

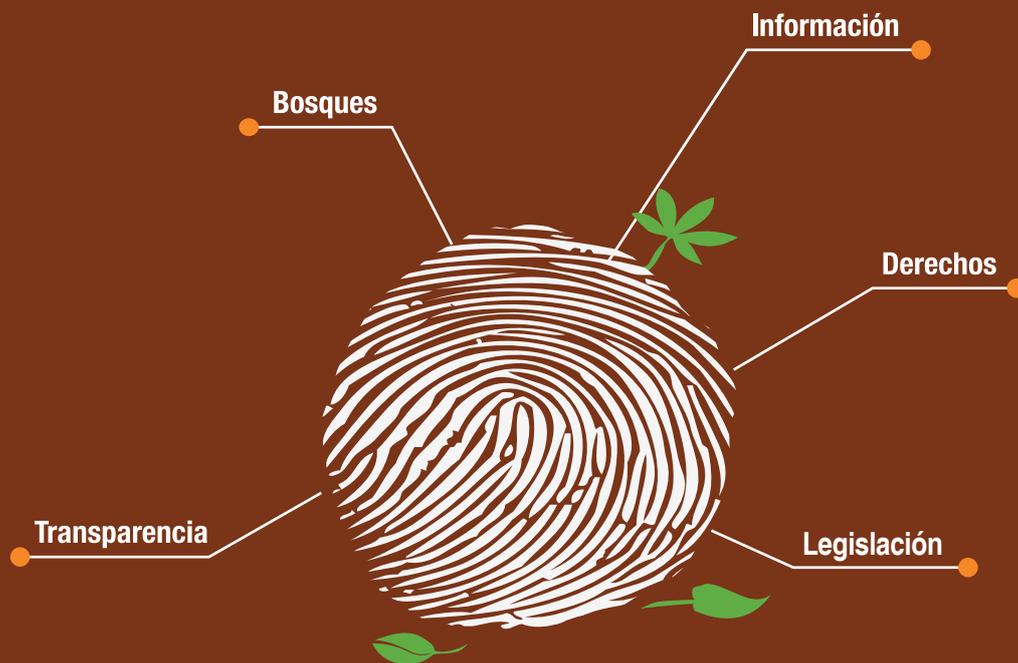
El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.
Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador



Manual para capacitadores en acceso a la información forestal en Ecuador

Daniel Barragán, Carla Cárdenas, Hugo Carrión, Sofía Suárez, Jorge Yépez

2012



Manual para capacitadores en acceso a la información forestal en Ecuador

Autores: Daniel Barragán, Carla Cárdenas, Hugo Carrión, Sofía Suárez y Jorge Yépez

Corrección de textos: María Eugenia Hidalgo

Diseño e ilustración: Mediterraneo Comunicación

Diagramación: Pamela Peña

Citación: Barragán, D., Cárdenas, C., Carrión, H., Suárez, S. y Yépez, J. 2012. *Manual para capacitadores en acceso a la información forestal en Ecuador*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito, Ecuador.

Copyleft: invitamos a reproducir el contenido citando la fuente.

Esta publicación ha sido desarrollada con el apoyo de Grupo Faro y Global Witness. El contenido de este documento es de responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la opinión Grupo Faro ni de Global Witness.

Este material ha sido financiado por el UKaid, del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Sin embargo, las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la política oficial del Departamento.

Derechos de Autor: 000208

G R U P O
faro
Ideas y acción colectiva



global witness



UKaid

from the British people

Índice

INTRODUCCIÓN:	5
Términos básicos de partida	8
1. Gobernanza, transparencia e información: requisitos fundamentales para el desarrollo del sector forestal ecuatoriano	11
1.1 institucionalidad forestal existente	14
1.2 Gestión del Ministerio del Ambiente	17
2. Legislación forestal aplicable	19
3. Introducción al derecho de acceso a la información pública	22
4. ¿Por qué es importante el acceso a la información pública en el tema forestal?	24
5. ¿Qué es la LOTAIP?	26
5.1 ¿Quién puede solicitar información?	27
5.2 Tipo de información a la que se puede acceder	27
5.3 Información reservada y confidencial	29
5.4 ¿Quién garantiza el cumplimiento de la lotaip?	30
5.5 ¿A qué instituciones se puede solicitar información pública?	30
6. ¿Cómo acceder a la información pública?	31
6.1 El procedimiento administrativo de acceso a la información	31
6.1.1 Modelo de solicitud de acceso a la información	33
6.1.2 Ejemplo de solicitud de acceso a la información	34
6.1.3 ¿Dónde puedo solicitar información forestal?	34
6.2 el procedimiento judicial de acceso a la información: ¿qué debo hacer si no se ha respetado mi derecho de acceso a la información?	35
6.2.1 Modelo de acción de acceso a la información pública	37
6.2.2 Ejemplo de una acción de acceso a la información pública	38
6.2.3 Procedimiento de la acción de acceso a la Información Pública	39
6.2.4 Sanciones	41
6.2.5 Casos	42
7. Herramientas para la gestión de información en las instituciones sujetas al cumplimiento de la LOTAIP	44
7.1 Usabilidad de sitios web	45

7.1.1. Importancia de la calidad de la información	47
7.1.2. La calidad de la información web	47
7.1.3. Usabilidad web	48
7.1.4. Beneficios de la usabilidad web	48
7.1.5. Criterios de usabilidad	49
7.2 Organización de archivos del sector público	55
8. Propuesta metodológica de réplica	62
8.1 Consejos generales para los capacitadores	62
8.2 Agendas modelo propuestas	63
8.3 Técnicas de facilitación y capacitación sugeridas	66
Bibliografía	69
Anexo	71
Anexo 1 - Legislación ambiental vigente	

Introducción

El presente manual para capacitadores fue concebido bajo la premisa de contar con personas que colaboren en la promoción del derecho de acceso a la información pública en la multiplicación de espacios de fortalecimiento de capacidades con diferentes públicos, sobre todo de la ciudadanía, para acceder a la información mediante los mecanismos previstos en la normativa legal ecuatoriana, y que difundan las bases legales y procedimientos existentes que se pueden ejercer para lograr conocer lo que ocurre en un sector fundamental para el ambiente como es el forestal. Si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) es conocida por los funcionarios públicos y una pequeña porción de la ciudadanía, se hace necesario contar con más espacios de capacitación y procesos participativos que permitan comprender la necesidad de que la información en el sector forestal siendo un bien público esté a disposición y sea difundida para la ciudadanía.

El presente manual está estructurado en dos tomos: un primer tomo corresponde a la explicación teórica de los distintos temas que se abordan con el fin de sentar una base conceptual amplia y sólida sobre el acceso a la información pública en el sector forestal, así como también un marco metodológico sugerido para fines de réplica; el segundo tomo corresponde a una compilación de material de soporte que permita a los participantes profundizar los distintos temas y servir de fuente de consulta.

El manual se fundamenta en la *Cartilla para el acceso a la información pública sobre el sector forestal ecuatoriano*¹ desarrollada por el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental entre 2011 y 2012, con el aval de la Defensoría del Pueblo del Ecuador. A fin de ser coherentes con esa estructura se ha profundizado cada uno de los temas ahí tratados. Sin embargo, dado que se busca también abordar las obligaciones y sanciones de los funcionarios públicos responsables de entregar información a la ciudadanía, se han añadido dos temas importantes: manejo de archivos y usabilidad de sitios web.



¹ Barragán, D., Cárdenas, C., y Suárez, S. 2012. Cartilla para el acceso a la información pública sobre el sector forestal en el Ecuador. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito, Ecuador.

La intención del manual es que los capacitadores tengan material didáctico de referencia que les permita difundir el derecho de acceso a la información pública a través de talleres y eventos.

A manera de introducción presentamos brevemente la estructura del primer tomo del manual:

- **Gobernanza, transparencia e información:** aborda la importancia de que exista gobernanza, transparencia y acceso a la información para lograr un efectivo desarrollo del sector forestal en el marco de la gestión ambiental del país. Además hace referencia al concepto de gobernanza forestal implementado por el Ministerio del Ambiente que incluye el *sistema de administración y control forestal (SAF)* y sus componentes (sistema de incentivos no económicos, información y sistema de control). Esta sección también incluye información relativa a la institucionalidad existente en el sector (dando relevancia al Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional).
- **Legislación forestal aplicable:** en esta sección se incluye una explicación de las principales normativas y políticas relacionadas con el sector forestal. Se incluyen: Constitución, Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), Agenda de Transformación Productiva, Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable, Ley Forestal, Libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, TULAS, (del Régimen Forestal), y Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

Adicionalmente se incluyen las siguientes normas:

i) procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corte (o tala) de la madera, ii) manejo forestal sustentable, para el aprovechamiento de madera en bosque húmedo, iii) manejo forestal sustentable del bosque seco, iv) aprovechamiento de la madera en bosques cultivados y árboles en sistemas agroforestales, v) manejo sustentable de los bosques andinos, vi) manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de la madera, vii) sistema de regencia forestal, viii) semillas forestales.

- **Derecho de acceso a la información pública:** consiste en una explicación de la importancia del derecho de acceso a la información pública así como una referencia a las disposiciones normativas en donde se contempla este derecho, tanto a nivel nacional como internacional. Entre las principales normas y convenios están:
 - Constitución
 - Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos
- **Importancia del derecho de acceso a la información pública en el tema forestal:** se explica las razones de fondo sobre la importancia de acceder a la información forestal como medio para una mejor gobernanza del sector.

- **Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP):** en esta sección se realiza una descripción de la LOTAIP y se explica quién puede solicitar información, a qué tipo de información se puede acceder, a qué instituciones se la puede solicitar y quién garantiza el acceso.

- **Herramientas de acceso**

- **Mecanismo administrativo:** se refiere al proceso para solicitar información pública; incluye un modelo de solicitud así como el procedimiento a seguir una vez presentada la solicitud. Incluye caso de ejemplo.
- **Mecanismo judicial:** incluye información sobre la “acción de acceso” a la información pública, se incluye un modelo del texto de la misma, el procedimiento que se sigue en la instancia judicial, el procedimiento de apelación, las sanciones y medidas cautelares. Adicionalmente, se incluye dos casos que ejemplifican este mecanismo judicial.

- **Herramientas para la gestión de la información en las entidades públicas:**

- **Páginas web:** hace referencia a la importancia de la calidad de la información en los sitios web, la facilidad de uso de los mismos y los beneficios y criterios de su usabilidad.
 - **Gestión de archivos en el sector público:** realiza una explicación sobre la organización y transferencia de documentación, conservación y protección de documentos, y la regulación de los procesos técnicos y los servicios.
- **Técnicas de facilitación:** incluye un apartado sobre la organización de talleres que incluye agendas modelo, consejos generales para la facilitación en los talleres y una sección en la que se delinearán las técnicas y métodos más adecuados para realizar un taller sobre gobernanza forestal y acceso a la información.

Para el capacitador es importante conocer a fondo los temas de acceso a la información pública y revisar varias técnicas de capacitación que le permitirán cumplir mejor con su trabajo.

Dado que la LOTAIP es genérica, el presente manual puede aplicarse también en cualquier sector de lo público (salud, ambiente, educación, finanzas, etc.).

Los participantes de los talleres tendrán a su disposición la *Cartilla para el acceso a la información pública sobre el sector forestal ecuatoriano*, una herramienta en la que se maneja la información en un lenguaje claro y asequible para la ciudadanía, y con la cual podrán trabajar en talleres de réplica.



Foto Francisco Enríquez

Términos básicos para comenzar

En el presente documento abordaremos la gobernanza forestal y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el marco de la gobernanza ambiental. En este contexto es necesario introducir y estandarizar el significado de algunos términos, para lo cual ponemos a consideración las siguientes definiciones:

Gobernanza: es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. La gobernanza es un concepto neutral que comprende los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias².

Buena gobernanza: se refiere a la asignación y gestión de recursos para responder a los problemas colectivos, se caracteriza por la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho, la eficacia y equidad³.

Gobernanza Ambiental: Conjunto de instituciones, que incluyen normas y valores, comportamientos y modalidades organizativas, a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación con el acceso y uso de los recursos naturales, es decir, las instituciones que median las

² UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document*. Obtenido de <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>

³ *Ibid.*

relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en materia de acceso y aprovechamiento de los recursos naturales⁴.

Gobernanza Forestal: Se refiere a cómo se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, quién es responsable, cómo se ejerce el poder, y cómo se produce la rendición de cuentas. Comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global⁵.

La gobernanza forestal es la forma en que se ejerce el poder y control sobre los recursos del bosque⁶.

Participación: Formar parte de algo. La pregunta para las personas interesadas en las cuestiones de gobierno es si la participación es efectiva. La participación efectiva se produce cuando los miembros del grupo tienen una oportunidad adecuada y equitativa para poner temas en la agenda y expresar sus preferencias sobre el resultado final durante la toma de decisiones. La participación puede ocurrir directamente o a través de representantes legítimos⁷.

Transparencia: se refiere al intercambio de información y a actuar de una manera abierta. La transparencia permite a los interesados reunir información que puede ser crítica para revelar abusos y defender sus intereses.

Los sistemas transparentes tienen procedimientos claros de toma de decisiones y canales abiertos de comunicación entre las partes interesadas y funcionarios, y hace accesible una amplia gama de información⁸.



Muchos tratadistas han debatido acerca de lo que es la gobernanza forestal. Mayor información se la puede encontrar en:

<http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3642.html>

<http://www.bosquesflegt.gov.co/>

<http://www.itto.int/es/tfu/id=2250>

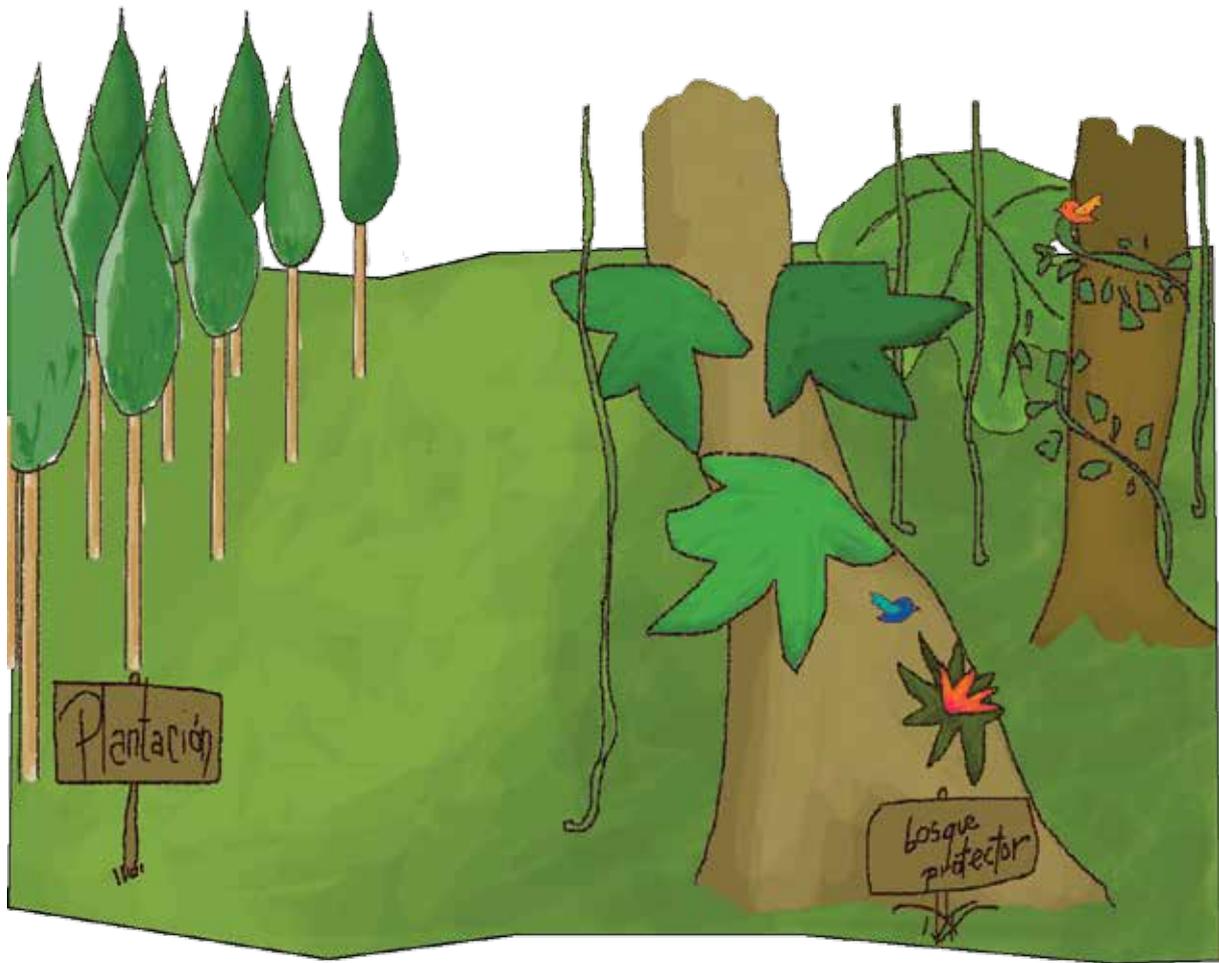
⁴ RIMISP. 2004. Cit. por Mora Alfaro, Jorge y Román, Isabel (2004) *Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica*. IRDC.

⁵ Morrison, Elaine. 2007. *Governance reform and forests*. The Center for International Forestry Research -CIFOR- cit. IIED. Natural Resources Group.

⁶ OIMT (s/f). *Actualidad Forestal Tropical* 17/1.

⁷ UNDP.(1997). *Governance for sustainable human development*. A UNDP policy document. Obtenido de <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>

⁸ *Ibid.*



1. Gobernanza, transparencia e información: requisitos fundamentales para el desarrollo del sector forestal ecuatoriano

Los bosques cumplen un rol fundamental en el mantenimiento y provisión de bienes y servicios ecosistémicos, sobre todo para las comunidades locales que dependen de él. A pesar de su importancia el sector forestal tiene problemas en su gobernanza a nivel global y local.

La gobernanza forestal va relacionada con un proceso bidireccional de información y participación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Esta lógica implica un cambio en la forma de gestionar el estado y pasar de una cultura de información cerrada e inaccesible hacia un estado abierto, democrático e incluyente. Desde la sociedad civil también debe fluir un proceso que facilite el acceso a la información acerca de los bosques hacia el estado y la ciudadanía.

El Ministerio del Ambiente (MAE) define a la gobernanza forestal⁹ como “el *modus operandi* por el cual, la población, actores claves e instituciones (formales e informales) adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales,

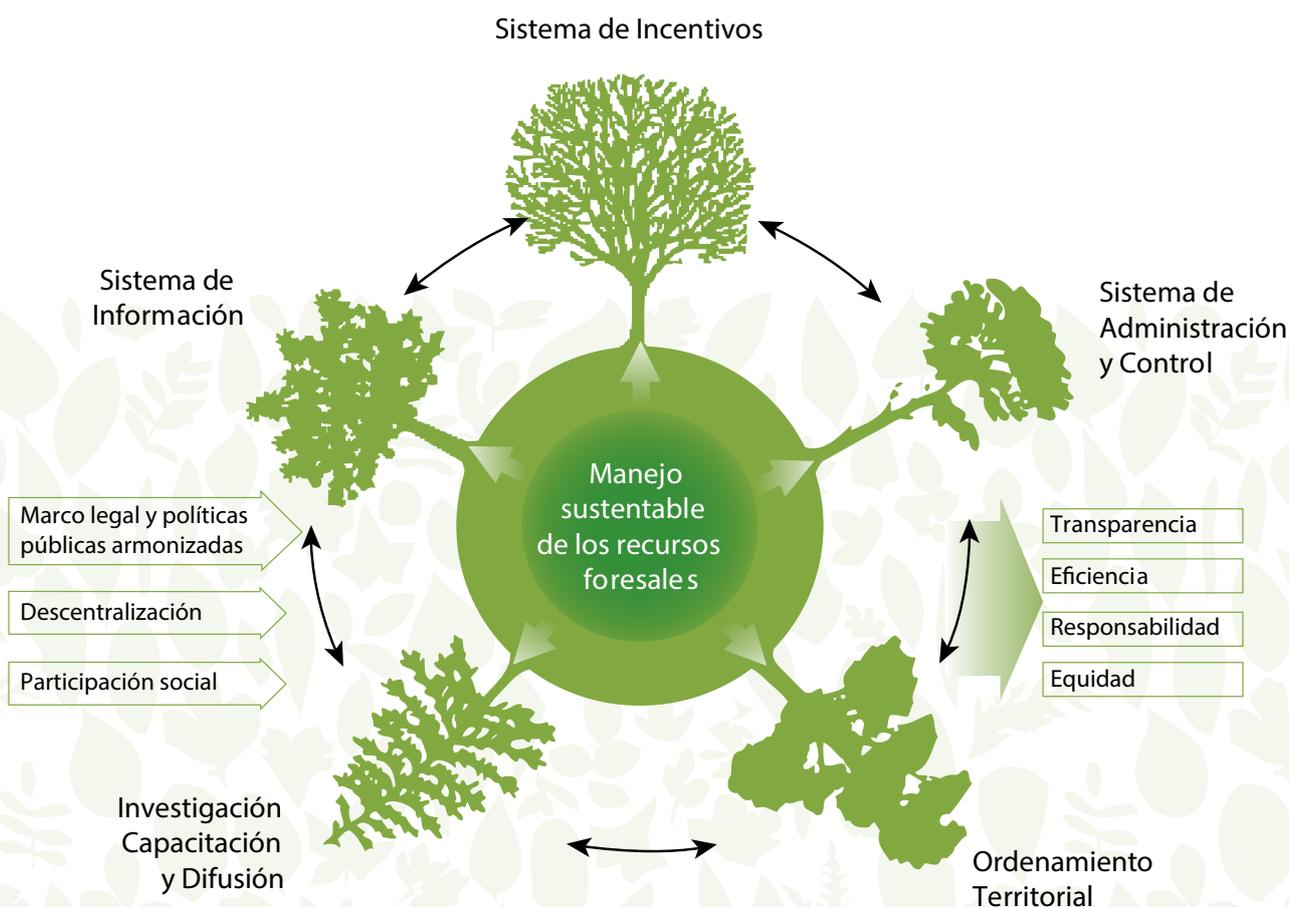
⁹ <http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/jgranda/Gobernanza%20Forestal.pdf>

permitiendo mejorar la calidad de vida de los actores que dependen del sector”¹⁰, y señala además que una buena gobernanza forestal tiene como características “el cumplimiento de la ley, bajos niveles de corrupción, instituciones fortalecidas, funcionarios comprometidos que hacen cumplir las reglas, voluntad política para atender elementos críticos del sector forestal y la atención de elementos esenciales como el aseguramiento de los derechos de propiedad”¹¹.

Otras instituciones como el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR, por sus siglas en inglés) han definido a la gobernanza forestal como la forma en la que funcionarios e instituciones (tanto formales como informales) adquieren y ejercen autoridad para manejar los recursos con el fin de mantener y mejorar su productividad económica, los valores ambientales y el bienestar y la calidad de vida de aquellos cuyos medios de vida dependen del sector. Por lo tanto, este concepto es multidimensional en sus valores, involucra múltiples actores de los sectores público y privado y diferentes niveles de gobierno, desde el internacional al nacional y local¹².

En Ecuador es importante mencionar los principios y elementos que se buscan implementar a través de la gobernanza forestal que están directamente relacionados con la información y la transparencia:

Gráfico 1. Modelo de Gobernanza Forestal en el Ecuador



Fuente: Ministerio del Ambiente. Gobernanza Forestal en el Ecuador 2011.

¹⁰ Gobernanza Forestal en el Ecuador, 2011, pág. 4.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Petkova, E., Larson, A. y Pacheco, P. (eds). 2011. Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina. CIFOR, Bogor, Indonesia. http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf

- Transparencia, responsabilidad, participación pública y descentralización.
- Calidad de la administración forestal: Evaluación y monitoreo del manejo forestal, generación de información forestal¹³.

La implementación del modelo de gobernanza forestal en el Ecuador se basa en cinco ejes principales y otros elementos transversales, como se muestra en el gráfico 1, que permitirán contribuir al uso sustentable de los recursos forestales del país de manera transparente, eficiente, responsable y a la distribución equitativa de los beneficios de la actividad forestal.

En este marco se ha diseñado el Sistema de Administración y Control Forestal (SAF), que es de suma importancia para el tema de la información forestal, y que además es transversal a los siguientes ejes:

- **Sistema de incentivos no económicos¹⁴:** El SAF permite la agilización de los trámites y ordena su automatización de aprobación de los planes y programas de aprovechamiento forestal. Además, este sistema tiene como objetivo la desregulación de los procedimientos para establecer plantaciones forestales, de forma que se facilite el cumplimiento de estos procedimientos.

Asimismo, dentro del sistema de incentivos no económicos se ha planteado la implementación de oficinas administrativas itinerantes, a través de las cuales se ofrecerá información sobre los procesos de aprobación de los planes y programas de aprovechamiento forestal. Lo cual a su vez contribuye al mejoramiento de la información del sector forestal, así como al acceso a la misma.

- **Información forestal¹⁵:** El SAF constituye una plataforma digital a nivel nacional que se encuentra integrada por las oficinas técnicas del MAE en donde se aprueban los planes y programas de aprovechamiento forestal; esta información se ingresa en el SAF y permite obtener de forma fácil las guías de movilización de los productos forestales. Este sistema, además, permite monitorear la implementación del manejo forestal sustentable ya que se registran todas las acciones relacionadas con los planes de aprovechamiento forestal.

Además, se está implementando un SAF2 que comprende un Sistema Nacional de Información Forestal, el cual contará con una base de datos nacional de los actores involucrados en la actividad forestal, se generarán reportes en línea de estas actividades que incluyan los procesos administrativos, manejo y control forestal, comercialización de productos forestales y madera (incluyendo importación y exportación).

Actualmente el SAF vincula información del Servicio de Rentas Internas y la CAE e introduce y proyecta variables múltiples que se desprenden de la administración de los recursos forestales al sistema de cuentas nacionales del Banco Central, mecanismo que contribuye al desarrollo nacional y al producto interno bruto del país, es decir, las instituciones y empresas de producción forestal contarán con información correcta acerca de su participación en la economía nacional. El SAF es importante porque visibiliza el valor del sector forestal a la sociedad, y las autoridades políticas nacionales, la formulación de políticas y planes de desarrollo adecuados al sector, y el incremento de la inversión pública y/o privada¹⁶.

¹³ *Ibíd.*, págs. 4 – 5.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ <http://saf.ambiente.gob.ec/index.php/saf>

Asimismo, existen estadísticas forestales que son realizadas a base de la Evaluación Nacional Forestal que incluye información de la existencia y capacidad productiva de los bosques.

El MAE ha hecho varios esfuerzos para generar esta información – de gran utilidad para la ciudadanía- a través de la construcción de un sistema informático, de aplicabilidad en el largo plazo. Esta herramienta tecnológica permite la administración de información de los recursos forestales a nivel nacional, además, realiza un seguimiento de cada uno de los procedimientos a lo largo de la cadena de valor forestal, es decir, desde el aprovechamiento en el bosque hasta la comercialización de productos terminados en el mercado nacional e internacional.

Esta herramienta permitirá brindar, a través de la Dirección Nacional Forestal, DNF, algunos servicios como la generación de información estadística. Actualmente esta herramienta está integrada y enlazada a un sistema de información geográfica, fortaleciendo el proceso de gestión y seguimiento. Aplicación que permite la validación de coordenadas de los predios y lugares de aprovechamiento, y lo más importante, evidencia de manera física las actividades de aprovechamiento en el bosque. El SAF está constituido sobre una base de datos geográfica a nivel institucional, es decir, contiene información cartográfica e información alfanumérica relevante, que pertenecen a los sistemas de información que tiene el MAE, con lo cual mantiene un control adecuado sobre los recursos naturales del país, así como también, permite conocer sus características y condiciones para su uso con la finalidad de realizar un análisis de los planes y programas de aprovechamiento forestal para su correcta aprobación¹⁷.

- Sistema de control forestal¹⁸ : es una parte del SAF que genera información para el control forestal, incluyendo la supervisión y la verificación forestal.

En el manual de apoyo encontrarás el documento completo *Gobernanza Forestal en el Ecuador 2011*.



1.1 Institucionalidad forestal existente

La Constitución de la República en su artículo 261 numeral 11 dispone que el estado central tenga competencias exclusivas sobre los recursos forestales. En concordancia, los artículos 406 y 411 disponen la facultad genérica del Estado de regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares (Cazco, 2010).

El MAE es la autoridad ambiental nacional, según lo establecen la Ley de Gestión Ambiental, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y el libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria. Las funciones del MAE relacionadas con el tema forestal son:

- Delimitar y administrar el patrimonio y áreas forestales pertenecientes al Estado.
- Fomentar y ejecutar las políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal.
- Elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo del

¹⁷ <http://servicios.ambiente.gob.ec/saf/default.php>

¹⁸ *Ibid.*

subsector, en los campos de forestación, investigación, explotación, manejo y protección de bosques naturales y plantados.

- Desarrollar y ejecutar el plan nacional de forestación y reforestación, cuya ejecución la realizará en colaboración y coordinación con otras entidades del sector público, con las privadas que tengan interés y con los propietarios que dispongan de tierras forestales.
- El control de todas las etapas primarias de producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales. Cabe señalar que la Ley prevé para el ejercicio de esta facultad la coordinación con la fuerza pública (Fuerzas Armadas y la Policía Nacional).
- La coordinación y cooperación interinstitucional con organismos públicos y privados.

En cuanto a las competencias que otras leyes otorgan a distintas instituciones en temas ambientales tenemos que la Ley de Desarrollo Agrario otorga facultades para la gestión de los recursos forestales al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), como la de conocer y aprobar planes en el sector agropecuario y forestal susceptibles de contribución externa y gubernamental; adoptar las medidas aconsejadas por las consideraciones ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo; y controlar a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos. Es necesario considerar que estas facultades son compartidas y concurrentes con las del MAE, y su ejecución debe sujetarse a la rectoría de este ministerio a través de la coordinación interinstitucional (Cazco, 2010).

Proyecto Socio Bosque: es una iniciativa del Ministerio del Ambiente que dota de un incentivo económico a los propietarios de los bosques que voluntariamente acceden a la conservación de los ecosistemas que constan en su propiedad.

Los objetivos que el programa persigue son: a) lograr una cobertura de protección de bosques, páramos, vegetación nativa y sus valores ecológicos, económicos y culturales (alrededor de cuatro millones de hectáreas, que equivalen al 66% de los bosques no protegidos del Ecuador); b) conservar de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del país reduciendo las tasas de deforestación (al 50%) y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas; c) contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas (aproximadamente un millón de participantes).

Para mayor información se puede acceder a: www.sociobosque.ambiente.gob.ec

Otras instancias estatales que tienen que ver con el manejo forestal sustentable en el Ecuador son:

- **Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural:** coordina a las entidades de la función pública del área de patrimonio natural y cultural. Su misión es proponer, coordinar y monitorear políticas, planes y programas patrimoniales ejecutados por los ministerios e instituciones del Consejo Sectorial –que está formado por todas las instituciones coordinadas del sector-, a través de procesos de información, apoyo técnico, seguimiento y evaluación así como del impulso de proyectos emblemáticos que contribuyan al cumplimiento del Plan Nacional del Buen Vivir¹⁹.
- **Subsecretaría de Producción Forestal (MAGAP):** Planifica, ejecuta y evalúa la Política Nacional de Forestación y reforestación productiva enfocada en el

¹⁹ <http://www.patrimonio.gob.ec/el-ministerio/valores-mision-vision>

desarrollo humano, social, económico y ambiental, a través de la producción de madera que abastezca la demanda nacional y genere excedentes exportables, reduciendo la presión sobre el bosque primario. El acuerdo ministerial 281 se nombra a la Subsecretaría como ente rector del sector forestal productivo.

Uno de los aspectos atractivos de la Subsecretaría de Producción Forestal es el hecho de que el Gobierno nacional ha creado un incentivo. En el mes de julio de 2012, anunció el establecimiento de un incentivo para la forestación y reforestación. El incentivo pretende invertir por parte del Gobierno una cantidad de 247 millones de dólares en los primeros años.

Se prevé entregar un incentivo no reembolsable, que cubra los costos de la plantación y el mantenimiento durante los cuatro primeros años. Los incentivos estarán dirigidos a comunidades, gobiernos locales y organizaciones locales sin fines de lucro, así como también a la empresa privada.

En el caso de las comunidades locales el plan estipula la cobertura del 100% de la inversión destinada a proyectos de plantaciones productivas; por su parte, a la empresa privada se le reembolsará el 75% de la inversión realizada²⁰.

- **Subsecretaría de Tierras, ex INDA (MAGAP):** Adjudica tierras rústicas inclusive con cobertura forestal nativa.
- **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):** La Constitución de la República establece como competencias exclusivas de estos niveles de gobierno la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial y la gestión de cuencas hidrográficas, razón por la cual tienen una incidencia directa en el manejo local de los recursos naturales y la conservación.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) promulgado en el año 2010, otorga la competencia de desarrollo productivo a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, así como la de gestión ambiental. Si bien no podrían descentralizarse los temas de biodiversidad y bosques (porque son de competencia exclusiva del estado central, según el Art. 261 de la Constitución) podría pensarse en varias acciones que incentiven el desarrollo económico productivo sustentable de los sistemas agroforestales.

Existen también algunos organismos sectoriales que tienen algunas competencias ambientales y por lo tanto están relacionados con la gestión ambiental. Estas instituciones se resumen en el siguiente cuadro:

²⁰ www.ecuadorforestal.org

Principales cuerpos legales, por sectores y su relación con los bosques

Sector	Ley que regula / Políticas	Ministerio / Cuerpo regulador	Impacto en los Bosques
Agricultura	Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964).	Ministerio de Agricultura y Ganadería a través Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) posteriormente Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)	Esta ley promovía el cambio del uso del suelo para demostrar la posesión efectiva de un predio. Con ésta se fomentó la deforestación (práctica que se mantiene hasta la actualidad)
Petróleo	Ley de Hidrocarburos (15 noviembre de 1978) decreto supremo No. 29 67. Reformada en el 2000, septiembre 2007 y 27 de julio 2010.	Ministerio de Recursos Naturales no Renovables	La exploración y extracción de petróleo causa degradación de los bosques, relacionado con líneas de prospección sísmica, tuberías, plataformas y caminos que causan deforestación y abren nuevos frentes de colonización.
Minería	Ley de minería publicada en el registro oficial No.517 del 29 de enero del 2009).	Ministerio de Recursos Naturales no Renovables	El desarrollo de las concesiones mineras supone construcción de carreteras que facilitan los procesos de deforestación y degradación de bosques.
Energía	Ley de Régimen del sector eléctrico reformada en octubre de 1996	Consejo Nacional de electricidad (Conelec)	Creación de líneas de transmisión suponen deforestación en los derechos de vía. Creación de estaciones, sub estaciones, presas o diques de contención. Genera cambios de usos de suelo por deforestación e inundación. Futuros planes de Parques eólicos las áreas destinadas podrían verse alteradas.
Obras de infraestructura de Gobiernos Autónomos Descentralizados	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).	Las obras de infraestructura como vivienda, caminos, carreteras implican deforestación y afectaciones a los bosques.

Fuente: MAE. ONU-REDD (citado en documento del programa, 2011)

1.2 Gestión del Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional forestal. Su gestión es actualmente desconcentrada, pues ejerce las competencias forestales que la Ley le otorga a través de sus direcciones regionales y provinciales.

Como se puede observar en la Subsecretaría de Patrimonio Natural, se encuentra la Dirección Nacional Forestal que tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades, entre otras:

- Administrar y conservar el patrimonio forestal del Estado, bosques y vegetación protectora, y recursos existentes en humedales y páramos.
- Restaurar las tierras de aptitud forestal.
- Desarrollar campañas de educación y concienciación.

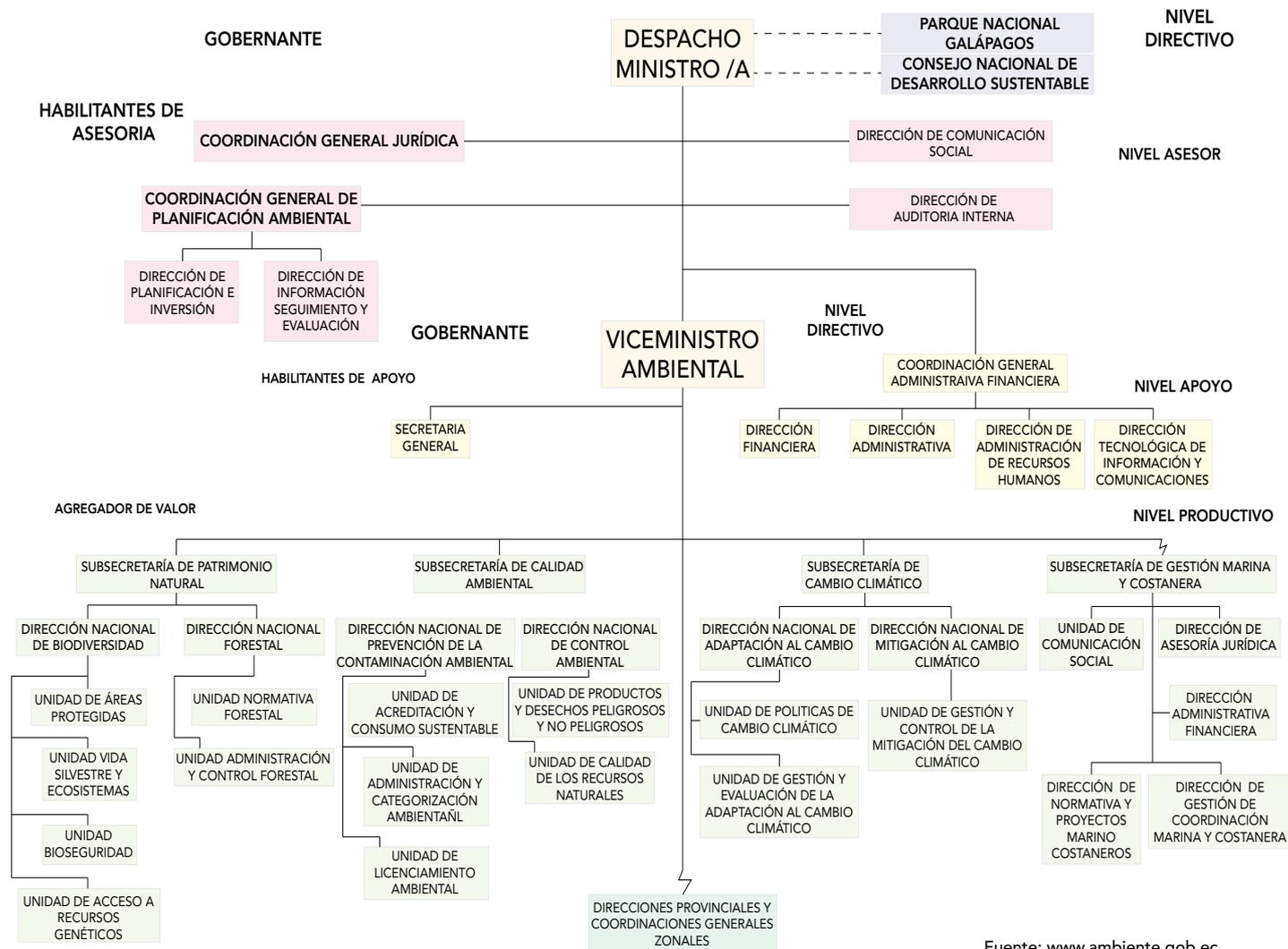
La Dirección Forestal cuenta con la unidad de normativa forestal y la unidad de administración y control forestal²¹.

De manera desconcentrada se encuentran las direcciones regionales y provinciales, las cuales tienen las siguientes funciones, entre otras:

- Emitir las guías de circulación.
- Emitir licencias de aprovechamiento forestal.
- Emitir informes de exportación
- Elaborar informes para la declaratoria de bosques protectores.
- Elaborar informes de control y movilización de productos forestales.

Las direcciones provinciales funcionan a nivel regional y buscan brindar los servicios de manera más cercana a la población que quiere solicitar una guía o una licencia de aprovechamiento, o realizar cualquier trámite relacionado con la gestión de bosques.

²¹ Codificación del Estatuto de Gestión Organizacional del MAE.



Fuente: www.ambiente.gob.ec

Visita regularmente la página web del Ministerio del Ambiente. En la sección de Transparencia podrás encontrar la estructura orgánica del Ministerio



Las direcciones provinciales coordinan de manera directa con la Dirección Nacional Forestal que se encuentra ubicada en la ciudad de Quito. Cuentan también con una unidad forestal que es la que emite guías de circulación, apoyo en la elaboración de planes de manejo forestal, emite informes estadísticos sobre las autorizaciones de aprovechamiento forestal en bosque nativo, informes sobre la movilización de productos forestales, emisión de licencias de aprovechamiento forestal, informes y peritajes en los procesos de sancionamiento forestal²².

Las direcciones provinciales son reconocidas como jueces de primera instancia en los procesos de sancionamiento forestal; es decir, los procesos de tala ilegal, tráfico de especies y otras infracciones ingresan al Ministerio del Ambiente a través de la Dirección Provincial para seguir un proceso administrativo procesal.

Las direcciones provinciales cuentan con las oficinas técnicas que son unidades de apoyo, coordinación, gestión y control. Las oficinas técnicas tienen la función de dar apoyo técnico a los propietarios de bosques.

En materia de plantaciones es el Ministerio de Agricultura y Ganadería quien promueve las plantaciones forestales²³. El ministerio cuenta con dependencias provinciales que tienen la finalidad de apoyar a propietarios de bosque en relación con el fomento e incorporación de las plantaciones forestales.

²² Codificación del Estatuto de Gestión Organizacional del MAE, Art. 9.4.

²³ El MAGAP promueve y trabaja con las plantaciones, lo cual no limita la labor de registro que está haciendo el MAE. Ver <http://www.ambiente.gob.ec/mae-inicia-registro-de-industrias-forestales-a-nivel-nacional/>.



2. Legislación forestal aplicable

El marco normativo relacionado con el sector forestal, y que constituye la guía para el modelo de gobernanza forestal, está conformado por las siguientes normas y políticas principales:

Constitución: La Constitución vigente desde octubre de 2008 incluye varias disposiciones en temas ambientales. Se reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos; recoge varios principios ambientales como el de desarrollo sustentable, participación y consulta, entre otros; e, incluye un capítulo sobre la biodiversidad y recursos naturales, en el que se desarrollan varias secciones: naturaleza y ambiente; biodiversidad; patrimonio natural y ecosistemas; recursos naturales; suelo; agua y biósfera, ecología urbana y energías alternativas.

Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013: El Plan es el instrumento mediante el cual se planifica el desarrollo del país y entre sus objetivos se incluyó uno relativo a garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Uno de los lineamientos de este objetivo, está relacionado con el sector forestal, busca promover la forestación, reforestación y revegetación con especies nativas en áreas afectadas.

Agenda de Transformación Productiva: Esta Agenda busca operativizar la estrategia de desarrollo productivo del PNBV. En ese sentido persigue la idea de transformar los patrones de producción, mejorar la productividad, reducir las brechas de productividad, democratizar el proceso de acumulación a través del acceso a los grupos excluidos a los factores de la producción; y, mejorar la competitividad. En este marco ha priorizado trece sectores, uno de los cuales es la cadena agroforestal sustentable y sus productos elaborados.

Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable: Con esta estrategia se busca orientar el manejo sustentable de los recursos forestales del país, garantizando la diversidad biológica y cultural asociada a los mismos. Los objetivos de la Estrategia se mencionan a continuación: (i) detener el proceso de pérdida de los bosques nativos; (ii) conservar y manejar los bosques y recursos existentes en las áreas naturales protegidas y otros ecosistemas; (iii) restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosque; y, (iv) asegurar la participación de las poblaciones en los procesos de toma de decisiones.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre: Regula los recursos forestales, bosques y vegetación protectores, las plantaciones forestales, la producción y aprovechamiento forestal, la protección forestal, el patrimonio nacional de áreas naturales, incentivos e infracciones a la Ley.

Libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, TULAS, (del Régimen Forestal): En este libro del TULAS se regula el régimen forestal, por lo tanto, se reglamenta los temas relacionados con bosques y vegetación protectores, patrimonio forestal del Estado, plantaciones forestales, registro forestal, producción y aprovechamiento forestal (licencias de aprovechamiento forestal, planes de manejo integral y programas de aprovechamiento forestal), mecanismos de control forestal, investigación y capacitación forestal, incentivos, protección e industria forestal.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD: otorga competencias ambientales a los gobiernos provinciales y municipales; sin embargo, según el Art. 261 de la Constitución, las competencias que se refieren a biodiversidad y bosques son de administración exclusiva del estado central. Hay que recordar que en materia de bosques y biodiversidad, la competencia le corresponde de manera exclusiva al Estado central, según lo establece el Art. 261 de la Constitución.

Adicionalmente, existen otras normativas específicas para el aprovechamiento forestal, listadas en el Anexo 1, sin embargo, estas deben ser actualizadas con el fin de que sean acordes a la Constitución y los principios por ella introducidos, como el buen vivir y derechos de la naturaleza.

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

Las normativas forestales que actualmente están vigentes son:

1. Norma de procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corte (o tala) de la madera: es una norma macro que establece los procedimientos para obtener una licencia forestal o guía de movilización.
2. Norma para el manejo forestal sustentable, para el aprovechamiento de madera en bosque húmedo: Como su nombre lo indica es una norma para el aprovechamiento de este tipo de bosque. Se establecen varias normas técnicas para su aprovechamiento.
3. Norma para el manejo forestal sustentable del bosque seco: Como su nombre lo indica es una norma para el aprovechamiento de este tipo de bosque. Se establecen varias normas técnicas para su aprovechamiento.
4. Norma para el aprovechamiento de la madera en bosques cultivados y árboles en sistemas agroforestales: regula el aprovechamiento de plantaciones y de sistemas agroforestales.
5. Norma para el manejo sustentable de los bosques andinos: establece una serie de requerimientos para que se establezca un manejo forestal sustentable, que implica una serie de disposiciones más allá del aprovechamiento. El manejo forestal sustentable busca extraer la madera sin atentar contra los servicios ecosistémicos del bosque para garantizar su permanencia.
6. Norma de manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de la madera.
7. Norma del sistema de regencia forestal: el regente forestal es un profesional, que es autorizado por el Ministerio del Ambiente, para ejercer las funciones de asesoría técnica al propietario del bosque.
8. Norma de semillas forestales: establece los procedimientos para registro de fuentes o productores de semillas y algunos criterios para mejorar la producción de semillas en los lugares donde se producen.

Conoce más de estas normas en el CD de apoyo.



Como se puede apreciar, las normas forestales buscan regular el manejo forestal de cada uno de los tipos de bosques. Sin embargo, existe un ecosistema diferente -considerado como ecosistema boscoso- que tiene su propia regulación por ser un ecosistema frágil: el manglar.

En la Constitución ecuatoriana el ecosistema manglar es tratado como un ecosistema frágil. Es así que el Art. 406 manifiesta: "El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marino y marino-costeros".

Los manglares, según la Ley Forestal, son considerados como patrimonio del Estado de la siguiente manera: "Los manglares, aún aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su Reglamento".

La Ley Forestal considera como una infracción la tala o quema del ecosistema manglar pues en su art. 81 manifiesta que se sancionará este hecho con una multa equivalente al cien por ciento del valor de la restauración del área talada o destruida. Los manglares al ser propiedad del Estado pueden concesionarse para el uso de los recursos naturales a los poseedores ancestrales, quienes tienen derecho a extraerlos de manera sustentable.



3. Introducción al derecho de acceso a la información pública

La Constitución del Ecuador reconoce como uno de los derechos para el buen vivir el "acceder libremente a la información generada en entidades públicas o en las privadas que manejan fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información"²⁴.

Esta disposición constitucional refuerza las regulaciones establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que consagra el acceso a la información pública como un derecho que debe garantizar el Estado²⁵. De igual forma el derecho de acceso a la información se reconoce en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13), ambos ratificados por el Ecuador.

En nuestro país el ejercicio de este derecho se encuentra normado en la LOTAIP y en su reglamento de aplicación, en los cuales se establecen los mecanismos específicos para que la ciudadanía pueda ejercerlo. Más adelante en esta cartilla se de-

²⁴ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 18, numeral 2.

²⁵ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 1.

tallan los mecanismos de la LOTAIP para acceder a información pública, aplicables a nivel general.

En lo que respecta a la información ambiental, no existe una disposición expresa en la LOTAIP, sin embargo, la Ley de Gestión Ambiental establece la atribución del Ministerio del Ambiente para *"recopilar la información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control. Esta información será de carácter público..."*²⁶, dentro de esta información se incluiría toda la relacionada con el sector forestal.

De igual forma, establece que *"toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes."*²⁷

Adicionalmente existen acuerdos y compromisos internacionales que reconocen y aseguran el acceso a información ambiental:

- Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de decisiones para el Desarrollo Sostenible, estrategia mediante la cual los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano mediante el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales.
- Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, promueve que toda persona tenga acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información acerca de los materiales y las actividades que implican peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.
- Declaración de la Cumbre de Johannesburgo de 2002, que junto con ratificar los compromisos adquiridos en la declaración de la Cumbre de la Tierra en 1992, convoca a los Estados a promover el acceso a la información y participación de la ciudadanía en decisiones relativas a la formulación de planes, programas y políticas sobre el desarrollo sustentable, minería, energía, agricultura, seguridad alimentaria, recursos hídricos, desertificación, manejo de ecosistemas frágiles, uso del conocimiento tradicional, entre otros.

Fuente: Barragán, Daniel. 2006. Manual de Acceso a la Información Ambiental. CEDA.

²⁶ Ley de Gestión Ambiental. Artículo 9, literal h.

²⁷ Ley de Gestión Ambiental. Artículo 29.



4. ¿Por qué es importante el acceso a la información pública en el tema forestal?

Antes de ingresar a conocer el marco legal que rige el acceso a la información pública es necesario comprender que el Ecuador es uno de los países con la más alta tasa de deforestación en Latinoamérica pues, según el Ministerio del Ambiente, se deforestan aproximadamente 61.800 hectáreas de bosques al año²⁸. Los bosques son ecosistemas en los que existen una cantidad innumerable de especies y además proveen de servicios ambientales a la población ecuatoriana. En el país, aproximadamente 4 millones de hectáreas están en manos de los pueblos y nacionalidades indígenas y por lo tanto constituyen una de sus fuentes de sustento.

Dada la importancia para el país, es un tema que nos compete a todos y todas. Por lo tanto es importante conocer su situación, la información de su estado, los planes y proyectos que se realizan en su ámbito, y dar seguimiento a las políticas que pueden implementarse para resolver los problemas que les conciernen.

El acceso a la información es un medio que permite empoderar e involucrar a las personas e instituciones en el manejo sustentable de los bosques. Por ello es importante conocer los medios existentes para acceder a la información sobre los bosques en el Ecuador.

²⁸Cifra referencial al año 2008, obtenida de la Estimación de la Tasa de Deforestación del Ecuador continental. Programa Socio Bosque - MAE. http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/impnce/TasasDeforestacionEcuador.Ver_03.05.11.pdf

Desde una perspectiva más amplia, el acceso a la información ambiental, entre la que se ubica también la relacionada al sector forestal, es importante por varias razones, entre las cuales podemos mencionar las más importantes²⁹:

- Aporta a la conservación del ambiente. Para conservar el ambiente es necesario que todos los actores sociales conozcamos qué estamos preservando y de qué lo estamos preservando.

Esto genera conciencia y ciudadanía ambiental y se convierte en un mecanismo de generación de responsabilidades para con el ambiente.

- Fortalece la participación ciudadana y la gestión ambiental. La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuenta.

La desinformación y la información inexacta o desactualizada afectan la calidad de la participación pública y de la gestión ambiental.

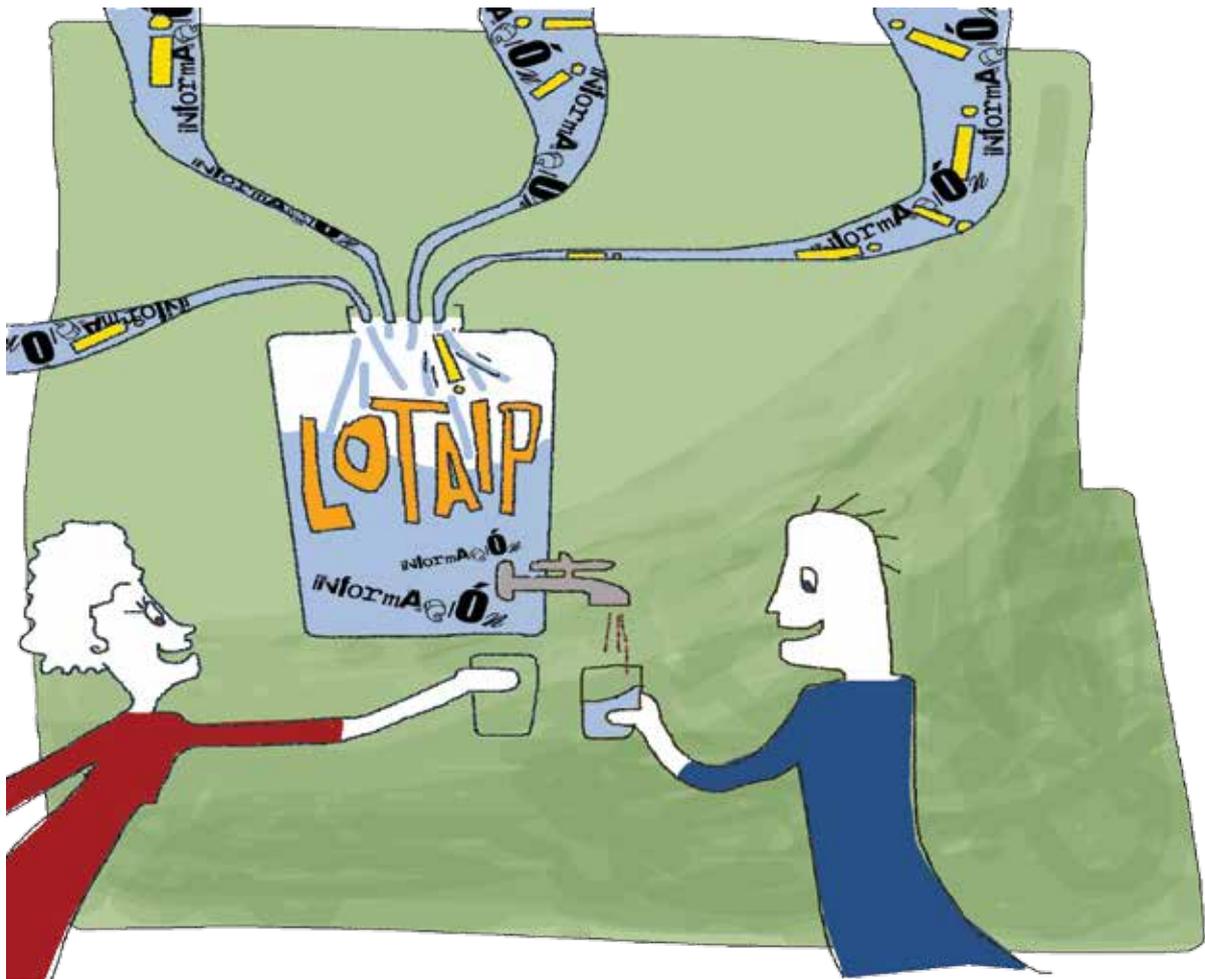
- Contribuye a la transparencia y al combate a la corrupción. El contar con información oportuna y veraz sobre el estado de los diferentes elementos del ambiente apoya el sistema de gobernabilidad ambiental, y a la vez permite mayor transparencia y participación en los procesos de toma de decisiones.

¿Tenemos derecho a acceder a la información forestal?

Sí. El acceso a la información es un derecho que ha sido establecido por la Constitución del Ecuador en el Art. 18 que establece que "Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información."

²⁹Barragán, D. Serie Democracia Verde. Manual de Acceso a la Información Ambiental Quito, 2006



5. ¿Qué es la LOTAIP?

LOTAIP son las siglas con las que se conoce a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta Ley tiene el propósito de mejorar la transparencia de la gestión de instituciones públicas y de las privadas que reciben fondos públicos o concesiones de servicios públicos desde el 18 de mayo de 2004, fecha en que fue aprobada.

Esta ley establece varios principios para su aplicación³⁰:

1. La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información;
2. El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley;
3. El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que ejerzan la potestad estatal y manejen recursos públicos;
4. Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados; y,

³⁰LOTAIP. Art. 4.

5. Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las diferentes autoridades que ejerzan el poder público.

De igual forma, la LOTAIP establece la difusión obligatoria de información mínima a través de portales web y los mecanismos para acceder a la información adicional que reposa en, manejan o producen las instituciones públicas y privadas sujetas a esta Ley.

Desde la perspectiva del sector público, una de las finalidades es promover la transparencia y rendición de cuentas en la gestión administrativa; y para la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil es una importante herramienta de vigilancia y control social, que permite fomentar y fortalecer la participación de la ciudadanía, quienes pueden ejercer el derecho a ser informados de manera gratuita, y fomentar y exigir la transparencia de las acciones de las instituciones públicas y privadas que reciben fondos del Estado.

5.1 ¿Quién puede solicitar información?

De acuerdo al principio de publicidad de la Ley³¹, el acceso a la información pública "es un derecho de las personas que garantiza el Estado", por lo cual, cualquier persona puede acceder a la información pública en manos de instituciones públicas y aquellas privadas que reciban fondos públicos o sean concesionarios de servicios públicos.

5.2 Tipo de información a la que se puede acceder

La Ley prevé el acceso a "*todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere la LOTAIP, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado*"³², a menos que la información esté clasificada como confidencial y/o reservada³³.

Todas las instituciones que se encuentren sujetas a la LOTAIP deberán difundir la información mínima establecida en su art. 7 a través de su portal web, así como en los medios necesarios a disposición del público. Toda información solicitada por los ciudadanos deberá ser entregada conforme lo establece la Ley, a pesar de que se encuentre ya publicada en la web.

Información mínima a difundir a través de portales web:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;

³¹LOTAIP. Art. 1.

³²LOTAIP. Art.5.

³³LOTAIP, Art. 6.- Información Confidencial; Art. 17.- De la Información Reservada. "La información confidencial corresponde a la información íntima y personalísima de los ciudadanos y ciudadanas, mientras que la información reservada es toda aquella que ha sido clasificada como tal por motivos de defensa nacional o ha sido establecida como reservada en leyes vigentes".

- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- k) Planes y programas de la institución en ejecución;
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;
- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;
- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley;
- p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;
- q) Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;
- r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;
- s) Los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y,
- t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

5.3 Información reservada y confidencial

En relación a la información reservada, las instituciones públicas deben elaborar semestralmente un índice de la información que haya sido declarada como tal. Este índice será público y debe contener la fecha en que fue declarada la reserva y el período de vigencia de la misma³⁴.

Art. 17.- De la Información Reservada.-

No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son:
 1. Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;
 2. Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;
 3. La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y,
 4. Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y,
- b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.

“La LOTAIP es un gran avance en lo que al tratamiento de la información de carácter militar y de defensa nacional se refiere, pues el procedimiento establecido por la Ley exige que solamente el Consejo de Seguridad Nacional sea el que a futuro califique a la información de esta naturaleza como reservada o no. Así, evita que militares de menor jerarquía se nieguen a entregar información de esta materia, sin dar mayor justificación y alegando para ello simplemente razones de seguridad nacional. Lamentablemente, no ocurrió lo mismo con otros temas o materias. Lo ideal hubiese sido que la propia Ley estableciera, expresa y taxativamente, la información que a futuro deberá considerarse como reservada. Ello hubiera facilitado la implementación de la Ley, pues los funcionarios a cargo de dar respuesta a una petición de información, solo tendrían que remitirse directamente a la LOTAIP y no estar obligados a manejar todo el universo de nuestra legislación para determinar si tal o cual información es reservada, más aún considerando los plazos que ha establecido la propia Ley para dar respuesta a una solicitud.

Así lo establecen normas como las de Perú, México, Finlandia, Noruega o Hong Kong. Esperemos que esta situación no sea un obstáculo para la mejor aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Ecuador y los valiosos objetivos que motivaron su expedición³⁵.”

³⁴ LOTAIP. Art.18.

³⁵ Manual para Capacitadores y Capacitadoras en Acceso a la Información Pública. Coalición Acceso. 2005

Art. 18.- Protección de la Información Reservada.-

La información clasificada previamente como reservada, permanecerá con tal carácter hasta un período de quince años desde su clasificación. La información reservada será desclasificada cuando se extingan las causas que dieron lugar a su clasificación. Se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación siempre y cuando permanezcan y se justifiquen las causas que dieron origen a su clasificación.

El Consejo de Seguridad Nacional, en los casos de reserva por motivos de seguridad nacional y los titulares de las instituciones públicas, serán responsables de clasificar y desclasificar la información de conformidad con esta Ley. La clasificación de reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información.

La información reservada que se haga pública antes del vencimiento del plazo de la reserva o de manera distinta a la prevista en el inciso anterior, podrá ocasionar responsabilidad civil, administrativa y/o penal según los casos, de la persona que por su función haya violado la reserva.

Las instituciones públicas elaborarán semestralmente por temas, un índice de los expedientes clasificados como reservados. En ningún caso el índice será considerado como información reservada. Este índice de información reservada, detallará: fecha de resolución y período de vigencia de esta clasificación.

La información reservada en temas de seguridad nacional, solo podrá ser desclasificada por el Consejo de Seguridad Nacional. La información clasificada como reservada por los titulares de las entidades e instituciones del sector público, podrá ser desclasificada en cualquier momento por el Congreso Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, en sesión reservada.

5.4 ¿Quién garantiza el cumplimiento de la LOTAIP?

La Ley establece que "corresponde a la Defensoría del Pueblo, la promoción, vigilancia y garantía³⁶" al derecho de acceso a la información pública.

De igual forma la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión tiene entre sus atribuciones el generar instrumentos de seguimiento al cumplimiento adecuado de la LOTAIP³⁷ en "las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, inclusive en las instituciones autónomas que formen parte de ellas y de aquellas en que las referidas administraciones sean accionistas o socias"³⁸.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social también cuenta entre sus atribuciones el "promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, la ética en el uso de los bienes, recursos y en el ejercicio de las funciones públicas y el acceso ciudadano a la información pública"³⁹.

5.5 ¿A qué instituciones se puede solicitar información pública?

La LOTAIP establece que "todas las instituciones públicas, y las privadas, que tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, y las organizaciones no gubernamentales (ONG), tienen la obligación de entregar información".

Esto se corrobora en el artículo 18 de la Constitución, que menciona en su numeral segundo que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a "Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas..."

³⁶ LOTAIP, Art. 11.

³⁷ Decreto Ejecutivo N° 1511, Art. 3, numeral 4.

³⁸ Decreto Ejecutivo N° 1511, Art 2.

³⁹ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 13.



6. ¿Cómo acceder a la información pública?

6.1 El procedimiento administrativo de acceso a la información

Para requerir la información que necesitas puedes visitar la página web de la institución, entidad u organización que debe tenerla o a su vez visitar sus oficinas. Si no es posible acceder a la información de estas dos formas, la LOTAIP prevé una herramienta: la **solicitud de acceso a la información**.

Para esto se debe presentar por escrito una *solicitud* dirigida al titular de la institución, entidad u organización, en la que se solicita la información específica que se requiere y los datos de contacto del solicitante. Esta solicitud se la puede hacer de forma individual o colectiva.

Al entregar tu solicitud, no olvides solicitar una fe de presentación (sello de la institución, fecha, hora y nombre de la persona que la recibió). Esto te ayudará a hacer seguimiento.

Se debe tomar en cuenta que la LOTAIP no obliga a las instituciones públicas y privadas sujetas a su cumplimiento a crear o producir la información que no dispongan o no tengan obligación de disponer al momento de solicitarlas, tampoco

Art. 19.- De la Solicitud y sus Requisitos.-

El interesado a acceder a la información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución. En dicha solicitud deberá constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud, la cual será contestada en el plazo señalado en el artículo 9 de esta Ley.

Art. 20.- Límites de la Publicidad de la Información.-

La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de las entidades de la administración pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, a crear o producir información, con la que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la institución o entidad, comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. Esta Ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir. No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en los diversos departamentos o áreas de la institución, para fines de proporcionar resúmenes, cifras estadísticas o índices solicitados por el peticionario.

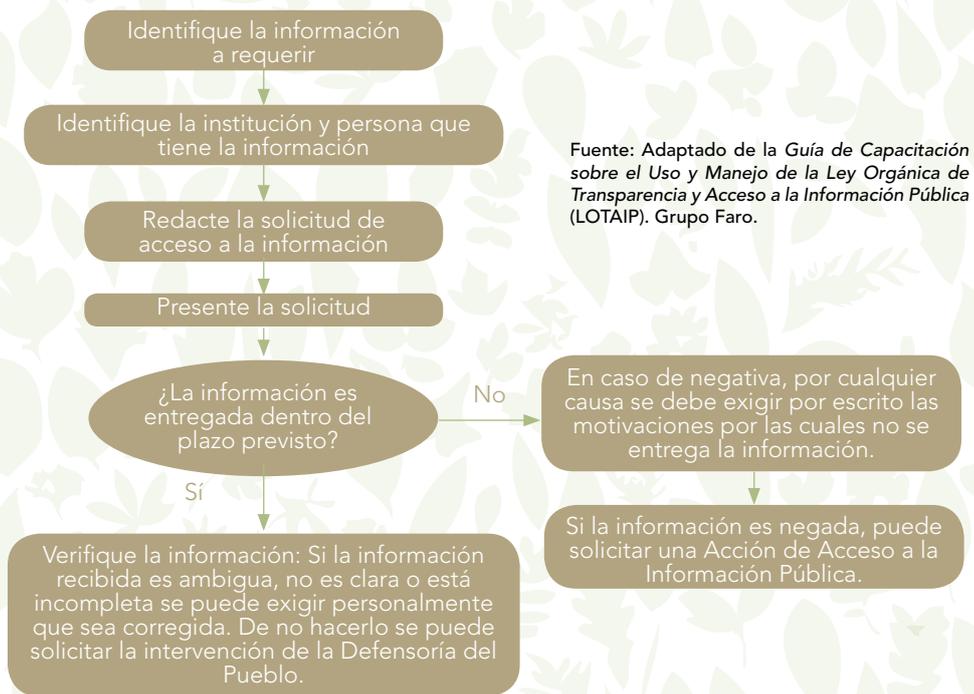
Art. 21.- Denegación de la Información.-

La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo señalado en la ley, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes y, a la imposición a los funcionarios, de las sanciones establecidas en esta Ley.

a realizar análisis o evaluaciones sobre la información que disponga, sin embargo, sí obliga a las instituciones a recopilar o compilar información que estuviese dispersa en los diversos departamentos o áreas de la institución.

La LOTAIP establece un plazo de respuesta de diez días, que puede ser prorrogado cinco días adicionales, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario⁴⁰. El no tener respuesta o recibir la información fuera del plazo establecido se considera una negativa.

En cualquier caso la institución tiene la obligación de dar una respuesta al solicitante, sea que no cuente con la información, niegue la información (con fundamentación de motivos) o no la entregue por ser confidencial o haber sido declarada reservada (en este caso debe hacer referencia a la resolución que declaró la reserva y su fecha). En el siguiente cuadro se detallan los pasos a seguir desde la presentación de la solicitud:



Fuente: Adaptado de la *Guía de Capacitación sobre el Uso y Manejo de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)*. Grupo Faro.

⁴⁰LOTAIP, Art. 9.

6.1.1 Modelo de solicitud de acceso a la información

Si bien la LOTAIP no establece un modelo de solicitud, sí menciona en su Art. 19, que en la misma debe "...constar en forma clara la identificación del solicitante y la ubicación de los datos o temas motivo de la solicitud...". En su reglamento de aplicación establece también que debe estar "...dirigida al titular de la institución...". A fin de brindar una guía a la ciudadanía proponemos el siguiente modelo de solicitud de acceso a la información pública.

(Nombre de la ciudad), (fecha en día, mes y año)

Señor/a
(Nombre)
(Cargo/ Institución)
En su despacho.

Señor/a:

Yo, (nombre del solicitante), portador de la cédula de ciudadanía No..... domiciliado en la ciudad de, por mis propios derechos comparezco ante usted con la siguiente solicitud de información pública:

Fundamentos de derecho:

a) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

b) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP, establecen mi derecho de acceder a la información pública que reposa en la institución que usted representa legalmente.

(Petición)

En su calidad de (cargo de la autoridad a quien se solicita la información), solicito me proporcione la siguiente información:

[Describir el(los) requerimiento(s) de información].

La información solicitada podrá ser enviada a la dirección (dirección del solicitante), o entregada personalmente.

Atentamente,

(Firma del solicitante)
(Nombre)
Teléfonos:
Correo electrónico:

6.1.2 Ejemplo de solicitud de acceso a la información

Quito, 25 septiembre de 2012

Señor abogado
Jorge Patricio Manzano
Registrador de la Propiedad
En su despacho.

Señor abogado:

Yo, Luis Álava, portador de la cédula de ciudadanía No 1721325607 domiciliado en la Av. 6 de Diciembre y Colón, en la ciudad de Quito, por mis propios derechos comparezco ante usted con la siguiente solicitud de información pública:

Fundamentos de derecho:

c) El artículo 18, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de las personas, en forma individual o colectiva, a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. El numeral 2 del citado artículo faculta acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

d) Los artículos 1 y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP, establecen mi derecho de acceder a la información pública que reposa en la institución que usted representa legalmente.

(Petición)

En su calidad de Registrador de la Propiedad, solicito me proporcione la siguiente información:

1. Número total de hectáreas registradas a nombre de la empresa Ecuapacific;
2. Número de escrituras registradas por la misma empresa; y,
3. Copia de todas las escrituras registradas por la empresa.

La información solicitada podrá ser enviada a la dirección Av. 6 de Diciembre y Colón, o entregada personalmente.

Atentamente,

(Firma del solicitante)
Luis Álava
Teléfonos: 2256387
Correo electrónico: lalava@hotmail.com

6.1.3 ¿Dónde puedo solicitar información forestal?

En Ecuador existen varias instituciones gubernamentales que generan, gestionan y difunden información relacionada con el sector forestal, siendo las principales:

- Ministerio del Ambiente: Entidad encargada de regular el Patrimonio Forestal del Estado, aprobar los planes y programas de aprovechamiento forestal sustentable, emitir las licencias de aprovechamiento y controlar estas actividades forestales.
www.ambiente.gob.ec
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Subsecretaría de Producción Forestal: Planifica, ejecuta y evalúa la política nacional de forestación y reforestación productiva enfocada en el desarrollo humano, social, económico y ambiental.
www.magap.gob.ec

- Senagua: Tiene competencias respecto a plantaciones con fines de protección y conservación localizadas en cuencas hidrográficas.
www.senagua.gob.ec

Adicionalmente, otras instituciones manejan información sobre políticas, planificación, desarrollo, finanzas, tributos, defensa de derechos relacionados con el sector, entre las que se puede mencionar:

- Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural.
www.ministeriopatrimonio.gob.ec
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. www.senplades.gob.ec
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. www.ecorae.gob.ec
- Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador. www.congope.gob.ec
- Asociación de Municipalidades del Ecuador. www.ame.gob.ec
- Ministerio de Finanzas. http://finanzas.gob.ec
- Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec
- Defensoría del Pueblo. www.dpe.gob.ec
- Servicio de Rentas Internas. www.sri.gob.ec
- Gobiernos locales (provinciales, municipales y parroquiales).

Conoce un interesante catálogo de documentación sobre temas forestales producido por Grupo Faro, en el CD de apoyo.



Se puede acceder también a información forestal en gremios de producción del sector forestal, universidades y organizaciones de sociedad civil que trabajan en conservación y manejo sustentable de ecosistemas forestales.

6.2 El procedimiento judicial de acceso a la información: ¿qué debo hacer si no se ha respetado mi derecho de acceso a la información?

Si la solicitud presentada no fue respondida, se respondió de forma incompleta o los argumentos utilizados para rechazarla no son satisfactorios, se puede acudir a la Defensoría del Pueblo para mediar en la obtención de información⁴¹.

Si luego de la intervención de la Defensoría del Pueblo no es posible acceder a la información negada, se puede interponer una **acción de acceso a la información pública**⁴² ante cualquier juez del domicilio del poseedor de la información requerida.

El derecho de acceso a la información se encuentra garantizado en el ámbito judicial a través de este instrumento que, a partir de la aprobación de la Constitución, en 2008, reemplaza al anterior recurso de acceso a la información, el cual todavía se encuentra regulado en la LOTAIP. La normativa que regula esta acción es la siguiente: la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y, de forma subsidiaria, la LOTAIP.

La acción de acceso a la información pública puede ser propuesta por cualquier persona a la cual le ha sido negada expresa o tácitamente la información solicitada o cuando ésta no es completa o fidedigna. Incluso se puede proponer la acción cuando la negativa se fundamenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquier otra clasificación de la información.

⁴¹ La Constitución en su artículo 215, numeral 1, establece que la Defensoría del Pueblo podrá patrocinar acciones para el acceso a la información pública.

⁴² Con anterioridad a la Constitución de 2008, este recurso se denominaba en la LOTAIP *Recurso de Acceso a la Información*.

En la Constitución se dispone lo siguiente:

Art. 91.- La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

Al mismo tiempo, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales se establecen otras disposiciones relativas a la acción:

47.- Objeto y ámbito de protección.- Esta acción tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública, cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, cuando se creyere que la información proporcionada no es completa o ha sido alterada o cuando se ha negado al acceso físico a las fuentes de información. También procederá la acción cuando la denegación de información se sustente en el carácter secreto o reservado de la misma.

Se considerará información pública toda aquella que emane o que esté en poder de entidades del sector público o entidades privadas que, para el tema materia de la información, tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste.

No se podrá acceder a información pública que tenga el carácter de confidencial o reservada, declarada en los términos establecidos por la ley. Tampoco se podrá acceder a la información estratégica y sensible a los intereses de las empresas públicas.

Art. 48.- Normas especiales.- Para efectos de la presentación de la acción, la violación del derecho se entenderá ocurrida en el lugar en el que real o presuntamente se encuentra la información requerida.

Si la información no consta en el archivo de la institución solicitada, la entidad pública deberá comunicar el lugar o archivo donde se encuentra la información solicitada.

La jueza o juez deberá actuar conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley que regula esta materia.

La acción de acceso a la información es un trámite judicial expedito y sencillo. La acción puede ser propuesta de forma oral o por escrito, y, no se debe contar con el patrocinio de un abogado; debe contener la siguiente información:

- Identificación del solicitante.
- Descripción de los hechos y de la infracción cometida. Además se debe adjuntar como respaldo la firma y sello de "recibido" en la copia de la solicitud presentada.
- Identificar al funcionario de la institución que denegó la información.
- Detallar la información solicitada.
- Indicar la dirección en donde se puede notificar a la persona que ha iniciado la misma⁴³.
- Incluir una declaración mediante la cual se señala que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión.

Los pasos a seguir para la presentación de una acción de acceso a la información son⁴⁴:

1. Presentar la demanda de la acción de acceso a un juez.
2. El juez califica la demanda dentro de las 24 horas siguientes a su presentación y señala el día para la audiencia, el cual no puede fijarse en un término mayor a tres días desde la calificación de la demanda; adicionalmente, se notifica con la demanda a las personas que deben comparecer a la audiencia.

⁴³ Según el Art. 10, numeral 5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales.

⁴⁴ Constitución, Art. 86 y 88; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, Arts. 8, 13 14 – 16; LOTAI, Art. 22.

3. En la audiencia se escucha al accionante y a la persona demandada y, una vez que el juez tenga un criterio formado sobre la violación del derecho, dicta sentencia de forma verbal.
4. En los casos en que se crea necesaria la práctica de pruebas, se suspende la audiencia y se señala un nuevo día para que se realice la misma.
5. La sentencia escrita es notificada a las partes dentro de las 48 horas siguientes.
6. Una vez que la institución ha admitido la acción, la institución demandada deberá hacer llegar la información requerida en un plazo de ocho días. Esto, claro está, si el juez ordena la entrega de la información.
7. En caso de que la institución demanda no esté presente en la audiencia no impide la realización de la misma, y por lo tanto, se continúa con el proceso.

6.2.1 Modelo de acción de acceso a la información pública

La normativa vigente no establece un modelo o formato para este medio que pueda ser utilizado por los ciudadanos, sin embargo, a continuación se presenta un modelo que sirva de guía:

6.2.2 Ejemplo de una acción de acceso a la información pública

Señor Juez de lo Civil de Pichincha.-

Yo, (nombre del recurrente), mayor de edad, (estado civil), domiciliada en....., (en caso de representar a una institución indicar el cargo y el nombre de la institución), de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, y con los artículos 75 y 91 de la Constitución de la República del Ecuador, presento la siguiente Acción de Acceso a la Información:

Fundamentos de Hecho

El (fecha: d/m/a) solicité a (entidad a la que se solicitó información) información sobre (detallar información solicitada).
La solicitud fue entregada el día (d/m/a). Adjunto copia de la solicitud en la que consta la fe de recepción de la solicitud por parte de (institución a la que se solicitó la información).
Hasta la fecha no hemos tenido ninguna respuesta sobre la información solicitada.

Fundamentos de Derecho

1. El derecho a la información pública consta en el artículo 18 # 2 de la Constitución Política del Ecuador, que reconoce que "(...) todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas"; en el mismo artículo se establece que "no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley (...)"; y, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, que establece mi derecho a acceder a la información pública que reposa en dicha institución.
2. La Acción de Acceso a la Información Pública se encuentra establecida en el artículo 91 de la Constitución Política del Ecuador, estableciendo que esta acción "(...) tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna..."
3. El plazo para responder las peticiones de información es de 10 días y 5 días prorrogables siempre que exista justificación escrita, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública. La petición que realizamos, con fecha 15 de agosto, se la hizo al amparo de esta Ley. Han pasado ya los 15 y se considera negada la información, tal como lo afirma el artículo 21 de la Ley.
4. La información solicitada es pública, es decir, que nos pertenece como ciudadanos, según el artículo 4, literal a de la Ley. La información solicitada no se encuentra en las excepciones de reservada y confidencial, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, por lo cual debe ser entregada.

Autoridad que denegó la información

El titular de la entidad a quien se solicitó la información es el (cargo del funcionario), (nombre de la autoridad), a quien se citará en su despacho ubicado en (dirección de la institución), ciudad de ...

Pretensión Jurídica

Dígnese ordenar Señor Juez, que el Sr/a (cargo del funcionario) nos conceda la siguiente información:

(Detalle de la información solicitada y que fue negada)

Trámite

El trámite que se dará a la presente acción es el contemplado en el artículo 86 de la Constitución, artículos 8 – 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y artículo 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública.

Recibiré las notificaciones en (dirección donde se recibirán las notificaciones).

(Firma del recurrente)

(Nombre)

6.2.3 Procedimiento de la acción de acceso a la información pública

Señor Juez de lo Civil de Pichincha.-

Yo, Gabriela Muñoz, mayor de edad, casada, domiciliada en la ciudad de Quito, directora ejecutiva del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, y con los artículos 75 y 91 de la Constitución de la República del Ecuador, presento la siguiente acción de acceso a la información:
Fundamentos de hecho

El 15 de agosto de 2009 solicité al municipio de Mejía información sobre el Proyecto del Centro de Tratamiento Ecológico de los Desechos Sólidos de la Ciudad de Machachi y sobre el estudio de impacto ambiental del relleno sanitario en el sitio de Romerillos, Cantón Mejía.
La solicitud fue entregada en el municipio del cantón Mejía el día 16 de agosto de 2009. Adjunto copia de la solicitud en la que consta la fe de recepción de la solicitud por parte del municipio.
Hasta la fecha no hemos tenido ninguna respuesta sobre la información solicitada.

Fundamentos de Derecho

1. El derecho a la información pública consta en el artículo 18 # 2 de la Constitución del Ecuador, que reconoce que "(...) todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas"; en el mismo artículo se establece que "no existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley (...)"; y, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, que establece mi derecho a acceder a la información pública que reposa en dicha institución.
2. La acción de acceso a la información pública se encuentra establecida en el artículo 91 de la Constitución Política del Ecuador, estableciendo que esta acción "(...) tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna..."
3. El plazo para responder las peticiones de información es de diez días y cinco días prorrogables siempre que exista justificación escrita, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública. La petición que realizamos, con fecha 15 de agosto, se la hizo al amparo de esta Ley. Han pasado ya los quince y se considera negada la información, tal como lo afirma el artículo 21 de la Ley.
4. La información solicitada es pública, es decir, que nos pertenece como ciudadanos, según el artículo 4, literal a de la Ley. La información solicitada no se encuentra en las excepciones de reservada y confidencial, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública, por lo cual debe ser entregada.

Autoridad que denegó la información

El titular de la entidad a quien se solicitó la información es el Alcalde del Municipio del Cantón Mejía, licenciado Luis Muñoz, a quien se citará en su despacho ubicado en la calle José Mejía (frente al parque central), ciudad de Machachi.

Pretensión jurídica

Dígnese ordenar Señor Juez, que el Alcalde del Municipio del Cantón Mejía nos conceda la siguiente información:

1. Información sobre el Proyecto del Centro de Tratamiento Ecológico de los Desechos Sólidos de la Ciudad de Machachi.
2. Información sobre el Estudio de Impacto Ambiental del Relleno Sanitario en el sitio de Romerillos, cantón Mejía.

Trámite

El trámite que se dará a la presente acción es el contemplado en el artículo 86 de la Constitución, artículos 8 – 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y artículo 22 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a Información Pública.

Recibiré las notificaciones en el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, ubicado en la Avenida Eloy Alfaro N32-650 y Rusia.

(Firma del recurrente)
Gabriela Muñoz

El procedimiento de la acción de acceso a la información se encuentra regulado en la Constitución, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y LOTAIP.

En la Constitución se establecen varias disposiciones que son aplicables a todas las acciones de garantía de derechos constitucionales:

A continuación se presenta un flujograma sobre el procedimiento de la acción de acceso a la información pública:

Art. 86.-

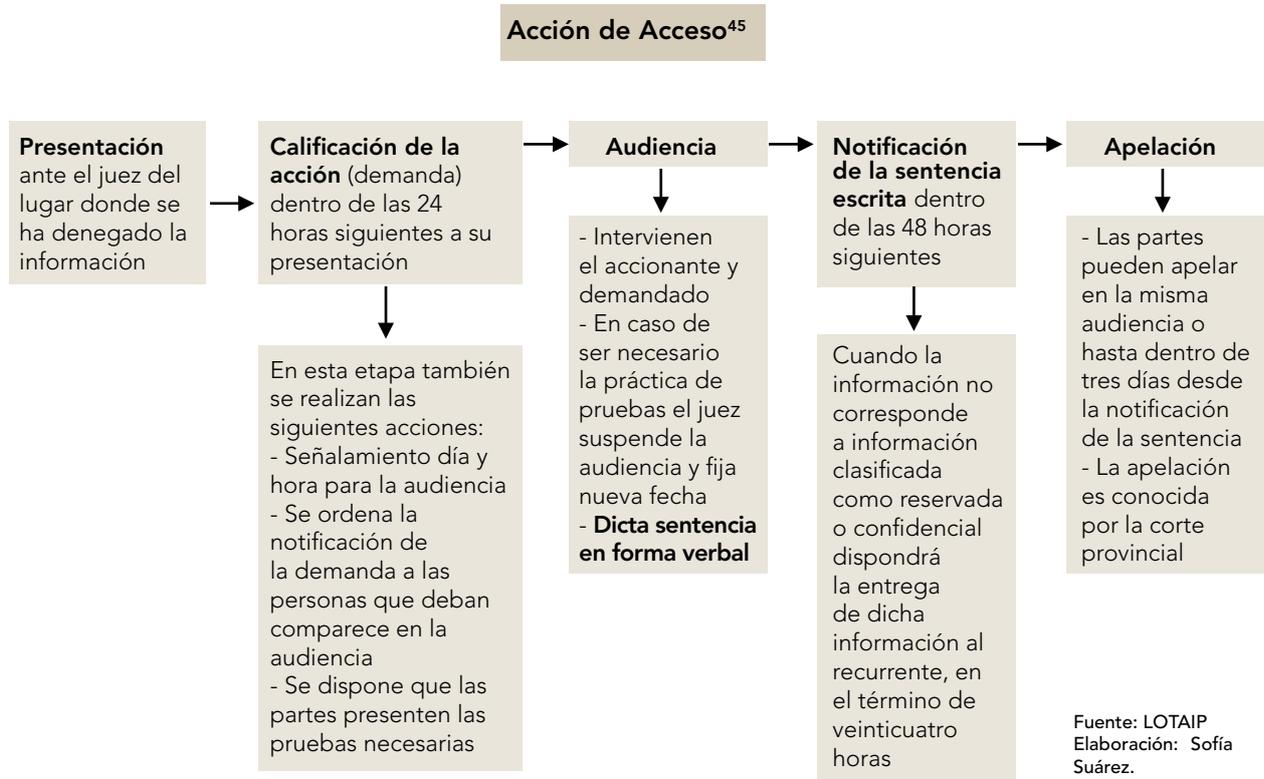
Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.
2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:
 - a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.
 - b) Serán hábiles todos los días y horas.
 - c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción.
 - d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.
 - e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.
3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.
5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.

• Procedimiento de Apelación



Las partes pueden apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito con la sentencia. La apelación es conocida por la corte provincial correspondiente.

La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. Cuando exista más de una sala, la competencia para conocer la acción se radica por sorteo.

La corte provincial avoca conocimiento y resuelve por el mérito del expediente en el término de ocho días. En caso de que el juez considera necesario la práctica de pruebas podrá ordenarla y convocar a audiencia, la cual debe realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles.

• Medidas cautelares

En la Constitución se prevé la posibilidad de que se interpongan medidas cautelares de forma conjunta o independientemente de las acciones de garantía de los derechos constitucionales.

Además, en el caso específico del derecho de acceso a la información en la LOTAIP se prevén las siguientes medidas cautelares cuando la información se encuentre en riesgo de ocultación, desaparición o destrucción⁴⁶:

⁴⁵Barragán, D. *El Acceso a la Información: una necesidad, un derecho, una realidad!* Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito, Ecuador, 2011

⁴⁶LOTAIP, Art. 22 inc. 11

- Colocación de sellos de seguridad en la información; y,
- Aprehensión, verificación o reproducción de la información.

El juez puede aplicar estas medidas cautelares de oficio o a petición de parte, dentro de la acción de acceso a la información. Para la aplicación de las medidas el juez puede disponer la intervención de la fuerza pública.

6.2.4 Sanciones

La aceptación de la acción de acceso a la información puede tener como consecuencia la imposición de sanciones para los funcionarios que niegan ilegítimamente el acceso a la información pública; la sanción es independiente de las acciones civiles y penales que puedan existir.

Art. 23.-

Sanción a funcionarios y/o empleados públicos y privados.- Los funcionarios de las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, que incurrieren en actos u omisiones de denegación ilegítima de acceso a la información pública, entendiéndose ésta como información que ha sido negada total o parcialmente ya sea por información incompleta, alterada o falsa que proporcionaron o debieron haber proporcionado, serán sancionados, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, de la siguiente manera:

- a) Multa equivalente a la remuneración de un mes de sueldo o salario que se halle percibiendo a la fecha de la sanción;
- b) Suspensión de sus funciones por el tiempo de treinta días calendario, sin derecho a sueldo o remuneración por ese mismo lapso; y,
- c) Destitución del cargo en caso de que, a pesar de la multa o suspensión impuesta, se persistiere en la negativa a la entrega de la información.

Estas sanciones serán impuestas por las respectivas autoridades o entes nominadores.

En el caso de prefectos, alcaldes, consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales, la sanción será impuesta por la respectiva entidad corporativa.

Los representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado o las naturales poseedoras de información pública que impidan o se nieguen a cumplir con las resoluciones judiciales a este respecto, serán sancionadas con una multa de cien a quinientos dólares por cada día de incumplimiento a la resolución, que será liquidada por el juez competente y consignada en su despacho por el sancionado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubiere lugar.

Las sanciones se impondrán una vez concluido el respectivo recurso de acceso a la información pública establecido en el artículo 22 de la presente Ley.

La remoción de la autoridad, o del funcionario que incumpliere la resolución, no exime a quien lo reemplace del cumplimiento inmediato de tal resolución bajo la prevención determinada en este artículo.

6.2.5 Casos

- Internacional: Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos)⁴⁷

Los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, presentaron una denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a que habían solicitado información, entre los meses de mayo y agosto de 1998, al Comité de Inversiones Extranjeras respecto a la empresa forestal Trillium y el proyecto río Cóndor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y consideraban que podía ser perjudicial para el medio ambiente, así como impedir el desarrollo sostenible de Chile. Esta información fue negada sin argumentaciones legales. Adicionalmente en Chile no contaban con un recurso judicial que garantizara el acceso a la información.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos pasa a conocer el caso en julio de 2005 a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que solicitó que se declara responsable al Estado de la violación de los derechos de libertad de pensamiento y expresión y a la protección judicial; adicionalmente se solicitó que se ordene al Estado la adopción de medidas de reparación.

En sentencia la Corte declaró que el Estado violó el derecho de libertad de libertad de pensamiento y de expresión así como el derecho a las garantías judiciales y protección judicial y decide que el Estado debe entregar la información solicitada por los accionantes en un plazo de seis meses o adoptar una decisión fundamentada al respecto; además, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo control del Estado; realizar capacitaciones a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información; pagar a los accionantes las costas y gastos en que incurrieron.



En el CD de apoyo encontrarás el documento completo de la sentencia de la Corte.

- Nacional: Recurso de acceso a la información en contra del ex Ministerio de Bienestar Social

El 15 de abril del 2005 la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador solicitó a través de una solicitud de acceso a la información, una serie de datos al ministro de Bienestar Social, relacionados con el cumplimiento de la acción de amparo constitucional por las fumigaciones realizadas en la frontera norte⁴⁸. Transcurrieron diez días de plazo y los cinco días prorrogables justificadamente pero el ministro no realizó ningún pronunciamiento al respecto; en consecuencia se configuró la negativa tácita al derecho de acceso a la información pública.

Posteriormente, Ramiro Ávila, interpuso un recurso de acceso a la información ante el Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, en contra del ministro de Bienestar Social, solicitando que se le entregue la siguiente información:

1. Información sobre las medidas que se han tomado para desplazar brigadas

⁴⁷Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile; Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, reparaciones y costas).

⁴⁸En la resolución de la acción de amparo se ordenó que "se adopten de inmediato las medidas conducentes a remediar los daños irrogados e impedir que sigan causándose, con cuyo propósito los mMinisterios demandados y organismos competentes de la función ejecutiva, en sus respectivas órbitas de acción ejecutarán las providencias tutelares y de reparación necesarias, porque las acciones que hasta aquí se hayan tomado, no han podido solucionar hasta hoy, de manera definitiva, los gravísimos problemas denunciados".

a las comunidades ubicadas en el cordón fronterizo y afectadas por las fumigaciones, para que en forma gratuita cada mes y durante un año, se efectúe la entrega de alimentos a niños desnutridos menores de cinco años y mujeres embarazadas;

2. Información sobre las medidas que se han tomado para realizar un estudio sobre el número de campesinos e indígenas desplazados por las fumigaciones que determine sus condiciones de vida e implementen un programa de retorno que deberá sujetarse a los principios de voluntariedad, seguridad y sustentabilidad,
3. Las medidas que se han tomado para construir tanques de agua cubiertos en todas las comunidades fronterizas para que la población tenga agua segura para su consumo, la agricultura y ganadería.

El ministerio contestó a la demanda que la solicitud de acceso a la información fue ingresada el 19 de abril de 2005 y que el día 20 de abril del mismo año el pueblo ecuatoriano en acto de rebeldía al gobierno de Lucio Gutiérrez, salió a las calles a protestar y en una serie de actos delictivos en contra del Ministerio de Bienestar Social fueron incinerados documentos, equipos y más muebles; se adjunta un memorando en el que se informa que la única documentación ingresó hasta el 8 de abril del 2005. Sin embargo, el 21 de noviembre del 2005 el juez del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha resolvió aceptar el recurso de acceso a la información propuesto por el recurrente.

La resolución fue apelada por lo que pasó a conocimiento de la Corte Constitucional para el período de transición⁴⁹, la cual decidió confirmar la resolución del juzgado de primera instancia y por lo tanto conceder el recurso de acceso a la información.

En el Manual de apoyo encontrarás el documento completo de la resolución de la Corte.



⁴⁹La sentencia tiene fecha de 21 de mayo de 2009.



7. Herramientas para la gestión de información en las instituciones sujetas al cumplimiento de la LOTAIP

En las secciones anteriores abordamos los derechos y obligaciones que establece la LOTAIP para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, la Ley no establece requerimientos mínimos en cuanto a la gestión interna de la información.

En ésta sección del manual se aborda técnicamente la gestión interna de la información en las instituciones sujetas al cumplimiento de la LOTAIP, específicamente en lo que respecta al manejo de archivos y sitios web, con la finalidad de promover un manejo adecuado, oportuno y ágil de las demandas de información pública. Si bien los contenidos serán de mayor utilidad para administradores de sitios web y encargados de archivos, es importante que la ciudadanía y funcionarios públicos en general conozcan la necesidad de un manejo eficiente de la información en estos niveles para garantizar de mejor forma el derecho de acceso a la información pública.

7.1 Usabilidad de sitios web

Como ya se mencionó, la LOTAIP establece en su artículo 7 una lista extensa de información que todas las instituciones públicas o privadas que reciban fondos públicos o presten servicios públicos deben publicar en sus sitios web. El reglamento a dicha ley establecía la necesidad de contar con una norma técnica para la estructuración de portales web.

En este sentido, la calidad de la información es un criterio que se impone dentro de la oferta de información por parte de las instituciones públicas. Pues la cantidad de información puede hacer naufragar al ciudadano en el mar de bits y datos. Así, el exceso de información mal organizada y desactualizada podría ocasionar un efecto contrario y no deseable: la opacidad de la información.

7.1.1 Importancia de la calidad de la información

Una forma de evaluar la calidad de la democracia consiste en medir objetivamente el avance en materia de transparencia estatal. La transparencia, entre otros atributos, previene y expone la corrupción, promueve la participación ciudadana en el control del gasto público, permite avanzar en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y, finalmente, estimula la emisión de un voto más informado y crítico para poder premiar o castigar el desempeño del gobierno. Así, la transparencia se convierte en una variable institucional central para poder evaluar la calidad de nuestro sistema democrático de gobierno y para poder fijar nuevos estándares para los futuros años de democracia.

Pero a pesar de gozar de buena fama y de haberse convertido en una palabra de moda, la transparencia sigue siendo un concepto difícil de definir y evaluar. La mayoría de las definiciones destacan que el incremento de un flujo de información accesible, precisa, verificable, entendible y oportuna es un factor fundamental para determinar la existencia y el grado de transparencia en la gestión del Estado. Sin embargo, esta definición es vaga, inconsistente e insuficiente para guiar el diseño y la implementación de una sólida política de transparencia.

Desde este punto de vista, una política de transparencia debería articularse en dos planos normativos. En un primer nivel, se debe sancionar y aplicar un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisión de los/las ciudadanas y para el ejercicio de la auditoría ciudadana sobre la gestión del Estado. En este plano se regula la oferta de información y, en general, se define formalmente como las "obligaciones de transparencia" que el Estado debe cumplir.

En un segundo nivel, se debe sancionar y aplicar un régimen de derecho que garantice la realización del derecho subjetivo de todas las personas a acceder a la información pública sin necesidad de justificar la causa ni el interés e incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su incumplimiento.

Estos son los arreglos institucionales básicos para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de acceso a la información, para que los funcionarios públicos tengan fuertes incentivos para cumplir con su obligación de entregar información, y para que se apliquen sanciones cuando esta obligación es incumplida injustificadamente. Y se reflejan en la LOTAIP.

Sin embargo, ninguno de estos arreglos institucionales aborda directamente el problema de la calidad de la información. La entrega de información por sí sola no es suficiente, si su calidad no satisface las necesidades de los ciudadanos.

Una forma objetiva de medir la calidad de la información es verificando su inteligibilidad, integralidad y verificabilidad. En este contexto entendemos que la inteligibilidad implica que la información debe presentarse de manera clara y aprovechable por los usuarios; la integralidad se refiere a que la información debe ser completa; y que la verificabilidad supone tomar en cuenta los mecanismos para comprobar que la información corresponde a hechos concretos efectivamente realizados y normalmente implica la existencia de evidencia documental que permita chequear la existencia de esos hechos.



Figura 1. Criterios básicos para medir la calidad de la información. Elaboración: Hugo Carrión.

Estos principios generales de la calidad de la información se complementan con otros estándares de derechos humanos. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la información pública debe ser aceptable, adaptable y accesible. La aceptabilidad determina que la información debe respetar los valores culturales y las prácticas de los usuarios. Por su parte la adaptabilidad implica que la información debe incorporar y ser sensible a las necesidades de los usuarios en diferentes contextos sociales y culturales. Finalmente la accesibilidad se refiere a la capacidad de acceso a la información por parte de todas las personas independientemente de discapacidades físicas. Estos estándares de derechos humanos son centrales, por ejemplo, en países con extensas comunidades indígenas como el Ecuador.



Figura 2. Criterios de calidad de la información con un enfoque de derechos humanos. Elaboración propia

Estos principios generales de la calidad de la información pueden ayudar a orientar o guiar una política de transparencia de información pública que además de preocuparse por asegurar un flujo de información suficiente en términos de “cantidad”, también garantice un flujo de información incorporando la noción de

“calidad”, la cual como se ha visto está directamente asociada a la necesidades concretas de los usuarios de esa información.

7.1.2 La calidad de la información en la web

La información web es aquella que está elaborada en cualquiera de los lenguajes derivados del SGML y cuya característica más notable es ser documentos hipertextuales y multimedia. La unidad básica de los documentos de este tipo es la página web, entendida como el documento escrito en un lenguaje de marcado, con una localización única dentro de un servidor. El contenido de una página web puede ser independiente o bien estar vinculado a otras páginas web, entre las que existen enlaces hipertextuales y las cuales completan su información. En este caso, se denomina sitio web, al tratarse del conjunto de páginas web relacionadas entre sí por su autoría y porque su contenido sólo cobra sentido cuando se entiende de forma global, distribuido entre varias páginas web complementarias e interdependientes. Esta delimitación de conceptos es importante, ya que si bien la valoración sobre la calidad de la información web muchas veces podrá realizarse sobre páginas aisladas, en la mayoría de los casos, el objeto será un sitio web en su conjunto. La evaluación de páginas o sitios web es necesaria por motivos cuantitativos y cualitativos. El elevado número de páginas existentes obliga a contar con criterios desde los que se extraiga la información de calidad de la abultada cifra de recursos inservibles, inoperantes y desdeñables. Asimismo, cualquier fuente de información sólo es válida si aporta contenidos útiles y si los mismos son localizados de forma sencilla. Por este motivo, también es necesario recurrir a parámetros que ayuden a identificar la información imprescindible y separarla de la que nada aporta. Es evidente que disponer de indicadores para aplicar en el proceso de evaluación es, sin lugar a dudas, necesario. En este contexto el mejor concepto que permite evaluar la calidad de la información web es la denominada usabilidad web.

7.1.3 Usabilidad web

La usabilidad es un anglicismo que apareció hace algunos años, que significa “facilidad de uso” y según Began (1991) su origen se remonta a los años 80 para sustituir el término “amigable para el usuario” cuya connotación en ese entonces había adquirido un carácter subjetivo.

Aunque existen diversas definiciones de usabilidad propuestas por algunos autores, que lo han hecho desde los diversos atributos a partir de los cuales la usabilidad puede ser evaluada, este documento está basado en la definición más extendida y formal, encontrada en el estándar internacional ISO 9241-11 (1998): “El grado en que un producto puede ser usado por determinados usuarios para lograr sus propósitos con eficacia, eficiencia y satisfacción en un contexto de uso específico”.

A continuación se exponen los términos usados en la definición anterior:

- Eficacia: precisión con la que los usuarios alcanzan las metas específicas. Es decir, ¿los usuarios pueden hacer lo que necesitan en forma precisa?
- Eficiencia: recursos asignados en relación con la precisión y exhaustividad con la que los usuarios alcanzaron sus objetivos. En otras palabras, ¿cuánto esfuerzo requiere que el usuario alcance su objetivo? Normalmente, la eficiencia suele medirse en términos del tiempo que les lleva a los usuarios realizar dichas tareas.
- Satisfacción: percepción de agrado y actitud positiva hacia el uso del producto. Es decir, ¿cuál es la percepción del usuario frente a la facilidad de uso del producto?



Figura 3. Criterios que conforman el concepto de usabilidad. Elaboración propia.

Según la definición de la ISO, la usabilidad posee atributos cuantificables de forma objetiva (eficacia y eficiencia) y atributos cuantificables de forma subjetiva (satisfacción). Es por esta razón que disponer de normas o directrices de usabilidad no constituyen una garantía de sitios web gubernamentales fáciles de usar, por sí mismo.

Será siempre necesaria la participación de usuarios, a través de evaluaciones permanentes, en cada parte del proceso de desarrollo y puesta en marcha del sitio web. Un argumento que soporta la idea anterior lo ofrece Hassan y Ortega (2009), al ampliar el concepto de usabilidad en cuatro dimensiones:

- Dimensión empírica: la usabilidad puede medirse y evaluarse, no es un concepto abstracto, subjetivo o carente de significado. Principalmente hay dos maneras de medir y evaluar la usabilidad: a través de un experto (prueba heurística) o directamente con usuarios reales (pruebas de usuario).
- Dimensión dependiente: usabilidad y utilidad son dos conceptos diferentes, pero dependientes entre sí. Un producto es usable en la medida en que su utilidad justifique el esfuerzo necesario para su uso: "la usabilidad representa el grado en el que el usuario puede explotar la utilidad". En la misma medida, un producto es útil si es fácil de usar.
- Dimensión relativa: la usabilidad no se debe entender como una cualidad universal, sino como una cualidad que depende de una audiencia, de unos objetivos y de un contexto específico.
- Dimensión ética: aunque diseñar productos fáciles de usar resulta económicamente rentable, el objetivo del diseño usable es mejorar la calidad de vida de las personas, evitando la discriminación y la exclusión.

Entender la usabilidad desde estas cuatro dimensiones proporciona una visión más amplia, para comprender que es el usuario, su meta y su contexto quienes determinan si una norma o estándar es aplicable o no, en el sitio web evaluado.

7.1.4 Beneficios de la usabilidad web

Aunque parecerían evidentes los beneficios que trae un sitio web más fácil de usar, a continuación se propone un listado de aquellas ventajas más relevantes.

- Disminución de los costos de producción: Los tiempos y costos de desarrollo pueden ser reducidos, evitando rediseños y minimizando los cambios en posteriores fases.
- Reducción de los costos de soporte y mantenimiento: Los sitios web fáciles de usar requieren menos mantenimiento, entrenamiento y soporte.
- Disminución de los costos de uso: La usabilidad aplicada a sitios web disminuye el esfuerzo y permite a los usuarios disponer de una variedad más amplia de tareas. Mientras que los sistemas difíciles de usar reducen el bienestar, la salud y la motivación.
- Reducción de los costos de aprendizaje: Un sitio web usable está organizado

de manera que se adapta de forma ideal al modelo mental de sus usuarios, reduciendo de esta forma el tiempo necesario para su aprendizaje.

- Usuarios más satisfechos: cuando un usuario ha realizado su tarea con el mínimo de esfuerzo posible, el sitio tendrá como resultado directo la satisfacción de los usuarios.
- Fidelidad en los usuarios: un sitio usable incrementa la posibilidad de un mayor uso, tanto en frecuencia como en cobertura de funcionalidades usadas y páginas web visitadas.

7.1.5 Criterios de usabilidad web

El ciudadano al acceder a un sitio de gobierno quiere encontrarse con un sitio web amigable que se descargue rápido, en donde la información se pueda encontrar fácilmente, que sea clara y desde luego que esté en operación. Existen muchos criterios de usabilidad, a continuación se han resumido 16 de los más importantes.

1. Tiempo de descarga

Se refiere al tiempo que le toma a una página web en descargar todos sus componentes: texto, imágenes, multimedia, etc. para el inicio de la interacción con el usuario. La información de la página de inicio debería descargarse rápidamente.

Consejos

- El tamaño de una página para que se descargue por ejemplo en menos de 15 segundos con una conexión de 256 kbps, no debería ser mayor a 480 Kbytes.
- Para medir el peso de la página, descárguela localmente y revise su tamaño.
- La razón más común para generar páginas pesadas es el excesivo uso de imágenes y componentes multimedia. Evita un número exagerado de estos elementos.
- Comúnmente las imágenes suelen pesar demasiado. Una forma de optimizar el peso de estos archivos es mediante técnicas de compresión. En caso de fotografías utilice el formato JPG con una compresión menor al 60%.

2. Resolución de pantalla

La resolución de pantalla es el número de píxeles que pueden ser mostrados en una pantalla. Su medida se expresa en el número de píxeles de anchos por los de alto. La resolución de pantalla depende de tipo de dispositivo (móvil, portátil, de escritorio) y de la configuración definida por el usuario. Mayor resolución significa mayor cantidad de información. Para el mismo tamaño de pantalla menor resolución significa elementos (texto, imágenes) más grandes. La información del sitio web debe visualizarse sin distorsionar su contenido en la mayoría de resoluciones.

Consejos

- Las grandes resoluciones son perfectas para trabajar con hojas de cálculo o para diseño gráfico, pero no para la web actual.
- Un sitio web debería funcionar y tener su mejor imagen con la resolución más común. En este caso 1024 x 768.
- Asegúrate de que la información sea visible sin que los usuarios deban utilizar la barra de desplazamiento horizontal.
- Busca que la lectura sea fácil.
- Ten en cuenta la estética: ¿Qué imagen tienen los elementos? ¿Se ajustan bien todos ellos?
- El sitio web debería funcionar y verse bien al cambiar entre resoluciones.

3. Compatibilidad con exploradores

La compatibilidad con exploradores o *cross-browsing* es la propiedad de un sitio web para ser compatible con todos los navegadores y mostrar de forma correcta el contenido en cualquiera de ellos sin importar el fabricante, ni la versión. El sitio web debe ser compatible con los exploradores más populares.

Consejos

- Descarga las últimas versiones de los exploradores más usados.
- Descarga herramientas y complementos para tu navegador. Es necesario conocer las herramientas que utilizan otros y sobretodo mantenerlas actualizadas.
- En casos especiales, usa sistemas condicionales en el código HTML para cargar un CSS u otro dependiendo del navegador que use nuestro usuario.

4. Accesibilidad WAI

La iniciativa de accesibilidad web (WAI) de la W3C propone el cumplimiento de pautas y técnicas para asegurar que los sitios web se accesible por personas con discapacidad, incapacidad transitoria o personas de edad avanzada.

Consejos

Pautas de accesibilidad al contenido en la web (WCAG) 1.0

- Proporcione un texto equivalente para todo elemento no textual.
- Proporcione vínculos redundantes en formato texto para cada zona activa de un mapa de imagen del servidor.
- Hasta que las aplicaciones de usuario puedan leer automáticamente el texto equivalente de la banda visual, proporcione una descripción auditiva de la información importante de la pista visual de una presentación multimedia.
- Para toda presentación multimedia sincronice alternativas equivalentes (por ejemplo, subtítulos o descripciones de la banda visual) con la presentación.
- Asegúrese de que toda la información transmitida a través de los colores también esté disponible sin color, por ejemplo mediante el contexto o por marcadores.
- Identifique claramente los cambios en el idioma del texto del documento y en cualquier texto equivalente (por ejemplo, leyendas).
- En las tablas de datos, identifique los encabezamientos de fila y columna.
- Para las tablas de datos que tienen dos o más niveles lógicos de encabezamientos de fila o columna, utilice marcadores para asociar las celdas de encabezamiento y las celdas de datos.
- Asegúrese de que los equivalentes de un contenido dinámico son actualizados cuando cambia el contenido dinámico.
- Hasta que las aplicaciones de usuario permitan controlarlo, evite provocar destellos en la pantalla.
- Haga los elementos de programación, tales como *scripts* y *applets*, directamente accesibles o compatibles con las ayudas técnicas.
- Proporcione mapas de imagen controlados por el cliente en lugar de por el servidor, excepto donde las zonas sensibles no puedan ser definidas con una forma geométrica.
- Utilice el lenguaje apropiado más claro y simple para el contenido de un sitio.
- Si, después de los mayores esfuerzos, no puede crear una página accesible, proporcione un vínculo a una página alternativa que use tecnologías W3C, sea accesible, tenga información (o funcionalidad) equivalente y sea actualizada tan a menudo como la página (original) inaccesible.

5. Motor de búsqueda

El motor de búsqueda o buscador dentro de un sitio web es un recurso clave para la ubicación de la información, que quizás no es ubicable mediante la estructura de navegación del sitio. El sitio web debe contar con un motor de búsqueda eficiente.

Consejos

- Insertar el motor de búsqueda en la parte superior derecha. Al parecer esta ubicación es un estándar de facto. La mayoría de personas buscan la caja de búsqueda en esa posición.
- El tamaño para ingresar el texto puede ser variable, sin embargo trata de que no sea muy grande ni muy pequeño. Un tamaño entre 24 y 30 caracteres sería adecuado.
- Asegúrese de que el motor de búsqueda esté accesible desde todas las páginas del sitio web.
- Si utiliza CMS (administradores de contenido) estos suelen tener integrado un buscador. En caso contrario utilice código de motores de búsqueda reconocidos.
- Compruebe que el motor utilizado encuentre efectivamente los recursos dentro del sitio web.
- Los motores de búsqueda internos deben tener la capacidad de adaptarse a la forma como consultan los usuarios, deben permitir el uso de términos familiares, e incluso contemplar los errores de ortografía y digitación más frecuentes.
- Incluya en las páginas de resultados sugerencias para ayudar al usuario a encontrar lo que busca

6. Metadatos y descriptores

Mediante un adecuado uso de metadatos y descriptores los usuarios a través de buscadores externos pueden ubicar de manera más eficiente el contenido de un sitio web. Su uso contribuye a un mejor posicionamiento en buscadores.

Consejos

- El título de la página de inicio debe ser claro y completo. No debe ser demasiado extenso.
- Cada página debe incluir un título particular que describa el contenido de cada una de ellas.
- El momento de incluir el atributo "*description*", debes ser claro y preciso. Procura ser preciso, quizás entre 25 y 30 palabras son suficientes.
- Evita descripciones propagandísticas como "la mejor web del mundo".
- Al incluir la etiqueta "*keywords*" no repitas palabras ni pongas cosas que no aparecen en el texto de la web.
- Con 7 a 10 palabras puede ser más que suficiente

7. Posicionamiento en buscadores

El uso de buscadores para la ubicación de contenido relevante para estar generalizada en la mayoría de usuarios. Por lo tanto es fundamental que un sitio web este bien posicionado en los resultados que arrojen los buscadores más utilizados.

Consejos

- Actualizar la página con contenido original de calidad.
- Crear contenidos con textos que contienen frases con que buscan los usuarios web los servicios o productos de este sitio.
- Crear títulos únicos y descripciones pertinentes del contenido de cada página. Cada página es una tarjeta de presentación para el buscador.
- Enlazar internamente las páginas del sitio de manera ordenada y clara.
- Crear un "mapa del sitio", esto permitirá dar paso al buscador por las diferentes secciones del sitio en forma ordenada, mejorando su visibilidad.
- Optimizar el tiempo de carga de una web para conseguir la reducción del ancho de banda, esto aumenta la tasa de conversión y mejora el posicionamiento en buscadores
- Conseguir que otras webs de temática relacionada enlacen con el sitio web.
- Registrarse y participar en foros, de preferencia en foros temáticos relacionados a la actividad de la página web en donde se incluyan enlaces al sitio web.
- Escribir artículos en otros sitios web o blogs en donde referencie información o publicaciones de nuestro sitio web.

8. Información básica de interacción

Un sitio web representa a una institución real, por lo tanto es fundamental que la página de inicio cuente con información clara y explícita sobre el nombre de la institución, dirección, teléfonos, horarios de atención y cualquier otra forma que permita la interacción entre el usuario y la institución.

Consejos

- Aunque parezca demasiado obvio, muchas personas recurren al sitio web de una institución de gobierno, para saber dónde ubicarla, cómo llamar por teléfono o a qué horas pueden hacer sus trámites.
- Esta información es fundamental que esté disponible en la página de inicio. Se recomienda incluirla en la parte inferior.
- Si es posible, debería estar presente en todas las páginas de manera discreta pero visible.
- Para el caso de la dirección es posible enlazar esta información con un mapa que facilite su ubicación.

9. Interacción con enlaces

Los enlaces o hipervínculos son el fundamento del funcionamiento del contenido web. Representan la conexión entre dos páginas o contenidos, por lo tanto son el principio básico de navegación. Una correcta formulación de enlaces garantiza una adecuada interacción con el usuario.

Consejos

- Usar títulos de enlaces significativos, que indiquen claramente el contenido al cual conducen.
- Emplear un lenguaje sencillo y cercano al usuario en la formulación de enlaces.
- No usar terminología técnica ni lenguaje especializado.
- No usar palabras como "haga clic", el usuario ya sabe que los enlaces son para hacer clic en ellos.
- Utilizar en el enlace las palabras mínimas necesarias para que el usuario com-

- prenda su propósito. Los enlaces cortos son más fáciles de escanear y leer.
- Todo enlace deber estar subrayado y ser de un color diferente al de texto normal.
 - Hacer que los enlaces cambien de color cuando se visitan, de ese modo el usuario podrá saber en qué páginas ha estado sin recurrir a su memoria.

10. Estructura de navegación

La estructura de navegación consiste principalmente en barras de menús horizontales y verticales. La navegación debe ser consistente y fácil de recordar. El uso de navegación contextual ayuda a que el usuario se oriente dentro del sitio web.

Consejos

- Incluya navegación de contexto, la cual indica al usuario los lugares del sitio a los que se puede dirigir dentro de su nivel de navegación actual o local. Este tipo de menú se presenta cuando el usuario visita las secciones principales del sitio y muestra las subsecciones o páginas que pertenecen a la sección principal actual.
- Utilice un esquema de ruta de migas. Esto es una lista de enlaces que se ubica generalmente en la parte superior de la página y que muestra la ruta que ha seguido el usuario hasta el lugar dónde se encuentra.
- Aunque es probable que el usuario haya ingresado a una página interna a través de un motor de búsqueda, la ruta de migas debe mostrar la jerarquía de contenidos del sitio y debe funcionar como un mecanismo de navegación auxiliar.

11. Contacto en línea

El usuario al visitar un sitio web con información o servicios públicos debe sentir una interacción con una institución de personas. Por ello es muy importante contar con mecanismos de interacción que permiten tener contacto con personas de la institución pública.

Consejos

- Cuando incluya un formulario solicite sólo la información necesaria.
- Las etiquetas es preferible que vayan arriba del campo, no a la izquierda.
- Valide los campos, a fin de que la información recolectada sea útil.
- Muestre un mensaje que le haga saber al usuario que la información del formulario ha sido enviada.
- Incluya una dirección electrónica de contacto. De preferencia que represente una persona, de este modo el usuario sabrá de algún modo que alguien responderá su inquietud.
- Contesté las preguntas en menos de 24 horas. Es fundamental mantener la interacción. Evita mensajes automatizados.

12. Medios sociales y web 2.0

En la actualidad los herramientas web 2.0 y las redes sociales han tenido una aceptación muy importante en el usuario común. Es de esperarse que la administración pública aproveche estas tecnologías para mejorar el nivel de comunicación y contacto con los ciudadanos.

Consejos

- Si decide tener presencia en una red social, como por ejemplo *Facebook*. Cree una página de seguidores de su institución, no una página de amigos (usuario).
- Al momento de dar de alta una página o un usuario, utilice nombre sencillo que permitan identificar con claridad a la institución.
- Ya sea para actualizar la información en la página de *Facebook* o para twittear debe disponer de una persona responsable que lo haga periódicamente y responda apropiadamente las inquietudes que se puedan presentarse en la red social o en el microblogging.
- Revise periódicamente las entradas, seguidores o comentarios de su sitio web 2.0, a fin de implementar estrategias para mantener o incrementar el número de visitas.
- Publique información relevante, completa y exacta. No sacrifique la precisión de la información por la urgencia o la instantaneidad.

13. Continuidad

Un sitio web es útil siempre que esté disponible. Por ello es de vital importancia asegurar la continuidad en el funcionamiento de un sitio. Independiente de la ubicación física del contenido, el contenido debe estar accesible y operativo de forma habitual.

Consejos

- Una garantía de operatividad es la cantidad de tiempo que un centro de datos puede certificar que sus sistemas están activos y disponibles para los clientes. Los sitios más fiables garantizan un 99,9% a 100% de disponibilidad en sus acuerdos de nivel de servicio.
- Para garantizar alta disponibilidad, firme un contrato de hospedaje de sitios web con su proveedor de internet que le garantice un nivel de servicio superior al 98% de *uptime*.
- En caso de tener el *web hosting* en un proveedor internacional, asegúrese de que este le proveerá una disponibilidad superior al 98%. Existen muchos sitios que ofertan disponibilidades cercanas al 100% a precios razonables.
- Si su institución permite realizar consultas o transacciones en línea de manera automática, permita que los usuarios accedan a ellas las 24 horas al día, los siete días a la semana. No hay razón para que el sitio web tenga el mismo horario que los funcionarios que trabajan en la institución.

14. Datos abiertos

Dentro del paradigma de "gobierno abierto", es fundamental que los sitios web ofrezcan "datos abiertos", es decir que la información pública esté disponible sin restricciones de formato o plataforma.

Consejos

- El artículo 7 de la LOTAIP establece la obligación de publicar toda información de carácter público en los sitios web de las instituciones sujetas a la ley.
- Los formatos en que se publica la información determinan el nivel de facilidad en el acceso de esta información. Por ello es fundamental asegurar que los formatos pueden ser recuperados por cualquier tipo de plataforma.
- Una forma de asegurar el acceso de archivos pública, independiente del forma-

to es publicarlos en formatos abiertos, como por ejemplo: PDF, CSV, RTF, HTML o TXT.

- Cuando digitalice información, se recomienda publicarla en formato PDF pues permite altos niveles de compresión, lo que lo hacen más fáciles de descargar. Sin embargo se recomienda aplicar reconocimiento óptico de caracteres (OCR) para que los usuarios puedan buscar información dentro de los archivos.

15. Seguridad

Actualmente la seguridad en internet plantea muchos desafíos y cada vez más los usuarios demandan de los sitios web en general mayor seguridad. Las instituciones de gobierno no pueden ser la excepción al momento de tomar todas las medidas técnicas necesarias para ofrecer un ambiente segura durante la interacción con su sitio web.

Consejos

- Asegúrese periódicamente de que su sitio web no tiene virus o que podría incluir programas troyanos u otro tipo de software dañino para los visitantes.
- Instale sistemas de protección contra virus. En el caso de tener hospedada su página con un proveedor externo, cerciórese de que este le garantice un servicio seguro.
- En el caso de realizar transacciones dentro del sitio web, utilice los protocolos de seguridad, encriptación e identificación digital necesarios para ofrecer un servicio seguro.
- Adicionalmente se recomienda disponer y comunicar a los visitantes una política de protección de datos personales. Se sugiere incluir en la parte inferior de la página de inicio un enlace hacia un documento que explique con claridad esta política.

16. Diseño

Aunque no es lo más significativo en un sitio web. Un diseño limpio y ordenado ayuda a crear una mejor experiencia del usuario. A pesar de que es difícil catalogar a un sitio web como "feo" o "bonito" es ventajoso que el diseño web maneje algunos principios heurísticos. El sitio web debe tener un diseño ordenado y limpio.

Consejos

- Los usuarios asocian el orden y la limpieza del diseño de interfaz con la credibilidad de un sitio web.
- El diseño de la interfaz debe aportar a través de la composición, la imagen y el color, a una clara comprensión de los contenidos. Es decir, el diseño visual es un aporte a la facilidad de uso, no únicamente a la decoración.
- Tenga en cuenta que el orden del diseño está determinado por factores como el uso adecuado del espacio en blanco, el manejo acertado de la tipografía, el uso de colores cromáticamente armónicos y una composición clara permita al usuario establecer relaciones entre los elementos de contenido.
- El diseño reticular se fundamenta en un reticulado o rejilla, el cual es un sistema de referencia formado por diferentes líneas horizontales y verticales que marcan la ubicación de elementos y zonas en una composición gráfica, líneas que no tienen porqué tener una representación real pero sí mental. Son las guías imaginarias sobre las que vamos a ir colocando los elementos, la espina dorsal de una composición gráfica.

7.2 Organización de archivos del sector público

Aun cuando en la LOTAIP existen varios artículos relacionados con la definición de documentación pública, reservada, confidencial y sobre la gestión documental y organización de los archivos para atender los requerimientos de información pública, el artículo 10 de la norma aborda con mayor amplitud los aspectos relacionados con los archivos institucionales en torno a su administración, organización, responsabilidad por su custodia, conservación y transferencia documental en situaciones en las que las instituciones públicas terminan su vida jurídica.

Así el primer inciso de este artículo señala que "...es responsabilidad de las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente ley, crear y mantener registros públicos de manera profesional, para que el derecho a la información se pueda ejercer a plenitud, por lo que, en ningún caso, se justificará la ausencia de normas técnicas en el manejo y archivo de la información y documentación para impedir u obstaculizar el ejercicio de acceso a la información pública, peor aún su destrucción."

De esta forma se reconoce de manera expresa la importancia que tienen los archivos para que el acceso a la información pública se cumpla de manera efectiva, dicho de otra manera, sin archivos organizados el acceso a la información pública no es practicable, toda vez que es en los archivos de las organizaciones públicas donde se administra, conserva y sirve la información que ha sido generada y recibida por éstas.

Ahora bien, el estado de los archivos públicos y privados del país presenta serias deficiencias que no solo limitan el acceso a la información de las instituciones públicas sino que ponen en serio riesgo de destrucción y pérdida gran parte del patrimonio documental de los ecuatorianos.

Un informe producido por el Ministerio Coordinador del Patrimonio, como resultado del levantamiento de información del estado de 2.557 unidades de archivos a nivel nacional en el marco del Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural: 2008-2009, que en lo relacionado con los bienes documentales concluye que "La escasa intervención con respecto a estos bienes ha dado lugar a que el patrimonio documental sea mutilado, eliminado, deteriorado o robado. La situación es crítica: se encontró por ejemplo que, para el sector público, en el caso de los archivos, apenas un 2% tienen un estado de conservación óptimo", es decir que, de acuerdo con las estadísticas presentadas en el informe, apenas 51 archivos de los censados en todo el país, estarían en condiciones adecuadas de conservación, mientras que los 2.506 archivos restantes no reunirían condiciones aptas para la conservación, consulta y difusión del patrimonio documental del Ecuador.

Es por ello que cuando la LOTAIP dispone la necesidad de "...crear y mantener registros públicos de manera profesional...", lo hace con el fin de que la documentación oficial de las entidades públicas, señaladas en los artículos 1 y 3 de la Ley, tenga un tratamiento técnico e integral como condición previa para el acceso efectivo a la información pública.

Para ello, a continuación se propone un esquema de organización de los archivos institucionales, pensados como un conjunto sistémico que tiene como base el ciclo de vida de la documentación, ciclo que posibilita la intervención archivística en todas las etapas que atraviesa un documento dentro de las organizaciones y por tanto determina el tipo de archivo en que ha de permanecer de acuerdo a su edad y las

funciones que ha de cumplir, facilitando de esta forma la administración integral de los documentos y en consecuencia su organización, transferencia, instalación y conservación, valoración, y, normalización de los procesos técnicos archivísticos, así como de la prestación de servicios.

Vemos entonces que en la primera etapa se crean los llamados archivos de gestión u oficina, que son las unidades donde se administra la documentación y los expedientes mientras no han concluido su trámite o cuando su utilización es frecuente y constituyen fuente de consulta y referencia inmediata tanto para uso de los funcionarios como de los ciudadanos. En esta fase se desarrollan las siguientes actividades: registro, organización, consulta, conservación, digitalización e indexación, y, transferencia de documentos.

En la segunda fase tenemos al archivo general o archivo central que es la unidad a la cual se transfiere, desde los archivos de gestión u oficina, la documentación que ha concluido su trámite y cuando su uso es menos frecuente pero que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y ciudadanos en general. En esta fase se desarrollan las siguientes actividades: registro, organización, consulta, conservación, digitalización e indexación, y, transferencia de documentos.

En una tercera etapa las instituciones, de acuerdo a sus necesidades, podrían crear el denominado archivo intermedio, que es la unidad a la cual se transfiere la documentación cuando su uso es poco frecuente y los documentos han ido perdiendo su valor administrativo, fiscal, legal, informativo, etc., y, por tanto, pueden pasar a un proceso de valoración que determine su permanencia o eliminación.

En esta fase se desarrollan actividades de organización, consulta, conservación, valoración, eliminación, y, transferencia de documentos.

Finalmente tenemos el archivo histórico que es el encargado de recibir los documentos que, pasado el proceso de valoración, se ha determinado que cuentan con valor testimonial e histórico permanente y por tanto se los conservará a perpetuidad pues constituyen patrimonio documental del Estado. En el archivo histórico se desarrollan actividades de organización, descripción, consulta y difusión, preservación y restauración, y, digitalización e indexación.

Es importante señalar que si bien el esquema presentado corresponde al ideal para la creación de un sistema de archivos institucionales, la creación de los distintos tipos de archivo se dará conforme a las necesidades y capacidades institucionales. En todo caso es fundamental que de inicio las instituciones cuenten con archivos de gestión u oficina y un archivo general o central adecuadamente organizados que viabilicen el cumplimiento de las actividades asignadas a los llamados archivo intermedio y archivo histórico en cuanto a la organización, consulta y conservación de la documentación. Desde nuestra experiencia podemos decir que el éxito de la organización de un sistema institucional de archivos depende, en gran medida, del funcionamiento de sus archivos de gestión u oficina, por lo que en la organización de éstos se debe poner especial atención.

Una vez que contamos con un esquema de organización de los archivos institucionales pasaremos a describir, de manera genérica, las actividades asignadas a los distintos tipos de archivo, con especial énfasis en los archivos de gestión.

De manera general las funciones que cumplen los archivos para mantener accesible, conservada y resguardada la documentación, en definitiva para brindar servicio a las instituciones y la ciudadanía, son las siguientes:

- Organizar la documentación;
- Transferir periódicamente los documentos de acuerdo a plazos establecidos;
- Evaluar los documentos de conformidad con su valor administrativo, financiero, fiscal, legal, informativo, etc.
- Conservar y proteger los documentos;
- Normar los procesos técnicos y de servicios.
- Brindar servicios de información y documentales a las instituciones y ciudadanía.

1. Organización de la documentación.- Posibilita la puesta en servicio de la documentación oficial de la entidad durante el período de máxima utilidad para la gestión administrativa de las oficinas y para la toma de decisiones, así como atender los requerimientos ciudadanos.

Comprende los procesos de clasificación y ordenamiento de las series documentales y expedientes de acuerdo a criterios uniformes.

La clasificación es una actividad intelectual de sistematización y agrupamiento de los expedientes adscribiéndolos a diferentes clases, categorías y grupos (series, subseries, etc.) que reflejan la estructura del fondo documental contenida en un cuadro de clasificación.

El cuadro de clasificación es la herramienta que utilizamos para ello. El cuadro es un mapa general de todas las series documentales producidas como resultado de las atribuciones y funciones de las unidades o dependencias institucionales.

Es la representación estructurada de la organización de un archivo que aporta los datos esenciales de una institución toda vez que representa los productos documentales generados en los procesos de la organización.

Se lo elabora a partir del análisis y estudio de la institución a través de sus normas internas (estatuto orgánico y funcional, procesos, manuales, etc.), y del cumplimiento de esas atribuciones y funciones.

Si bien la documentación oficial de una institución está constituida por los documentos recibidos y por los generados en cumplimiento de los procesos institucionales, no se debe clasificar la documentación con base en el criterio de correspondencia, oficinas, memorandos recibidos y enviados. Esta forma de clasificación documental, muy común y cómoda de juntar los documentos, atenta contra la integralidad de los expedientes pues rompe los eslabones de una cadena que se van uniendo en una relación de causa y efecto.

La ordenación u ordenamiento de la documentación por su parte, consiste en unir los elementos o unidades documentales de acuerdo a un criterio uniforme y constante. Se aplica a cada serie, a cada expediente o a los documentos dentro del expediente.

El ordenamiento depende de los tipos de expedientes o documentos a organizar. Los principales tipos de ordenación aplicados en las instituciones son el alfabético, cronológico, numérico, jerárquico, geográfico, o, una combinación de los anteriores como el caso del alfabético geográfico, cronológico numérico, alfanumérico, etc.

En cualquier caso, independientemente del sistema de ordenamiento empleado, se debe tener presente los siguientes consejos:

- Una vez establecido el criterio de ordenación, es fundamental mantenerlo;
- Todos los usuarios del archivo deben conocer el esquema utilizado para ordenar los expedientes para unificar la aplicación del criterio elegido y evitar el traspapeo de los documentos;
- La organización de un archivo de oficina no requiere más que respetar la formación de las series documentales;
- La ordenación física sitúa a cada expediente en un lugar determinado;
- La creación de índices y registros ayuda en la recuperación del expediente.

2. Transferencias documentales.- Consiste en la remisión de los documentos del archivo de gestión al archivo general o central y de éste al archivo intermedio o al archivo histórico de conformidad con plazos previamente establecidos y con un procedimiento mínimo que garantice la entrega y recepción de documentos y expedientes de manera ordenada y que permita su posterior recuperación.

Los documentos a ser transferidos son los que ya han culminado su trámite y no son de uso corriente por parte de las oficinas, así como los que tienen una menor frecuencia de uso o han sufrido procesos de valoración documental.

Para el efecto se definirá un procedimiento para normalizar los siguientes aspectos:

- Que los documentos se encuentren adecuadamente instalados en carpetas y cajas de resguardo normalizadas;
- La elaboración de un formulario de transferencia de documentos, en el que se describe el contenido de las carpetas o cajas de resguardo;
- La rotulación de las cajas de resguardo con al menos los siguientes datos:
 - o Nombre de la unidad que generó la documentación.
 - o Serie documental o tipo de documentación que contiene cada carpeta.
 - o Fechas extremas o períodos en meses o años en que fue generada la documentación que se encuentra archivada en las carpetas y cajas de resguardo.
- Una comunicación (memorando) dirigido al responsable del archivo general solicitando el ingreso de la documentación y adjuntando el formulario normalizado y debidamente suscrito por el titular de la unidad. Copia de la comunicación será remitida al secretario general de la entidad como responsable del proceso de archivo y gestión documental;
- Recibida la comunicación, el personal del archivo general realiza la verificación in situ de la documentación para contrastar con los datos del formulario;
- La entrega física de la documentación la realiza la unidad que la remite;
- Si el procedimiento se ha cumplido adecuadamente, el personal del archivo de destino suscribe el formulario de recepción y entrega una copia al archivo remitidor.

3. Valoración documental.- Los documentos institucionales pueden poseer valores primarios y secundarios.

Se consideran valores primarios el administrativo, financiero, fiscal, legal, jurídico e informativo. En tanto que el valor secundario será aquel que tienen los documentos como fuentes para la investigación histórica.

Hay que resaltar que los valores primarios y secundarios no son excluyentes, es decir un documento puede poseer valor administrativo y a la vez valor histórico.

Sin embargo, con el tiempo los documentos pueden ir perdiendo unos valores y ganando otros, por lo que amerita su valoración en función de determinar su conservación o posible eliminación y de esta forma administrar de mejor manera los

recursos asignados a la unidad de archivo.

Con este fin es recomendable que las instituciones conformen comisiones de calificación y valoración de documentos, las que tendrán un carácter multidisciplinario y cumplirán, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Establecer bajo criterios jurídicos, administrativos e históricos los períodos de conservación de los documentos a lo largo de su ciclo de vida.
- b) Proponer el régimen de acceso y utilización de los documentos y series documentales.
- c) Elaborar el listado índice de información y documentación reservada de la entidad previsto en la LOTAIP de conformidad con el cuarto inciso de su artículo 18.

Un ejemplo interesante de confección de este índice lo podemos encontrar en la resolución No. SBS-2005-059 emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros mediante la cual se expide "...el índice temático, por series documentales, de los expedientes clasificados como reservados de la Superintendencia de Bancos y Seguros; y, consecuentemente, excluidos del derecho de acceso previsto por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública".

- d) Determinar el procedimiento de eliminación física de documentos que, habiendo pasado el proceso de valoración técnica, se ha dictaminado su destrucción.
- e) Elaborar y suscribir el acta de valoración correspondiente, detallando las series documentales que eventualmente serán eliminadas y si la eliminación de la serie o expediente es total o parcial.

Por las características del trabajo a realizarse, es recomendable que esta comisión interdisciplinaria esté conformada por funcionarios que posibiliten obtener una visión integral del valor de los documentos y en la cual no pueden faltar los archiveros que han administrado la documentación que está siendo valorada a fin de informar sobre la frecuencia de consulta de los documentos, volumen de los documentos valorados, estado de conservación de la documentación, normativa archivística aplicable, etc.

4. Conservar y proteger los documentos.- Con el fin de preservar la documentación se pueden implementar diversas estrategias de orden político u operativo que, directa o indirectamente, contribuyen al mantenimiento de los documentos de archivo.

Estas acciones son fundamentalmente de carácter preventivo y son eficaces para el manejo de grandes volúmenes documentales con características heterogéneas posibilitando la durabilidad y permanencia de los soportes documentales como salvaguarda de la información en ellos contenida.

En el manual de apoyo encontrarás el documento completo de la resolución.



La eficacia de una política preventiva se basa en los siguientes factores:

- El conocimiento de las características del documento, la cantidad de documentos a ser conservados, las tipologías documentales existentes, la importancia de la documentación, la tecnología empleada, con especial atención a los soportes diferentes al papel;
- Las causas intrínsecas y exógenas que producen su patología;
- El empleo de materiales y medios técnicos para evitarla.

Con el objetivo de proteger la documentación se han de considerar las condiciones idóneas de los siguientes elementos:

- Los locales o edificios donde se alojan los documentos, los cuales pueden ser expresamente construidos o adecuadamente acondicionados;
- Las instalaciones interiores de los mismos;
- Los sistemas de depósito y archivo de los documentos;
- La protección física inmediata de los documentos y uso de materiales apropiados tanto para el mobiliario como de las unidades de instalación;
- Los controles ambientales en relación con la humedad relativa, temperatura, luminosidad, ventilación y contaminación ambiental;
- El mantenimiento periódico de los recursos materiales, documentales y tecnológicos con que cuenta el archivo.
- Los mecanismos de reprografía que se emplean para la obtención de copias de los documentos. Los más comunes son la fotocopia, microfilmación y digitalización.

5. Normar los procesos técnicos y de servicios.- Con el fin de asegurar que las funciones descritas en los párrafos anteriores tengan continuidad en el tiempo y que el funcionamiento de la unidad de archivo se realice de forma sustentable. De igual forma se elaborarán reglamentos para la prestación de servicios a usuarios internos y externos, con el fin de normar el acceso a la información pública y establecer los mecanismos que permitan precautelar la información calificada como confidencial y reservada, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 6 y 17 de la Ley.

6. Prestación de servicios.- Se debe tener presente que la razón de ser de una unidad de archivo es el acceso y la prestación de servicios de documentación e información a los funcionarios de la institución y a los ciudadanos. Recordemos que el archivo es una unidad de servicio por excelencia.

Sobre esta premisa, las funciones que cumple un archivo, y que han sido detalladas en los numerales precedentes, no tienen sino el objetivo de mejorar la eficacia, la agilidad y la rapidez de los servicios ofrecidos por el archivo, incrementando de esta forma el grado de satisfacción de los usuarios y revalorizando la imagen de la unidad de archivo y del archivero de frente a la sociedad.

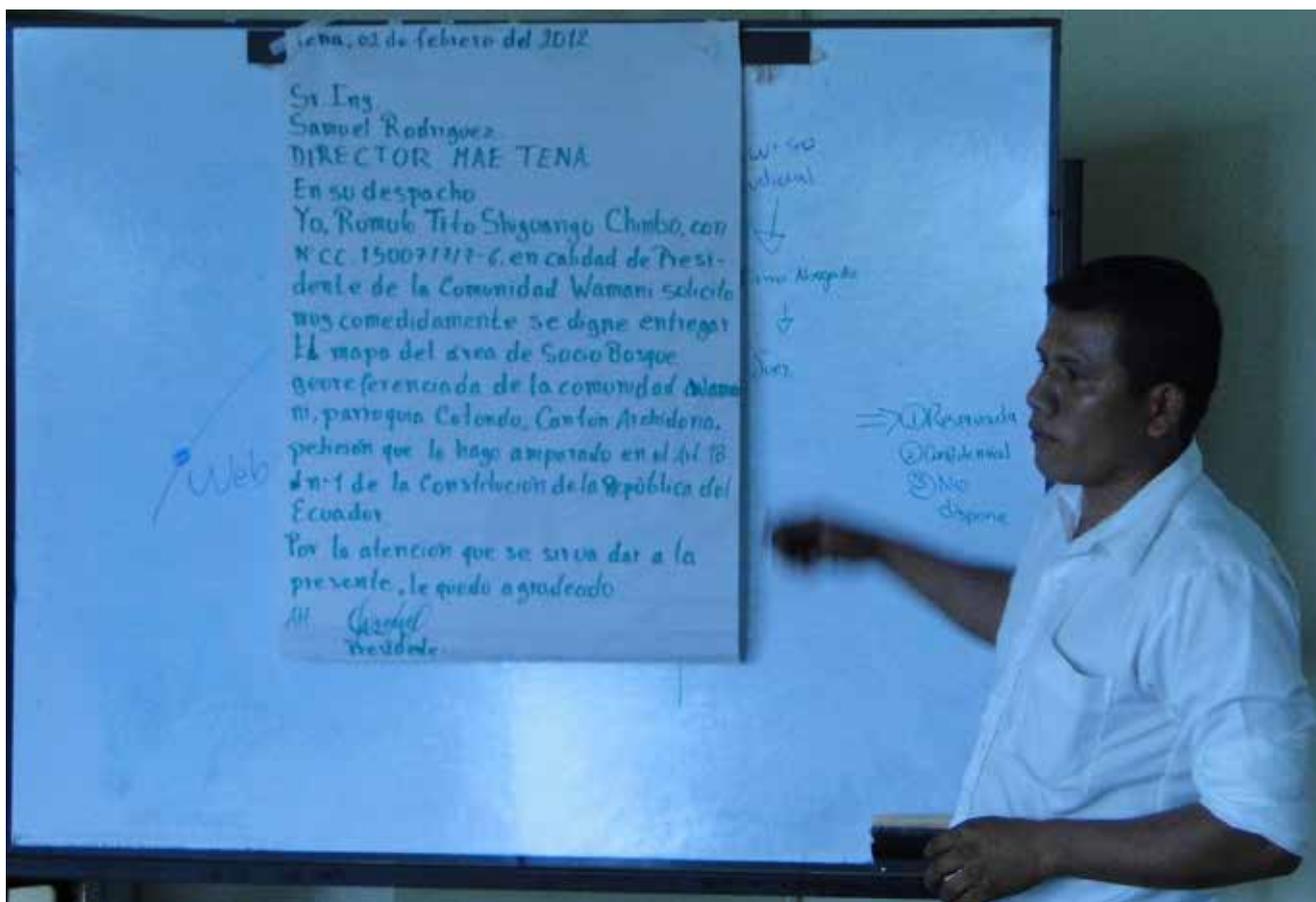
Entre los servicios y productos solicitados con mayor frecuencia a los archivos tenemos los siguientes: consultas en sala de lectura, préstamo de documentos y expedientes, notificaciones de vencimiento, reproducción de documentos, certificación de documentos, búsqueda externa de documentación, desarrollo de bases de datos, servicio de información por vía telefónica, fax, e-mail, publicaciones de divulgación, página web, asesoría a investigadores, asesoría y capacitación archivística, etc. Como podemos ver, los servicios y productos que se puede obtener de una unidad de archivo, así como las funciones que realizan, son mucho más amplios que los que hasta ahora conocíamos o se nos ha brindado tradicionalmente.

A manera de conclusión podemos decir que, para las instituciones públicas, contar con archivos organizados representa mucho más que la posibilidad de atender a los ciudadanos en su derecho de acceso a la información pública, representa la liberación y optimización de espacio disponible, la optimización del mobiliario y equipamiento empleado en la instalación de documentos, la reducción de tiempo en el acceso a la documentación, la normalización y reducción de tiempo en tareas de manejo documental lo cual significa también reducción de costos operativos globales de la institución, en resumen mayor eficacia, eficiencia, productividad, economía y calidad en las instituciones.

Finalmente, para quienes tengan interés de profundizar en aspectos relacionados con la organización de archivos recomendamos la revisión "Instructivo de organización básica y gestión de archivos administrativos para cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica y Reglamento General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", correspondiente a la resolución No. CNA-001-2005 del Consejo Nacional de Archivos, publicada en el Registro Oficial No. 67 de 25 de julio del 2005.

En el CD de apoyo encontrarás el documento completo del Instructivo.





8. Propuesta metodológica de capacitación

Una de las finalidades del presente manual es servir de herramienta para la generación de futuros procesos de capacitación a distintos actores en el uso de la LOTAIP. Con esa finalidad, en la presente sección se incluye una serie de consejos para los capacitadores, así como también agendas modelo propuestas y técnicas de facilitación y capacitación recomendadas.

8.1 Consejos generales para los capacitadores

La ejecución de procesos de capacitación implica una preparación previa del capacitador con el fin de que los conceptos que se quieren transmitir a los participantes sean aprehendidos por ellos de la mejor forma. Por lo tanto, a continuación se detallan algunos consejos para la capacitación de personas adultas:

- En primer lugar, es recomendable aclarar los objetivos del taller así como las expectativas de los participantes, posteriormente se prosigue con la presentación de la agenda, horarios y establecimiento de forma consensuada de las reglas del taller.

- El aprendizaje de los adultos está caracterizado por algunos elementos que se detallan a continuación:
 - Los adultos aprenden al hacer cosas: se logra la retención de la información o habilidades cuando existen oportunidades repetidas para practicar o usar lo que se está enseñando.
 - Los adultos aprenden mejor en una situación informal: algunas actividades que se pueden utilizar para generar estos espacios son las actividades en grupo, lluvia de ideas, juego de roles, etc.
 - Utilizar una variedad de métodos: los adultos aprenderán con mayor facilidad mientras más vías sensoriales se utilicen para hacer llegar el mensaje. Se recomienda que el facilitador pruebe la herramienta o técnica de forma previa al taller, de forma que pueda utilizarla con soltura durante el taller. En las agendas del taller se incluyen algunas técnicas que pueden utilizarse en el desarrollo del taller, asimismo, se adjunta un *Manual de Capacitación y Herramientas Participativas en Procesos de Desarrollo*.
 - Los adultos quieren lineamientos y orientación, no notas o marcas rígidas: este aspecto está ligado al hecho de que los adultos requieren saber cómo les va en el curso, por eso es importante que el instructor proporcione el máximo de retroalimentación que pueda durante el taller.
 - La eficacia de la experiencia del aprendizaje depende de la intensidad de la experiencia: es importante que el instructor utilice ayudas de instrucción (audiovisuales, objetos, etc.); hacer uso completo de los sentidos, variaciones de orden, ritmo, percepción de profundidad, etc.
 - La eficacia de la enseñanza es influida por la cantidad de repetición incluida en el proceso: Para lograr este objetivo se aconseja:
 - Repetir los puntos importantes del tema a intervalos razonables
 - Demostrar la aplicación de la materia lo más pronto posible
 - Hacer activa la experiencia del aprendizaje
 - Utilizar algún instrumento de aprendizaje que permita al instructor comprobar periódicamente que los alumnos están aprendiendo

8.2 Agendas modelo propuestas

Servidores Públicos

Hora	Tiempo minutos	Contenido	Técnicas y facilitador/a	Recursos
08:30	15	Registro de participantes		
08:45	15	Inauguración: 1. Bienvenida 2. Reglas del taller 3. Información general 4. Presentación de participantes	* Exposición del facilitador/a * Ronda de presentaciones	Tarjetas de presentación para la mesa o para que cada persona se ponga en el pecho.
09:00	30	Acceso a la información: 1. Importancia del acceso a la información 2. Principios del acceso a la información • Publicidad • Pertenencia de la información • Rendición de cuentas • Transparencia • Gratuidad de la información • Interpretación más favorable	* Exposición del facilitador/a Pizarra, marcadores Proyector Presentación en <i>power point</i>	Debate y reflexión con los y las participantes – lluvia de ideas. Presentación de los principios
09:30	30	Información mínima a ser difundida	*Exposición del facilitador/a Intervención de los participantes	Revisión del artículo 7 de la LOTAIP Intercambio de experiencias sobre el avance/dificultades en la implementación del art. 7 en cada institución
10:00	15	Receso		
10:15	75	Actores y responsabilidades: 1. Actores: Desde la naturaleza de sus funciones y desde el rol de los actores 2. Vigilancia del cumplimiento a la Ley 3. Promoción del derecho 4. Producción de Informes	* Exposición del facilitador/a Pizarra Proyector Presentación en <i>power point</i>	Ejemplo: la familia patriarcal versus la familia democrática Textos de apoyo: Manual y LOTAIP
11:30	30	Información reservada, confidencial y personal. 1. Definiciones 2. Responsables 3. Tiempos 4. Procedimiento	* Exposición del facilitador/a Presentación en <i>power point</i>	Lluvia de idea y debate sobre casos de información reservada. Textos de apoyo: Manual, LOTAIP, Ley de Seguridad Nacional, Constitución
12:00	60	Mecanismos de protección y exigibilidad del derecho: 1. Procedimiento administrativo. 2. Procedimiento Judicial 3. Sanciones	* Exposición del facilitador/a Presentación en <i>power point</i> Casos sobre negación de información	Textos de ayuda: Manual Modelos de solicitud de acceso y de acción de acceso Trabajo en grupo: análisis de un caso de negación de información – plenaria para presentación de análisis
13:00	60	Almuerzo		
14:00	90	Gestión de documentación y archivos 1. Organización de los archivos 2. Transferencias documentales 3. Valoración documental Conservación y protección de los documentos 4. Prestación de servicios		
15:30	15	Receso		
15:45	90	Herramientas para la gestión de la información 1. Calidad de la información 2. Criterios de usabilidad web 3. Beneficios de la usabilidad web		
17h15	30	Evaluación, clausura del evento y entrega de certificados		Comentarios y sugerencia de los y las participantes

Sociedad civil

Día 1

Hora	Tiempo minutos	Temas	Facilitador recursos	Técnica
08:15	15	Registro de participantes		
08:30	30	Inauguración: 1. Bienvenida 2. Reglas del taller 3. Información general 4. Presentación de participantes	* Exposición del facilitador/a * Ronda de presentaciones Ovillo de piola o lana gruesa	Técnica la red
09:00	60	¿Cuáles son los problemas de los bosques en el Ecuador?	Pizarra, marcadores	Visualización de los problemas: Lluvia de ideas Discusión participativa
10:00	60	Acceso a la información: 1. Importancia del acceso a la información 2. Principios del acceso a la información - Publicidad - Pertenencia de la información - Rendición de cuentas - Transparencia - Gratuidad de la información - Interpretación más favorable	* Exposición del facilitador/a Pizarra, marcadores Proyector Presentación en power point	Debate y reflexión con los y las participantes – lluvia de ideas. Presentación de los principios
11:00	45	¿A qué información se puede acceder? 1. Información mínima que deben publicar las instituciones estatales 2. Otra información a la que se puede acceder	* Exposición del facilitador/a Pizarra, marcadores Proyector Presentación en power point	Presentación
11:45	15	Receso		
12:00	90	Información forestal 1. Importancia del acceso a la información forestal 2. Ante quién debo acudir a pedir información en el tema de bosques 3. Legislación forestal vigente	* Exposición del facilitador/a Pizarra, marcadores, clips, pilo, cartulina en forma de pescados Presentación en power point	1.Lluvia de idea y debate sobre importancia de acceso a la información forestal 2. Pesca productiva 3. Presentación corta
13:30	60	Almuerzo		
14:30	60	Cómo acceder a la información forestal	-Uso power point -Uso de la LOTAIP - Modelos de solicitud de acceso	Conceptualización
15:30	60	Elaboración de una petición de información	Papelotes, marcadores	Trabajo en grupo (Técnica ensalada de frutas para formar los grupos): redacción de una solicitud de información (Qué información forestal me interesa)
16:30	60	Mecanismo de protección y exigibilidad del derecho: 1 Procedimiento Judicial 2 Sanciones	* Exposición del facilitador/a Presentación en power point Copias de un recurso/ acción de acceso a la información	Modelos de acción de acceso Análisis de un caso de negación de información y redacción de acción de acceso

Hora	Tiempo minutos	Temas	Facilitador recursos	Técnica
08:30	15	Registro de participantes		
08:45	30	Nombre una característica de su personalidad con la primera letra de su nombre		Dinámica para romper el hielo
9:15	45	El proceso de enseñanza-aprendizaje Características del aprendizaje adulto	Portátil y proyector	Presentación del facilitador
10:00	60	Planificación de la capacitación 1. Evaluación de necesidades de capacitación 2. Planificación 3. Duración de las sesiones	Manual de capacitación Papelotes	Lectura Trabajo en grupo (Técnica dichos y refranes): planificación taller
11:00	15	Receso		
11:15	45	El enfoque participativo	Portátil y proyector	Presentación del facilitador
12:00	60	Características de un buen facilitador	Papelote y marcadores	La silueta
13:00	60	Almuerzo		
14:00	60	Caja de herramientas		Explicación en powerpoint de algunas técnicas para capacitar.
15:00	30	Evaluación de los procesos de aprendizaje: Técnicas de evaluación		Revisión de algunas técnicas de evaluación
15:30	30	Evaluación, clausura del evento y entrega de certificados		Comentarios y sugerencia de los y las participantes

8.3 Técnicas de facilitación y capacitación sugeridas

- LA RED

Objetivos: Que las personas se presenten y comprendan que tienen un espacio importante en el taller.

Materiales: Hilo grueso, piola, sogá.

Tiempo: Varía según el tamaño del grupo.

Procedimiento: Una persona toma la punta inicial de la piola. El facilitador explica que se toma una parte de la piola, se dice el nombre de cada uno y su presentación. Luego la persona lanza la piola u ovillo a la otra persona a la que quiere que se presente.

Al final el facilitador-a debe relacionar el mensaje acerca de la importancia de cada uno en el taller, acerca de la importancia de las redes, de las conexiones, del diálogo.

- LLUVIA DE IDEAS

Objetivos: Empezar y profundizar un tema de análisis.

Materiales: tarjetas, pizarra, marcadores.

Tiempo: depende del tema y el número de participantes.

Procedimiento: Debe empezarse con una pregunta abierta que motive la creatividad. Con esa herramienta logramos fácilmente la participación de todos, tenemos un número equitativo de contribuciones (no hay dominancia ni timidez) y enriquecemos la discusión con un espectro enriquecedor de ideas y temas.

Ordenando las tarjetas logramos la estructuración de las ideas, un proceso que es fácil y estimulante porque las tarjetas y el sistema interno son flexibles y móviles. Como moderador/a debemos saber cómo manejar esa herramienta para lograr los mejores resultados, máxima participación y la fascinación de construir juntos.

Separamos las ideas parecidas en “nubes temáticas” y verificamos que no hemos olvidado ningún tema importante y relevante.

El próximo paso es la atribución de “títulos” a cada nube temática. Con eso identificamos los grandes temas relacionados a la pregunta introductoria.

¡La lluvia de ideas es siempre solamente el primer paso! ¡Si no continuamos no tiene mucho valor! Entonces tenemos que seguir con el próximo paso, la discusión y la profundización de los temas principales identificados y las conclusiones del grupo.

• LA PESCA PRODUCTIVA

Objetivos: Lograr el análisis de temas, concatenar ideas.

Materiales: Papelotes, tarjetas, marcadores, tijeras, clips, piola, cartulinas en forma de pescado.

Tiempo: Al menos 45 minutos.

Procedimiento: Para elaborar los pescados, se corta la cartulina en forma de pescado, se hace un hueco en la parte de frente y allí se le coloca un clip abierto. Adicionalmente debe cortar piola y atarla a un clip abierto. La idea es que la persona con la piola ensarte o pesque al pescado en la parte del clip.

Se debe haber elaborado cada pescado (hecho de cartulina) con un tema de los que desea analizar, por ejemplo un artículo de una ley, o un tema específico. Cada pescado debe tener un tema. Cuando la persona lo pesca debe dar su apreciación sobre el tema, o se le puede pedir hacer un resumen de ese tema o también se le puede pedir haga preguntas sobre ese tema para que el experto resuelva las preguntas.

Esta técnica permite que todos analicen un tema y que cuando haya temas “pesados” que discutir se haga más dinámico, participativo y la gente se mueva y se ría un poco.

• ENSALADA DE FRUTAS

Objetivos: Que despierte el grupo y se ponga activo, especialmente después del almuerzo o a la mitad de una larga sesión pasiva.

Materiales: Las sillas deben estar en un círculo; una silla menos que el total de participantes y capacitadores/as. Si hay suficientes sillas, éstas podrán arreglarse con anticipación en otro lugar, como un cuarto vecino. Si no, pida a los participantes que usen sus asientos.

Tiempo: 10 minutos.

Procedimiento: Decida el número de grupos que necesitarán, esto determinará el número de frutas que escoja. Arregle las sillas en un círculo cerrado, menos una silla.

Pida que los participantes tomen asiento. El capacitador/a comienza el juego de pie en el medio. Explique que este es un ejercicio energizador que requerirá de su participación (muy) activa.

Que los participantes escojan sus nombres de tantas frutas sean necesarias para formar subgrupos. Pídale a un apersona que escoja una fruta, al del lado que escoja otra fruta, al siguiente otra y así sucesivamente hasta que se hayan formado el número deseado de grupos.

La siguiente persona del círculo es de la primera fruta, la siguiente de la segunda, hasta que todos, incluyendo el capacitador/a, tengan nombre de fruta.

De ser necesario, puede escribir los nombres de las frutas en una hoja grande de papel o en la pizarra, especialmente si hay más de cinco frutas.

Antes de comenzar, pida a todas las naranjas (o cualquier otra fruta) que levanten la mano, luego a los mangos, etc. Esto ayudará a todos/as a recordar la fruta. Al comienzo del capacitador/a dice el nombre de una de las frutas. Todos los participantes que levantan ese nombre deberán cambiar de asiento ¡sin excepciones! La persona que está en medio también tratará de sentarse y deberá de lograrlo ya que tiene menos distancia que cruzar que las demás.

Una persona quedará en medio, y ésta debe repetir el proceso llamando otra fruta. Cuando alguien diga "ensalada de frutas", todas las frutas deben cambiar de sillas.

• DICHOS Y REFRANES

Objetivo: sirve para formar parejas o grupos al azar.

Materiales: Marcadores, tarjetas.

Tiempo: 5 – 10 minutos.

Procedimiento: Todo refrán tiene dos partes, por ejemplo: cuando el río suena... piedras lleva; de un árbol caído... todos hacen leña; al que madruga... Dios le ayuda. Establezca cuántas parejas necesita conformar y elija igual número de refranes.

Organice cada refrán en dos tarjetas: la primera parte del refrán en una y la segunda en otra. Distribúyalas al azar.

Cada participante recita la parte del refrán que le tocó y busca entre los murmullos la parte que completa su refrán.

• LA SILUETA

Objetivo: Sirve para que los participantes reflexionen sobre las características que debe poseer un buen capacitador.

Materiales: papelógrafo, marcadores.

Tiempo: 20 - 30 minutos.

Procedimiento: se reparte una hoja de papelógrafo y marcadores a cada grupo de participantes. Se pide a los grupos que dibujen la silueta de una persona. Posteriormente los participantes escriben o dibujan las características que debe poseer un buen capacitador. Finalmente, ante la plenaria, cada grupo presenta su silueta y la explica.

En el CD de apoyo encontrarás el documento completo del Instructivo.



Bibliografía

A

Alberch Fugueras, R. 2003. *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento*. Editorial UOC. Barcelona.

Añazco, M., Morales, M., Palacios, W., Vega, E. y Cuesta A. 2010. *Sector Forestal Ecuatoriano: Propuestas para una gestión forestal sostenible*. Ecobona. Quito.

Ávila, R., Navas, M., y Simon, F. 2004. *La promoción del derecho de acceso a la Información Pública en el Ecuador*. Coalición Acceso. Quito.

B

Banda – Cruz, G., Charvet, E. y Vascones, S. 2011. *Transparencia y acceso a la información del sector forestal ecuatoriano 2010*. Grupo Faro. Quito.

Barragán, Daniel. 2006. *Manual de Acceso a la Información Ambiental*. CEDA, Quito.

Barragán, Daniel. 2008. *Acceso a la Información Pública y Ambiente*. Un reto para el Ecuador. CEDA. Quito.

C

Cárdenas, Carla. Inédito. *Curso Taller Herramientas de Gestión Ambiental. Módulo Capacitación y Herramientas Participativas en procesos de Desarrollo*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito. 2010.

Cazco, Robert. Inédito. *Análisis de la Institucionalidad Forestal en el Ecuador*. FAO-SEDEFA. Quito.

Coalición Acceso. 2005. *Manual para Capacitadores y Capacitadoras en Acceso a la Información Pública*. Quito.

Cobo, P. y Yépez, J. 2006 (inédito). *La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Incidencia en los Archivos Ecuatorianos*. En: Primer Congreso Archivístico de las Américas, Santa Fe, Argentina.

Consejo Nacional de Archivos. 2005. *Instructivo de organización básica y gestión de archivos administrativos*. Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural. Quito, 2009.

Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008.

D

Decreto Ejecutivo 1511 de 29 de diciembre de 2008.

Directrices de usabilidad para sitios web del Estado colombiano, Manual para la implementación del decreto 1151, agosto de 2010

E

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador, Proforestal. 25 de agosto de 2008.

G

Guía para el desarrollo de sitios web de la Administración Pública Federal, Estados Unidos Mexicanos, mayo de 2007

Guía para desarrollo de sitios web, Guía web 2.0: herramientas para optimizar sitios web del gobierno, julio de 2008

Grupo Faro. (Sin fecha). *Guía de Capacitación sobre el Uso y Manejo de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)*. Quito.

L

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 18 de mayo de 2004.

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 9 de septiembre de 2009.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
Ley de Gestión Ambiental.

Ley de accesibilidad e la Información en las páginas web, República Argentina, Ley 26.653, noviembre de 2010

M

Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. 2010. *Agenda para la Transformación Productiva 2010 -2013*. Quito

Ministerio del Ambiente. 2011. *Gobernanza Forestal en el Ecuador 2011*. Quito.

Muñoz, Gabriela. 2009. *Propuesta de Objetivos y Acciones Estratégicas para la Gestión y Acceso a la Información Ambiental Nacional*. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito.

N

Navas, M. y Villanueva, E. 2005. *Hacia una América Latina transparente*. Coalición Acceso. Quito.

P

Petkova, E., Larson, A. y Pacheco, P. (eds). 2011. *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. CIFOR, Bogor, Indonesia.

R

Resolución No. 007, Principios fundamentales que deben considerarse como requisitos mínimos para el desarrollo, implementación y puesta en producción de los Portales de Internet de los órganos o entes de la Administración Pública Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, enero de 2009

Ribadeneira, Amelia. 2005. *Manual para Capacitadores y Capacitadoras en Acceso a la Información Pública*, Coalición Acceso, Quito.

S

Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión. 2011. *Manual de Aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador. 2005. *Resolución No. SBS-2005-059*. SBS. Quito.

U

Usabilidad de sitios web .

V

Vega José Antonio, *La evaluación de la calidad de la información web: aportaciones teóricas y experiencias prácticas*, Universidad de Salamanca, Publicado en *Recursos informativos: creación, descripción y evaluación*. Mérida: Junta de Extremadura, 2003, p. 101-110.

Y

Yépez, J. 2012 (inédito). *Decisiones impostergables para la transición entre el pasado y el futuro de los archivos ecuatorianos*. Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.

Yépez, J. 2009. *Archivos administrativos: génesis de los documentos históricos y patrimoniales*. En: *Procesos*, Revista Ecuatoriana de Historia, (29) 2009. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Yépez, J. 2006. *Gestión de documentación y archivos*. En: *El Derecho de Acceso a la Información en Ecuador*. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo. Quito.

Yépez, J. 2006. *Los archivos de la memoria*. En: *Rompe el candado: manual para periodistas para la aplicación de la LOTAIP*. Coalición Acceso. Quito.

Yépez, J. 2005. *Gestión de Documentación y Archivos para Servidores Públicos*. En: *Manual de Capacitación en el Uso y Aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Coalición Acceso. Quito.

ANEXO

Anexo 1 - Legislación ambiental vigente

Constitución.

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (RO No. 779 de 12 septiembre 1995).

Declaración sobre los bosques y masas forestales (Río de Janeiro 1992).

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (Incentivos).

TULAS, Libro III (del Régimen Forestal)⁵⁰.

Procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corta de madera (Acuerdo Ministerial No. 139, ROS No. 164 del 5 abril 2010).

Normas para el aprovechamiento de madera en bosques cultivados y de árboles en sistemas agroforestales (Acuerdo Ministerial No. 40, RO No. 401 del 18 de agosto 2004).

Normas para el manejo forestal sustentable para aprovechamiento de madera en bosque húmedo (Acuerdo Ministerial No. 39, RO No. 399 del 16 de agosto 2004).

Normas para el manejo forestal sustentable del bosque seco (Acuerdo Ministerial No. 244, RO No. 157 del 28 de agosto 2007).

Normas para el manejo sustentable de los bosques andinos (Acuerdo Ministerial No. 128, RO No. 416 de 13 diciembre 2006)⁵¹.

Instructivo adjudicación tierras del Patrimonio Forestal del Estado (Acuerdo Ministerial No. 265, RO No. 206 de 07 de noviembre 2007)⁵².

Procedimiento para la aprobación y concesión de los acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar a favor de comunidades ancestrales y usuarios tradicionales (Acuerdo Ministerial No. 129, RO No. 283 de 21 septiembre 2010).

Instructivo para el otorgamiento de acuerdo de uso sustentable del manglar a favor de comunidades ancestrales y usuarios ancestrales (Acuerdo Ministerial No. 172, RO No. 365 de 20 enero 2000).

Costo de restauración por destrucción de bosques de manglar (resolución No. 56, R.O. No. 496 de 21 de julio 2011).⁵³

Plan Nacional de Forestación y Reforestación (Acuerdo Ministerial No. 113, RO 371 de 5 octubre 2006).

Plan para la Implementación del Sistema Nacional de Control Forestal y Tráfico de Vida Silvestre (Acuerdo Ministerial No. 121, RO No. 188 de 16 de enero 2006).⁵⁴

Política de Ecosistemas Andinos del Ecuador (Acuerdo Ministerial No. 64, RO No. 60 del 5 de noviembre 2009).

Normas del sistema de regencia forestal (Acuerdo Ministerial No. 38, RO No. 390 del 2 de agosto de 2004).

⁵⁰ Marco Jurídico Forestal = normas base.

⁵¹ Normas manejo forestal sustentable y aprovechamiento forestal.

⁵² Tenencia y uso de la tierra.

⁵³ Normas manglar.

⁵⁴ Planes nacionales.



El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) es una organización sin fines de lucro, creada en 1996, que busca impulsar procesos orientados a cambiar la actitud y las prácticas de los tomadores de decisión y de los líderes sociales frente a la problemática ambiental, mediante un enfoque innovador, integral y técnico a través de fortalecimiento de capacidades, investigación y propuestas de política pública y legislación ambiental.

En este marco, el CEDA promueve mecanismos de acceso a la información, participación y justicia ambiental, orientados a mejorar la gobernabilidad ambiental en nuestro país y en la región. Como parte de este accionar ejecutamos la iniciativa Transparentando la gobernanza forestal en Ecuador: generando capacidades para un mejor acceso a la información pública con el apoyo del proyecto "Transparencia y Acceso a la Información del Sector Forestal".

El proyecto "Transparencia y Acceso a la Información del Sector Forestal", ejecutado en Ecuador por Grupo FARO y apoyado por la UKAID y Global Witness, globalmente tiene 3 objetivos clave: i) Mejorar el acceso a información sobre las actividades del sector forestal, ii) Incidir efectivamente para lograr mayor transparencia y mejor gobernanza y iii) Generar una red robusta de organizaciones de sociedad civil que trabajan en temas de gobernanza. En este contexto se enmarca la iniciativa Transparentando la gobernanza forestal en Ecuador: generando capacidades para un mejor acceso a la información pública con el propósito de contribuir a mejorar la gobernanza forestal a través del diseño e implementación de un proceso de capacitación piloto orientado a organizaciones de la sociedad civil u organizaciones comunitarias de base para elevar el conocimiento de la LOTAIP y sus habilidades para ejercer sus derechos de acceso a la información pública.

ISBN: 978-9942-9998-9-4



9 789942 999894