado. Por lo tanto, una legislación adecuada en materia de acceso a la información debe establecer claramente las excepciones⁶, definiendo si éstas son obligatorias o discrecionales. Se definen así claramente los derechos de los ciudadanos y las obligaciones y limitaciones de los servidores públicos. Si una persona reclama ante la decisión de restringir su acceso a la información pública por parte de autoridades y funcionarios públicos, estas categorías definen el criterio que se debería aplicar desde el sistema judicial. También esta ley establece claramente cuándo un juez tiene flexibilidad para interpretar la ley, y cuándo la ley es estricta y, por decirlo de alguna manera, “habla por sí sola”.

⁵ Por ejemplo, se define por registro cualquier correspondencia, memorandum, libro, plan, mapa, dibujo diagrama, gráfico, fotografía, sonido grabado, video, o cualquier otro documento indistintamente de su forma física o característica, así como sus copias; y “cualquier registro requerido bajo este Acta que no existe pero puede existir...” (Ley de Acceso a Información, R.S. 1985, c. A-1 Art. 3)

⁶ En Canadá hay cuatro categorías de excepciones al acceso a información: obligatorias; obligatorias si hay prueba de daño; discrecionales a las autoridades; y discrecionales si hay prueba de daño.

La Ley de Acceso a la información contiene además una cláusula que ayuda a los administradores públicos y jueces a tomar decisiones en materia de salidas de información. En particular, contiene una cláusula que establece qué información debe publicarse y cuándo *“el revelar información es en el interés público en tanto se relaciona con la salud pública, la seguridad pública o la protección del ambiente; y siempre que el interés público por la información revelada, claramente supere en importancia cualquier pérdida o ganancia financiera en ... contratos u otras negociaciones con terceros.”* (Art. 20; traducción propia). Estas definiciones son importantes porque limitan la discrecionalidad del Estado para restringir el acceso a la información.

La defensa del derecho ciudadano, indistintamente de que existan o no definiciones claras en materia de información pública, requiere contar con un Poder Judicial con la fuerza y la capacidad necesaria para interpretar las leyes y hacer que el Poder Ejecutivo las cumpla.

En Costa Rica existe una disposición similar. La Ley General de la Administración Pública (No. 6227, 1978) instruye a los funcionarios públicos a *“desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”* (Art. 113). Sin embargo, esta disposición no se relaciona específicamente con el acceso a la información y, como tal, contribuye poco a delimitar esa zona de

flexibilidad entre el interés público y el secreto de Estado. En caso de conflicto, es el juez quien debe decidir entre el derecho del público a saber y el interés del Estado en mantener la confidencialidad, careciendo además de definiciones claras en las que pueda sustentar su decisión.

La tercera diferencia con el caso Canadiense es que la definición de acceso a la información se encuentra además delimitada por una lista de las instituciones adscritas a la ley. Por ejemplo, el Gabinete de la Reina y las oficinas personales de los Ministros no están sujetos a esta ley. Los Ministerios y varias de las instituciones autónomas del Estado están, por determinación individual, sujetos a la ley. Por lo tanto, aunque el acceso a la información es legislado en Canadá, algunas instituciones como el Treasury Board (un comité del Gabinete de gobierno), pueden tomar decisiones en secreto, mientras que otras instituciones como el secretariado del Treasury Board tienen las mismas obligaciones de divulgar información que un Ministerio, porque se encuentran sujetos a la ley. Otros ejemplos son la Casa de la Moneda y el Correo Nacional. Aunque ambas son empresas públicas, la primera debe cumplir con la ley pero la segunda no.

Las mismas tres diferencias entre Costa Rica y Nicaragua, por un lado, y Canadá, por otro, se encuentran reflejadas en la ley de privacidad.

La información privada⁷ se encuentra claramente definida igual que el registro y la información secreta. La Ley de Privacidad establece claras exenciones e incluye una lista de las instituciones a las que se aplica. Las excepciones a esta ley incluyen información obtenida en confianza de un gobierno extranjero, organización internacional o gobierno provincial o municipal; información que puede dañar las relaciones internacionales; información relacionada a una investigación o procedimiento legal; información recogida para otorgar una autorización de seguridad; e información cuyo contenido puede amenazar la seguridad de individuos (por ejemplo si el acceso a la información privada sobre uno mismo puede causar un daño psicológico).

Esto nos lleva a la cuarta diferencia entre Canadá y los países Centroamericanos que tiene que ver con la relación entre la Ley de Acceso a la Información y la Ley de Privacidad. En Canadá estas dos leyes fueron confeccionadas juntas con el objetivo de balancear claramente las delimitaciones entre ambas. La Ley de Acceso a la Información establece que *“la autoridad responsable de la institución puede negarse a divulgar cualquier registro*

⁷ Información privada es aquella acerca de un individuo incluyendo raza, religión, edad, estado civil, educación, historia médica, criminal o laboral, transacciones financieras en las que haya participado, domicilio, tipo de sangre, huellas digitales; así como correspondencia individual con el gobierno que sea, implícita o explícitamente de naturaleza confidencial; opiniones personales; entre otros aspectos. (Privacy Act, 1980-81-82-83, c. 111, Art 3.)

comprendido en esta Acta que contenga información personal tal como ha sido definida en la sección 3 del Acta de Privacidad”(art. 19; traducción propia). El Artículo 21 de la Ley de Privacidad establece lo siguiente: *“la autoridad de una institución puede negarse a divulgar cualquier información personal, cuya divulgación, se pudiera razonablemente esperar, afectase la conducción de los asuntos internacionales, la seguridad de Canadá o de cualquier país aliado o los esfuerzos de Canadá por detectar, prevenir y suprimir actividades subversivas u hostiles”* (subsección 15 (2) del Acta de Acceso a Información; traducción propia).

La situación canadiense muestra varias ventajas cuando se compara con Costa Rica y Nicaragua. Sin embargo, sería un error imitarla, sin considerar las limitaciones y retos que presenta. Para el vigésimo aniversario del Acta de Acceso a la Información, un grupo de trabajo, realizó una evaluación en el ámbito federal e hizo varias recomendaciones, que podrían tomarse en cuenta, tanto en Costa Rica como en Nicaragua, si se quiere mejorar la divulgación de la información en la sociedad civil.

Entre las recomendaciones hechas, figuran las siguientes:

- Se requiere mayor consistencia en los criterios para determinar qué instituciones están exentas

del Acta, incluyendo las instituciones que se crean.

- El acceso se provee en función de los materiales que posee la institución y uno de los problemas que se derivan es que los cargos políticos, en particular los Ministros, sus oficinas y sus asistentes personales, están exentos del Acta.
- Se requiere que las instituciones cuenten con marcos más claros y mayor capacitación, para evitar el abuso de las excepciones en materia de acceso a la información.
- Mejorar el acceso a la información confidencial del Gabinete, separando la información sobre antecedentes de la información sobre las deliberaciones, haciendo que la primera esté disponible una vez que las decisiones relacionadas han sido anunciadas.
- Se necesita un mejor criterio para determinar cuándo el acceso a la información debería ser aplicado a instituciones que prestan servicios en nombre del Estado, incluyendo las corporaciones de la Corona y las empresas privadas con y sin fines de lucro, las cuales deberían estar reguladas por el Estado en materia de acceso a información.
- La ley debería extenderse a actividades de ciertas entidades fuera del Ejecutivo como los brazos del Legislativo, al Auditor General, al Comisionado de Información, al Comisionado de Privacidad y la Oficina del Oficial Electoral en Jefe.

El reporte señaló cuidadosamente que el acceso debería ser solo administrativo y no interferir con el proceso de toma de decisiones e investigaciones que conducen estas oficinas. En particular, el acceso a la información no debería interferir con la libertad de deliberación otorgada a las autoridades electas, a través de la doctrina de privilegio parlamentario.

- No puede haber un mejor acceso a la información sin una mejora en su gestión. Hay una necesidad urgente de liderazgo y acción de gobierno en este sentido. Esta es ciertamente la clave para el acceso a la información, punto que retomaremos más adelante. (Access to Information Review Task Force:2003)

Desde el punto de vista de las posibles acciones de incidencia política por parte de las organizaciones, estos puntos son relevantes para la definición de las instituciones y autoridades que deberían incluirse en las regulaciones al acceso a la información pública, aún aquellas que no siendo públicas actúan en nombre del Estado.

6.3.2 ¿Cuáles son los mecanismos para el acceso a la información pública?

Teniendo claro la necesidad de distinguir cuál información es pública, el segundo punto es cómo se accede a esa información. Según Roberts (1999)

hay tres mecanismos comunes para asegurar el cumplimiento de este derecho:

- Solicitudes administrativas a un(a) funcionario(a) que tiene la información dentro de la institución. Se trata de un mecanismo cuya efectividad es discutible en casos conflictivos, por ejemplo cuando son los funcionarios superiores quienes tienen la información e influyen sobre lo que se divulga o no.
- El derecho de apelación ante un defensor o comisario de información, quien puede hacer recomendaciones, aunque estas no sean vinculantes para las instituciones.
- El derecho de apelación ante un defensor o comisario de información con rango de juez, cuya resolución sí es vinculante.

Los tres mecanismos que señala Roberts tienen relación con el derecho de petición de información que gozan las personas, el cual se sustenta en el principio de publicidad de la información, independientemente de que una persona u organización la solicite o no.

“Asegurar el acceso a la información requiere que el gobierno publique instrucciones que le den al público los detalles relativos a la aplicación de las reglas. Estas guías definen qué información se tiene; a quiénes debe solicitarse y en qué forma; los tiempos en los que los requerimientos deben atenderse; y, en caso de rechazo al requerimiento, cómo apelar.”
(Martin & Feldman, 1998; traducción propia).

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua se carece de una legislación especialmente dirigida a regular el acceso a la información por parte de la ciudadanía. En Nicaragua además, la ciudadanía ni siquiera tiene el derecho de acceso a la información. Sin embargo, distintas leyes contienen provisiones referidas dicho acceso. En ambos casos, el acceso está en función del derecho de petición y no de la obligación del Estado de publicar datos sobre su gestión, independientemente de la solicitud o no que se plantee.⁸

La diferencia entre Costa Rica y Nicaragua es el mecanismo de verificación para el cumplimiento del acceso a la información. En Nicaragua, sin una base legal para el acceso a la información, el recurso de amparo ni la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos resultan mecanismos efectivos para alcanzar el acceso a la información. Lo que se puede hacer es una exhortación a las Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo. La Administración Alemán, estableció como principio para las actividades de la administración pública, la transparencia, definida como la

necesidad de “ajustar su quehacer en la función pública de conformidad al derecho que tiene el ciudadano de estar informado sobre las actividades de la administración.” Sin un sistema de reglas y controles que garanticen el acceso, los problemas en este punto son obvios.

En Costa Rica se combinan el derecho de apelación a un defensor que puede hacer recomendaciones no vinculantes a las instituciones, con la misma apelación ante un juez. La Defensoría de los Habitantes puede hacer recomendaciones sobre la publicación de la información pública y el recurso de amparo ante la Sala Constitucional (parte del Poder Judicial), funciona para asegurar el acceso a la información establecido en la Constitución (Ley de la Jurisdicción Constitucional, 1989, Art. 29). La existencia de estos dos sistemas crea, además, presión para que el gobierno sea más proactivo en la publicación de información.

En Canadá el sistema de control combina el mecanismo de solicitudes administrativas con el derecho de apelación ante un comisario de la información, cuyo veredicto no es vinculante. Existe un Comisario de Acceso a la Información con el poder de hacer recomendaciones, presentar reportes al House of Commons y remitir casos al Poder Judicial. Además, la Ley de Acceso a la Información establece que cada institución tenga un oficial responsable

⁸ La Constitución de Nicaragua establece que: “Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca” (Art. 52, 1987). La Constitución de Costa Rica contiene una disposición similar: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.” (Art. 27, 1949).

para recibir solicitudes y coordinar la entrega de información. Este oficial representa los intereses de la institución y no recibe apelaciones; por lo tanto, puede facilitar el flujo de información pero no tiene un papel directo en la promoción del derecho de acceso a la información.

Similar a Costa Rica, esta institucionalidad crea presión para hacer una publicación de información más proactiva. Sin embargo, en Canadá la ley da dos pasos más. En primer lugar el Comisario debe ser una figura de último recurso: *“El gobierno tiene que hacer la información disponible al público. El Acta de Acceso a Información debe ser el último recurso para acceder a información.”* (Nelson, 1995). Además el sistema de flujos de información se refleja en el presupuesto de cada institución, deben mantener una oficina de acceso así como un sistema de información que facilite su trabajo. El gobierno puede imponer tarifas para el acceso a la información. Sin embargo, la Ley establece techos y estudios han mostrado que las instituciones no logran cubrir sus gastos con los ingresos resultantes. Como resultado, para la institución puede ser más económico mantener bases de información digitalizada, organizada y fácil de consultar (cosa que de todas maneras sirve a los objetivos de la institución), o publicar la información de antemano (cosa que sirve al fortalecimiento de las relaciones públicas y de la democracia), que incurrir en costos por las

múltiples solicitudes. Esto no siempre asegura que la información que las organizaciones de la sociedad civil buscan, esté disponible, especialmente dadas las muchas excepciones en la ley de acceso a la información canadiense, pero sí promueve una apertura y asegura que mucha de la información básica esté fácilmente disponible.

El sistema canadiense cuenta además con un Comisario de Privacidad. Las personas pueden solicitar la entrega de informaciones sobre sí mismas, que las instituciones de gobierno tengan. También, pueden solicitar correcciones, actualizaciones o eliminación de dicha información, dependiendo de la regulaciones existentes. Si la solicitud fuera denegada, se puede apelar al Comisario de Privacidad, quien tiene la potestad de hacer recomendaciones a las instituciones en cuestión o remitir el caso a las cortes.

6.3.3 Meta información acerca de la información pública

Finalmente, existiendo alguna definición de lo que se entiende por información pública y cómo se accede, es necesario que la sociedad cuente con

El apropiado acceso a la información debería basarse en el principio de publicación de información sobre la gestión pública, que sólo en un segundo momento, se complementa y completa, con el ejercicio del derecho de petición. Lo contrario, es apostar a que hayan personas y organizaciones dando permanente seguimiento al desempeño público y ejerciendo un control casuístico de la gestión pública.

información sobre la disponibilidad y los mecanismos de acceso existentes, a esto lo llamaremos **meta información**. Este es un problema que repetidamente se mencionó en los talleres con las organizaciones participantes: *ital vez la información existe pero no lo sabemos! ital vez la información está pero no sabemos dónde!* A continuación se observa que estas percepciones de las organizaciones son fieles a la realidad.

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua se carece de una meta información sobre la disponibilidad de datos con que cuentan las instituciones públicas para valorar y conocer su desempeño. Esto quiere decir que, las personas y organizaciones desconocen a qué información podrían tener acceso y cómo. En Nicaragua, se creó la Comisión Nacional de Participación Ciudadana en el año 2001 por medio de un decreto presidencial, en la administración Alemán (Decreto Ejecutivo No. 17, 2001). Una de las funciones de la institución se definió como *“sistematizar y difundir de manera permanente información sobre el Estado y la situación de la participación ciudadana en Nicaragua.”* Sin embargo, no ha sido posible verificar el estatus de este esfuerzo, además, el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, presentado en abril del 2001 aún no ha sido aprobado (Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, 2001).

En Costa Rica, la Ley del Sistema Nacional de Archivos (No. 7202 de 1995) establece una biblioteca y un sistema de archivos en cada Ministerio y “*garantiza el libre*

acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones” (Art. 10). Es responsabilidad de la Dirección Nacional de Archivos “*preparar y publicar guías, inventarios, índices, catálogos y otros instrumentos y auxiliares descriptivos para facilitar la consulta de sus fondos.”* (Art. 23). Pero, es posible que este sistema de archivos no reciba documentos activos hasta cinco años después de ser producidos, por lo cual, el sistema centra la atención en la información histórica y no necesariamente en la del día a día, de la gestión pública.

El desconocimiento de la disponibilidad de información en las instituciones, dificulta el ejercicio del derecho de petición. Este tema se vincula con el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de la gestión pública, que además, forman parte de la información sobre la gestión institucional, que debería ponerse periódicamente a disposición de la ciudadanía.

En Canadá, las instituciones suscritas a la Ley de Acceso a la Información y Ley de Privacidad tienen ciertas obligaciones de producir meta información para facilitar el acceso ciudadano. Anualmente,

¿Cómo ejercer el derecho de petición sin conocer o tener una idea del universo de información a cuyo acceso se tiene derecho?

cada institución tiene en cuenta los requisitos para la solicitud de acceso a la información pública y para la protección de la privacidad de las personas. Con relación al acceso, las instituciones deben publicar una descripción de la organización, sus responsabilidades y detalles sobre los programas y funciones de cada división y sucursal. Además, una descripción de las clases de registros bajo el control de la institución *“en suficiente detalle para facilitar el ejercicio del derecho de acceso”* y una descripción de todas los manuales empleados por el personal así como el título y la dirección del oficial encargado.

Respecto a la protección de la privacidad de las personas, las instituciones deben publicar un listado de las bases de datos personales manejadas por la institución, incluyendo la descripción y ubicación. También deben publicitar el procedimiento para hacer solicitudes referentes a los datos personales, la propuesta y el uso de cada base de datos y el programa para la retención y disposición de la información.

En ambos casos, cada institución debe entregar un reporte anual sobre la administración de estas leyes al House of Commons. El Departamento Canadiense de Obras Públicas y Servicios de Gobierno también mantiene reportes electrónicos de los nuevos requerimientos de acceso a la información desde 1999. Estos están disponibles en

línea (<http://www.foi.net>) e incluyen solicitudes para el acceso a la información y datos sobre privacidad.

6.3.4 Balance

En síntesis, en materia de legislación y de políticas relacionadas con la divulgación de la información, Canadá se encuentra más avanzado, Costa Rica en el medio y Nicaragua más atrás, según se muestra en el cuadro 6.1. La experiencia de Canadá deja planteados temas para seguir pensando, desde el punto de vista de la sociedad civil, tales como: la interrelación entre la información pública y la información privada; la flexibilidad deseable en las leyes en torno al acceso (tomando en cuenta la capacidad del poder judicial para interpretar y defender la ley); el papel deseable del acceso informal a la información (tan importante actualmente para las organizaciones consultadas en Costa Rica y Nicaragua) y la deseabilidad del acceso a la información por la vía judicial.

Además, Canadá ha tenido la ley de Acceso a la Información por 20 años. Comenzó por el Ejecutivo y ahora, se extiende a otras instituciones y Poderes del Estado. Tal vez las organizaciones de la sociedad civil de países como Costa Rica y Nicaragua, podrían establecer prioridades con respecto a las instituciones por las cuáles comenzar. La experiencia de Canadá

muestra además la importancia de tener meta información, no solo sobre la información en sí misma sino sobre el propio proceso de implementación de las leyes de acceso y privacidad de la información: cuántas solicitudes se hacen, de qué, qué criterio se aplica para rechazarlas, etc. Esta información es clave para mejorar el diseño y la aplicación de las leyes. Finalmente, como se señaló en la revisión del Acta de Acceso a la Información de Canadá, el acceso está íntimamente ligado a la gestión de la información y esta, a la calidad.

234 **CUADRO 6.1**
Hallazgos en las políticas de divulgación de la Información
-Nicaragua, Costa Rica y Canadá-
-por actividad-

Políticas de divulgación de la información			
Actividad	Nicaragua	Costa Rica	Canadá
¿Qué se entiende por Información Pública (IP)?	No se define	Algunas definiciones dispersas en varias piezas de legislación -No hay clara demarcación de la IP de interés público y otra. Importante papel de la interpretación judicial.	Acta de Acceso a Información, articulada con la ley de Privacidad Se define ámbito y unidad de acceso (registro) de modo exhaustivo. Establece reglas y excepciones en materia de información. Algunas instituciones: requieren aplicar criterios más claros En discusión aplicación a instituciones que prestan servicios en nombre del Estado así como fuera del Ejecutivo.

Mecanismos ciudadanos para acceso a IP	Se carece de legislación específica Se establece el derecho de petición, solicitudes administrativas Procuraduría puede exhortar en base a Normas de Ética del Servidor Público.	Se carece de legislación específica. Se establece derecho de petición, solicitudes administrativas. -Papel Sala Cuarta (vinculante) y Defensoría de los Habitantes (no vinculante).	Ley de Acceso como último recurso, solicitudes administrativas. Cada institución tiene oficial responsable. Derecho de apelación ante comisario de la información (no vinculante; remite casos a Legislativo y Judicial). Combina con Comisario de Privacidad.
Metainformación	Se carece, dificulta ejercicio de petición.	Se carece, dificulta ejercicio de petición. Archivo Nacional: documentos después de 5 años de producidos.	Instituciones sujetas a la Ley de Acceso a la Información y de Privacidad, ciertas obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en legislación y políticas en materia de información pública -Canadá, Costa Rica y Nicaragua- 2003

6.4 Políticas sobre la recolección y procesamiento de la información pública relevante: los contenidos disponibles

Una vez abordado el asunto de la divulgación de la información, surge la pregunta: ¿con qué información se cuenta en los países estudiados? Las organizaciones participantes señalaron repetidas veces que buena parte de la información que está disponible es

Información relevante Procesos institucionales

1. Programación de la gestión pública: la toma de decisiones sobre prioridades, objetivos, metas, recursos y otros.
2. Ejecución de lo programado: acciones que se llevan a cabo, su economía y eficiencia.
3. Resultados de lo actuado: eficacia o impacto de la gestión pública, incluyendo su calidad y oportunidad.

irrelevante y que mucha información relevante no está disponible. Se requiere entonces conocer lo que está detrás del momento de la divulgación, es decir, la recolección y el procesamiento de la información por parte de las instituciones.

En realidad, cualquier institución pública genera y procesa mucha información, por ejemplo, sobre el clima, sobre el entorno económico, sobre las actividades de

los oficiales electos, etc. Estudiar todas las políticas de producción de la información por parte del gobierno implicaría un trabajo enorme. Sin embargo, la información que interesa a las organizaciones que hacen incidencia política, es aquella que las instituciones producen sobre su propia gestión y desempeño, es decir, sobre las decisiones y acciones que toman, para resolver los problemas que le corresponden y las consecuencias que ambas tienen para la población.

En este primer acercamiento, hemos centrado la atención en el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación, como entradas estratégicas para la rendición de cuentas. Si bien es clave, no valoramos la existencia de información relativa a la programación

y a los compromisos que cada gobierno asume, sean estos de gobierno o políticas de Estado que haya que impulsar. Lo que hacemos es valorar en qué medida estos países, una vez definida la programación de las políticas, cuentan con información relativa a su ejecución y resultados.

Por tanto, la información que interesa estudiar es la financiera (en qué se gasta y cuánto) y la programática. Dos son los tipos de controles que históricamente se han hecho en los países analizados, con mayores o menores fortalezas: control interno y control externo. El **control interno** es llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, quien da seguimiento a las actividades de su burocracia y apoya el sistema gerencial. Usualmente, las instituciones de hacienda o finanzas y de planificación juegan papeles importantes en el control interno. El control externo busca verificar el control interno y es realizado por un ente independiente que forma parte del Poder Legislativo, como las contralorías. La idea es que estas entidades trabajen juntas para conformar un sistema de control con base a criterios comunes y coherentes entre sí.

Históricamente, el control se ha enfocado en los aspectos financieros y el cumplimiento de las leyes. Las **auditorías financieras** corroboran que el uso declarado de los fondos coincida con la situación financiera real de las instituciones. Las **auditorías**

de cumplimiento determinan si los fondos fueron recibidos y gastados de acuerdo con las regulaciones financieras y el marco legal⁹. Más recientemente, como parte de los procesos de modernización del Estado, la función de control ha venido ampliándose para incluir también una valoración del desempeño de las instituciones. En muchos casos, esto ha llevado a la creación de sistemas de evaluación de programas, a cargo de los responsables de Planificación (en algunos casos Ministerios especializados y en otros, el Ministerio de la Presidencia) desde el Poder Ejecutivo.

Además, en el control externo, se han incluido **auditorías de rendimiento** que investigan el manejo económico, eficiente y eficaz de las políticas, programas e instituciones del gobierno. En teoría, las auditorías corroboran que las acciones funcionen de acuerdo a criterios de legalidad establecidos.

Por su parte, las evaluaciones ofrecen un paso más, para valorar los resultados de las acciones y dar recomendaciones acerca de qué mejorarían dichos resultados. En los hechos, la línea divisoria entre auditoría y evaluación no es tan nítida.

⁹ Las auditorías de cumplimiento se desprenden de la tradición de la auditoría del sector privado, que vela por la legalidad de las operaciones del negocio, es decir, vigila que todos los permisos y papeles estén en regla y que sus operaciones se ajusten al marco legal. En el sector público, estas auditorías aseguran que las instituciones operen legalmente y que cumplan con las leyes y reglamentaciones correspondientes.

Actualmente, un tema de discusión se plantea alrededor de cuál es el papel de la evaluación y quiénes deben hacerla. El debate es complejo, pero se puede simplificar diciendo que existen dos grandes posiciones. Una considera que es necesario combinar indicadores de economía y eficiencia con indicadores de desempeño “*performance indicators*” para fortalecer la valoración de la eficacia (impactos) de las políticas públicas. Esta opción sería fácil de integrar en la institucionalidad existente en muchos países, por ejemplo, a través de las contralorías. Sin embargo, plantea el problema de si la valoración de los resultados puede cuestionar la objetividad que las contralorías requieren para determinar la economía y eficiencia de las instituciones, así como dudas acerca de cuáles son las capacidades reales que las contralorías tienen para desempeñarse como evaluadoras de resultados. La otra posición plantea la necesidad de fortalecer la evaluación (incluyendo la evaluación de impactos) como una función aparte de las contralorías y de las auditorías, dado que la evaluación es mucho más que indicadores de desempeño, incluye por ejemplo, la valoración de la calidad de los servicios. Entre la gente que sostiene esta segunda posición, se considera que si bien los indicadores de rendimiento proveen grandes pistas, no brindan la información necesaria para elegir entre opciones de política o refinar los programas ya existentes.

SÍNTESIS

Los indicadores que las instituciones públicas eligen para valorar y dar explicaciones de su gestión, son altamente relevantes para la incidencia política de la sociedad civil. Es fácil identificar áreas de potencial colaboración e interés común entre las organizaciones de la sociedad civil y los tomadores de decisiones en las instituciones públicas.

Este tipo de debates están bastante lejanos de las organizaciones, sin embargo, su resolución depende, en gran medida, de que las instituciones ofrezcan a la sociedad civil la información que necesitan.

Por ejemplo, las organizaciones ambientales pueden o no interesarse en el gasto de la construcción de una represa y su correspondencia con lo que estaba

presupuestado (indicadores de economía y eficiencia) pero sí les interesa saber, si dicha construcción generó un problema ecológico (indicador de impacto). Más aún, a las organizaciones ambientales les interesa que los impactos se conozcan antes de construirse la represa y que haya mecanismos de acceso a dicha información, para que sea posible incidir en la construcción o no de la misma. Lo mismo ocurre entre las organizaciones de mujeres que requieren conocer resultados e impactos de las leyes, para proteger a las mujeres de la violencia doméstica. No se trata necesariamente de conocer cuántas mujeres presentaron denuncias sino qué ocurrió después: cuántas siguieron el procedimiento hasta el final, con qué resultados, etc.

Veamos cuál es la situación en los tres países estudiados según se trate del control interno, control externo y balance entre la información financiera y la sustantiva acerca de la gestión de las instituciones públicas.

6.4.1 Información pública sobre la ejecución de políticas desde el control externo

En los tres países las Contralorías ejercen la función del control como instancias autónomas y forman parte del Poder Legislativo, ejercen el control sobre el Poder Ejecutivo. La autonomía de las Contralorías es importante y tiene dos aspectos. Primero, el gobierno no puede interferir en las actividades del contralor y este debe tener la libertad y apoyo necesario para realizar sus funciones objetivamente. Segundo, el contralor no debe interferir en las actividades del gobierno. El papel del contralor es analizar el rendimiento del trabajo del gobierno y de las políticas públicas que este debe ejecutar; no le corresponde opinar acerca del mérito de realizar dicho trabajo.

El Contralor de Canadá goza de bastante independencia y apoyo. Además de producir reportes anuales sobre el Poder Ejecutivo, desde 1995 ha producido hasta 3 reportes adicionales sobre los departamentos de las agencias del gobierno federal. Además, las instituciones autónomas del gobierno federal

deben suministrar una auditoria anual a la Auditoria General (OAG) y esta, tiene el derecho de investigar sus actividades (Acto del Auditor General, 1995, c. 4:3, s.1., Art. 11). Para fortalecer la independencia de la OAG, la conducción política es designada por un periodo de 10 años. La base legal de la OAG establece que el Contralor debe reportar sobre las instancias en que *“los procedimientos satisfactorios, no han sido establecidos para medir y reportar la efectividad de los programas, donde esos procedimientos podrían apropiada y razonablemente ser aplicados.”* (Art. 7). Esto sugiere que la OAG sólo tiene la potestad de estudiar los sistemas de auditoria de rendimiento de las instituciones. Pero, según la interpretación de la OAG de esta misma ley en su sitio web, la organización debe responder a dos preguntas: *“¿Fueron los programas desarrollados de forma económica y eficiente? y ¿tiene el gobierno los medios para medir la efectividad?”* Por ende, la OAG produce información de utilidad para entender el rendimiento del Poder Ejecutivo, no así del rendimiento (impacto) de los programas del mismo.

En Costa Rica la Contraloría es un órgano con autonomía e importantes capacidades institucionales y técnicas. La Ley Orgánica de la Contraloría General de Costa Rica (No. 7428 de 1994) establece como el fin primordial de la institución *“garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y*

del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley” (Art. 11). Luego especifica que el contralor puede realizar auditorias financieras, operativas o especiales. Aunque ha venido introduciendo importantes cambios, todavía se orienta fuertemente hacia la auditoria financiera (de cumplimiento) y no tanto hacia la auditoria de rendimiento.

En Nicaragua, sólo durante la segunda mitad de la década de los años 90's, la Contraloría recupera cierta autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Hasta hace poco, las autoridades de la Contraloría eran nombradas por el Poder Ejecutivo. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Gubernamental (No. 625 de 1980) establece como actividades de control gubernamental *“evaluar la eficiencia, efectividad y economía del uso de recursos”* y *“evaluar los resultados de las operaciones programadas, a fin de determinar si se han alcanzado las metas propuestas.”* (Art. 44). No queda claro, si en la práctica, el Contralor realiza estas evaluaciones, lo cual implicaría una mayor injerencia política y una fuente importante de información ciudadana. Sin embargo, por el momento, es poco probable que este mandato sea implementado, dado las debilidades de la institución. Es más probable que produzca lineamientos para la auditoria de rendimiento en el ejecutivo, para

auditar su aplicación. Por ejemplo, solo recientemente se han instituido reportes cuatrimestrales del gasto público, conteniendo información cuya validez está aún por determinarse.

De todas formas, como lo señalamos, hay un debate sobre la Contraloría como fuente de información ciudadana: en la búsqueda por determinar *“no solo cuánto gasta el gobierno, sino cuánto valor social tienen esos gastos, la contraloría puede perder mucha de su objetividad y, con ella, su poder...”* (Light citado por Behn, 2001).

Si un Contralor entra en el ámbito de la evaluación, puede perder su autoridad para auditar, mientras que si simplemente audita una serie de indicadores de eficacia, puede mantener la objetividad. Pero en este caso, la calidad de la información producida es diferente. En Canadá, algunos avocan por la creación de una Evaluador General que complemente el papel del Contralor, con el fin de producir información objetiva sobre la eficacia sin minar la objetividad del Contralor (Obrecht, 2003).

La solicitud de la sociedad debe orientarse hacia el fortalecimiento de los sistemas de control existentes, para producir mejor información sobre economía y eficiencia, a la expansión de dichos sistemas, para medir indicadores de rendimiento y el apoyo a los sistemas nacientes de evaluación, para contar con

la información necesaria sobre la eficacia e impacto de los programas. Es posible que el establecimiento de un sistema de control tome décadas y muchos pasos estratégicos.

Para la sociedad civil, se trata de estudiar la institucionalidad existente y ser estratégica en la solicitud de los cambios, para que se produzca la información relevante.

6.4.2 Información pública de la ejecución de políticas desde el control interno

Dentro del Poder Ejecutivo hay una tendencia a combinar auditoria financiera y evaluación en formas algo confusas¹⁰. Empezamos por establecer cuáles instituciones realizan qué actividades en cada país.

En Costa Rica y Nicaragua las entidades del Ejecutivo responsables de la auditoria interna y la evaluación, operan en la práctica de forma paralela y no complementaria. El control financiero está desprendido de la evaluación y la planeación programática. Por un lado, se encuentran el Ministerio de Hacienda de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, entidades responsables del control financiero de cada país. Por otra parte, existen las entidades

¹⁰ La creciente integración y superposición de la auditoria y la evaluación, tanto en términos de funciones como de estructuras institucionales durante los años 90's, como resultado de las fuerzas del control fiscal, se documenta en una publicación del gobierno de Canadá en Linkages between Audit and Evaluation in Canadian Federal Departments, TBS, 1993, http://www.tbssct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TB_h4/evaluation_e.asp

responsables de la evaluación que son el Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN) y el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), en Costa Rica y Nicaragua, respectivamente. Las entidades responsables del control financiero y la evaluación son de similar rango institucional (ministerios), aunque los que tienen mayor poder político son los responsables del control financiero.

En Canadá una primera diferencia con Costa Rica y Nicaragua es que el equivalente a las oficinas de planificación, el Consejo del Tesoro (Treasury Board- TB), es un comité de gabinete integrado por un Presidente, el Ministro de Finanzas y cuatro Ministros seleccionados por el Primer Ministro. El TB cuenta con el Secretariado del Consejo del Tesoro (TBS), aunque este fue nombrado originalmente para supervisar los asuntos relacionados al presupuesto, tiene actualmente tres responsabilidades: el diseño del presupuesto y el seguimiento del gasto público; la confección y el manejo de las políticas laborales estatales y la administración general del gobierno. El TBS permite una mayor integración, aunque sea formal, entre el control financiero y la evaluación, inexistente en el caso de Costa Rica y Nicaragua.

Sin embargo el asunto es más complejo, dado que en Costa Rica y Nicaragua se están produciendo

cambios tanto en el control interno como en el externo, hay importantes implicaciones en el tipo y calidad de la información producida.

En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda tiene la potestad de controlar y evaluar los recursos financieros de los ministerios. Según la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos aprobada en el 2001, el Ministerio de Hacienda puede *“propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.”* (Art.3).

En Nicaragua, la entidad equivalente es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administradora del recién creado Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoria (SIGFA). El SIGFA tiene como una de sus responsabilidades *“el seguimiento y evaluación de la ejecución financiera patrimonial”* (Decreto 44-98 Reglamento al Arto. 21, literal “h” de la Ley No. 290). Las Normas Técnicas de Control Interno indican que *“el sistema de registros contables deberá producir Estados Financieros que presenten la situación financiera, resultados de operación y flujos de efectivo de la entidad u organismo...”* y *“las personas encargadas del manejo de la ejecución presupuestaria deberán efectuar evaluaciones constantes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, en relación a los ingresos recibidos y los gastos ejecutados, a fin de*

evitar que estos últimos excedan de las asignaciones presupuestarias.”

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua la entidad de planificación realiza evaluaciones. En Costa Rica el proceso de evaluación está algo formalizado en el Sistema Nacional de Evaluación (SINE). En Nicaragua, el órgano responsable de la planificación tiene participación ciudadana pero con un proceso informal de seguimiento político a partir del cual, el organismo hace recomendaciones de cambios en el plan nacional y en el presupuesto anual. Sin embargo, aún en Costa Rica, el SINE tiene un foco específico: la relación entre metas definidas por las autoridades de cada ministerio e institución pública, y las metas alcanzadas. Esto quiere decir que la evaluación parece más una auditoria de cumplimiento que una evaluación. Y, en los papeles, los resultados de estas no entrarán en la ecuación presupuestaria.

Como resultado, ni Costa Rica ni Nicaragua cuentan con sistemas que produzcan información sobre el rendimiento (impacto) de los programas. Más aún, las instituciones financieras han aumentado su tamaño y poder político durante la última década, en gran medida debido a su papel en el ajuste fiscal.

Paralelamente, otras instituciones como las de planificación, han visto su papel disminuido por las

mismas razones. Por tanto, se plantean preguntas acerca del papel que las instituciones financieras deberían tener en el establecimiento de la efectividad de los distintos programas de gobierno. Después de todo, sus capacidades se centran en el área financiera y en materia de desempeño público.

En Costa Rica se realizan algunos esfuerzos por balancear la relación entre Hacienda y Planificación, pero sin brindar aún suficiente apoyo institucional a la entidad de Planificación, luego de varios años de debilitamiento. Este desbalance, pone un mayor énfasis en las auditorias que en la efectividad.

Por su parte, Canadá ha logrado mayores avances en términos de evaluación, aunque enfrenta problemas similares con respecto al creciente papel del Ministerio de Finanzas en el marco de los constreñimientos fiscales (ver Schacter & Haid, 1999). De todas formas, el sistema de evaluación es mucho más ambicioso y forma parte de las prácticas gerenciales de las instituciones. Permite definir objetivos esperados, incluye medidas de desempeño, reporte y rendición de cuentas ex ante, y permite establecer resultados de las políticas, programas e iniciativas, incluyendo impactos intencionales y no intencionales. Las evaluaciones contemplan medidas de éxito, costo-beneficio y relevancia y existen las bases legales para realizar evaluaciones en consulta con la ciudadanía. Se incluyen además

consideraciones precisas sobre la presentación de informes en cuanto a precisión, definiendo contexto, ámbito, metodología y alcances de la evaluación, así como relaciona claramente la evidencia con las conclusiones y recomendaciones.

La política de evaluación se complementa con la de monitoreo activo, cuyo objetivo es dar seguimiento a los sistemas gerenciales del gobierno para mejorar los flujos de información. Se complementa con la política de gestión de proyectos que provee más información al sistema de evaluación. Esta política, establece como responsabilidad de quienes administran proyectos: implementar un sistema informático adecuado, con información sobre el proyecto, rendir reportes periódicos a gerentes superiores inmediatos, identificar metas e indicadores de riesgo en el plan de trabajo y situaciones en las cuales el proyecto debe ser terminado o suspendido, suministrar una evaluación del rendimiento del proyecto o programa dentro de los tres meses después de la terminación del mismo.

Sin embargo, aunque el Secretariado del Consejo del Tesoro ha superado su mandato original de supervisar el presupuesto, predomina aún en su trabajo, un enfoque financiero y la evaluación está impregnada de un tono de “control de riesgos.” Un objetivo importante del monitoreo y de la evaluación es la minimización de riesgos financieros resultantes

de la desviación o mal planeamiento de los proyectos. Como tal, aunque las políticas de evaluación del gobierno Canadiense sobrepasan la mera auditoria, no alcanzan institucionalizar un concepto mucho más ambicioso: la evaluación de impactos.

El control de riesgo tiende a orientar las evaluaciones hacia lo gerencial y financiero en lugar de los resultados e impactos de los programas. Pensando en un plano mayor, las evaluaciones tienden todavía a responder a los criterios de rendimiento del gobierno en poder, en vez de los impactos reales del programa.

Canadá presenta avances notorios en materia de evaluación de la gestión pública, tanto en cantidad como en calidad de la información, con respecto a Costa Rica y Nicaragua. Sin embargo, aún persisten limitaciones para generar información ciudadana relevante sobre el desempeño público que combine aspectos financieros y programáticos.

6.4.3 Alcance institucional de la información pública: qué instituciones se controlan

Este aspecto tiene que ver con el alcance del control a las instituciones, en Canadá, el alcance del Secretariado del Consejo del Tesoro incluye los departamentos y las agencias federales, así como varias organizaciones autónomas. Sin embargo, las instituciones que son controladas dependen de la

relación que cada una tiene con el Gobierno Central, en particular con los objetivos y las actividades de la cada organización. Por ejemplo, si la agencia realiza actividades muy técnicas, es posible que el Secretariado no sea la institución indicada para rendir cuentas sobre sus actividades. El estatus de las instituciones autónomas es un tema de mucho interés actualmente en Canadá; varios grupos exigen que todas las instituciones que cuentan con financiamiento público estén sujetas a evaluaciones y que se divulgue toda la información que es generada con fondos públicos.

En Costa Rica, a raíz de las denuncias hechas por una Comisión de Notables, creada por el Poder Ejecutivo en el 2002 para analizar el gasto público, puso de relieve la pregunta sobre cuáles son las fronteras de dicho gasto y del ámbito de investigación de la comisión. Por ejemplo, si existen fundaciones que ejecutan dinero proveniente de privatizaciones de empresas públicas o si otro gobierno dona recursos, ¿son éstos fondos públicos o privados? Si vamos mas lejos, las compras que se hacen a empresas privadas con fondos públicos, por ejemplo, para prestación de servicios públicos ¿deberían estar sujetas al escrutinio público? Y si es así, ¿corresponde sólo a entidades sectoriales, por ejemplo al Ministerio de Salud, o también a la Contraloría General de la República que supervisa el uso de los fondos de las instituciones autónomas?

El alcance del control es otro aspecto importante a considerar. Un alcance limitado produce más limitaciones para la producción de información ciudadana relevante. Lo ideal es que todas las instituciones que reciben fondos públicos de una u otra manera estén sujetas al control externo y también a una recolección de información pública ciudadana.

6.4.4 La relación entre la evaluación y la asignación de recursos

En Canadá, el Secretariado del Consejo del Tesoro y el Ministerio de Finanzas producen el presupuesto anual del gobierno, lo cual se considera como la declaración más significativa de las políticas y metas del gobierno. Además, como administrador general del gobierno, en el área de rendición de cuentas el TBS emite y administra políticas de seguimiento y evaluación de proyectos y sobre el giro de pagos.

En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda tiene la potestad de controlar y evaluar los recursos financieros de los ministerios para lo cual elabora criterios junto con la Contraloría General de la República (CGR)¹¹.

¹¹ Concretamente, en conjunto con la CGR la Dirección Nacional de Presupuesto elabora criterios y lineamientos generales relativos al proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público (LAFPP, art. 32).

La CGR es a su vez el ente de fiscalización superior de la Administración Pública. Pero el trabajo de MIDEPLAN, específicamente el SINE, no entra en esta ecuación. La situación es similar en Nicaragua, donde la Dirección General de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público trabaja de acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN) desarrollados por la Contraloría. El trabajo del CONPES tampoco tiene que ver con esta ecuación.

En los tres países, los Ministerios de Hacienda o Finanzas ejercen un papel central en controlar el gasto en un escenario de restricciones fiscales. En Canadá el presupuesto puede considerarse una radiografía de las prioridades de gobierno para cada año. En Costa Rica el presupuesto es una autorización de gasto. Por lo tanto puede haber diferencia entre dicha autorización y el presupuesto efectivamente ejecutado, en gran medida a partir de las decisiones que haga el Ministerio de Hacienda con respecto a la transferencia de recursos en función de las limitaciones fiscales del momento. Esto debilita la programación presupuestaria como herramienta para la planificación y la gestión de los recursos públicos: es posible que una partida fundamental para alcanzar los objetivos de un programa no se gire y dichos objetivos no se cumplan.

El problema no es que el presupuesto sea una herramienta flexible, sino que la flexibilidad esté dada por criterios fiscales que no necesariamente incorporan criterios técnicos y sustantivos propios de los programas. Además, las brechas entre uno y otro no necesariamente se deben a criterios explícitos sino a cuánto y dónde decide, el Ministerio de Hacienda hacer los recortes. Para que la evaluación programática y financiera tenga importancia real debe lograrse que las decisiones fiscales incorporen estos otros criterios.

En Canadá las evaluaciones tienen implicaciones en la asignación de los recursos. El TBS aprueba los proyectos y programas gubernamentales así como los giros de pagos asociados. Los Ministerios no reciben su presupuesto al principio del año sino que deben solicitar giros periódicamente, según proyectos con base a un marco de resultados y rendición de cuentas. El TBS puede negar pagos a Ministerios, proyectos o programas que no han producido la documentación necesaria.

En Costa Rica y Nicaragua lo más frecuente ha sido el control de gasto o control financiero-cumplimiento una vez realizado, no así el seguimiento y la evaluación sustantiva del desempeño de las actividades públicas. El control financiero-cumplimiento consiste en determinar si los recursos se destinaron a los fines previstos. No se relaciona

SÍNTESIS

Se trata de contar con información sobre la efectividad (eficacia y eficiencia) y calidad en el uso de todos los recursos institucionales (financieros, humanos, de información y conocimiento, ambientales, etc.)

con la programación sustantiva de las acciones, tampoco con el seguimiento ni con la evaluación y la valoración de la asignación de recursos del siguiente período. Además, este tipo de control ha estado desligado del control o evaluación programática. La situación ideal sería que la auditoría y la evaluación programática se combinen y respondan a preguntas relacionadas con los resultados alcanzados, la combinación de recursos utilizados y la relación entre recursos y resultados.

En Canadá las evaluaciones de desempeño se reflejan o pueden reflejarse en la asignación de recursos; en Costa Rica y Nicaragua los programas de evaluación son restringidos al cumplimiento de metas definidas por las propias instituciones (Costa Rica) o poco formalizadas (Nicaragua) y tienen poco o ningún impacto en la asignación de presupuestos subsiguientes.

En Canadá las evaluaciones de desempeño se reflejan o pueden reflejarse en la asignación de recursos; en Costa Rica y Nicaragua los programas de evaluación son restringidos al cumplimiento de metas definidas por las propias instituciones (Costa Rica) o poco formalizadas (Nicaragua) y tienen poco o ningún impacto en la asignación de presupuestos subsiguientes.

6.4.5 Balance

Sin seguimiento y evaluación de la gestión pública, difícilmente habrá rendición de cuentas. Idealmente debería rendirse cuentas también de la programación, es decir, de la justificación, del por qué se priorizan ciertas acciones, metas y productos sobre otros. En

este capítulo no hemos abordado la rendición de cuentas de este tipo de decisiones y nos hemos enfocado en la información relativa a las acciones que se llevan a cabo así como en sus consecuencias.

Estamos hablando entonces de la información relativa al seguimiento y la evaluación de la gestión pública. Contar con esta información significaría un enorme avance con respecto a la situación actual. Fortalecer la recolección, procesamiento y finalmente la divulgación de este tipo de información, requiere mejorar el peso relativo de la evaluación sustantiva y relacionarla con la financiera, lo cual a su vez supondría fortalecer las instituciones responsables de la planificación frente a las de finanzas. En este aspecto, vemos en el cuadro 6.2, que los tres países presentan aún limitaciones, aunque en Canadá las evaluaciones de desempeño logren articular dimensiones físicas y financieras y además se reflejan o pueden reflejarse en la asignación del presupuesto, cosa que no ocurre ni en Costa Rica ni en Nicaragua. Sujeto a debate queda el papel de las Contralorías en la recolección y procesamiento de la información relacionada con el desempeño de las instituciones: ¿es preciso o no delimitar la recolección y procesamiento de dicha información? ¿En función de qué criterios?

CUADRO 6.2
Hallazgos en las políticas de Recolección y
Procesamiento de la información
 -Nicaragua, Costa Rica y Canadá-
 -por actividad-

Políticas de recolección y procesamiento de la información			
Actividad	Nicaragua	Costa Rica	Canadá
Control externo	Contraloría General, aún débil pero con mayor autonomía del Ejecutivo	Contraloría General de la República, establece economía y eficiencia del gasto (no de su valor social)	Auditor General, establece economía y eficiencia del gasto (no de su valor social)
Control Interno	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MIFIC) y CONPES, mayor peso de Hacienda y aún debilidad en indicadores financieros	Ministerios de Hacienda y Planificación, hacienda líder. Aún no hay integración entre indicadores físicos y financieros aunque presenta avances	Treasury Board combina instituciones financieras y de planificación. Mayor integración en indicadores físicos y financieros, énfasis en los financieros
Sistema de evaluación	Informal: a través de instancias creadas para otros fines (por ejemplo el CONPES)	Puntual: de metas de gobierno por instituciones y en función de actividades (SINE)	Compresivo: incluye objetivos esperados, medidas de desempeño (éxito, costo-beneficio y relevancia), reporte y rendición de cuentas ex ante; resultados de políticas y programas con impactos intencionales o no; y bases legales de consulta ciudadana. Criterios de presentación de informes. Permanece énfasis financiero

258

Alcance institucional	Se desconoce	En discusión, a partir de la Comisión de Notables, pero sólo para instituciones públicas	En discusión a partir de la revisión del Acta de Información
Implicaciones asignación presupuestaria	No hay	No hay	Sí hay (recursos asignados a programas pueden variar en función de evaluación)

Fuente: Elaboración con base en legislación y políticas en materia de Información pública -Canadá, Costa Rica y Nicaragua- 2003.

6.5 Políticas de gestión de la información pública

De la gestión de la información dependen la sencillez y facilidad que la sociedad civil tenga para conocer entradas y salidas de la información, tanto a lo interno de la Administración Pública como hacia la sociedad civil. Para ello es preciso contar con protocolos de información que sean una especie de “mapas” de los flujos de información y definiciones acerca de la calidad de dichos flujos. A continuación valoramos la situación de los tres países en materia de gestión de información, en particular, en qué medida existen políticas en esta materia así como algunos factores, tales como el uso de medios electrónicos, que puedan potenciar o limitar el acceso a la información pública.

259

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua se carece de un sistema de información pública que tenga la capacidad de apoyar y consolidar el conjunto de indicadores existentes con respecto a la gestión pública. En Canadá la situación es marcadamente distinta, dado que existe un sistema comprensivo de leyes y políticas relacionadas con la gestión de la información pública. Lo notable del sistema Canadiense es la coherencia e integralidad del régimen de información desde el punto de vista del manejo o gestión de la información. El gobierno de Canadá ha destinado muchos recursos para resolver este reto en los últimos años reconociendo la importancia de estos sistemas para apoyar el acceso a la información y la gestión del conocimiento, manteniendo presente objetivos más grandes como son la confianza del público en el Estado y la sociedad de la información.

El Secretariado del Consejo del Tesoro ha establecido una política global sobre el manejo de información en el gobierno federal de Canadá que sirve como punto de partida conceptual para las demás políticas relacionadas con el tema. Esta política es la Política sobre la Administración de la Información del Gobierno C, en cuyos objetivos incluye el prevalecer sistemas de información electrónicas; facilitar equidad; promover la confianza del público en el gobierno; optimizar el flujo de información entre departamentos y minimizar duplicación de esfuerzos;

asegurar la relevancia, fiabilidad y comprensión de la información pública; proteger la información privada; mantener la información; y documentar la toma de decisiones.

La política define varios términos relacionados con la información incluyendo su gestión en tanto gerenciamiento efectivo y eficiente, desde el planeamiento y desarrollo de los sistemas de manejo de la información hasta la decisión de preservar o eliminar información. Además, se considera la información usada o producida en el desempeño de labores como un recurso crítico y estratégico. Tanto es así, que la Política sobre la Administración de la Información del Gobierno enfatiza la importancia de custodiar la información a lo largo de su vida, y requiere la inclusión de asuntos relacionados al manejo de información en los procesos de planificación Ministeriales. Este reto se define como el manejo de información durante: *“la planificación, recolección, creación, recibo, y captura de información; su organización, uso y diseminación; su mantenimiento, protección y preservación; su disposición y evaluación.”* (TBS, 2003).

En Costa Rica están emergiendo leyes con contenidos similares, aunque las disposiciones sobre el tema carecen de integración, dificultando la ejecución coherente de políticas de información. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

(No. 8131 de 2001) da responsabilidad al Ministerio de Hacienda para implementar un Sistema Integrado de Información de la Administración que puede facilitar en ciertos casos además *“el intercambio de datos y documentos mediante el empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones...”* (Art. 125). Aunque no se elabora más, podría ser el germen de un sistema integrado de información pública que trascienda lo financiero.

Asimismo, la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (No. 8220 de 2002) requiere la publicación de todo trámite o requisito *“para que pueda exigirse al administrado”* (Art. 4) y *“cada institución pública debe publicar información sobre los trámites y requisitos que se realicen en cada unidad administrativa de la misma”* (Art. 5). Esta ley establece que *“dichos trámites o requisitos podrán ser divulgados también recurriendo a medios electrónicos”* (Art. 4).

En Nicaragua, hay dos leyes que reconocen la gestión informática pero ninguna trata específicamente la gestión de la información. Se privilegia el medio, es decir la informática, sobre los aspectos sustantivos del sistema de información. Por un lado, la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (No. 290 de 1998) establece la estructura orgánica de los Ministros Nicaragüenses. Esta ley establece oficinas de prensa u oficinas de

informática en varias entidades. En segundo lugar, la Ley de la Dirección Informática (No. 1273 de 1983) establece una oficina con un mandato bastante técnico para supervisar asuntos como la compra de computadoras o el *“desarrollo ordenado e integrado de sistemas de información informatizada”* (Art. 3). No queda claro si esta ley sigue vigente y si la Dirección existe todavía, aspecto aún más confuso, dado un proyecto de CONICYT llamado *“Sistema de Información Nacional”*. Este proyecto tiene como objetivo la *“normalización de las actividades orientadas a la administración y desarrollo de sistemas de información en el sector público nicaragüense, que faciliten la transferencia y el acceso a la información generada por las diferentes instituciones.”* (Ver en <http://www.conicyt.gob.ni/proyectos.htm>). Sin embargo, no fue posible establecer si este sistema está siendo financiado y en operación.

En el espíritu de políticas integrales, una de las más importantes del gobierno de Canadá en cuanto a la recolección de información pública es la Política Comprensiva de Comunicaciones (TBS, 2002), en ella se habla tanto de las salidas de información como de las entradas. Entre otras cosas, la política establece que cada institución del gobierno debe tener un plan de comunicaciones que identifique los grupos de interés del Ministerio. Parte del reconocimiento de que *“el diálogo entre ciudadanos(as)*

y gobierno debe ser continuo, abierto, inclusivo, claro, seguro y confiable” y que “la comunicación es un proceso de dos vías”, por lo cual la institución debe “consultar al público, oír y tener en cuenta los intereses y preocupaciones a la hora de establecer prioridades, desarrollar políticas, y planear programas y servicios.” La política sugiere que las instituciones usen una variedad de métodos para mantener contacto con su entorno incluyendo la retroalimentación de los ciudadanos, análisis de consultas, monitoreo de la media e investigaciones de opinión pública.

En Costa Rica, la única disposición encontrada sobre la recolección de la información es el Artículo 48 de la Ley General de la Administración Pública (No. 6227 de 1978). Bajo esta ley, corresponde al Viceministro de cada dependencia del Estado dirigir las actividades de comunicación internas y externas del Ministerio. El sistema de Nicaragua es parecido. El Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (No. 290 de 1998) establece la estructura organizativa para cada Ministerio del Estado. Varios de ellos cuentan con una oficina de comunicaciones o prensa que se encarga de una mezcla de actividades incluyendo protocolo, comunicaciones, relaciones con los medios y estudios del entorno político.

En Costa Rica y Nicaragua ocurren varias cosas. Primero, las políticas de manejo de información son establecidas a nivel Ministerial, lo cual puede llevar a un sistema de información gubernamental heterogéneo. Segundo, las actividades de comunicaciones y manejo de información de los Ministerios pueden adquirir un tono bastante político, en Costa Rica dado que el puesto de Viceministro es de designación política, y en Nicaragua dada la mezcla de actividades llevadas a cabo por las personas encargadas de comunicaciones. En comparación con los países centroamericanos, la política Canadiense de comunicación con el público es significativa; el gobierno realmente se esfuerza para mantener contacto con la ciudadanía y genera información que proviene de la población. Es más, el régimen Canadiense de políticas de información es más integral, con menos distinción entre lo que pasa dentro del gobierno y lo que pasa afuera y más reconocimiento de la relaciones entre ambos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el foco de estas políticas está en la gestión de los flujos de información. Como se verá, hay unos pocos lineamientos en torno a los cuales se genera y procesa información.

Investigaciones de opinión pública son utilizadas en el gobierno federal de Canadá para generar información sobre las necesidades y expectativas del público, la respuesta pública a cambios o

propuestas, y la efectividad de políticas, programas o servicios, entre otros. Para realizar una investigación de este tipo, un Ministerio debe conseguir la autorización de Communication Canada, un comité del gabinete con un secretariado que supervise asuntos de comunicaciones en el gobierno federal y realiza investigaciones globales de opinión pública. Communication Canada asegura que las investigaciones de los departamentos siguen estándares para la protección de la privacidad y que evitan duplicación de esfuerzos. También ayuda a que los resultados sean compartidos con otros departamentos y con el público “...y se asegura de que no haya duplicación de esfuerzos en la producción de la información, y que las fuentes existentes se aprovechen, antes de producir nueva información.” (Communication Canada, 2003; traducción propia).¹²

En el caso de recurrir a las fuentes gubernamentales de información, el Secretariado del Consejo del Tesoro ha establecido guías específicas, tanto para cuidar la fiabilidad de la información, como para proteger la privacidad de las fuentes. La Guía para la Recolección de la Información Personal (TBS, 1993) protege la privacidad y los derechos de las

¹² Otra fuente importante de información son los medios electrónicos a través de Internet o a través de un intermediario que comunica los datos a un sistema de información (teléfono o kiosco). El Acta sobre Datos Personales y Documentos Electrónicos (2000) establece que el gobierno puede utilizar formularios electrónicos en cualquier actividad aprobada para la recolección de datos. La retroalimentación o consultas recibidas por el gobierno por medios electrónicos y el propio comportamiento de la ciudadanía en un espacio electrónico, son una importante fuente de información para el gobierno.

personas durante la recolección de la información. Establece que “*la información personal no será recogida sin Autoridad Parlamentaria, siempre que no se relacione directamente con un programa o actividad en operación, y debiendo haber controles para asegurar que no se releve más información que la necesaria...*” (traducción propia). La Guía para la Integración de Bases de Datos provee reglas para prevenir el abuso de la información privada en el cruce de datos para la recolección de nueva información (TBS, 1993).

Costa Rica cuenta también con una disposición relacionada con el uso secundario de la información privada. Bajo la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (No. 8220 de 2002), un órgano de la administración pública debe obtener el consentimiento de la persona fuente de la información privada antes de compartirla con otra entidad.

También relacionado con la recolección y el procesamiento de la información, la Política sobre Evaluación (TBS, 2001) de Canadá provee directrices sobre la calidad de los reportes y de la información. La política establece que los reportes deben dar al lector una apropiada contextualización, describiendo los objetivos y tiempos del trabajo, la política, el programa o la iniciativa que está siendo evaluada; cómo calza con la operación general de la organización

y su importancia relativa; cuáles fueron los resultados alcanzados; recomendaciones claras y viables; explicación de los problemas identificados; etc. Los reportes deben ser concisos y escritos en forma clara; incluir sólo información necesaria para la adecuada comprensión de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones; presentar las conclusiones y recomendaciones de manera que pueden fluir lógicamente en la evaluación de los hallazgos; exponer claramente los límites de la evaluación en términos de ámbito, métodos y conclusiones.

Además de estas guías, en Canadá se encuentran escasas políticas sobre los asuntos relacionados con el procesamiento de la información, probablemente porque en esta fase hay mucha especificidad relacionada con el tipo de programas en cuestión. Por tanto, es muy probable que estas políticas sean establecidas a nivel de Ministerios, instituciones, departamentos, etc. Lo que existe a nivel general tiene que ver más con la gestión de los flujos de la información que con el procesamiento de la información propiamente dicha, incluyendo las políticas sobre la seguridad de la información.

Finalmente, otro aspecto de la gestión de la información son las **políticas de seguridad**. Canadá tiene una Ley sobre la Seguridad de la Información que define los delitos relacionados a la información pública incluyendo la comunicación de información

secreta a un tercero, recibir información secreta sin autorización, utilizar la información para apoyar un poder extranjero o grupo terrorista, guardar la información ilegalmente, o manejar la información de una manera negligente. La Política de Seguridad de Información establece reglas para las actividades de las instituciones gubernamentales para proteger la información secreta. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de Costa Rica contiene disposiciones similares como parte de la sección sobre sistemas de información. En particular, establece como delito informático copiar, destruir, alterar o transferir información o bases de datos de uso restringido sin permiso o autoridad, facilitar a terceros las claves de acceso para acceder a un sistema de información, o utilizar un sistema para beneficio propio o de terceros. No se encontró una disposición equivalente en la ley Nicaragüense.

6.5.1 Factores facilitadores del acceso a la información pública

Finalmente, cabe rápidamente mencionar políticas especiales que pueden o no facilitar la accesibilidad a la información pública. Estas son políticas de gobierno electrónico y de afirmación positiva de grupos con necesidades especiales, incluyendo el idioma en el que se presenta la información. Si bien no haremos una discusión exhaustiva de estos temas, sí queremos dejar planteadas iniciativas

existentes a partir de las cuales se debería seguir trabajando para mejorar el acceso a información pública, en particular en Costa Rica y Nicaragua.

En materia de información pública el **gobierno electrónico** no puede ir mucho mas lejos que lo que el gobierno a secas hace en los procesos de recolección, procesamiento, divulgación y gestión de la información que ya se discutieron. Mucho ha sido escrito sobre el gobierno electrónico en los últimos años (ver Reilly: 2003), sin embargo en esta materia las políticas públicas tienden a reflejarse mas en los programas que en la legislación. A continuación exploramos algunos programas y políticas que contienen el tema.

En Canadá, la Iniciativa del Gobierno en Línea (GOL, por sus siglas en inglés), tiene como objetivo, mejorar la entrega de servicios electrónicos a través del *“uso de las tecnologías de la información y la comunicación para proveer a las personas canadienses un mejor acceso a los servicios integrados, centrados en el ciudadano, en cualquier momento, en cualquier lugar y en el lenguaje oficial de su elección”*. Más aún, la *“información y los servicios deben ser organizados de manera que tengan sentido para las personas canadienses”*, valorando que la información sobre los servicios de gobierno se encontrará, cada vez más, en línea (<http://www.gol-ged.gc.ca>). Esta iniciativa surge con el Speech

from the Throne de 1999, que estableció la meta de poner toda la información y los servicios del gobierno en línea antes del año 2004. Como tal, el Secretariado del Consejo del Tesoro ha creado una línea estratégica en tecnologías de información y comunicación (TIC's) que se encarga de establecer marcos y estándares para su empleo en el gobierno.

A diferencia de Costa Rica y Nicaragua, Canadá ya contaba con una infraestructura tecnológica extensa y bastante consolidada cuando inició la implementación de los programas en Internet. Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, los programas de gobierno electrónico han centrado sus esfuerzos en sentar las bases tecnológicas de un “gobierno electrónico”.

En el caso de Costa Rica, la Presidencia y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) han trabajado con la empresa privada Inter@merica y la comisión asesora privada CAATEC para enfrentar los problemas que presentan los sistemas anticuados y no compatibles, en el marco de producir una página web del gobierno nacional. También, hay esfuerzos, aunque dispersos, para modernizar los sistemas de información, por ejemplo, en la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el sistema de contabilidad financiera del Ministerio de Hacienda, entre otros. Como parte de estos esfuerzos, el MICIT promulgó el decreto ejecutivo: Declaratoria de Interés Público del Acceso a la Red Mundial

Internet (No. 26628 de 1997) que instruyó a las instituciones del sector público, a poner a disposición de todas las personas, la información relativa sobre los servicios y trámites a través de la Internet. Sin embargo, con la Administración Pacheco (2002-2006), el gobierno electrónico es potestad de cada Ministerio y se ha vuelto un tema de menor importancia, que durante la Administración anterior (Rodríguez Echeverría, 1998-2002), fue prioridad de la Presidencia de la República.

En Nicaragua, los esfuerzos de gobierno electrónico se han centrado en dos iniciativas. La primera, en el marco del Programa del Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera (SIGFA), cuyo objetivo es la modernización del sistema financiero y como parte del cual, se está modernizando la infraestructura de información y comunicaciones. La segunda, tiene que ver con la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) que ha revisado los servicios de los órganos del estado, con el objetivo de centralizar y facilitar el acceso a la información sobre los mismos. Sin embargo, dado el escaso porcentaje de personas que tienen acceso a la Internet en Nicaragua, es probable que este tipo de iniciativas tengan un bajo impacto.

En cuanto a políticas formales de gobierno electrónico, Canadá pasó el Acta sobre Datos Personales y

Documentos Electrónicos en 2000 (C.5), lo cual establece definiciones para documentos y firmas electrónicas, presenta guías para el uso de formularios electrónicos y establece reglas para el uso, retención y destrucción de documentos electrónicos del gobierno. Canadá cuenta también con una ley sobre delitos informáticos (Acta sobre la Seguridad de la Información, 1985).

Costa Rica incluyó algunas disposiciones relacionadas al gobierno electrónico en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 8131 de 2001), en la que se establecen definiciones del delito informático, incluyendo varios conceptos técnicos tales como sistemas informáticos, programas, bases de datos y equipos. Además, establece que el Ministerio de Hacienda *“promoverá y apoyará el desarrollo y buen funcionamiento de un Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera”*, incluyendo en los casos necesarios, *“el empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones”* (Art. 125). Por su parte, Nicaragua no cuenta con leyes relacionadas con el tema.

Evidentemente, de los tres países, Canadá muestra un mayor avance en el marco legal del gobierno electrónico, dado que ha establecido los parámetros necesarios para la aplicación de la información digitalizada al quehacer del gobierno. En el caso de

Costa Rica la ley reconoce la existencia de las herramientas digitales en el sector público pero aún no ha establecido parámetros para su uso.

El término “**afirmación positiva**” hace referencia a programas o políticas que apoyan la creación de condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, para los grupos de la población tradicionalmente discriminados. Un ejemplo clásico son los programas de empleo que favorecen la contratación de mujeres calificadas, con el objetivo de estimular equidad de género en el espacio laboral y lo mismo en materia de participación política.

En Canadá, la Carta de Derechos y Libertades (Charter of Rights and Freedoms) explicita que *“cada persona... tiene el derecho al beneficio equitativo de la ley sin discriminación... basada en raza, origen nacional o étnico, color, religión, sexo, edad o discapacidad mental o física.”* (Charter, 1982; traducción propia). En materia de información, esta disposición es frecuentemente aplicada a casos de personas con discapacidad física o mental. Por ejemplo, la Iniciativa de Gobierno Electrónico indica que se debe proveer la información en el formato de elección de cada persona, lo que significa, presentar la información de cierta forma para que sea accesible a personas con discapacidades, incluyendo a las personas analfabetas. También se han generado iniciativas de gobierno electrónico orientadas a

integrar el acceso a la información y los servicios por medio de bibliotecas, medios de comunicación, teléfono, kioscos digitales, Internet (tanto en web como por correo electrónico), entre otros.

En Nicaragua la Constitución Política establece que *“todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social”* (Art. 27). No se mencionan las discapacidades mentales o físicas. Además la Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua (No. 162 de 1993) establece las bases para los programas que mantienen y promueven las lenguas de la Costa Atlántica.

En Costa Rica, hay una Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidades Físicas (Ley 7600) y en materia de información establece que *“las instituciones públicas y las privadas que brindan servicios a personas con discapacidad y a sus familias deberán proporcionar información veraz, comprensible y accesible en referencia a la discapacidad y los servicios que presten”* (artículo 7). Además, establece que *“las instituciones públicas y privadas deberán garantizar que la información dirigida al público sea accesible a todas las personas, según sus necesidades particulares.”* (artículo 51).

Los programas y servicios que cuentan con un financiamiento total o parcial del Estado, de las Municipalidades y/o de los programas privados, tendrán la obligación de cumplir con las normas establecidas en la presente ley (artículo 8) siendo una de ellas, el acceso a la información.

Establece como responsabilidades del Estado el *“incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que, con base en esta ley, se presten; así como desarrollar proyectos y acciones diferenciados que tomen en consideración el menor desarrollo relativo de las regiones y comunidades del país.”* (artículo 4, inciso a). Finalmente la ley plantea que las *“instituciones públicas y privadas de servicio público deberán proveer, a las personas con discapacidad, los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridos para garantizar el ejercicio de sus derechos y deberes”* (artículo 5), siendo uno de los servicios de apoyo, contar con información accesible.

Si bien se trata de una Ley escueta, da un marco de referencia para tratar el tema, además permite abordar las medidas concretas que hacen posible el cumplimiento de la normativa establecida.

La definición del **uso del idioma** en la normativa, es un caso especial de afirmación positiva. Este

elemento es de suma importancia, dado que en muchos de los países centroamericanos, gran parte de la población habla el español como segunda lengua. Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, el español es el idioma de mayor incidencia pero una importante proporción de la población tiene lenguas indígenas o el inglés como primera lengua.

La Constitución de Canadá reconoce dos idiomas oficiales (inglés y francés) y la información del gobierno debe proveerse en la lengua oficial de elección de las personas (ver el Acta de Lenguajes Oficiales), esta disposición alcanza a los funcionarios oficiales, quienes deben manejar ambos idiomas.

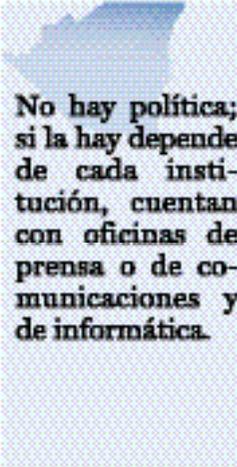
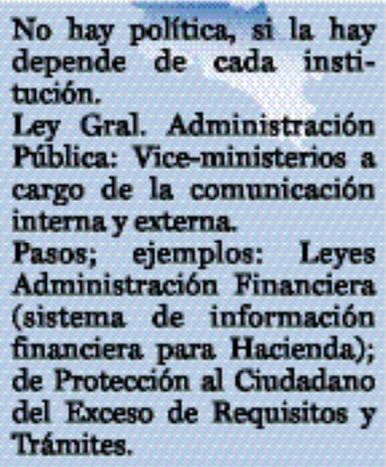
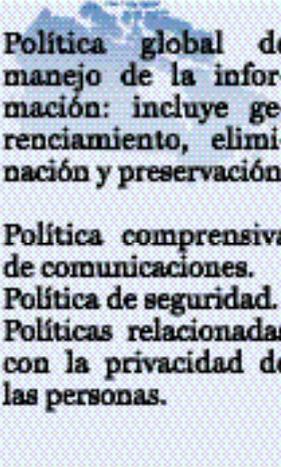
En Nicaragua, el artículo 90 de la Constitución y la Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua (No. 162 de 1993) establece que *“el español es el idioma oficial del Estado.”* (Art. 1) y que *“las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua serán de uso oficial en las Regiones Autónomas.”* Luego explicita que *“las lenguas miskitu, creole, sumu, garífuna y rama son lenguas de uso oficial en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.”* (Art. 4). Es cuestionable que exista capacidad del gobierno de Nicaragua para pasar del papel a la implementación de esta normativa. De todas formas, como aparece en la constitución, estos grupos tienen la opción de acudir a la ley de amparo para hacer valer su derecho.

En Costa Rica no se encontraron disposiciones sobre el idioma, a excepción del artículo 76 de la Constitución Política donde se establece que *“el español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.”*

6.5.2 Balance

Un resumen de este balance se aprecia en el cuadro 6.3. En Canadá el marco legal y las políticas ponen un marcado énfasis en la gestión de la información. El país cuenta con estándares globales para la recolección y el procesamiento así como canales para recolectar y transmitir la información. El vacío está en la relación entre estos canales y los criterios sustantivos en materia de procesamiento de indicadores, sus interpretaciones y las audiencias a las que estarían dirigidos. Son aspectos que talvez, deberían definirse en otras leyes relacionadas con la evaluación y la gestión de los proyectos, que apunten más a la recolección de la información que a las maneras en que deben procesarla para satisfacer las necesidades de las distintas audiencias. Es como si en Canadá, tras reconocer la importancia de la información y la diversidad de políticas sobre la gestión, fuera necesario un paso siguiente, la exploración de acciones que potencien usos y apropiación de la información.

CUADRO 6.3
Hallazgos en las políticas de gestión de la Información
-Nicaragua, Costa Rica y Canadá-

Políticas en la Gestión de la información		
Nicaragua	Costa Rica	Canadá
 <p>No hay política; si la hay depende de cada institución, cuentan con oficinas de prensa o de comunicaciones y de informática.</p>	 <p>No hay política, si la hay depende de cada institución. Ley Gral. Administración Pública: Vice-ministerios a cargo de la comunicación interna y externa. Pasos; ejemplos: Leyes Administración Financiera (sistema de información financiera para Hacienda); de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites.</p>	 <p>Política global de manejo de la información: incluye gerenciamiento, eliminación y preservación. Política comprensiva de comunicaciones. Política de seguridad. Políticas relacionadas con la privacidad de las personas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación y políticas en materia de Información pública -Canadá, Costa Rica y Nicaragua- 2003.

Es notable también que en Canadá se pone énfasis en realizar consultas a la sociedad civil como mecanismos para definir programas públicos. Este trabajo a priori es, de cierta manera, una forma de involucrar y tener en cuenta a la población. Además, el Poder Ejecutivo puede utilizar los resultados de estas consultas, como parámetro para rendir cuentas sobre los programas al Poder Legislativo. Sin embargo en este sistema, la información producida es principalmente para uso gerencial y no ciudadano.

Además, la información es interpretada por las instituciones públicas, lo que nos recuerda, la necesidad de tener siempre presente quiénes procesan la información. Finalmente, en este sistema las evaluaciones ex post de los programas, tienen lugar desde y para las instituciones públicas y si bien es importante contar con estos controles internos, el sistema carece de una consulta pública ex post (correspondiente a la a priori) acerca de los impactos obtenidos por el programa. De esta forma, sería posible comparar la evaluación previa con la evaluación de impactos; en otras palabras, tanto el sistema de control como el sistema de información de Canadá son horizontales (dentro del Estado), más que verticales (entre el Estado y la ciudadanía). Aunque el sistema de información va cambiando hacia lo vertical, aún no se ha llegado a esto, por lo que los procesos de recolección de información, necesitarán adecuarse para apoyar dichos cambios.

6.6 Síntesis de los Hallazgos

Es evidente que cada uno de los tres países se encuentra en distintos momentos de la construcción de sus respectivos “régimen de información” y por lo tanto, los retos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover cambios, son distintos en cada caso.

De los tres países estudiados, Canadá cuenta con la mayor densidad en el marco legal y las políticas públicas dirigidas a atender las distintas fases del acceso a la información, desde la recolección y procesamiento hasta su divulgación. En relación con las fases de recolección y procesamiento, las políticas remiten a la modalidad de evaluación de la gestión y el desempeño de las instituciones. En relación con la fase de divulgación, se cuenta con marcos legales específicos relacionados con el acceso a la información, privacidad y el secreto de Estado. Este marco legal define claramente las demarcaciones y a la vez, permite cierta flexibilidad sujeta a la interpretación de las cortes. Finalmente las instituciones cuentan con una política de gestión de la información que ordena los flujos así como su preservación, recuperación y eliminación. En suma, Canadá cuenta con un andamiaje legal y de políticas muy desarrollado, requiere permanentes ajustes como los recomendados recientemente en relación al Acta de Acceso a la Información.

La principal debilidad que tiene Canadá en materia de información pública es la definición de salidas en función de los intereses ciudadanos. El grueso de la información se produce para el gerenciamiento del Estado, por lo que las necesidades de la ciudadanía sobre cierto tipo de información, dependerán en gran medida, de que alguien lo haya necesitado antes, en las propias instituciones. Esto no sería

problema si hubiera una clara definición de algunos indicadores del desempeño público, en los cuales las autoridades y la ciudadanía pudieran coincidir. Sin embargo, existe escasa delimitación del tipo de información que las instituciones deben dar a conocer a la población sobre su propia gestión -por ejemplo, información derivada de la evaluación de los programas-. Esto es, precisamente, el tipo de información clave para las organizaciones que hacen incidencia política. La ventaja en Canadá es que si bien los criterios para la divulgación de esta información pueden no ser del todo claros, a diferencia de Costa Rica y Nicaragua, esta información existe y es parte de una política orientada a la evaluación del desempeño público.

Por su parte, en Costa Rica y Nicaragua, la situación es distinta. Ambos países tienen piezas sueltas en su legislación sobre los distintos momentos del ciclo de acceso a la información, pero tienen también múltiples vacíos. La diferencia entre uno y otro país es que en Costa Rica existe una institucionalidad más sólida y permanente, mientras que en Nicaragua, se vive actualmente el proceso de construcción de la institucionalidad y por lo tanto, comparativamente, presenta mayores debilidades. Estas características tienen que ver con las instituciones en general y se reflejan en el ciclo de la información, en particular.

En el caso de Costa Rica se trata de llenar algunos vacíos, éstos remiten fuertemente a la fase de recolección y procesamiento de la información y se asocian al fortalecimiento de la evaluación de la gestión pública. Si bien existe un sistema de evaluación, éste aplica sólo a las acciones de las instituciones, en función de los compromisos de gobierno y los indicadores que se generan desde las instituciones como la Contraloría, tienen más relación con la legalidad y el cumplimiento de los objetivos administrativos que con una evaluación de cumplimiento de objetivos sustantivos y resultados alcanzados.

Contrasta con la política más integral y comprensiva de evaluación de Canadá. Un segundo vacío en Costa Rica tiene que ver con las “salidas” de la información, es decir, con la divulgación y el acceso a la información pública. Finalmente, el país carece de políticas que ordenen la gestión de la información a través de sus distintas fases. En Nicaragua estos mismos vacíos se combinan con el reto de fortalecer la institucionalidad pública.

6.7 Recapitulando

Una radiografía de los marcos legales y de las políticas en materia de información pública, muestra que tanto en Costa Rica como en Nicaragua la legislación se orienta más a la rendición de cuentas

horizontal que a la vertical. Si bien, la primera es condición necesaria de la segunda, no es condición suficiente. Sin embargo, hay retos que de ser enfrentados, podrían permitir mejoras en ambos tipos de rendición de cuentas.

En materia de información pública, un caso claro es el mejoramiento de la información sobre el desempeño público. Mejor información de seguimiento y evaluación, permitiría tomar mejores decisiones desde el Poder Ejecutivo aunque también, permitiría mejorar el control externo desde las Contralorías y en general, desde el Poder Legislativo, así como conocer mejor la gestión pública desde la ciudadanía.

En segundo lugar, se requiere un ordenamiento en los flujos y en la gestión de la información a lo interno del Estado. Muy difícilmente se podrá mejorar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, sino se define claramente la gestión de la información en las instituciones, encargadas de producirla y divulgarla -a través de la publicación como del ejercicio del derecho de petición-.

Además hace falta una clara definición del ámbito de la información pública, los indicadores que comprende y la meta información que permite conocer qué información deben las instituciones públicas poner a disposición de la ciudadanía. En principio esta definición debería tener en cuenta,

las distintas modalidades de gestión pública e involucrar un espectro amplio de instituciones.

Si bien, la rendición de cuentas es mucho mas que la información que la alimenta, de este capítulo se desprenden importantes retos en materia de información que podrían contribuir, al desarrollo de escenarios, con mayor rendición de cuentas del Estado ante la ciudadanía.

Se pone de relieve la ausencia de políticas nacionales de información pública. Contar con dichas políticas, implica mucho más que aprobar leyes de acceso a la información. Requiere iniciar procesos de cambio en el tipo de información que las instituciones públicas producen acerca de su propio desempeño.

En el siguiente capítulo, se aborda este punto: la debilidad o ausencia de información pública actual, debilita el diálogo y la negociación entre las distintas personas y organizaciones, a partir de un punto de partida común. Contar con información fiable sobre el desempeño público, sería una importante contribución a la rendición de cuentas y por esa vía, a la democracia. Incidir políticamente en que esto ocurra, podría ser un aporte importante desde las organizaciones de sociedad civil.

Bibliografía

Access to Information Review Task Force. 2003. *Access to Information: Making it Work for Canadians: Report of the Access to Information Review Task Force*. Federal Government of Canada. <http://www.atirtf-geai.gc.ca/report/report1e.html>

Behn, Robert. 2001. *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bodemer, Klaus. 2001. "Entre globalización, modernización y desencanto político: la democracia representativa frente a los desafíos actuales." En *La Democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*. Ed. Jorge Rovira Mas. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Seligson, Mitchell & John Booth. 1993. "Political Culture and Regimen Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica". *Journal of Politics*, 55:777-792.

Dzuba, Andrew. 2003. Entrevista sobre rendición de cuentas y medición del desempeño. Canada Student Loans Program, Human Resources and Development Canada, June-August 2003

Hurd, Ian. 1993. *Linkages between Audit and Evaluation in Canadian Federal Departments*. Treasury Board Secretariat. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TB_h4/evaluation_e.asp

Martin, Robert & Estelle Feldman. 1998. *Access to Information in Developing Countries. Transparency International*. http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/3-elements.html

Montenegro, Sofía. 2003. "Información pública, el reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua." Managua.

Nelson, M. et. al. "Federal Government Information Policy: An Introduction." *Government Information in Canada*, Vol. 1, No. 3, 1995. <http://www.usask.ca/library/gic/v1n3/nelson/nelson.html>

Obrecht, Michael. Canadian Institutes for Health Research, Entrevista. August 13, 2003.

Obrecht, Michael. "Federal policy and Program Effectiveness Information: who can deliver?" A Presentation to the Canadian Evaluation Society, June 3, 2003, Vancouver. Powerpoint format.

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5(1):55-69.

Reilly (2002) *Gobierno, TICs y Sociedad Civil en América Central: El uso de TICs por parte del gobierno nacional ¿contribuye a una mayor democratización del estado?* <http://www.katherine.reilly.net/publications>

Roberts, Alisdair. 1999. *Access to Government Information: An Overview of Issues*. Transparency International. http://www.transparency.org/working_papers/roberts/roberts.foi.html

Roberts, Alisdair. 2000. "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the weakening of Freedom of Information Law." In *Public Administration Review*, July/Agust. Vol.60, No. 4.

Schacter & Haid. 1999. "Cabinet Decision-Making in Canada: Lessons and Practices," Institute on Governance, <http://www.iog.ca/publications/cabinet2.pdf>

Seligson, Mitchell. 1987. "Democratization in Latin America: The Current Cycle". In *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*. James Malloy & Mitchell Seligson (eds). Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Sobrado, Miguel y Juan José Rojas. 2003. *América Latina: crisis del Estado clientelista y construcción de repúblicas ciudadanas*. Borrador.

7

Información pública ciudadana: cómo avanzar

“Toda la información pública es, técnicamente, información ciudadana. Sin embargo no siempre es relevante a las necesidades específicas de la ciudadanía, ni siempre está disponible. Poca o ninguna se genera específicamente para atender las necesidades de información de agentes externos. Desde la burocracia se emplea la teoría de “efecto goteo” de la diseminación de la información: nosotros producimos información para atender nuestras necesidades; si usted (desde fuera del Estado) la necesita, lo mejor que le puede pasar es que nosotros la hayamos necesitado antes. (Reilly: entrevista a funcionario público canadiense, 2003)

Esta investigación comienza con una serie de interrogantes: ¿en qué medida la información pública es relevante para las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo afecta sus posibilidades y capacidades de influir en los asuntos públicos? ¿A qué tipo y calidad de información pública tienen actualmente acceso las organizaciones centroamericanas? ¿Qué información necesitan y por qué no tienen acceso

a ella? ¿Cuáles otros retos, además del acceso, enfrentan las organizaciones, con el fin de transformar la información pública en incidencia política y por tanto en participación ciudadana?

Se propuso además, explorar las similitudes en las respuestas a estas preguntas entre las organizaciones de la sociedad civil de Costa Rica y Nicaragua, países usualmente descritos a partir de sus marcadas diferencias.

Para cumplir con el propósito anterior, se caracterizaron las percepciones que las organizaciones de la sociedad civil tienen en materia de información pública. Se mostró que las organizaciones valoran altamente el papel de la información pública para la incidencia política; que encuentran dificultades de diverso tipo para contar con la información que necesitan y finalmente, que destinan una considerable cantidad de tiempo y otros recursos al diseño de estrategias que les permitan acceder a dicha información.

Se observó también que la información es sólo un recurso entre otros que permiten la incidencia política. Su ausencia o insuficiencia no necesariamente impide que la incidencia se lleve a cabo, aunque la hace menos efectiva.

Finalmente y dado que la información no es un fin en sí mismo, sino un medio “para”, se documenta que los retos en materia de acceso no son los únicos y que las organizaciones podrían potenciar enormemente sus capacidades, para el uso de la información, su interpretación y valoración, así como para la apropiación, es decir, para la toma de decisiones y la generación de nuevos conocimientos a partir de dicha información.

En cuanto a las diferencias entre los países y tipos de organizaciones, las percepciones muestran importantes similitudes entre las organizaciones de mujeres y mixtas, independientemente del país. En primer lugar, estas similitudes se reflejan en las decisiones iniciales que cada grupo de organizaciones tomó en cuanto al foco del trabajo grupal. Así, las organizaciones de mujeres –de ambos países- decidieron no enfocarse en un tema de incidencia, sino en el problema desde el movimiento de mujeres. Por el contrario, las organizaciones mixtas –de ambos países-, definieron el trabajo en función de un eje temático, alrededor del cual se pensara el problema de la información. Estas decisiones iniciales mostraron por un lado, orientaciones más expresivas desde el propio movimiento, en las organizaciones de mujeres, y por el otro, opciones más instrumentales, desde el objeto de incidencia, de las organizaciones mixtas.

En segundo lugar, las similitudes entre las organizaciones de mujeres y mixtas de un mismo país, ponen de relieve aspectos comunes a los respectivos ámbitos de incidencia y las correspondientes oportunidades políticas. Por ejemplo, existen importantes puntos en común con relación al acceso a la información entre las organizaciones mixtas que buscan incidir políticamente en las negociaciones comerciales entre los países centroamericanos y los EEUU. Lo mismo ocurre entre las organizaciones de mujeres interesadas en la información desagregada según sexo, de los resultados alcanzados por las políticas en general o interesadas en conocer la efectividad de las leyes de afirmación positiva en la participación política o contra la violencia. Las diferencias importantes entre los países, tienen que ver con el entorno político-institucional de cada uno, que afecta los respectivos ámbitos de incidencia. Así, las organizaciones nicaragüenses reflejan problemas y retos relacionados con la transición democrática de la última década. Mientras, las organizaciones costarricenses, muestran los cambios en el mapa político del país: después de varias décadas de bipartidismo, emergen nuevas fuerzas sociales y políticas, y se produce un “empate” entre visiones de país.

Como producto de las valoraciones previas, reflejando diferencias y similitudes entre los grupos, las organizaciones participantes diseñaron estrategias

de incidencia, para la transformación de algún aspecto del conjunto de problemas identificados. Estas estrategias tuvieron varios componentes y en general, incluyeron la sensibilización a sus miembros y bases sociales sobre la importancia de la información para la incidencia política; el fortalecimiento de las capacidades propias para el uso y apropiación de la información; y sobre todo, búsqueda de cambios en el acceso a la información pública.

Además del diseño que tomó varios meses, las organizaciones avanzaron en la puesta en marcha de estas estrategias. De las propias dificultades encontradas en la ejecución, surgieron reflexiones y análisis relevantes con respecto, ya no a la información pública, sino a las condiciones organizacionales e interorganizacionales, para el trabajo y la incidencia política conjunta.

Seguidamente se abordó la situación en materia de información pública, no ya desde las organizaciones sino desde el marco legal e institucional existente en cada país. Para lograr una comparación entre Costa Rica y Nicaragua, se buscó un criterio externo: el régimen de información de Canadá. El hecho de que Canadá tenga casi dos décadas con una legislación específica sobre acceso a la información pública, permitió, en efecto, visibilizar la situación de Costa Rica y Nicaragua, a partir del contraste. Canadá

cuenta con un régimen de información pública articulado con los distintos momentos del ciclo de acceso a la información, desde la recolección y procesamiento, hasta su divulgación, pasando por la gestión de los flujos de información a lo interno de las instituciones y entre estas y la sociedad civil. Se intenta demostrar además, que existen diferencias importantes entre el diseño del gobierno e instituciones canadienses y el que existe en Costa Rica y Nicaragua, por lo cual, resolver los problemas de información pública en estos dos países, no necesariamente conlleva a una mera imitación de la legislación canadiense.

Entre Costa Rica y Nicaragua existen diferencias importantes respecto a los cambios que requieren y las respectivas fortalezas institucionales. En Costa Rica, urgen acciones graduales y específicas: contar con más y mejores datos sobre el desempeño de las instituciones y, por lo tanto, con mejores sistemas de evaluación de la gestión pública. Sus retos tienen que ver con la transformación del gerenciamiento del Estado, actualmente más volcado hacia sí mismo que hacia la sociedad.

Por su parte, en Nicaragua los cambios requeridos apuntan hacia el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de la autonomía institucional de la contraloría y de los órganos de control interno así como la permanencia de las políticas entre las

administraciones de gobierno. En definitiva, los desafíos en materia de información pública en Nicaragua no pueden separarse de la transición democrática, iniciada a principios de la década de los años 90's, pero que no ha sido lineal ni siempre en el sentido positivo (Montenegro, 2002).

Teniendo en cuenta los distintos contextos políticos en los que las organizaciones de la sociedad civil desarrollan la incidencia política ¿cómo mejorar el acceso a la información sobre el desempeño público? Respuestas a esta pregunta se plantean a continuación.

Los nudos son tres. Primero es necesario colocar la rendición de cuentas y no la información pública, como el objetivo central de la incidencia desde las organizaciones de la sociedad civil. Segundo, se requiere precisar las características que debe tener la información pública para la rendición de cuentas. Y tercero, es necesario enfrentar los retos de acceso, uso y apropiación de la información para la rendición de cuentas, en forma simultánea. Estos temas deben pensarse teniendo en cuenta el papel que la Internet puede asumir, tanto desde el Estado como desde las organizaciones de la sociedad civil.

7.1 Colocar fuertemente el tema de la rendición de cuentas en la incidencia

“Habría que elaborar mecanismos de rendición de cuentas de manera periódica y que la gente tenga acceso. De lo contrario, el acceso a la información se estaría restringiendo a organizaciones que hacemos incidencia política y que al hacerlo obtenemos información. Hay que buscar mecanismos ágiles, públicos, masivos.”
(Isaac Rojas, FECON, comunicación personal)

Las organizaciones que participaron de esta investigación, coinciden tanto en la importancia de la información para la incidencia política, como en las serias dificultades que enfrentan para conseguirla. La demanda de información de las organizaciones convive con los frágiles datos sobre el desempeño público que se ofrecen tanto en Costa Rica como en Nicaragua. Esta información comprende decisiones que se toman, acciones que se llevan a cabo y consecuencias de dichas acciones para la población. Se trata de insumos que permitan a la gente dar seguimiento y evaluar la gestión de sus gobiernos e instituciones. En suma, se trata de la información sobre el desempeño público institucional para la rendición de cuentas.

La información pública es la columna vertebral del sistema de rendición de cuentas y por ende, del

efectivo control ciudadano. La rendición de cuentas horizontal es una condición necesaria aunque insuficiente para la rendición de cuentas vertical, salvo que las organizaciones de la sociedad civil se conviertan en órganos de control y aún así, estaría limitada a los asuntos de interés de una u otra organización.

La creación de sistemas nacionales de rendición de cuentas permitiría vincular la información con los mecanismos de aprendizaje, aplauso y castigo con el fin de obtener una permanente corrección de la gestión pública, al servicio de las decisiones y visiones de la sociedad. Para ello es fundamental el ordenamiento de la generación, procesamiento, gestión y divulgación, en el marco de los sistemas de información. Además de los sistemas de corrección para el aprendizaje, es urgente el desarrollo de mejores sistemas de evaluación de la gestión pública.

Para trascender la transparencia, estos sistemas de información deberían ir de la mano con los mecanismos de aprendizaje, aprobación y corrección de la gestión pública. Ejemplos diversos de estos mecanismos son la revocatoria de mandato, la renovación o ratificación de la asignación de recursos en una inversión pública y/o los cambios en el diseño de los programas. Nada se hace con dar explicaciones de la gestión pública, si éstas no se traducen en decisiones posteriores. Para que los

sistemas propicien una efectiva rendición de cuentas y no meros informes de labores, la relación entre la información y las decisiones que ésta permita tomar, deben desde el inicio, basarse en algún nivel de reciprocidad de expectativas entre quienes rendirán y quienes pedirán cuentas.

El control ciudadano puede detonar ambos tipos de rendición de cuentas, horizontal y vertical. Pueden hacerlo, por ejemplo, a partir de la denuncia, de la verificación de la información pública provista por el Estado y en general, por la identificación de brechas entre lo que las instituciones dicen que se hizo y lo que la gente dice que pasó. El control ciudadano no puede, sin embargo, resolver la ausencia de sistemas nacionales de rendición de cuentas. Para alcanzarlos se requieren nuevos marcos legales (Nicaragua) pero también un adecuado cumplimiento de los existentes (Costa Rica, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos), es decir, de una definición del acceso a la información como producto de la publicación y en segunda instancia, del ejercicio del derecho de petición. Nada de esto será posible sin una sociedad civil con criterio y capacidades propias para impulsar, denunciar y demandar.

La plataforma tecnológica para crear sistemas de información pública en torno a los cuales se construyan sistemas nacionales de rendición de

cuentas, existe tanto en Nicaragua como en Costa Rica. Se refleja en los portales de los gobiernos, en las páginas web de las instituciones y en el creciente uso de bases de datos electrónicas para llevar a cabo la gestión pública. Existen además algunos esfuerzos para aumentar la conectividad de las personas como es el caso de “Comunicación sin fronteras” en Costa Rica. Lo que falta es un salto cualitativo, utilizar la plataforma tecnológica para fines de apertura y fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, teniendo en cuenta los requerimientos de información pública de la sociedad civil. Esto es lo que en la siguiente sección se denominan “protocolos” de información pública ciudadana.

7.2 Pensar en los contenidos de la información: los protocolos de la información pública ciudadana

“Es importante distinguir entre el acceso a la información y el acceso a lo que coloquialmente se conoce como ‘basura’. La información que la gente quiere es información útil, práctica; no cantidades ilimitadas de propaganda gubernamental. El gobierno de Malasia, por ejemplo, tiene disponible grandes cantidades de información. Su ‘Servicio civil’ en línea es una guía de los departamentos y servicios de gobierno altamente sofisticada y detallada. Es

una iniciativa admirable aunque no necesariamente significa acceso a información. El acceso a información tiene fundamentalmente que ver con la calidad de la información disponible desde el Estado, no con la cantidad. En términos prácticos, el acceso a la información suele significar la posibilidad de obtener información que el gobierno no quiere que la gente tenga.” (Martin & Feldman; traducción propia)

Si la información es un medio y siempre es para algo, entonces también es para alguien. En este trabajo ha interesado la información pública relevante a las organizaciones de la sociedad civil para la rendición de cuentas de las instituciones públicas. Esta información es distinta a otra como, por ejemplo, la información sobre los cambios climáticos producida por los Ministerios de Ambiente o la relativa al aumento de las tasas de interés, producida por los Bancos Centrales.

Heeks (1999) distingue la información según apoye o de sustento al gerenciamiento interno de la instituciones, a la administración y regulación, a los servicios públicos y a la información hecha pública. La información para el gerenciamiento interno de las instituciones, incluye información de personal, presupuesto, manejo financiero, etc., es aquella que sirve para el funcionamiento propio de las

instituciones públicas. La información que apoya la administración y regulación, contiene datos relevantes sobre personas, empresas, actividades de distinto tipo que sirven a propósitos legales, judiciales y fiscales. La información que da sustento o apoya los servicios públicos contiene nombres y apellidos, por ejemplo, de registros médicos, educativos, impositivos, etc. Y finalmente, la información hecha pública incluye desde comunicados de prensa hasta información estadística sobre la población, indicadores de desempeño, auditorias y respuestas ante peticiones de la ciudadanía.

Si se transforma este listado en una tipología, nos encontramos con una tabla que reorganiza los tipos de información según su objeto y su uso. La información según su objeto incluye: insumos para el trabajo de las instituciones, sobre el desempeño de las entidades públicas y sobre las condiciones o características poblacionales. Y la información según su uso, incluye aquella relacionada con los usuarios, ya sean, internos o externos al Estado (ver cuadro 7.1). Con esta distinción, es posible identificar mas claramente la información relativa a la rendición de cuentas: la segunda fila, relativa al desempeño público.

CUADRO 7.1
Tipos de información pública
 -según objeto y uso-

Objeto de la información	Usos principales de la información	
	Instituciones públicas	Población
Insumos para el trabajo de las instituciones públicas	Para el gerenciamiento. Mucha de ésta es información con nombres y apellidos (en general la información puede ser nominada o innominada, según individualicen o no la información)	Para el acceso a los servicios públicos
Desempeño público	Para toma de decisiones y para control por parte de las instituciones a entidades de control interno y externo	Para seguimiento y control desde la ciudadanía
Características de la población	Para la administración y la regulación de las actividades económicas, jurídicas, etc.	Para la interacción con el Estado

7.2.1 Diferenciar sistemas de información: gerencial y ciudadana

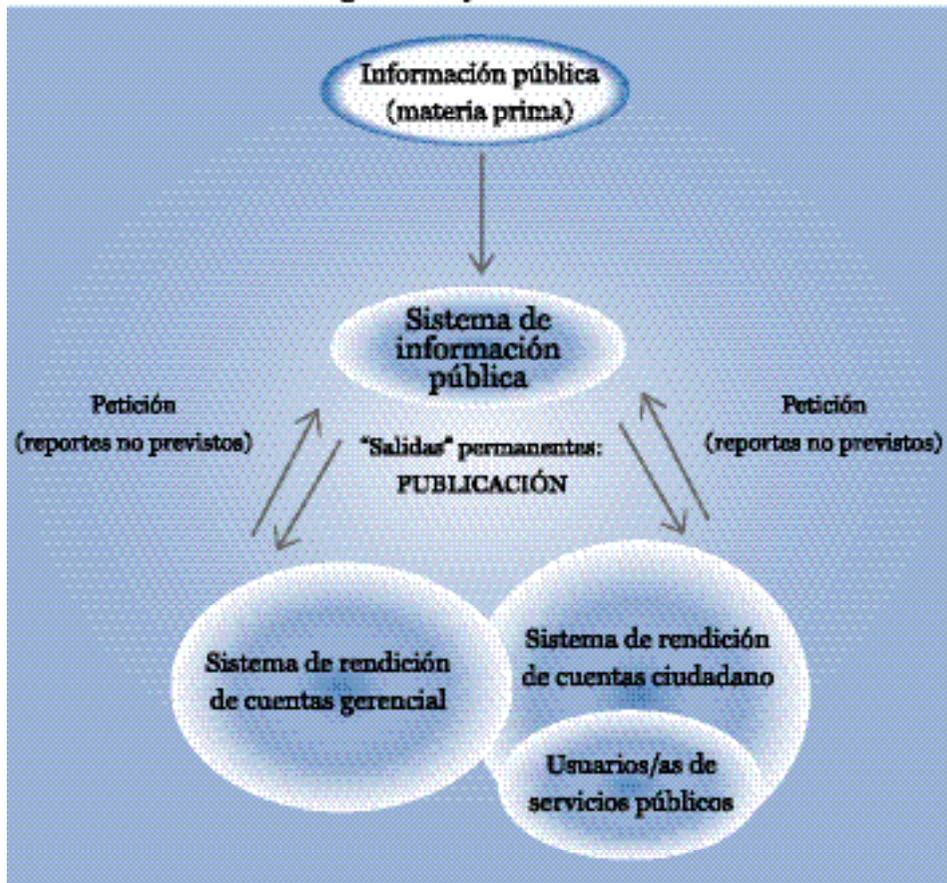
Sin embargo, aún cuando tengan como objetivo la rendición de cuentas, no es la misma información que necesita la ciudadanía que la información que requieren los funcionarios responsables del gerenciamiento del Estado. Si bien toda información pública debe ser, por definición, pública y por lo tanto para todo el mundo, **no toda información pública es efectivamente ciudadana** (Martinez Franzoni, 2002). *“La información a la que la ciudadanía quiere acceso es información útil, práctica; no simplemente cantidades ilimitadas de propaganda gubernamental”* (Reilly: entrevista a oficial del TBS, 2003). Lo mismo ocurre con las autoridades públicas que deben tomar decisiones informadas: un presupuesto mal diseñado, es igual de irrelevante para la rendición de cuentas ante una diputada como ante una organización de la sociedad civil.

Como señala Carlos Sojo *“nada de lo que involucre la acción administrativa es ajeno al interés de los ciudadanos”* (2002). Por lo tanto, no se trata de una diferenciación según materia prima de la información pública (de “primera” o de “segunda clase”) sino de identificar la que resulte estratégica para que el Estado rinda cuentas de su desempeño ante la ciudadanía, asegurando que esté disponible,

organizada en sistemas y con los mecanismos necesarios para que la población pueda acceder a ella. Entonces, se trata de identificar la información concerniente al desempeño público, central para la

interacción entre el Estado y la sociedad civil, a través de la rendición de cuentas. El diagrama 7.1 muestra la interrelación entre dos sistemas de información: gerencial y ciudadano.

DIAGRAMA 7.1
Relación entre sistemas de información
-gerencial y ciudadano-



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama distingue entre la información pública que el Estado debe suministrar regularmente a partir del principio de publicación y la información que requiere el ejercicio del derecho de petición de los usuarios. La relación entre la publicación y la petición, ofrece interactividad al sistema de información. La tecnología actual lo hace posible incluso en tiempo real. Mediante ambos mecanismos, un sistema de información garantizaría que la ciudadanía tenga acceso a toda salida de información pública, ciudadana o gerencial, siempre y cuando no afecte la seguridad del Estado, el debido proceso y la intimidad de las personas.

En la situación actual, es preciso fortalecer ambos mecanismos de acceso a la información pública: la que las instituciones deberían hacer disponible en forma permanente -independientemente de que la demanden- y la que atiende las peticiones. Sin embargo, los avances son mayores en el ejercicio del derecho de publicación que en el principio de publicación. Una importante excepción es la información sobre los servicios públicos, en relación a los cuales, la creación de páginas web de gobierno ha comenzado a mejorar la información disponible.

Uno de los retos es el acuerdo que debería existir alrededor de cuál información pública debería ofrecer el Estado, regular y periódicamente a la sociedad, para dar cuentas sobre las decisiones, acciones y correspondientes implicaciones para la gente. Esto nos lleva a la definición de los protocolos de la información pública.

7.2.2. Diseñar protocolos de información pública ciudadana

Para fortalecer los procesos de producción de la información pública para la rendición de cuentas, tanto ciudadana como gerencial (a lo interno del Estado), cabe pensar en términos de estándares. Según la International Standard Organization (ISO), un estándar es un “acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características que permiten así juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue.” (ISO, 2000 citado por Vargas, 2001:477)

En términos de información pública, se reconocen como **“protocolos” de información pública ciudadana** al conjunto de estándares, sobre la forma y el fondo, que definen el **ámbito de la información que debe ser publicada por el Estado y la meta información** acerca de los datos que

están disponibles sobre el desempeño de las instituciones. También estos estándares ofrecen definiciones sobre la calidad de la información que se publica. Trabajar con protocolos de información pública, obliga a la definición de criterios comunes entre las instituciones así como, construir una estrategia orientada a la transformación gradual y sostenible de los procesos de generación, procesamiento y gestión de la información, posibilitando la posterior divulgación. Permite además, delimitar los contenidos, independientemente de los mecanismos para su divulgación (electrónicos, mediante Internet, medios impresos, etc.).

Los hallazgos de esta investigación indican que para atender los requerimientos de información de las organizaciones de la sociedad civil, los protocolos de información deberían distinguir entre la información propia de los tomadores de decisiones en el Estado y la información ciudadana.

Queda pendiente la carpintería de cómo deberían ser, concretamente, estos protocolos, su diseño obliga a una elaboración conjunta con los diversos tipos de personas y organizaciones, con el fin de obtener una o varias fórmulas sencillas, pero estratégicas a la vez, incluyendo estándares de calidad, entre ellos tal vez el más relevante, la verificabilidad de la información. De esta forma, se contribuye a la generación de confianza entre los productores y

usuarios de la información. Dicha verificación admite un amplio abanico de mecanismos, desde estudios técnicos que repliquen lo que ofrecen las instituciones, hasta la sencilla comprobación por parte de un vecino de la comunidad. De hecho, cuanto más inclusivos –ampliación de su base social- sean estos mecanismos de verificación, más sostenibles serán.

7.2.3. El papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

La creación de los sistemas de información pública y la definición de los protocolos de la información pública ciudadana cuentan con un gran aliado: la existencia de nuevas tecnologías de la información y comunicación en general y la Internet en particular. Los países están creando portales de gobierno y páginas web de instituciones y las organizaciones de la sociedad civil están usando el correo electrónico y consideran la navegación en web, uno de sus principales socios para la búsqueda de la información. Sin Internet, sería difícil pensar la interactividad entre las instituciones públicas y la sociedad civil. La tecnología no sólo hace posible esta interactividad, sino que también permite una efectividad alta a muy bajo costo. Se trata de herramientas útiles pero además, transformadoras de los procesos mentales de uso y apropiación de la información, abordados en esta investigación.

Los resultados de este trabajo desmitifican la idea de que a mayor uso de la Internet, mayor transparencia y por lo tanto, mayor información para la rendición de cuentas. Se ha insistido en el hecho de que la Internet es una herramienta y no el motor que mejora los procesos de recolección y procesamiento de la información, necesarios para la rendición de cuentas y la transparencia como principio del gerenciamiento del Estado. La Internet es tan sólo una ventana más, tal vez más ágil y poco costosa, para la divulgación de la información pública.

Sin embargo, para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas, es imprescindible apoyarse en la Internet como plataforma tecnológica y como ámbito de creación y recreación de las relaciones entre personas y organizaciones. La Internet abre nuevas posibilidades para transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil que es, en definitiva, el objeto de esta investigación.

Vincular la Internet a los sistemas de información sobre el desempeño público, es más que poner un gobierno en línea, significa potenciar el uso de la red para producir información que actualmente no existe o casi no existe. En otras palabras, significa poner la Internet al servicio de la gestión pública y de la rendición de cuentas, dándoles a estos procesos, un valor agregado. Existen condiciones para que la Internet se ponga al servicio de los sistemas de

información, lo que evitaría la existencia de informaciones sueltas e inconexas, así como, obligaría a una definición estratégica sobre cuál información se necesita y para qué. Dado que en ambos países –Nicaragua y Costa Rica- la conectividad aún no tiene cobertura total, en un primer momento, la Internet podría dar soporte tecnológico a los sistemas de información del desempeño público, combinándose las salidas de información por medios electrónicos y no electrónicos. En otras palabras, maximizar el papel de la Internet en la creación y funcionamiento de los sistemas de información, no significa que las entradas y salidas de la información se hagan solamente a través de la red.

Próximos estudios, deberían profundizar sobre el cómo podrían utilizarse los avances ya existentes en materia de uso gubernamental de la Internet, para dar este salto. Además, sería importante una mejor comprensión sobre los aportes de la Internet en el mejoramiento de la comunicación política entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como repetidamente lo ha señalado Katherine Reilly en el trabajo conjunto, al final, de lo que se trata, es de mejorar la confianza en el uso, que unos y otros, harán de la información. El papel que puede tener la Internet en el fortalecimiento de esta confianza, es un aspecto aún pendiente de estudio.

7.2.4 Mejorar las capacidades de uso y apropiación de la información

Ejercicios ciudadanos como el de la verificación de la información, que recién se mencionó, requieren mejorar las capacidades de uso y apropiación de la información. Esto puede hacerse desde las políticas públicas pero también, desde las propias organizaciones de la sociedad civil y de maneras complementarias.

Si bien la investigación documenta claramente la existencia de retos en materia de uso y apropiación de la información pública, queda pendiente el desarrollo de las formas y prácticas concretas para mejorar estas capacidades. Frente a la vorágine de la incidencia política urge la invención de formas de uso y apropiación, así como su adecuación a las personas y organizaciones. La utilidad de este tipo de capacidades debería asociarse a las necesidades inmediatas, que usualmente son para “la semana pasada”. Además, se requiere hilar más fino a lo interno de las organizaciones para definir, por ejemplo, cuáles capacidades desarrollar, entre quiénes, de acuerdo a la estructura y funcionamiento organizacional. En materia de incidencia política, la relación entre los niveles técnicos y políticos de las organizaciones es variable y a la vez es clave, para que las capacidades que se crean o fortalezcan, se reviertan en resultados para la incidencia política.

7.3 Fortalecer las bases sociales de la rendición de cuentas

“Un sistema de información pública es tanto un sistema de producción informativa que tiene un soporte material, tecnológico e institucional en el cual corren rutinas y procesos de trabajo articulados para recoger, seleccionar, presentar y difundir la información del Estado... como un proceso de comunicación política. En este sentido es un proceso de interacción, una relación simétrica de intercambio de mensajes entre dos transmisores/receptores: el Estado y la Sociedad, que hacen uso de los datos para argumentar y establecer un diálogo. El “diá-logo” no es una conversación entre dos personas sino, en el sentido etimológico griego, la manifestación de argumentos encontrados y las bases sociales que los dotan de eficacia, autoridad o utilidad.” (Montenegro, 2003:62)

Las medidas para mejorar el acceso de la ciudadanía a la información pública no resolverán, por sí mismas, los retos que enfrenta la sociedad civil en esta materia., deben complementarse con la creación de capacidades de uso y apropiación social, que permitirán establecer el vínculo entre las explicaciones que se dan y los mecanismos de aprendizaje, aprobación y corrección de las decisiones y acciones de las instituciones.

Alguien, en forma individual o colectiva, tiene que usar, interpretar y tomar decisiones con base en la información. Para ello es preciso fortalecer capacidades y comunidades de interpretación que hagan preguntas y den sentido a la información pública.

Para que la información se transforme en “algo más”, es decir en rendición de cuentas, es necesario que se tomen decisiones y se activen los mecanismos que transforman la información en aplauso, sanción y aprendizaje. Es preciso fortalecer los distintos mecanismos de participación ciudadana, electorales y no electorales, representativos y directos, que permitan a la personas, en forma individual o colectiva, vincular su accionar con la evaluación que se hace del desempeño público. Es pertinente revisar los mecanismos que actualmente existen para aplaudir y sancionar la gestión pública, y complementarlos con otros tales como: la remoción de cargos e instancias permanentes para la rendición de cuentas. Sin embargo, detrás de cualquier mecanismo se encuentra lo más importante y que es preciso fortalecer: las bases sociales que, como señala Sofía Montenegro (2003), dotan los argumentos de eficacia, autoridad y utilidad.

Para fortalecer las bases sociales de la rendición de cuentas no hay que descartar a las personas e instituciones “perdedoras” de la situación actual. La insuficiencia o ausencia de información sobre el

desempeño público, no representa un problema sólo para las organizaciones de la sociedad civil sino también, para quienes deben tomar decisiones con base en ella. Muchas autoridades y funcionarios(as) de las instituciones se encuentran inconformes con la situación, de hecho, el exceso de información burocrática-administrativa no compensa, de ninguna manera, la falta de información estratégica que les permita tomar decisiones.

Esta percepción, posiblemente es muy variable entre los funcionarios(as) e instituciones, según el diverso conjunto de factores que habría que estudiar. Por ejemplo, es posible que las instituciones vinculadas a los sectores sociales y productivos, presenten mayor disponibilidad a reflexionar sobre la importancia de la información del desempeño público, que las relacionadas con el manejo financiero del Estado, más preocupadas por los criterios fiscales –“cierren las cuentas”– que por criterios sustantivos de evaluación del desempeño público-institucional. En cualquier caso para avanzar en el tema, es preciso tender puentes entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades y funcionarios(as) públicos, es decir, clarificar mejor con quiénes y para qué.

7.4 Volviendo al principio: incidencia en la información... para la incidencia

“El desafío que enfrentan... las democracias es que o fortalecen el binomio demandas ciudadanas / respuesta institucional, o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores. Ese es un temor (constructivo) que la democracia no debería perder nunca... (Se) deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los dineros de los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántas están vacunadas contra las enfermedades previsibles.” (Guzmán, 2001:468).

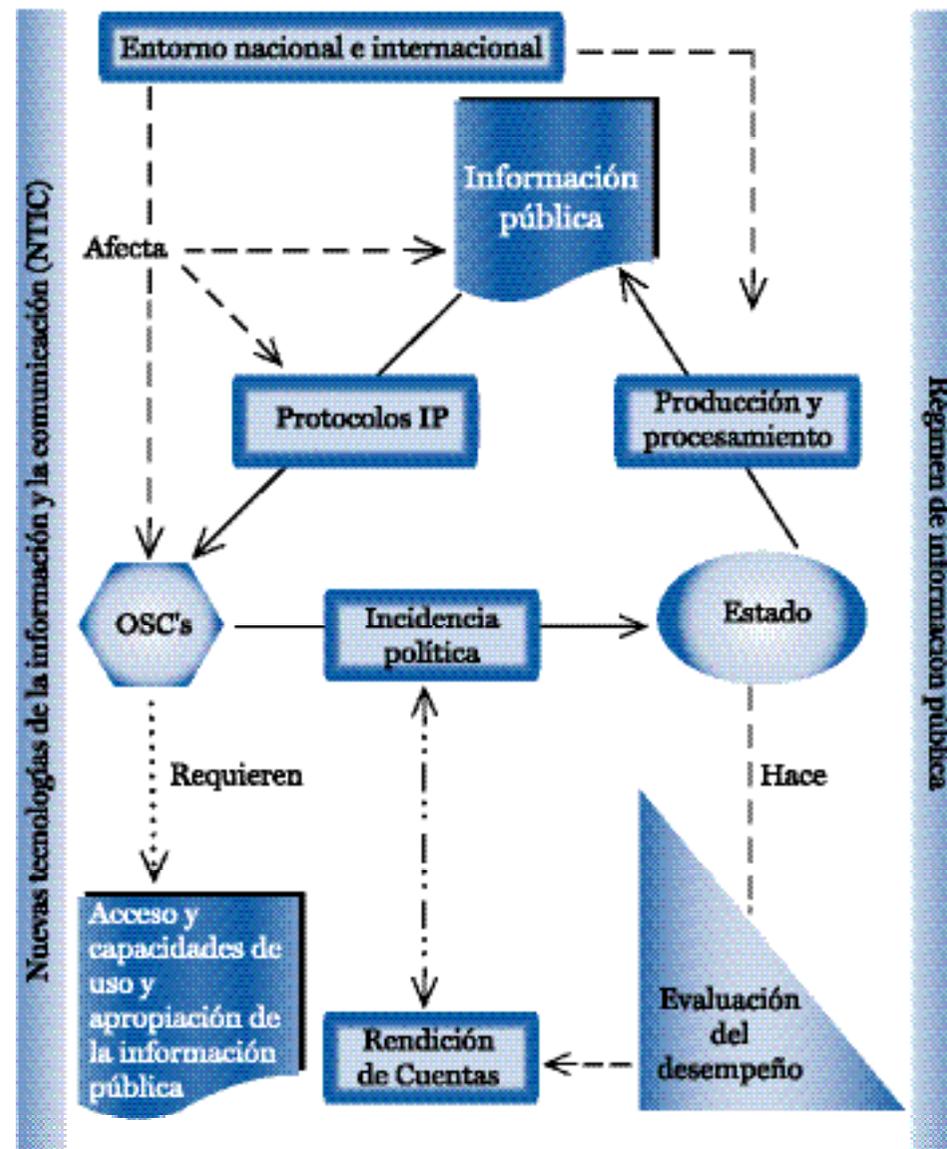
Ninguno de los retos planteados en torno a la información pública para la rendición de cuentas son estrictamente técnicos. Estamos frente a problemas de naturaleza política y por lo tanto, la pregunta central es cómo se generan las condiciones políticas para su transformación. Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, cuya razón de ser es la incidencia política en nombre de las poblaciones a las cuales representan, hay por los menos tres tipos de acciones posibles y complementarias que se pueden plasmar en el marco de sus actuales acciones de incidencia:

- la incidencia para resolver necesidades de información inmediatas (por ejemplo, los resultados de una negociación en marcha o los impactos comerciales de una negociación comercial específica)
- la incidencia para resolver necesidades de información estratégicas (por ejemplo, el acceso a la información o la creación de sistemas de evaluación de la gestión pública)
- un cambio en el régimen global de información (es decir, emprender acciones para crear o avanzar en un marco legal y de políticas que resuelva de manera adecuada la generación, el procesamiento, la divulgación y gestión de la información pública de calidad).

Resolver requerimientos de información en un determinado nivel, puede significar avances en ese nivel pero no en los otros. Tener esto presente, contribuye a buscar, por ejemplo, frente a la negociación de una ley de acceso a la información, el establecimiento de una publicación de información sobre el desempeño público y prever la necesidad de indicadores de evaluación de la gestión. Para ello, es clave dibujar mapas de ruta ambiciosos, utópicos y de gran escala, sabiendo que el camino para recorrerlo es lento y milimétrico.

No en vano, las recomendaciones de esta investigación-acción, son producto de la reflexión y vivencia de muchas personas y organizaciones de

MAPA CONCEPTUAL 7.1
Ciclo de la información pública para la incidencia política



la sociedad civil. Consistente con los objetivos de acción que han acompañado a esta investigación, entre julio y septiembre del 2003, las recomendaciones que se sintetizan en este capítulo, después de discutidas, se vuelven parte de una propuesta de creación de un sistema nacional de rendición de cuentas. Se trata de una propuesta que en Costa Rica se viene trabajando en el marco de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal, Comisión que cuenta con la participación de los representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil. Como parte de este planteamiento, se propone la creación de un sistema de información pública-institucional que permita conocer el desempeño de las instituciones.

La transformación de este proyecto de ley en ley, implica todavía un debate arduo, tanto a lo interno de la Comisión como en el plenario. Sin embargo, independientemente de la suerte que corra este proyecto en concreto, las recomendaciones que se hacen en este capítulo han pasado la prueba de fuego, del criterio político y técnico de un número importante de diputados(as), asesores(as) y autoridades de las instituciones que estarían involucradas en el cambio. Las respuestas acogen la idea de crear protocolos de información pública institucional; de organizar dicha información en sistemas; de diferenciar las salidas de información según público meta -tomadores de decisiones en el Estado o la

ciudadanía-; y de colocar el tema de la información pública como parte del debate más amplio sobre la rendición de cuentas y de su actual debilidad o ausencia.

Esta investigación-acción aporta un granito de arena en esta dirección y deja planteadas grandes interrogantes para seguir trabajando. La experiencia práctica desde las organizaciones sociales y desde las políticas públicas innovadoras y concretas, ofrece un laboratorio ideal para continuar aprendiendo y transformando la realidad.

Bibliografía

Guzmán, Juany. 2001. "Ciudadanía y derechos de los consumidores: nuevos retos de la democracia costarricense." En *La Democracia en Costa Rica Ante el Siglo XXI*. Ed. Jorge Rovira Mas. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Heeks, Richard. 1999. "Better Information Age Reform: Reducing the Risk of Information System Failure." In *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform*. Richard Heeks, ed. London: Routledge.

Martin & Feldman (1998). *Access to Information in Developing Countries*. Transparency International.

http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/3-elements.html

Martínez Franzoni, Juliana. 2002. “No toda información pública es efectivamente ciudadana: ideas para la discusión.” *Serie Sociedad Civil y Políticas Públicas*, # 8. Junio. Fundación Acceso. www.acceso.or.cr.

Montenegro, Sofía. 2003. “Información pública: el reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua.” Managua.

Reilly, Katherine. 2003. Entrevista realizada a un funcionario del Gobierno Federal Canadiense (Treasury Board), que solicitó permanecer anónimo.

Sojo, Carlos. 2002. Intercambio electrónico promovido desde Democracia Digital.

Sojo, Carlos. 2003. Conversación personal. Agosto.

Vargas Cullel. 2001. “La Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica.” En *La Democracia en Costa Rica Ante el Siglo XXI*. Ed. Jorge Rovira Mas. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Glosario

Afirmación positiva

Son medidas, acciones o estrategias que buscan combatir la discriminación y promueven la igualdad de oportunidades entre grupos de la población con desventajas históricas, por ejemplo, entre hombres y mujeres. Son condiciones de ventaja temporal para el sector poblacional discriminado. Estas medidas contribuyen a una participación equilibrada de mujeres y hombres en los ámbitos donde se aplican: político, laboral, económico, etc.

Acción transgresora

Acto de afirmación que violenta o quebranta el status quo, es decir, la normativa, formas de hacer las cosas, o costumbres vigentes.

Acción institucionalizada

Acto de afirmación que se realiza en el marco de la normativa y “reglas de juego” estatal vigente.

Ámbitos de incidencia

Permiten demarcar el área de incidencia de las Organizaciones de la Sociedad civil (OSC's) en función de los diversos criterios: sectorial (ej. salud, educación); territorial (ej. local, nacional); o una combinación de criterios (ej. políticas públicas con enfoque de género en una comunidad determinada).

Apropiación

Proceso por el cual se crea algo nuevo a partir de algo existente, como por ejemplo una idea o una acción. Es crear algo propio desde lo ajeno.

Auditoría

Es un examen de la gestión estatal o empresarial con el fin de verificar si las acciones se ajustan a lo previamente establecido por la ley. El examen puede realizarlo la ciudadanía, las instituciones del Estado y/o un ente especializado. Este examen puede corroborar el uso de las finanzas (fondos públicos), el cumplimiento (gastos de acuerdo a metas) y el rendimiento (uso eficiente y eficaz de los recursos)

Boicots

Acto de impedir que algo ocurra. Puede realizarse a través de estrategias individuales o colectivas, desde el Estado o desde la sociedad civil, a través de mecanismos formales (por ejemplo, una ley) o informales (por ejemplo, un bloqueo).

Cabildeo

Es una forma de gestionar con actividades y destrezas, voluntades y recursos a favor o en contra de una acción, propuesta o idea, entre los miembros de un cuerpo colegiado o corporativo.

Control ciudadano

Es una auditoría realizada desde la ciudadanía. (Ver auditoría)

Control externo

Auditorías o evaluaciones llevadas a cabo por un ente independiente que forma parte del Poder Legislativo, como las contralorías.

Control financiero

Es una auditoría enfocada en los aspectos financieros. (Ver auditoría)

Control interno

Auditorías o evaluaciones llevadas a cabo desde el Poder Ejecutivo para dar seguimiento a las actividades de la burocracia estatal.

Estado

La definición legal establece que el Estado está compuesto por una población, el gobierno y el territorio. Desde otro punto de vista, el Estado es una construcción social: una herramienta creada por la sociedad para atender y resolver sus necesidades y demandas. Entre sus tareas principales destacan el cuidado por el territorio y la resolución de demandas de la población. Las instituciones son los instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa y judicial.

Gobierno

Administrador del Estado. En una democracia, es un administrador temporal que cambia periódicamente, cada vez que hay elecciones.

Investigación-acción

Proceso de generación de conocimiento a través del cual se aprende haciendo.

Denuncia

Acto de visibilizar por escrito o de forma oral un error, una falla, una omisión o un delito en la gestión estatal que lesiona, daña o perjudica a la ciudadanía en general o a uno de sus miembros en particular.

Desempeño institucional

Cumplimiento de las obligaciones y tareas de las instituciones del Estado asignadas por ley, a través de sus funcionarios y autoridades.

Eficiencia

“Se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados... Una política pública es eficiente si no desperdicia recursos, haciendo máximo el bienestar de los individuos.” (Albi y otros, 2000: 3)

Eficacia

La capacidad de satisfacer las demandas de la población en cuanto a seguridad, orden legal,

integridad territorial del Estado y sus necesidades económicas y sociales básicas. (Bogdanor, 1987: 227)

“Se refiere a la efectiva consecución de los objetivos. Una política pública es eficaz cuando es capaz de conseguir los objetivos que se plantea.” (Albi y otros, 2000: 3)

Estrategia

Secuencias de pasos diseñadas y ejecutadas para alcanzar un objetivo.

Estrategias de incidencia

Secuencia de pasos que orientan los cursos de acción de las OSC's para influir sobre algo. Si se trata de políticas públicas se habla de incidencia política.

Evaluación

Medición o cálculo valorativo de una acción ejecutada. En el caso de la evaluación de la gestión pública, se busca estimar, apreciar o calcular el valor social, económico y político del desempeño institucional.

Gestión Pública

Acción de administrar (disponer y mandar sobre) los recursos públicos a través de la asignación, uso y recolección que hacen las instituciones del Estado. Es la autoridad del Estado para decidir sobre los recursos públicos (materiales, humanos y financieros),

apegada a la norma y a los principios democráticos de transparencia y de rendición de cuentas.

Incidencia política

Búsqueda deliberada por influir en la toma de decisiones y acciones del Estado y sus instituciones.

Información

Combinación de datos y elementos de contexto necesarios para su interpretación (adaptada de Burnstein & Froeser, 2002). Los datos se presentan en forma de registros que puede ser orales o escritos, utilizar letras, números o gráficos y manipularse electrónicamente o en papel.

Información oportuna

Aquella que puede ser accedida en el momento que se necesita, a tiempo por ejemplo, para tomar decisiones.

Información pública

La información pública es aquella que remite al dominio público, no íntimo ni privado; aquel que es “de todos y para todos” (Montenegro, 2003). La información pública institucional puede ser generada por el Estado o por personas y organizaciones desde fuera del Estado. En esta investigación interesa la información generada desde el Estado, la cual suele llamarse información pública institucional.

Información pública ciudadana

Aquella verificable, oportuna y relevante para satisfacer las necesidades de las personas y organizaciones de la sociedad civil.

Información relevante

Aquella que es útil para quienes la acceden.

Intersubjetividad

Se produce cuando se comparten acuerdos entre personas o sujetos.

Internet

“La mayoría de los manuales plantean que la Internet es ‘la red de redes de computadoras’. Sin embargo, Internet es también “un nuevo espacio de interacción entre los seres humanos, que está mediado por computadoras y esto... le da características especiales.” Esto permite visibilizar que detrás de las computadoras hay seres humanos, hombres y mujeres, quienes establecen relaciones. Entendida de esta manera, la Internet es “una red de redes humanas que utiliza una plataforma de conexiones electrónicas mediadas por computadoras.” (Camacho, 2003:8)

Legitimidad

Es la creencia o percepción de que el ejercicio de la autoridad está sustentado en un justo título. En democracia, esta justificación del ejercicio de la autoridad tiene relación directa con el sistema de

representatividad, es decir, que el justo título es dado, en principio, por la población en cada proceso electoral. Sin embargo, el justo título para tomar decisiones debe además someterse al escrutinio público constantemente y demostrar su idoneidad para decidir y para ser creíble.

Movimientos sociales

Acción colectiva que tiene sentido de “nosotros” (es decir, identidad), sentido de oposición (es decir, algo o alguien contra lo cual se trabaja) y organización. Contiene redes de personas y organizaciones listas para movilizarse a favor o en contra de un cambio. Incluye personas que forman parte de organizaciones así como personas que apoyan con distintos tipos de recursos (como tiempo, dinero, ideas) que no necesariamente son miembros.

Movimiento sectorial

Es un tipo de movimiento social definido por su accionar en función de un cierto sector de política (por ejemplo, ambiental o laboral).

Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Alude a distintos tipos de expresiones organizadas de la sociedad civil; distintas formas de acción colectiva de la sociedad civil.

Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)

Tipo de expresión organizada de la sociedad civil. Si bien su nombre podría aludir a todas las organizaciones de la sociedad civil, en la práctica, se usa para referirse a las OSC que prestan servicios, generalmente de apoyo, a otras OSC. No tienen fines de lucro y se diferencian claramente de las organizaciones sociales, en cuanto no representan intereses de las personas miembros de la organización.

Organizaciones sociales

Tipo de expresión organizada de la sociedad civil que explícitamente representa intereses y visiones de las personas que forman parte de la organización. Se diferencia de las ONG's que no necesariamente representan intereses y visiones de sus miembros.

Oportunidades políticas

Refiere al conjunto de factores que facilitan la acción colectiva de las OSC's y pueden ser de orden local, regional, nacional o internacional.

Participación ciudadana

“Es la base y el modo legítimo de actuar en democracia. No puede existir democracia sin participación. Y esa acción se hace extensiva ahora a la gestión pública la cual deja de ser un atributo privativo de los funcionarios de gobierno y cada vez en mayor medida pasa a ser, también un derecho y una

responsabilidad de diversos actores de la sociedad civil. Por ello, y aún teniendo en cuenta que los representantes elegidos democráticamente son sus actores legítimos, los ciudadanos deben estar presentes en los procesos de análisis, diseño, decisión, elaboración, gestión y ejecución de las acciones de gobierno... no solo con grupos organizados sino también de manera individual. Asimismo, la participación es un proceso por el cual los diferentes grupos sociales influyen y comparten el control sobre el desarrollo de iniciativas o políticas que los afectan. Estos grupos sociales cuyos intereses se ven afectados por políticas, acciones, actividades o medidas que se tomen en determinado momento deben tener, a su vez, la oportunidad de expresar su opinión sobre lo que les puede afectar, y es ahí, donde la participación ciudadana entra en juego.” (Salazar y otros, 1999: 9)

Políticas públicas

Son las medidas que toma el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución (Antezana:2001). Se caracterizan porque son: las líneas de acción, el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas. Son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen; hay políticas por acción y por omisión. Pueden llevarse a cabo directamente por las instituciones o indirectamente por terceros (por ejemplo, en concesiones, privatización de servicios, etc.).

Conllevan ciertos resultados, ciertos productos; pueden ser regulaciones, servicios y/o bienes.

Recursos públicos

Son los insumos de la administración pública, estos pueden ser humanos, materiales o financieros. Refieren a los funcionarios (voluntades e iniciativas), infraestructura y equipo así como a los fondos provenientes de los impuestos y otras actividades “productivas” y reguladoras del Estado.

Régimen político

Se refiere a las “reglas de juego” que ordenan la relación entre el Estado y la sociedad civil. Comprende tres elementos básicos: el conjunto de normas que rigen el acceso al gobierno; la definición de los actores que pueden participar en la designación de los gobernantes; y, la definición de quiénes pueden ocupar los puestos de toma de decisión. (Lawson, en Vargas, 2001:485)

Régimen de información pública

Conjunto de legislación y de políticas públicas que definen y regulan la producción (el qué), el procesamiento (el para qué) y la divulgación (el para quién) de la información pública, en esta investigación, de nivel nacional.

Rendición de cuentas

Consiste en sentar responsabilidades por las decisiones, acciones, resultados, efectos e impactos que le Estado provoca. Las instituciones públicas deben rendir cuentas ante la sociedad a la cual sirven. Se apoya en tres componentes: disponibilidad de acceso a la información, existencia de comunidades de interpretación y, mecanismos de corrección y aprendizaje.

Rendición de cuentas horizontal

Es la que se ejerce entre las instituciones a lo interno del Estado, por ejemplo, las Contralorías. Incluye el control interno y el control externo. (Ver Control interno, Control externo y Auditoría)

Rendición de cuentas vertical

Es la que se ejerce desde las instituciones del Estado hacia la sociedad civil, por ejemplo, a través de informes periódicos de los presidentes de la República a la población. Actualmente este tipo de rendición de cuentas es débil y requiere ser fortalecido.

Sensibilización

“Proceso de comunicación social, se basa en el manejo de emociones o sensaciones (superficiales y personales) para transmitir un mensaje. Se considera la percepción de las personas de acuerdo a patrones de conducta característica, estereotipos, conductas psicológicas, etc. en forma individual.” (GCGMA, 1996: 12)

Sociedad civil

Arena de debate, organización, discusión, asociación, etc., que se distingue de otras arenas como el Estado, el mercado, y la familia. Una de sus manifestaciones es en forma de organizaciones diversas, llamadas organizaciones de la sociedad civil. La sociedad civil es una arena política conformada por relaciones de poder entre personas y organizaciones, al igual que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y el mercado están marcadas por relaciones de poder.

Bibliografía

- Albi, Emilio y otros. 2000. *Economía Pública*. Barcelona: Ariel Economía. Acceso a la versión digital el 25 de noviembre del 2003, en: <http://webs.uvigo.es/ocanto/Economia%20publica/Tema%202%20alumnos.pdf>
- Antezana, Paula. 2001. Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales. *Serie metodológica Sembrando Cambios*, 2. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Bogdanor, Vernon. (editor). 1987. *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Camacho, Kemly. 2003. Internet, ¿Cómo Vamos Cambiando? Elaborado a Partir de las Historias Organizacionales de Adopción de Internet (2000-

2002). San José, Costa Rica: Fundación Acceso e IDRC.

GCGMA-Grupo Consultivo en género. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. 1996. *Vocabulario referido a género*. Guatemala. Proyecto Ruta III-Unidad Regional de Asistencia Técnica y Plan de Acción Forestal para Guatemala, Proyecto FAO GCP/GUA/OO7/NET.

Montenegro, Sofía. 2003. "Información pública: El reto político-administrativo de la democracia en Nicaragua". Managua.

Salazar, Roxana y otros. 1999. *Manual para la participación ciudadana. Instrumentos y conceptos para la educación*. San José: CONAMAJ.

Vargas Cullel, Jorge. 2001. "La Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica." En *La Democracia en Costa Rica Ante el Siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

ANEXO 1

Lista de organizaciones y personas participantes

Costa Rica: organizaciones de mujeres	
Organización	Participante
Agenda Cantonal de Mujeres Desamparadeñas	Beatriz Castro
Agenda Política de Mujeres	Marta Solano
Agenda Regional de Mujeres del Norte	Yolanda Murillo
Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA)	Mercedes Arguedas
Centro Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (CIEM-UCR)	Mirta González Laura Guzmán
CEP-Alforja	Ana Felicia Torres
Centro Feminista Francisca Carrasco	Lizeth Ramírez
Foro Autónomo de Mujeres	Emma Chacón
Fundación Acceso	Cristina Nogúes
Fundación Arias	Carla Morales
Independiente	Rosalía Camacho
Independiente	Ana Elena Badilla
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	Roxana Reyes
Mujer, Derecho y Participación	Lorna Gámez
Mujeres Alajuelita hacia el 2000	Ana Cecilia Pérez
Servicio de la Mujer / Radio Feminista	Thais Aguilar

Costa Rica: organizaciones mixtas

Organización	Participante
Asociación de Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (ASDEICE) (*)	Fabio Chávez
Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)	Priscilla Carballo Mauricio Castro
COECOCEIBA-Amigos de la Tierra	Manuel López
Coordinadora de ONGs con Proyectos Alternativos de Desarrollo (COPROALDE) (*)	Juan Arguedas
Federación Conservacionista de Costa Rica (FECON)	Isaac Rojas
Frente Solidario	Ovidio López
Foro Emaús (*)	Hernán Hermosilla
Federación Conservacionista Universitaria (FECOU)	Ivania Carmona
Fondo de Microproyectos Costarricenses (FOMIC)	Jeannette Vargas
Proyectos Alternativos para el Desarrollo Social (PROAL)	Oswaldo Durán
Mesa Nacional Campesina (MNC)	Pedro Pablo Aguirre Eva Carazo Carlos Hernández
Mesa Nacional Indígena	Donald Rojas Manuel Villanueva
Unión de Productores Agropecuarios Independientes de Pérez Zeledón (UPLAV)	Vinicio Murillo Roger Barrantes Roger Vargas
Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (UPANACIONAL)	Lorenzo Cambronero Mariano Cerdas Alfonso Mora Pérez

(*) La organización participó en la fase de entrevistas pero no en talleres posteriores.

Nicaragua: organizaciones de mujeres

Organización	Participante
Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMLAE)	Alicia Meneses Esperanza Núñez Yolanda Paladino
Casa Refugio	Luz Marina Aguilar
Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS)	Ana Quirós
Centro de Derechos Constitucionales (CDC)	Ana Mercedes Obando Azahálea Solís
Colectiva de Mujeres Masaya	Fátima Alvarado
Colectivo de Mujeres 8 de Marzo	Luz Marina Tórrez
Colectivo de Mujeres Tonanzi	Sandra Sevilla
Colectivo ITZA	Bertha Inés Cabrales Leslie María Briceño
Colectivo Mujeres Campesinas	Mayra Sirias
Colectivo Xóchilt	Nora Meneses
Comité Nacional Feminista	Guadalupe Salinas
Fundación Acceso	Liliana Quesada
Fundación para Desarrollo de Mujeres y la Niñez "Blanca Aráuz" (FUNDEMUNI)	Bertha Flores
Fundación Xochiquetzal	Hazel Fonseca Esperanza Pérez
Independiente	Lola Ocón
Independiente	Mary Bolt
Ixchen	Eva María Samqui
La Corriente	María Teresa Blandón
Movimiento de Mujeres Lucrecia Lindo	María Auxiliadora Rivas María Castillo

MOMATSI	Margarita Castillo
Programa Hablemos de Nosotras	Ana Delia Tercero María Elena Sandino
Puntos de Encuentro	Verónica Campanile
Red de Mujeres contra la Violencia	Alma Sabonge Violeta Delgado
Red de Mujeres por la Salud	Ninette Marcenaro Sodelba Leal
Sí Mujer	Dinorah Medrano María Jesús Tenorio

Liga de Defensa del Consumidor (LIDECONIC)	Aracelli Chávez Clarisa Hernández Lilliam Marengo
Federación de Trabajadores de Hoteles y Restaurantes, Similares, Turísticos y Conexos (FETRAHORESTUC)	Marcial Cabrera
Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA)	Juan José Palelli Armando Zepeda
Unión Nacional Agropecuaria de Productores Asociados (UNAPA)	Eduardo Vallecillo

Nicaragua: organizaciones mixtas

Organización	Participante
Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS)	Melba Cruz Denis Darle Denis Meléndez Víctor M. Meléndez
Centro Humboldt	Angélica Alfaro Silvia Arguello Anfer López Julio Sánchez
Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH)	Denis Baéz Gonzalo Carrión Bayardo Irabá
Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales (FENACOOOP R.L.)	Noel Estrada Marvin Miranda

ANEXO 2

**Lista de organizaciones no participantes encuestadas
Organizaciones de mujeres**

Guatemala
Acción Ciudadana
Centro de investigación, capacitación y apoyo de la mujer
Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEM)
Comité Beijing
Consejo de Mujeres Mayas de desarrollo integral
Convergencia política
Fundaguatemala
Grupo Guatemalteco de Mujeres
Mujer vamos adelante
Mujeres en Solidaridad
Red de Acoso Sexual
Sector Mujeres de Asamblea y Sociedad
Tierra Viva
Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG)

El Salvador

Cemujer, Centro de Estudios de la Mujer
 Concertación de Mujeres
 Instituto de investigación, capacitación y desarrollo de la Mujer (IMU)
 Movimiento Salvadoreño de Mujeres (MSM)
 Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes
 Mujeres por la Dignidad y la Vida, Las Dignas
 Organización de Mujeres Salvadoreñas (ORNUSA)

Honduras

Centro de Estudio de la Mujer, Honduras (CEMH)
 Centro de Derechos de Mujeres (CDM)
 Convergencia
 Centro de Estudios de la Mujer
 Enlace de Mujeres Negras
 Organización de Mujeres Universitarias
 Visitación Padilla

Organizaciones mixtas**Guatemala**

CEIBA, Amigos de la Tierra
 Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad
 Coordinadora Nacional Campesina (CNOC)
 Centro de Acción Legal de los Derechos Humanos (CALDH)
 Fundamaya
 Fundación Sindical de Trabajadores de la Alimentación y la Agroindustria
 SOLAR

El Salvador

Asociación para la Salud y el Servicio Intercomunal en El Salvador (APSIÉS)
 Asociación de Federación de Sindicatos (FEASIDES)
 Asociación Salvadoreña para la Conservación del Medio Ambiente (ASAGMA)
 CESTA, Amigos de la Tierra
 Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria (CONFRAS)
 Fundación para el Desarrollo (FUNDE)
 Unidad Nacional Ecológica (UNES)

Honduras

Centro de Investigación para la Defensa y Promoción de derechos humanos
 Confederación de Organizaciones Campesinas de Honduras
 Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH)
 Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo Vida
 Madre Tierra, Amigos de la Tierra
 MOPAWI
 Vía Campesina

ANEXO 3**Legislación y otros documentos consultados****1. Leyes y políticas de Canadá**

Acto Constitucional de 1867.

<http://laws.justice.gc.ca/en/const/index.html>

Acto sobre Acceso a la Información, 1980-81-82-83-, c.111, Sch. I "1".

<http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/index.html>

Acto sobre la Administración Financiera, R.S. 1985, c. F-11
<http://laws.justice.gc.ca/en/F-11/index.html>

Acto sobre Archivos Nacionales, R.S. 1985, c. 1 (3rd Supp.)
<http://laws.justice.gc.ca/en/N-2.5/index.html>

Acto sobre el Auditor General, R.S. 1985, c. A-17
<http://laws.justice.gc.ca/en/A-17/index.html>

Acto sobre la Biblioteca Nacional, R.S. 1985, c. N-12
<http://laws.justice.gc.ca/en/N-12/index.html>

Acto sobre Datos Personales y Documentos Electrónicos, 2000, c. 5.
<http://laws.justice.gc.ca/en/P-8.6/index.html>

Acto sobre Estadísticas, R.S., c. N-11, s. 1.
<http://laws.justice.gc.ca/en/S-19/index.html>

Acto de Instrumentos Estatutarios, R.S. 1985, c. S-22
<http://laws.justice.gc.ca/en/S-22/index.html>

Acto sobre Lenguas Oficiales, R.S. 1985, c. 31 (4th Supp.)
<http://laws.justice.gc.ca/en/O-3.01/index.html>

Acto sobre Privacidad y Protección de Datos, 1980 -81-82-83-, c.111,
 Sch. II "I".<http://laws.justice.gc.ca/en/P-21/index.html>

Acto sobre Publicaciones y Estatutos, R.S. , c. P-40, s.1.
<http://laws.justice.gc.ca/en/S-21/index.html>

Acto sobre la Seguridad de la Información, R.S. 1985, c. O-5, s.1;
 2001, c.41, s.25.

<http://laws.justice.gc.ca/en/O-5/index.html>

Auditoría y Evaluación en los Departamentos Federales Canadienses,
 TBS, 1993.

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TB_h4/evaluation_e.asp

Charter Canadiense de Derechos y Libertades de 1982.

<http://laws.justice.gc.ca/en/const/index.html>

Guía para la Colección de Información Personal, TBS, 1993

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_2-1_e.asp

Guía para la Integración de Bases de datos, TBS, 1993

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_5-1_e.asp

Guía para la Retención y Disposición de Información Personal,
 TBS, 1993

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_128/CHAP2_3-1_e.asp

Iniciativa de Gobierno en Línea

http://www.gol-ged.gc.ca/index_e.asp

Política sobre Acceso a Información, TBS, 1993

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_121/chap1_1-1_e.asp

Política sobre la Administración de la Información del Gobierno,
 TBS, 2003

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/TB_GIH/mgih-grdg1_e.asp#eff

Política sobre Comunicaciones, TBS, 2002

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1_e.asP

Política sobre Evaluación, TBS, 2001

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_161/ep-pe1_e.asp

Política sobre el Manejo de Proyectos, TBS, 1994

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_122/chapt2-2-1_e.asp

Política sobre el Monitoreo Activo, TBS, 2001

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/am-sa/am-sa1_e.asp

Política sobre la Seguridad, TBS, 2002

344 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/TBM_12A/gsp-psg1_e.asp

Política sobre la Transferencia de Pagos, TBS, 2000

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_142/ptp1_e.asp

Política sobre el Uso de Redes Electrónicas, TBS, 1998

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/tb_cp/uen1-2_e.asp

2. Leyes y políticas de Costa Rica¹

Constitución Política de 1949.

<http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

¹ Cuando no se indica enlace, si es jurisprudencia puede encontrarse en <http://www.poder-judicial.go.cr/scij>; si es normativa <http://www.pgr.go.cr/scij>.

Declaratoria de interés público del acceso a la red mundial Internet, MICIT, No. 26628 de 1997.

Decreto SINE, Decreto N° 24175-PLAN de 1995.

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 de 2001

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8131.doc>

Ley General de la Administración Pública, No. 6227 de 1978

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/6000/6227.doc>

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428 de 1994.

http://www.cgr.go.cr/lainst/frm_lainst.html

Ley de Planificación Nacional No. 5525, Modificado por la Ley N° 6802 de 1982

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/5000/5525.doc>

Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7135 de 1989

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/7000/7135.doc>

Ley de Defensoría de los Habitantes, No. 7319 de 1992

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/7000/7319.doc>

Ley de Información no Divulgada, No. 7975 de 1999.

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/7000/1-7975.doc>

Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, No. 8220 de 2002

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8220.doc>

Ley del Sistema Nacional de Archivos, No. 7202 de 1990.

Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública, No 14.483 de 2002

Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Decreto No 30058-H-MP-PLAN de 2001.

Reglamento de la Asamblea Legislativa, 1999.
<http://www.racsaco.cr/asamblea/reglamnt/regla000.htm>

Reglamento de la Gaceta, Decreto No 26651-G.

346 Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Decreto Ejecutivo No. 23323 -PLAN de 1994.

Reglamento de la Ley 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos, Nº 24023-C de 1995.

Sala Constitucional, fallo sobre acceso a la información pública, Informe anual del FMI sobre Costa Rica, Exp. 02-000808-0007 -CO del 2 de abril del 2002.

Sistema Nacional de Evaluación (Guía) <ftp://ftp.mideplan.go.cr/sine/sifol.doc>

3. Leyes y políticas de Nicaragua

Acuerdo Presidencial de Creación de Comités de Seguimiento y Evaluación, No.91-99 de 1999.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Acuerdo Ministerial Metodologías, Herramientas, Normas Definidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la Ejecución del Presupuesto General de la República, No. 32-2001 de 2001
http://www.hacienda.gob.ni/archivos/index_estructura_com.html

Constitución Política / 1987.

<http://www.asamblea.gob.ni>

CONICYT, Página Web, Nicaragua:

<http://www.conicyt.gob.ni/proyectos.htm>

Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Participación Ciudadana (CNPC), No. 17-2001 2001.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Decreto de Creación del Consejo Nacional de Planificación Económica Social, 15-99 de 1999.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 743 de 1981.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

347

Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica, No. 1,490 de 1984.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Decreto Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo, 124-99 de 1999

<http://www.vicepresidencia.gob.ni>

Ley de Organización Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, No. 290 de 1998.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de Amparo, No. 49 de 1988.

348 <http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de la Dirección de Informática Del Ministerio de Planificación, Decreto No. 1,273 de 1983.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes, No. 269 de 1997.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del Pueblo, Decreto No. 625 de 1980.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, No. 212 de 1996

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de Reforma y Adiciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Área Propiedad del Pueblo, No. 361 de 2001.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo, No. 350 de 2000.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley del Régimen Presupuestario, No. 51 de 1988.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua, No. 162 de 1993.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Normas Técnicas de Control Interno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

http://www.hacienda.gob.ni/archivos/index_estructura_com.html

Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. 2001. Grupo promotor de la ley de participación ciudadana. CDC y otras organizaciones. Bajo el Auspicio de la Embajada de Suiza.

Reglamento del Diario Oficial la Gaceta, No. 31-2002 de 2002.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Decreto No. 71-98 de 1998.

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Reformas y Adiciones a la “Ley del Régimen Presupuestario,”
No. 136 de 1991

<http://www.asamblea.gob.ni/>

Regulación y Funcionamiento del Archivo General de la Nación de
1959.

SIGFA

http://www.hacienda.gob.ni/sigfa/sin_frames/index_sf.htm