

## LA CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE COSTA RICA

Carolina Carazo Barrantes\*  
carolina.carazo@gmail.com

Fecha de recibido: 22 de junio 2006 / Fecha de aceptación: 04 de setiembre 2006

### Resumen

*Esta investigación estudia la cultura de acceso a la información en las instituciones públicas costarricenses, por iniciativa propia, y cómo el Estado responden a estas solicitudes. El estudio permite concluir que, a pesar de que el derecho de acceso a la información de interés público es un derecho reconocido por nuestra legislación, en la práctica, todavía no es fácil ejercerlo en nuestro país. Se demuestra que Costa Rica es un país con déficit en rendición de cuentas y acceso a la información, sino también en cultura digital, la que podría facilitar una efectiva transparencia por parte de la administración pública.*

**Palabras clave:** Acceso a la información, instituciones públicas, rendición de cuentas, transparencia, gobernabilidad, cultura digital

### Abstract

*This investigation studies access to information in the Costa Rican public institutions, give the citizens at own initiative (by providing information) and how they respond to requests for information.*

*It concludes that, although the right of access to information of public interest is recognized by Costa Rican legislation, it is still not easy to exert it. Costa Rica is a country with a deficit in accountability and access to information, and also in digital culture, which could facilitate an effective transparency on the part of the public administration.*

**Keywords:** Access to information, public administration, openness, accountability, governance, transparency, digital culture

### Résumé

*Cette recherche étudie l'accès à l'information dans les institutions publiques costariciennes, par initiative particulière et quelle est la réponse de l'Etat à cette demande. La recherche permet de déterminer que malgré que l'accès à l'information d'intérêt public est un droit reconnu dans nos lois, dans la pratique il n'est pas facile de l'exercer dans notre pays. Il est démontré aussi, que le Costa Rica est un pays en déficit de rendement de comptes et d'accès à l'information, mais aussi en culture digitale qui pourrait faciliter une transparence effective de l'administration publique.*

**Mots clés:** Accès à l'information, institutions publiques, rendement de comptes, gouvernabilité, culture digitale.

---

\* Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica.

## Introducción

En una democracia, el Estado no es más que el representante de sus habitantes, quienes le han delegado el manejo de los asuntos públicos. Los gobernantes son tan solo depositarios de la autoridad y deben rendir siempre cuentas de sus actos.

Hasta hace poco tiempo, un sistema electoral saludable y transparente era indicador suficiente de la calidad de una democracia. Sin embargo, en la actualidad hay mayor conciencia de que las elecciones no obligan a los funcionarios públicos a someterse al escrutinio público y de que somos una sociedad con déficit en materia de rendición de cuentas.

El acceso real a la información en poder del Estado es uno de los requisitos fundamentales para que funcione cualquier democracia y uno de los pilares de la rendición de cuentas. El Estado tiene el deber de informar a los ciudadanos y estos últimos también tienen el derecho de obtener la información en poder del Estado.

Más aún, al opinar que “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1985), la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que el acceso a la información en poder del Estado constituye un derecho fundamental de los individuos. Solo así se puede tener un efectivo sistema de rendición de cuentas en el que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno.

De esta manera, el acceso a la información en poder del Estado se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana que hace más transparente la función pública y que asegura una ciudadanía más participativa con un mayor control sobre sus derechos políticos.

Como bien señala el documento *Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], 2005) en su apartado sobre rendición de cuentas:

*“No se trata solo de garantizar de manera absoluta el acceso a la información de interés público, sino, también, de trabajar para que los datos que se consulten tengan información que sea de utilidad para los habitantes al momento*

*de querer ejercer control e incidir en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas”*. (pág. 107).

Así, el acceso a la información no solo es un derecho humano, también es una condición para una participación informada en los asuntos públicos en una democracia.

No cabe duda, además, de que el gobierno abierto y transparente también es una condición para prevenir y revelar prácticas corruptas y mala administración.

Durante las últimas décadas, la cantidad de iniciativas que obligan a las autoridades a dar acceso al público a sus registros se ha incrementado de una docena a más de 50 en el mundo. Todos los continentes han sido testigos de la adopción de por lo menos un par de estas iniciativas (Krabbe, 2005).

Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) son herramientas muy efectivas para incrementar el acceso y la disponibilidad de la información que detentan las instituciones públicas. La Internet es, por supuesto, un claro ejemplo: gracias a la red se puede obtener acceso a la información mucho más rápidamente y en mayores cantidades que hace tan solo unos años. Sin embargo, la tecnología por sí sola no crea transparencia, solo las condiciones para aumentar los niveles de esta. (Tampoco está la tecnología exenta de retos. Krabbe (2005) señala, por una parte, la necesidad de que los datos personales sean archivados y utilizados de una manera segura y de que se creen sistemas y procedimientos especiales para protegerlos; y por otra parte, las implicaciones que tiene la brecha digital, sobre todo en países en vías de desarrollo, en el tema de acceso a la información).

Está claro entonces que la apertura y el acceso a la información son medidas que las autoridades deben tomar para que los asuntos públicos sean transparentes. Para Krabbe (2005) estas medidas incluyen:

- proveer acceso, *por iniciativa propia*, a la información que tienen
- proveer acceso, *en respuesta a una solicitud*, a la información que tienen

- participación del ciudadano a través de audiencias, reuniones abiertas y campañas
- participación del ciudadano en la formulación e implementación de políticas públicas a través de su participación en comités relevantes y juntas, por ejemplo.

En una coyuntura de importantes denuncias de actos de corrupción y de desencanto con la clase gobernante y los políticos en general, esta investigación estudia la cultura de acceso a la información en las instituciones públicas costarricenses. En este primer esfuerzo, nos concentramos en estudiar cuánto acceso a la información ofrecen las instituciones públicas, *por iniciativa propia*, y cómo responden a *solicitudes de acceso* a la información.

Para medir el grado de transparencia *por iniciativa propia*, y tomando en cuenta lo dicho anteriormente en torno a las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la Internet, se analizaron los sitios web de 27 instituciones públicas (ministerios e instituciones descentralizadas, Anexo 1) para determinar qué tipo y cuánta información estatal de interés público (como presupuestos, salarios e informes de labores) estaban disponibles en ese medio.

Para medir el grado de transparencia *en respuesta a una solicitud* se planteó una lista de 6 peticiones de información estatal de interés público (Anexo 2) y se envió a las mismas instituciones públicas. Aquí es importante señalar que la petitoria la hizo la investigadora en su carácter de periodista y desde un medio de comunicación de trayectoria (el periódico *El Financiero*). Está claro que se trata de un acceso “privilegiado” y no equivale, de ninguna manera, a una solicitud realizada por un ciudadano común. No obstante, se consideró que por tratarse del primer estudio de este tipo en Costa Rica, los hallazgos constituirán un interesante punto de partida para investigar, en el futuro, el acceso real que puedan tener ciudadanos comunes a la información estatal de interés público.

## Antecedentes

La Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoció la libertad de información

como un derecho humano fundamental desde la primera sesión de la Asamblea General en 1946. No obstante, fue la Declaración Universal de Derechos Humanos la que, en 1948, se convirtió en el primer instrumento de derechos humanos en garantizar la libertad de información en términos de investigar, recibir y difundir información. El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En la actualidad, hay numerosas disposiciones internacionales sobre el tema. El PNUD y la FLACSO (2005) señalan la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión; la Carta Democrática Interamericana; resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) que vinculan el derecho de información con el fortalecimiento de la democracia; informes y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir de los Informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Pero el acceso a la información estatal de interés público no es solo un derecho humano, también es un derecho constitucional. La Constitución Política establece en su Artículo 30 que “se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”.

En este sentido, también son de interés los artículos constitucionales 11 y 27. El artículo 11 dice que “los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad” y, en su párrafo segundo que: “La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

El artículo 27, por su parte, se refiere a la libertad de petición ante cualquier funcionario

público o entidad oficial y el derecho a obtener una pronta resolución.

La Sala Constitucional también se ha manifestado, en varios votos, en defensa del derecho de acceso a la información. Entre ellos:

*“El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, a la vez, es un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana”. (Sala Constitucional, Voto 3074-02)*

*“En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda actuación o función administrativa. Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes público—están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional artículo 11 de la Constitución Política”. (Sala Constitucional, Voto 2120-03)*

Por supuesto que, además, existe un gran número de disposiciones legales (leyes, códigos y reglamentos) que regulan diferentes aspectos del derecho de acceso a la información (Córdoba, 2004).

## Red de transparencia

Además del marco jurídico que regula el derecho de acceso a la información, desde noviembre del 2004 existe una iniciativa que procura instaurar la práctica de divulgación de información de interés público en poder de las instituciones del Estado. Se trata de la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría propuso la red como una herramienta para facilitar a los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos a través de su publicación en Internet.

Por medio de esta, las instituciones ponen a la disposición de los ciudadanos información estatal de interés público como por ejemplo presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios y proyectos.

En la exposición de sus objetivos, la red hace eco de las metas del movimiento de acceso a la información:

*“La Red pretende: garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción” (Defensoría de los Habitantes, 2006)*

La meta de la Defensoría es que todas las instituciones del sector público costarricense formen parte de la red; sin embargo, por el momento solo 20 instituciones la conforman, incluyendo 5 municipalidades. (Anexo 3)

Para unirse a la Red se requiere: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional.

## Acceso a la información por iniciativa propia: las páginas institucionales en Internet

Con el fin de determinar si las instituciones estatales proveen acceso a la información por iniciativa propia y si sus páginas en Internet son verdaderos portales de acceso, se analizaron los sitios de 16 ministerios y 11 instituciones descentralizadas (Anexo 1). La investigación contempla 17 ministerios, incluyendo el de la Presidencia. Sin embargo, no se analizó un sitio en Internet correspondiente a este ministerio por no contar

con uno propio, sino el del Gobierno [www.go.cr](http://www.go.cr)) y el de la Casa Presidencial ([www.casapres.go.cr](http://www.casapres.go.cr)). Todas las páginas se estudiaron entre el 3 y el 8 de marzo del 2006.

Se estudió si las páginas incluían:

- mapa de sitio (una página que guíe al usuario en torno a los contenidos del sitio; los mapas hacen las páginas más comprensibles y transparentes)
- memorias, informes de labores o rendición de cuentas del ministro o jerarca

- información sobre administración de recursos de la institución (presupuesto; salarios y adquisiciones, contratos y licitaciones)
- información de contacto

**Mapa de sitio:**

De los 27 sitios web analizados, 14 sí incluían esta herramienta y 13 no lo hacían. Este es un indicador relativamente bueno; sin embargo, puede ser atribuible en mayor medida a que se trata de una práctica común en la construcción de sitios en Internet más que a una cultura de acceso a la información.

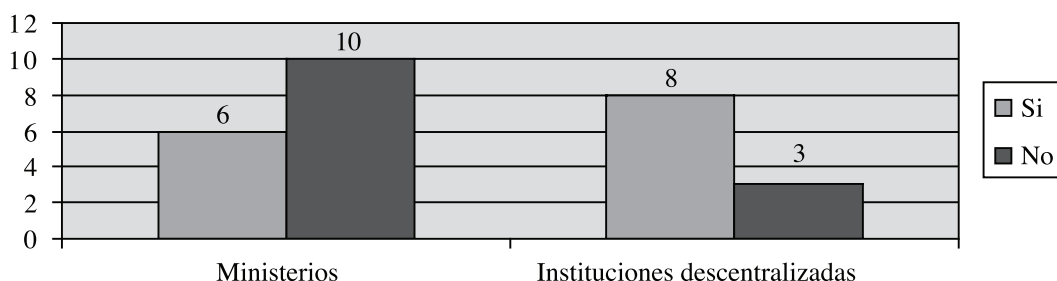


Figura 1. Páginas en internet que incluyen "mapa de sitio."

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de 27 sitios web de gobierno, 3-8 marzo, 2006.

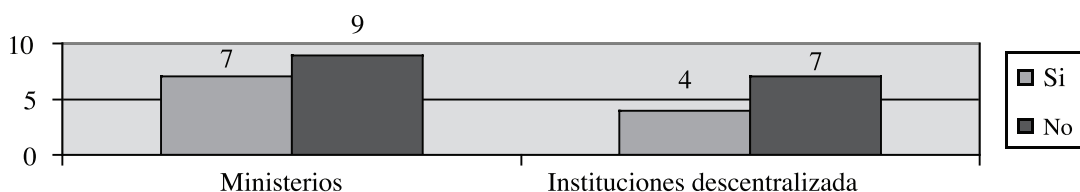


Figura 2. Páginas en internet que incluyen informe de labores.

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de 27 sitios web de gobierno, 3-8 marzo, 2006.

Más interesante resulta analizar esta categoría diferenciando a los ministerios de las instituciones descentralizadas: solo el 37.5 por ciento de las páginas ministeriales analizadas incluían mapa de sitio, mientras que en las instituciones autónomas el porcentaje sube a 73 por ciento. La Figura 1 muestra claramente cómo la tendencia a incluir los mapas de sitio en sus páginas es inversa en los dos tipos de instituciones.

**Informe de labores**

También buscamos si las páginas de las instituciones gubernamentales incluían memorias, informes de labores o algún apartado de rendición de cuentas. El 43.7 por ciento de las páginas ministeriales incluía por lo menos un informe de labores, mientras que tan solo el 36 por ciento de las páginas de las instituciones descentralizadas lo hacía (figura 2).

Nuevamente, todas las instituciones descentralizadas que incluyeron este apartado forman parte de la Red de transparencia, aunque no todas las que están en la red lo incluyeron. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA) está en la red y no tiene informe; el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no tiene un informe de labores en línea pero sí están a disposición las actas del Tribunal. El caso de la Defensoría de los Habitantes es particular puesto que sí tiene un informe en línea (el del año 2003); sin embargo, el enlace no servía durante el período en estudio. Además, como gestora de la Red, se esperaba que tuviera todos los informes de labores desde su creación en línea. El que tan solo cuatro de cada diez sitios web del gobierno tengan un informe

de labores en línea (un documento que tienen que presentar anualmente todos los ministerios y las instituciones descentralizadas) es una prueba contundente de nuestro déficit en materia de rendición de cuentas y acceso a la información.

### Información sobre administración de recursos de la institución

En esta categoría nos referimos a información sobre el presupuesto de la institución, los salarios de los funcionarios públicos que ahí trabajan e información sobre adquisiciones, licitaciones y contratos (figura 3).

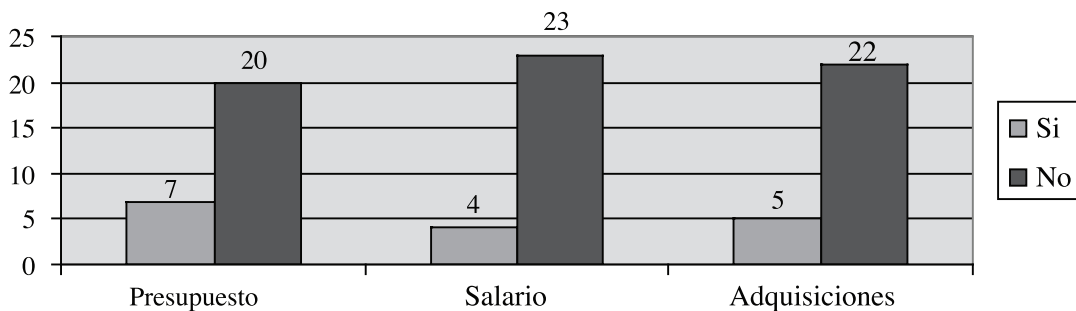


Figura 3. Páginas en internet que incluyen información sobre administración de recursos.

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de 27 sitios web de gobierno, 3-8 marzo, 2006.

Es interesante resaltar que ninguno de los ministerios estudiados divulga esta información en su página web (ninguna de las tres categorías). Las instituciones cuyas páginas en Internet sí divulgan información sobre la administración de sus recursos son todas descentralizadas y todas ellas son parte de la Red de Transparencia. Además, al igual que los ministerios, ninguno de los cuales forma parte de la Red, las instituciones que no forman parte de este esfuerzo tampoco divulgan datos sobre administración de recursos.

Las únicas dos instituciones que, en el período de estudio, tenían las tres categorías de información (presupuesto, salarios y adquisiciones) en línea y accesibles fueron la Defensoría de los Habitantes (DHR) y el TSE. El AyA también

tenía las tres categorías de información en línea; sin embargo, durante la semana en estudio (e incluso 10 días después), ninguno de los enlaces a la información sobre presupuesto funcionaba.

Otras instituciones descentralizadas que también forman parte de la Red y cuyas páginas se estudiaron son: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Poder Judicial y la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE). A pesar de ser parte de la Red Interinstitucional de Transparencia, estos organismos no tenían las tres categorías de información en línea y accesible. El ICE tenía una descripción de la escala salarial, mas no los salarios; el IFAM y el Poder Judicial solo tenían información sobre los presupuestos



de sus instituciones y RECOPE tiene un enlace al diario oficial *La Gaceta* para acceder a la información sobre licitaciones, adquisiciones y contratos; este enlace solo funciona si uno está suscrito (y paga) a dicho medio.

Vale la pena mencionar el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). El MOPT tiene un sitio web general ([www.mopt.go.cr](http://www.mopt.go.cr)) con enlaces a noticias, información de contacto y opción de búsqueda, entre otros. Además, esta página tiene enlaces al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), al Consejo de Transporte Público (CTP), a la Dirección General de Aviación Civil (CETAC), al Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y al Consejo Nacional de Concesiones (CNC). Si bien la página principal del Ministerio no tiene información sobre la administración de recursos, la página del CONAVI –institución que forma parte de la Red de Transparencia– sí tiene información detallada sobre presupuestos y licitaciones, adquisiciones y contratos, no así de salarios.

### Información de contacto

Consideramos importante también analizar la información de contacto que se encuentra en las páginas institucionales de gobierno. Si el sitio no tiene información estatal de interés público, ¿identifica por lo menos a los funcionarios que ahí trabajan y provee su correo electrónico o número telefónico para comunicarse con estos?

¿Tiene una lista o directorio de teléfonos o correos por departamentos u oficinas, o simplemente da el número de la central telefónica o un correo institucional? Encontramos un amplio rango de posibilidades que se resumen en el Cuadro 1.

Partimos del supuesto de que el ideal en relación con el tema que nos ocupa es publicar números telefónicos y correos electrónicos con la identidad del funcionario al que pertenecen, o “directos”. Una central telefónica o un correo institucional no permiten la misma calidad de acceso a la información, por lo menos en cuanto a simplificación y tiempo de respuesta.

De las 27 páginas institucionales estudiadas, solo seis incluían tanto números telefónicos como correos electrónicos identificados por departamento y nombre del funcionario(a), es decir, el 22 por ciento. Siempre en el análisis de estas dos opciones deseadas, cuatro páginas incluyeron solo los teléfonos con nombres de funcionarios y dos páginas solo con los correos directos de los funcionarios.

En el lado opuesto de la balanza, cuatro instituciones (ministerios de Cultura, Hacienda y Vivienda y el Instituto Costarricense de Turismo [ICT]) solo tienen un formulario de contacto a disposición en su página en Internet; el ministerio de Trabajo solo tiene el número de su central telefónica y el ministerio de Salud y el ICE tienen un formulario de contacto, una dirección de correo institucional y la central telefónica.

Cuadro 1

Información de contacto en páginas en Internet

Institución	Formulario contacto	Un correo Institución	Central telefónica.	Tel. por Depto.	Correos por depto	Tels con nombre <sup>(1)</sup>	Correos con nombre <sup>(1)</sup>
Ministerio de Agricultura y Ganadería						x	x
Ministerio de Ambiente y Energía					x		
Ministerio de Ciencia y Tecnología		x	x			x	x
Ministerio de Comercio Exterior						x	x
Ministerio de Cultura	x						

Cuadro 1 (cont.)

## Información de contacto en páginas en Internet

Institución	Formulario contacto	Un correo Institución	Central telefónica.	Tel. por Depto	Correos por depto	Tels con nombre <sup>(1)</sup>	Correos con nombre <sup>(1)</sup>
Ministerio de Economía						x	x
Ministerio de Educación						x	
Ministerio de Gobernación y Seguridad	x		x	x			
Ministerio de Hacienda	x						
Ministerio de Justicia				x			
Ministerio de Obras Públicas y Transportes				x		x <sup>(2)</sup>	
Ministerio de Relaciones Exteriores			x		x		
Ministerio de Salud	x	x	x				
Ministerio de Trabajo			x				
Ministerio de Vivienda	x						
Instituto Costarricense de Turismo	x						
Instituto Costarricense de Electricidad	x	x	x				
Acueductos y Alcantarillados				x			
Caja Costarricense de Seguro Social							x
Defensoría de los Habitantes	x					x	
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	x					x	x
Instituto Nacional de Aprendizaje				x			x
Instituto Nacional de Seguros						x	x
Patronato Nacional de la Infancia		x		x			
Poder Judicial		x		x	x		
Refinería Costarricense de Petróleo	x					x	
Tribunal Supremo de Elecciones		x	x				x

(1) Ordenados por departamento

(2) Solo 5 números de teléfono con nombres

Fuente: Elaboración propia con base en análisis de 27 sitios web de gobierno, 3-8 marzo, 2006.



## Acceso a la información en respuesta a una solicitud

Quedó establecido que los sitios web de las instituciones estatales, con muy pocas excepciones, no son portales de acceso a la información de interés público, sino que sirven, sobre todo, para tener presencia y dar a la ciudadanía información muy general sobre la institución, sus funciones y los servicios que ofrece.

Nos propusimos evaluar, entonces, las respuestas de esas mismas instituciones a solicitudes específicas de acceso a información sobre asuntos de interés público. Como se explicó anteriormente, el estudio no se abocó a medir el acceso que tienen los ciudadanos comunes a dicha información, sino que, por tratarse de la primera investigación de su género en el país, se consideró pertinente hacer este primer ejercicio desde los medios de comunicación. Así, las solicitudes de información fueron realizadas por la autora del estudio en su calidad de periodista y a nombre del semanario *El Financiero*.

Se envió a los jefes de las oficinas de prensa de las instituciones estudiadas un correo electrónico (desde una dirección electrónica de *El Financiero*) que les pedía la siguiente información para “un estudio comparativo de entidades públicas” que estaba preparando *El Financiero*:

- Presupuesto 2006
- Planilla diciembre 2005
- Lista de los 10 salarios más altos de la institución en diciembre 2005 (con el monto y el cargo del funcionario o funcionaria)
- IV informe trimestral de adquisiciones enviado a la Contraloría en el 2005
- 10 últimos pagos mayores a \$10.000.000 del 2005 con:
  - beneficiario del pago
  - monto
  - concepto
  - fecha
- Último informe de labores del jerarca

## Nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC)

El primer hallazgo es que, más de diez años después de que se generalizara el uso del correo electrónico en el país –con la entrada de Radiográfica Costarricense S.A., (RACSA) en 1994–, no se puede decir que las instituciones públicas hayan entrado en la era digital.

Por una parte, si bien es cierto que todas tienen sus páginas en Internet y sus cuentas de correo institucionales, encontramos casos en que, alegando el pésimo funcionamiento del correo de la institución, los funcionarios prefirieron que se les enviara la solicitud de información a sus cuentas de correo privadas y gratuitas como las de Yahoo o Hotmail, e incluso algunos pidieron que se les enviara la solicitud por fax y no por correo electrónico.

Por otra parte, cuando se les llamó una semana después del primer envío, más de una tercera parte de los destinatarios alegaron no haber recibido el primer correo: “No lo recibí”, “No me llegó”, “¿Puede volver a enviarlo?”, incluso en casos en que la investigadora había recibido confirmación de lectura de parte del destinatario. En ninguno de estos casos había recibido la investigadora notificación automática de que el correo no pudo ser enviado. La Figura 4 es reveladora en este sentido: 18 instituciones recibieron la primera solicitud y le dieron trámite (esto no significa que contestaran, como veremos más adelante); a siete se les envió por segunda vez luego de que la respuesta a nuestra llamada de seguimiento fuera el “No lo recibí” y a tres instituciones hubo que enviarle la solicitud en tres oportunidades (después de múltiples llamadas telefónicas, por supuesto).

El envío de las solicitudes de acceso a la información por la vía del correo electrónico también reveló un desconocimiento de las “reglas” que rigen el uso de esta herramienta. En algunos casos, las razones por las que se nos dijo que el primer correo no había sido recibido eran del tipo: “andaba de gira”, “estaba de vacaciones”, “estuve incapacitado”, “estuve fuera de la oficina”. En ninguno de esos casos recibimos una respuesta automática de la cuenta de correo de la persona que dijera algo así como: “Estaré fuera de la oficina de tal fecha a tal otra. Si su solicitud es urgente, sírvase comunicarse con fulanita a su correo electrónico o teléfono tal”.

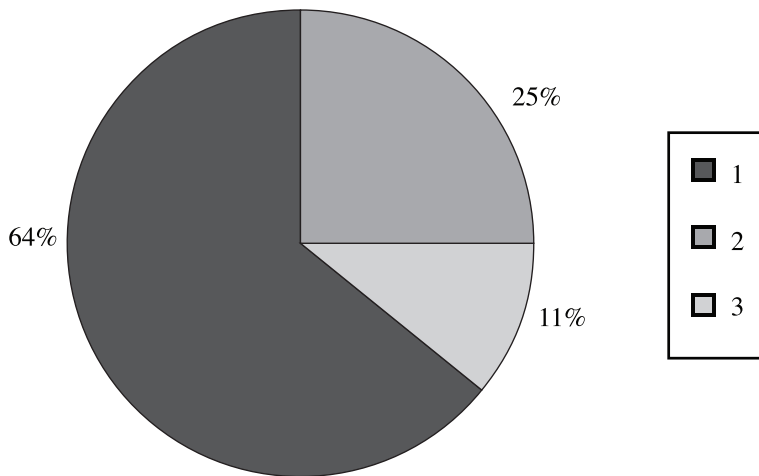


Figura 4. Cantidad de veces que se envió solicitud de información.

Fuente: Elaboración propia.

De los 28 envíos realizados, a pesar de que la solicitud de información pedía confirmar el recibo del correo, solo ocho lo hicieron con correos del tipo: “hemos recibido su solicitud y procederemos a tramitarla de inmediato”. Sin embargo, de estas ocho instituciones, solo el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el TSE enviaron la información completa y satisfactoriamente antes de los diez días hábiles que establece la ley (artículo 27 de la Constitución

Política y artículo 32 de la Ley de Jurisdicción Constitucional) y en respuesta a la primera solicitud de acceso a la información (el INA dos días después de solicitada –fue la primera institución en responder– y el TSE exactamente a los diez días hábiles). Como se verá en la Figura 5, otras instituciones también contestaron dentro de los diez días hábiles; sin embargo, no lo hicieron en respuesta al primer correo que se envió solicitando la información el 24 de enero del 2006.

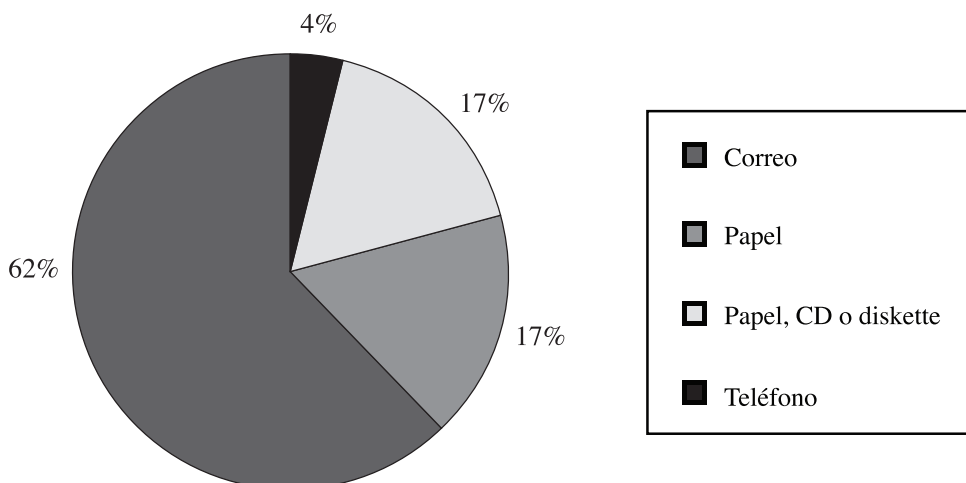


Fig. 5. Soporte de envío de información solicitada.

Nota: Con base e instituciones que contestaron. Fuente: Elaboración propia.

Es interesante señalar que precisamente en los días en que se pidió la información (24 de enero del 2006) y siguientes, el presidente ejecutivo del INA, don Róger Carvajal, era noticia porque se denunciaba que el presidente Abel Pacheco y la vicepresidenta y esposa del señor Carvajal, Lineth Saborío, habían tenido injerencia en su nombramiento como gerente de RACSA solo meses antes de terminar su gobierno, mientras que el TSE estaba preparando el día de las elecciones (5 de febrero) y luego realizando el conteo manual de votos.

Otro déficit en materia de TIC se hizo evidente en el soporte de las respuestas: si bien el 61% de las solicitudes de acceso a la información que fueron contestadas lo hicieron por correo electrónico (con apoyo de archivos adjuntos en formatos como Excel y pdf), todavía un 34 por ciento de las instituciones que contestaron lo hicieron en papel (a veces con apoyo de un disco compacto o un diskette). En estos casos, algunas hicieron llegar el sobre a las oficinas de *El Financiero*, otras pidieron que se fuera a recoger a la institución. Una institución brindó algunas de las respuestas por teléfono (por supuesto que la información estaba incompleta).

### Tiempo de respuesta

Catorce instituciones, es decir, el 50 por ciento respondieron dentro de los diez días hábiles que establece la ley. Sin embargo, tres de ellas contestaron enviando una parte de la información solicitada y nunca enviaron el resto. El 30 por ciento de la muestra tardó entre 11 y 20 días para responder (Hacienda, Educación y Ambiente de manera incompleta) y cinco instituciones (casi un 20 por ciento) nunca enviaron lo solicitado. (Figura 6)

Las “justificaciones” para la tardanza estuvieron a la orden del día, sobre todo que era “mucha información y difícil de conseguir” porque no estaba toda en poder del mismo departamento. Además, llama la atención que en la mayoría de las instituciones la solicitud de acceso a esta información de interés público llegó hasta el escritorio del jerarca (ministro o presidente ejecutivo) o de sus colaboradores cercanos para su aprobación. (De esto nos enteramos porque al llamar por teléfono para darle seguimiento a las solicitudes sin respuesta las justificaciones eran del tipo “es que la tiene el Ministro y él está muy ocupado”).

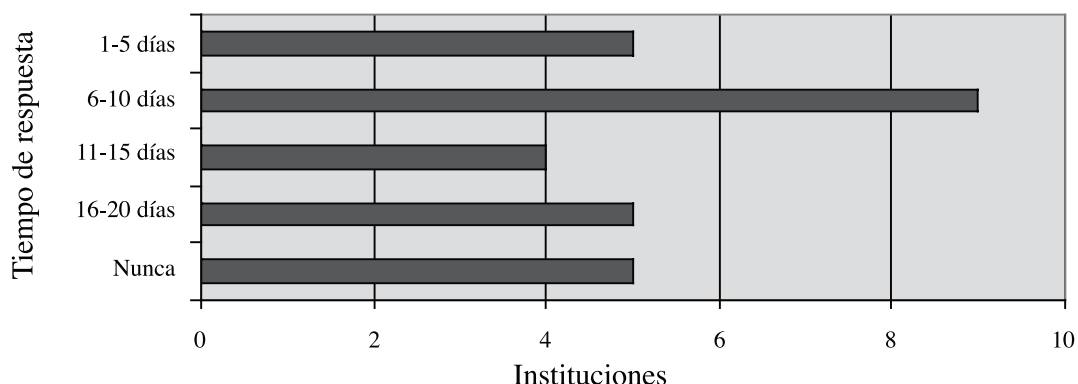


Figura 6. Tiempo de respuesta a solicitud de información (días hábiles).

**Nota:** El tiempo de respuesta se midió desde el momento en que efectivamente recibieron la solicitud hasta el momento en que se recibió por lo menos una parte de la información solicitada. Las instituciones con asterisco (\*) nunca entregaron toda la información solicitada.

1-5 días: INA, IFAM, Poder Judicial, MEIC, MOPT

6-10 días: CCSS\*, Vivienda, INS, TSE, PANI, RECOPE, Trabajo\*, AyA, ICE\*

11-15 días: ICT, Presidencia, Defensoría, Hacienda\*

16-20 días: MICIT, Justicia, MEP\*, MINAE\*, Cultura

Nunca enviaron la información: Salud, MAG, Relaciones Exteriores, Gobernación y Seguridad, COMEX

Fuente: Elaboración propia.

En total, cinco instituciones enviaron la información incompleta y cinco nunca la enviaron, es decir, un 35.7 por ciento de respuestas insatisfactorias o no respuestas. No se puede afirmar categóricamente que este alto índice se deba a una razón u otra. Por las conversaciones que se mantuvieron con los encargados de las oficinas de prensa (a quienes se enviaron las solicitudes), no nos dio la impresión de que se debiera a un deseo de ocultar la información e impedir el acceso a ella, sino más bien a un conjunto de razones, entre las que sobresalen la burocracia y la ineficiencia enmarcadas dentro de una cultura no acostumbrada a la transparencia y la rendición de cuentas.

### Calidad de la información

Los datos del análisis de la calidad de información que recibimos en respuesta a nuestra solicitud se calcularon con base en las 23 instituciones

que sí contestaron, e incluyen a las que lo hicieron de manera incompleta.

Nuestra solicitud pedía el presupuesto del año 2006 y la planilla de diciembre del 2005. Solo nueve de las instituciones (39 por ciento) enviaron el presupuesto completo o un resumen detallado de este. Once enviaron únicamente el monto global y tres no lo enviaron del todo.

En cuanto a la planilla, únicamente dos instituciones (el Ministerio de Vivienda y la Defensoría de los Habitantes) enviaron la planilla del mes completa con cargos de los funcionarios y salarios (la Defensoría incluso envió los nombres de los funcionarios); trece entidades enviaron el monto global correspondiente a la planilla de diciembre del 2005 y ocho aparecen en la Figura 7 como no enviadas. De estas ocho, cinco no enviaron del todo la planilla, dos enviaron solamente la cantidad de funcionarios que trabajan en la institución y una envió un diskette con un archivo para cada funcionario de la institución, por ende, era tal la cantidad de información que la hacía inmanejable.

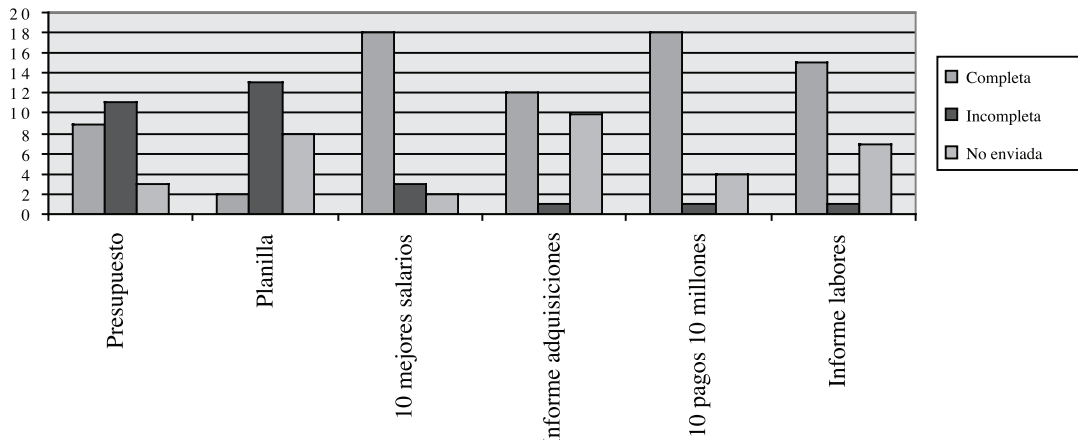


Figura 7. Calidad de información enviada en respuesta a solicitud.

Notas: Con base en instituciones que contestaron.

Presupuesto: Completo: las instituciones que enviaron un resumen del presupuesto o el presupuesto completo Resumen: las instituciones que enviaron un monto global

Planilla: Completo: las instituciones que enviaron la planilla de diciembre del 2005 completa: cargo del funcionario y salario Resumen: las instituciones que enviaron un monto global No enviada: 5 no enviaron del todo la planilla, 2 enviaron solo cantidad de funcionarios, envió un archivo para cada funcionario de la institución (por ende, era tal la cantidad de información que la hacía inmanejable)

Informe de adquisiciones: No enviada: 5 instituciones no enviaron la información aduciendo que la maneja el sistema SIGAF de la Proveduría Nacional del Ministerio de Hacienda

Informe de labores: Completa: 4 instituciones refirieron a su página en Internet

Fuente: Elaboración propia

Las siguientes categorías tuvieron un mejor índice de respuestas satisfactorias o completas: el 78 por ciento de las instituciones envió la lista completa de los diez mejores salarios y la lista completa de los últimos diez pagos superiores a €10 millones y el 65 por ciento envió el informe de labores, incluyendo cuatro que nos refirieron a los informes en sus páginas en Internet.

En cuanto al envío del IV Informe Trimestral de Adquisiciones a la Contraloría General de la República en el 2005, once instituciones lo enviaron y diez no lo hicieron. De estas diez, cinco contestaron que, puesto que el informe se consolida mediante el sistema SIGAF de la Proveduría Nacional del Ministerio de Hacienda, ellos no tenían la información. (El SIGAF es un sistema integrado de información que apoya la gestión administrativa y financiera de todos los ministerios del Gobierno Central, así como las funciones de rectoría y fiscalización que corresponden al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República). Si bien esto es cierto, todas las entidades públicas deberían tener un control de sus adquisiciones en su poder. Además, los ministerios que sí enviaron el informe también son parte del SIGAF y no se valieron de ese hecho para no enviarlo.

Resulta interesante destacar que, en todas las categorías, el índice de respuesta satisfactoria siempre fue superior en las instituciones descentralizadas que en los ministerios. Esto puede deberse en parte a que varias de las entidades descentralizadas estudiadas forman parte de la Red de Transparencia Interinstitucional y por ende tienen los documentos "a la mano" y, ojalá, también algo de cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En resumen, el promedio de respuestas catalogadas como completas fue de 53.62 por ciento, el de respuestas incompletas 21.74 por ciento y el de no envíos 24.64 por ciento. La suma de los promedios de respuestas incompletas y no respuestas asciende a 46.38 por ciento. Pero además, recordemos que estos datos incluyen únicamente a las entidades que enviaron por lo menos una parte de la información; no están tomadas en cuenta las cinco instituciones que nunca contestaron.

## Conclusiones

El derecho de acceso a la información de interés público es un derecho reconocido por numerosas disposiciones internacionales que Costa Rica ha suscrito. Es también un derecho que establece la Constitución de la República y que ha sido protegido por la Sala Constitucional. Lo regula, además, un gran número de disposiciones legales (leyes, códigos y reglamentos). Sin embargo, pareciera que en la práctica todavía no es tan fácil ejercerlo en nuestro país.

Esta investigación se propuso estudiar la cultura de acceso a la información en las instituciones públicas costarricenses procurando determinar si éstas proveen acceso a la información que tienen a) por iniciativa propia y b) en respuesta a una solicitud.

El estudio de las páginas institucionales en Internet permite concluir que no hay una cultura de acceso a la información por iniciativa propia. En su mayoría, las instituciones públicas no ponen al alcance de los ciudadanos información de interés público sobre su quehacer; en muchos casos, ni siquiera un informe de labores, mucho menos documentos sobre la administración que hacen de los recursos públicos como presupuestos, planillas, licitaciones y adquisiciones, entre otros.

Las únicas excepciones las constituyen algunas de las instituciones que forman parte de la Red de Transparencia Interinstitucional de la Defensoría de los Habitantes. Pero ni siquiera en el caso de esas instituciones se puede decir que es una práctica generalizada y uniforme en cuanto a qué información está en línea, cada institución difunde la información que desea.

Los resultados del ejercicio de acceso a la información en respuesta a una solicitud tampoco son positivos. De las 28 entidades a las que se les envió la solicitud, cinco nunca contestaron y el promedio de no respuestas o respuestas incompletas superó el 45 por ciento. Si a esto se le suma lo difícil que resultó recibir la información (al 36 por ciento de las entidades hubo que enviarles la solicitud dos o tres veces, múltiples llamadas para "perseguir" y darle seguimiento a la solicitud, desplazarse a las entidades que respondieron en papel para recoger la información recopilada) y el hecho de que se trató de una solicitud de acceso

de por sí privilegiada (hecha por una periodista en nombre de un reconocido medio de comunicación) no cabe duda que las entidades no pasaron la prueba.

Podemos concluir no solo que somos un país con déficit en rendición de cuentas y acceso a la información, sino también en cultura digital, la que podría facilitar una efectiva transparencia por parte de la administración pública.

El esfuerzo de la Red de Transparencia Interinstitucional de la Defensoría de los Habitantes ha rendido algunos frutos; sin embargo, aun queda mucho camino por recorrer: homogeneizar la información que cada institución participante difunde a través de Internet, ampliar la cantidad de información que está en línea y, por supuesto, multiplicar el número de instituciones que participan en la red hasta que no se hable de una red, sino que sea la norma en todas las instituciones públicas del país.

## Bibliografía

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Córdoba Ortega, J. 2004. La legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública. Un estudio actual. Instituto de Investigaciones Jurídicas. San José 67 p.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 19 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5, párr. 47-48. Anexo A.
- Defensoría de los Habitantes. 2006. Red Interinstitucional de Transparencia. Defensoría de los Habitantes, San José, Costa Rica, 20 de febrero de 2006, <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>.
- Krabbe Boserup, L. 2005. An Introduction to Openness and Access to Information Copenhagen. <http://www.humanrights.dk/upload/application/a99e42a1/accesstoinformation.pdf>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2005). Desafíos de la democracia: una propuesta para Costa Rica. <http://www.nu.or.cr/pnud/docs/democracia.pdf>.
- Sala Constitucional, Voto 3074-02. [http://200.91.68.20/scij/index\\_pj.asp?url=busqueda/jurisprudencia/jur\\_ficha\\_completa\\_sentencia.asp?nBaseDatos=1&nSentencia=1884476](http://200.91.68.20/scij/index_pj.asp?url=busqueda/jurisprudencia/jur_ficha_completa_sentencia.asp?nBaseDatos=1&nSentencia=1884476)
- Sala Constitucional, Voto 2120-03 [http://200.91.68.20/scij/index\\_pj.asp?url=busqueda/jurisprudencia/jur\\_ficha\\_completa\\_sentencia.asp?nBaseDatos=1&nSentencia=226236](http://200.91.68.20/scij/index_pj.asp?url=busqueda/jurisprudencia/jur_ficha_completa_sentencia.asp?nBaseDatos=1&nSentencia=226236)

## Anexo 1

### Lista de instituciones estudiadas

1. Ministerio de Ambiente y Energía	<a href="http://minae.go.cr">minae.go.cr</a>
2. Ministerio de Agricultura y Ganadería	<a href="http://mag.go.cr">mag.go.cr</a>
3. Ministerio de Ciencia y Tecnología	<a href="http://micit.go.cr">micit.go.cr</a>
4. Ministerio de Comercio Exterior	<a href="http://comex.go.cr">comex.go.cr</a>
5. Ministerio de Cultura	<a href="http://mcjdcr.go.cr">mcjdcr.go.cr</a>
6. Ministerio de Educación	<a href="http://mep.go.cr">mep.go.cr</a>
7. Ministerio de Economía, Industria y Comercio	<a href="http://meic.go.cr">meic.go.cr</a>
8. Ministerio de Gobernación y Seguridad	<a href="http://msp.go.cr">msp.go.cr</a>
9. Ministerio de Hacienda	<a href="http://hacienda.go.cr">hacienda.go.cr</a>
10. Ministerio de Justicia	<a href="http://mj.go.cr">mj.go.cr</a>
11. Ministerio de Obras Públicas y Transportes	<a href="http://mopt.go.cr">mopt.go.cr</a>
12. Ministerio de la Presidencia <sup>1</sup>	
13. Ministerio de Relaciones Públicas	<a href="http://rree.go.cr">rree.go.cr</a>
14. Ministerio de Salud	<a href="http://ministeriodesalud.go.cr">ministeriodesalud.go.cr</a>
15. Ministerio de Trabajo	<a href="http://ministrabajo.go.cr">ministrabajo.go.cr</a>
16. Ministerio de Vivienda y Urbanismo	<a href="http://mivah.go.cr">mivah.go.cr</a>
17. Instituto Costarricense de Turismo	<a href="http://visitecostarica.com">visitecostarica.com</a>
18. Acueductos y Alcantarillados (AyA)	<a href="http://aya.go.cr">aya.go.cr</a>
19. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	<a href="http://ccss.sa.cr">ccss.sa.cr</a>
20. Defensoría de los Habitantes	<a href="http://dhr.go.cr">dhr.go.cr</a>
21. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	<a href="http://ice.go.cr">ice.go.cr</a>
22. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	<a href="http://ifam.go.cr">ifam.go.cr</a>
23. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	<a href="http://ina.ac.cr">ina.ac.cr</a>
24. Instituto Nacional de Seguros (INS)	<a href="http://ins-cr.com">ins-cr.com</a>
25. Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	<a href="http://pani.go.cr">pani.go.cr</a>
26. Poder Judicial	<a href="http://poder-judicial.go.cr">poder-judicial.go.cr</a>
27. Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE)	<a href="http://recope.go.cr">recope.go.cr</a>
28. Tribunal Supremo de Elecciones	<a href="http://tse.go.cr">tse.go.cr</a>

<sup>1</sup> No se estudió el sitio en Internet del Ministerio de la Presidencia, pues no hay uno que le corresponda, únicamente [www.go.cr](http://www.go.cr) y [www.casapres.go.cr](http://www.casapres.go.cr) (que son el mismo).



## Anexo 2

### Muestra de correo electrónico enviado a instituciones estudiadas para solicitar acceso a información

Estimada señora,

*El Financiero* está preparando un estudio comparativo de entidades públicas para el cual requiremos de la siguiente información del Ministerio de xxx:

- Presupuesto 2006
- Planilla diciembre 2005
- Lista de los 10 salarios más altos de la institución en diciembre 2005 (con el monto y el cargo del funcionario o funcionaria)
- IV informe trimestral de adquisiciones enviado a la Contraloría en el 2005
- 10 últimos pagos mayores a ¢10.000.000 del 2005 con:
  - beneficiario del pago
  - monto
  - concepto
  - fecha
- Último informe de labores del Ministro

Le agradecemos de antemano su atención a la presente y quedamos a la espera de su pronta respuesta. Por favor confirmar recepción.

**María Pérez Vargas**  
Asistente Dirección/Redacción

**Carolina Carazo**  
Colaboradora 834-0163

*El Financiero*

Central: (506) 247-5555  
Directo: 247-5501  
Fax: 247-5177  
E-mail: mperez@financiero.co.cr

www.capitalfinanciero.com el sitio de información económica de acceso exclusivo para suscriptores de *Capital Financiero.com* y de *El Financiero* con periodicidad de 6 meses y más....

**Anexo 3**

**Instituciones en la Red de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes de la República.**



<p>DHR</p>	<p>ICE</p>	<p>Municipalidad de San José</p>	<p>Poder Judicial</p>	<p>CNREE</p>
<p>Policía Fiscal</p>	<p>AyA</p>	<p>Municipalidad de Curridabat</p>	<p>Conavi</p>	<p>Municipalidad de Escazú</p>
<p>Municipalidad de Belén</p>	<p>Tribunal Supremo de elecciones.</p>	<p>Comisión Nacional de valores</p>	<p>Recope</p>	<p>Comprared.</p>
<p>CNFL</p>	<p>Municipalidad de Santa Ana</p>	<p>IFAM</p>	<p>Colegio Federado de Ingenieros y arquitecto</p>	
<p>Comisión Nacional de Rectores</p>				