

CONFERENCIA MAGISTRAL

“Experiencias y escenarios de cambio en América Latina a partir del Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información”

SEDE:

INAI, Auditorio “Alonso Lujambio”

Severiano Hernández Vicente (España)

Subdirector General de los Archivos Estatales



Conferencia magistral “Experiencias y escenarios de cambio en América Latina y a partir del Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información”

Severiano Hernández Vicente³

Buenas tardes.

En estos casos resulta obligado –y no voy a hacer una excepción– agradecer a los organizadores de este magnífico seminario el que hayan tenido la deferencia de invitarme. La verdad es que se los agradezco mucho porque realmente las intervenciones me parecen realmente excepcionales. Quizás, al margen de este agradecimiento, sea conveniente hacer dos precisiones:

En primer lugar, mi exposición no tiene nada de conferencia magistral porque yo no soy un maestro. La segunda precisión que deseo hacer es que sería una necesidad de mi parte intentar pontificar esta tarde acerca de las experiencias y los escenarios de cambio en América Latina a partir del modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, en primer lugar porque yo no soy latinoamericano, soy español, y por tanto, soy europeo.

En segundo lugar, porque si algo ha pretendido el modelo es precisamente no hacer una construcción cerrada y uniforme, sino más bien dotarnos de una herramienta teórica rigurosa para que, a partir de la gestión documental, en cada país se pueda construir una vía propia para avanzar en el maridaje entre la gestión documental y la lucha contra la corrupción en un Estado social y democrático de derecho.

Tal vez también sea oportuno hacer una referencia a una cita de Voltaire y a su máxima acerca de que el conocimiento es prácticamente la única vía de terminar con el fanatismo. Yo creo que este tema que nos trae aquí, que es el de la transparencia, está muy relacionado con algo que es fundamental en los países: la tolerancia, y sobre todo, la construcción de estados sociales y democráticos de derecho.

³ Subdirector General de los Archivos Estatales de España, conferencista con “Experiencias y Escenarios de Cambio en América Latina a partir del Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información”.

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Salamanca, cuenta con un Diplomado en Archivística y Documentación por el Centro de Estudios Bibliográficos y Documentarios del Ministerio de Cultura en Madrid así como un Diploma como Documentarista Especializado de la Escuela de Documentación de la Universidad Complutense de Madrid.

Ha colaborado con el Archivo Histórico Provincial de Salamanca en el Proyecto Guía de Fuentes Documentales para la Historia de la Guerra Civil del Centro de Información Documental de Archivos, en España. Ha sido Jefe de Departamento y Jefe de la Sección de Difusión y Cooperación de la Dirección de Archivos Estatales del Ministerio de Cultura.

Ha sido también Jefe del Servicio de Archivos Universitarios y Director del Servicio de Archivos y Bibliotecas, ambos de la Universidad de Salamanca.

Desde 2008 a la fecha se desempeña como Subdirector General de los Archivos Estatales de la Secretaría de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Y en ese sentido yo me congratulo de haber escuchado la intervención de Ana Cristina Ruelas, que suscribo enteramente acerca de la necesidad de que aquellos documentos, aquellos archivos que tienen documentos sobre los derechos humanos que acreditan la comisión de delitos de lesa humanidad deben ser necesariamente abiertos a la investigación. Me gustaría también hacer dos matizaciones: cuando hablamos de transparencia, ¿de qué transparencia estamos hablando?, ¿la de los medios de comunicación o de otro tipo de transparencia real?

Creo que puede haber algún matiz y alguna diferencia, a veces uno tiene la sensación de que cuando se habla de transparencia, se habla precisamente de medios de comunicación. El punto de partida de lo que voy a exponer no puede ser de otra manera más que estar basado en que, sin archivos, sin los documentos de los archivos no hay ni transparencia, ni información y, por supuesto, no hay buen gobierno.

¿Por qué digo esto? Fundamentalmente por una razón: porque, las administraciones públicas, estoy hablando de administraciones públicas, no del ámbito privado, nuestro derecho está basado precisamente nuestro derecho administrativo en el derecho civil y el D derecho civil en el derecho romano, que afirma que todos los actos jurídicos deben estar documentados. Por tanto, ésta es una cuestión que es muy importante considerar, de ahí la diferencia que hay entre los archivos que tenemos en los países con un derecho romano y los países anglosajones, que son sustancialmente diferentes en las series documentales y al contenido de los documentos.

Esta mañana se ha hecho una definición de qué es un documento, una definición que compartimos la mayoría. Pero a mí sí me gustaría dar otra definición. Manejar un concepto de documento en el sentido que el documento en las administraciones públicas no es ni más ni menos que el soporte material o inmaterial, porque durante mucho tiempo hemos hablado de soportes materiales, el papel, el pergamino, etcétera; sobre todo en las administraciones a partir de la Edad Media, estamos hablando fundamentalmente de papel.

Pero tenemos una realidad que está ahí, que son los soportes inmateriales. Los documentos no son ni más ni menos que estos soportes en los que materializan determinados actos administrativos, bien sea para la resolución de un asunto determinado, bien sea a instancias de los ciudadanos o bien sea de oficio por parte de las administraciones. Por tanto, los documentos en los archivos de las administraciones públicas juegan un papel en un Estado social y democrático de derecho, fundamental como garantes de derechos y obligaciones, de derechos de los ciudadanos y de derechos de las administraciones, pero también de las obligaciones de los ciudadanos y de las administraciones. Es importante tenerlo en cuenta.

Por tanto, ¿qué es el expediente? Pues un expediente es el conjunto ordenado de documentos en los que se materializan esas actuaciones para la resolución de un

negocio jurídico. Éstas son definiciones de lo más tradicional y que todos hemos manejado; sin embargo, la administración electrónica y el documento electrónico no han modificado sustancialmente algunas cuestiones que son básicas. Las condiciones han cambiado y las exigencias son diferentes.

Esta mañana se han enunciado una serie de características que deben tener los documentos electrónicos, añadiría una que es fundamental: la trazabilidad. El seguimiento de la trazabilidad en el sentido de que tienen que dar garantía.

Me llama especialmente la atención que en ALA, en la Asociación Latinoamericana de Archivos, hemos celebrado dos seminarios sobre el tema de las leyes de transparencia. Uno tuvo lugar en Santiago de Chile, en el cual tuvimos la ocasión de compartir con Eduardo y con otros compañeros, ya hace algunos años, y otro que se celebró en Colombia hace dos años. En aquel momento todavía no estaba aprobada la Ley de Transparencia en España. Por tanto, ustedes deben saber que España es uno de los dos últimos países de Europa que ha incorporado las leyes de transparencia y frente a un ámbito relativamente importante de colegas que confiaban en la Ley de Transparencia como la solución a los problemas de acceso, como aquí se están fiando en la próxima Ley de Archivos como la solución de todas estas cuestiones. Evidentemente, la Ley de Transparencia que se aprobó y que entró en vigor en diciembre del año pasado, no ha solucionado ni uno solo de los problemas.

Es decir, lo que es complicado es todavía una referencia que a los datos no especialmente protegidos se les aplica un artículo referente a la Ley de Patrimonio Histórico, es decir, los de la intimidad de las personas, los delitos, la averiguación de los delitos, los expedientes sanitarios, etcétera. Es conveniente indicar que en España este tipo de documentos especialmente protegidos se pueden consultar 25 años después de la muerte de la persona o 50 años desde la expedición del último documento, cuando no se sabe la fecha de fallecimiento.

Esto a veces plantea un problema y por eso ha habido que matizarlo en un real decreto que se aprobó en el año 2011. En última instancia estamos hablando también de unos plazos que superan los 90 años. Por tanto estamos en unos plazos bastante razonables, se saldría de ese marco los 100 años que se aplican en los archivos franceses y los 120 años que creo que se aplican en los archivos canadienses para los documentos de índole privada.

Es interesante puntualizar un poco cómo ha quedado este tema en España, porque adolece del mismo problema que en esta mañana se ha puesto de manifiesto. Muchas normas, mucha acumulación de normas, con mucha procedencia y poca aclaración, y además cada maestrillo tienen su librito, al final, nos movemos en un ámbito latino que nos gusta ser los intérpretes de la ley. Lo que sí ha sancionado el Consejo de Transparencia recientemente formado es que los documentos de los archivos de gestión, es decir, aquellos que no hay resolución, los archivos centrales se rigen por la Ley de Transparencia.

¿De qué documentos estamos hablando? Pues aquellos que en líneas generales tienen una antigüedad inferior a los cinco años y, por tanto, están relacionados con un proceso de gestión. Los documentos de más de cinco años que están en los archivos intermedios hasta los que pierden los valores, se rigen por el Real Decreto, que regula el Sistema Español de Archivo y el Sistema de Acceso a los Archivos de la Administración Pública.

Cuál es: 25 años después de muerto y 50 después de la atención del último documento, con ciertas matizaciones que son muy importantes. Hay que tener en cuenta que cada legislación nacional puede ser diferente. En España, el derecho de acceso a los archivos no está en la parte de la Constitución que regula los derechos fundamentales, sino que está en el artículo 105B, que regula la administración pública.

El derecho a la información se ha separado de ese concepto de derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Lo que no se ha podido, que sí está en la parte de los derechos fundamentales, es el derecho a la investigación. Y no solamente está la Ley de Transparencia, que es una ley orgánica, sino hay otra ley que es la Ley Orgánica de Protección, pero no la intimidad de las personas o la propia imagen, entre otros.

En el artículo 8 dice que no se reputarán como intromisiones ilegítimas las que se autoricen por una autoridad competente o aquellas que se realicen como consecuencia de procesos de investigación social, histórica, etcétera.

El problema no es el acceso; el problema es la difusión de la información. Por tanto, hay algo que está muy claro en la legislación española: una cosa es el acceso y otra es la difusión de la información. Si la Constitución ampara el derecho a la investigación y se reconoce en el ordenamiento administrativo el derecho de acceso a los interesados a aquellos expedientes en los que se ha afectado, que existe en la normativa legal administrativa, dos derechos preferentes respecto al ciudadano normal.

Es el derecho del interesado a conocer aquello que le afecta y el derecho del investigador para los procesos de investigación. Es distinto que el investigador no pueda citar con nombres y apellidos cuando se infringen derechos de terceros o aquellos derechos que están regulados en nombres fundamentales que afectan la intimidad de las personas, pero no necesariamente hay que impedir la investigación. Además, normalmente el derecho de acceso suele conllevar el derecho de copia y en esa ley orgánica también dice que se puede restringir el derecho de copia.

Por lo tanto, el investigador se tiene que comprometer a cumplir las leyes. El archivero no puede ser el defensor que impide el acceso de los clientes, de los investigadores, de los ciudadanos en definitiva; el archivero tiene que cumplir la

ley como también la tienen que cumplir los investigadores. La legislación de cada uno de los países determina estos procesos.

La gestión documental y la administración de archivos en los organismos de la administración pública es uno de los elementos que tiene mayor impacto respecto a la efectiva implementación de las Leyes de Acceso a la Información y la Transparencia. Los documentos son la base y el fundamento de un gobierno abierto y el soporte de los principios de transparencia, de participación ciudadana y de colaboración entre las administraciones, porque no solamente entra en juego una administración, hay veces que son varias administraciones.

Los documentos correctamente gestionados son también un valor añadido para las administraciones públicas ya que permiten evaluar a una organización el impacto de sus programas, mejorar los procesos de trabajo y compartir conocimientos entre las diferentes instancias de gobierno. Además, los documentos protegen los derechos y los intereses de los ciudadanos, obligan a los empleados públicos a ser responsables de sus acciones, sin olvidar que esos documentos son de conservación permanente y van a documentar la historia de las naciones. Hay que arbitrar sistemas de valoración y de evaluación de aquellos documentos que forman parte fundamental del patrimonio histórico de los países en donde se recoge la historia de cada una de las naciones.

Es verdad que pueden existir criterios aleatorios y se pueden tomar decisiones erróneas, por supuesto; pero aun así, hay que avanzar en esa línea de valoración porque no podemos conservar todos. Somos archiveros –yo al menos soy archivero– pero lo que no podemos pretender es que todo el país se convierta en un mar de papel. Eso sería absurdo.

La gestión documental y de archivos es un procedimiento transversal en las organizaciones que se integra en los procesos que llevan a cabo las distintas áreas de una organización. Si no se dispone de información pública de calidad, no se puede hablar de transparencia.

Las iniciativas de transparencia y de acceso a la información pública dependen en gran medida de la calidad, de la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información. Con archivos organizados y bien gestionados se asegura la autenticidad e integridad de la información pública, así como el cumplimiento o la reducción de los plazos establecidos de respuesta a la ciudadanía y a la administración. El tema de los plazos nunca se debe tomar como algo fijo, debe de estar en constante revisión.

Por último, destacar que con el fin de garantizar que los requisitos de gestión documental se integren plenamente en los sistemas de información y de gestión, es importante que los técnicos de archivos trabajen en estrecha colaboración

con las unidades gestoras, con los responsables de transparencia y acceso a la información pública y administración electrónica, así como con los técnicos de la información y las comunicaciones. Los archivos del presente han dejado de ser un asunto exclusivo para los archiveros; es una tarea multidisciplinaria.

Por lo tanto, subrayar que las políticas de gestión documental y los procesos que conllevan en muchos casos deben ser abordados desde la multidisciplinariedad. Este convencimiento fue la razón fundamental por el que la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el modelo RTA, incluyera la gestión documental, la red incluyera la gestión documental y de archivos como un pilar fundamental y prioritario para garantizar el derecho de acceso a la información y lograr una mayor eficiencia en el trabajo que desarrolla cada una de las instituciones miembros.

Por ello, estableció la necesidad de crear un modelo de gestión de documentos y administración de archivos que posibilitara una adecuada organización de la información generada en instituciones públicas. La finalidad de este proyecto es conseguir el desarrollo de un modelo de gestión documental para la RTA, para la Red de Transparencia y Acceso a la Información, con la finalidad que pueda ser implementado entre los países miembros de la Red como una contribución a las entidades garantes de acceso a la información y a los archivos.

No se trata de crear un modelo uniforme que se aplicará como un zapato del 34 para todos. Se trata de tener un modelo que cada país tendrá que adaptar, someter a la discusión y mejorarlo. Es decir, convertir la discusión de una cuestión como ésta en un elemento de discusión profesional y de mejora también de las propuestas. La finalidad es establecer dimensiones con detalle para su implementación y ámbitos de acción, herramientas de gestión específicas, guías de implementación y estándares de aplicación convenientes a las diferentes realidades de los países miembros de la RTA en materia archivística y de gestión documental.

Nos queda claro que la situación de Honduras no es la misma que la de Guatemala, que la de Guatemala no es la misma que la de México y que la de México no es la misma que la de Colombia, etcétera. Por tanto, el modelo es lo que es,; no es una solución, sino un elemento de discusión.

Para este proyecto se contó con el apoyo del programa de la Unión Europea para la cuestión social en la América Latina, Eurosocil II y la colaboración de la OEA. Comparto, efectivamente, que podría haber sido desarrollado por consultores de otra naturaleza; pero también es muy importante que, desde las administraciones públicas, haya respuesta a los problemas de las mismas administraciones. Es decir, una vez que tengamos esto, se discute el modelo y a partir de ahí, discutamos otras alternativas para el modelo.

Por tanto, no intenta ser un elemento de consultoría, sino busca ser un desarrollo de las administraciones públicas para resolver o para abordar determinados problemas que tenemos en las administraciones públicas de los diferentes países. Son diez las entidades que han participado en el proyecto, diez países con las entidades garantes de transparencia y sus archivos nacionales. Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, El Salvador, Guatemala, Perú, Santa Fe, Argentina, que es una excepción y Uruguay. Posteriormente se sumaron también Honduras y Costa Rica.

El proyecto incide precisamente en la consolidación de un modelo de gestión documental y de administración de archivos que ofrezca instrumentos de mejora para la correcta y efectiva implementación de políticas y leyes de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en los países de América Latina, la red de transparencia y acceso a la información.

Se ha trabajado siempre desde el respeto a la diversidad de políticas archivísticas nacionales y regionales de los países que integran la red. Por eso el modelo será lo que cada uno de nosotros seamos capaces de desarrollar en nuestros diferentes países en las normas de la legislación y de los reglamentos vigentes, en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

Lo que proporciona el modelo es una visión integral en los distintos ámbitos y procesos de la gestión documental, un sistema de gestión de documentos debe facilitar la conservación y la disponibilidad de los mismos, aplicar decisiones relativas a los documentos en cualquier momento de la vida de los mismos. Por tanto, el modelo es un esquema teórico que debe facilitar la comprensión y homogénea implantación de la gestión documental en una organización.

Es de aplicación, por ejemplo, a todo tipo de documento, en cualquier formato o soporte, creado o recibidos por una organización, institución pública o privada, en el curso de sus funciones o actividades. Durante el ciclo de vida de los documentos y, por tanto, para toda clase de archivos. Y para cualquier tipo de organización independiente de su tamaño, recurso y actividad, incluyendo también a sistemas y redes de archivos.

Y esto es una de las complicaciones que tenía el encargo que recibimos por parte de Eurosócial. Porque éramos conscientes de que las situaciones eran muy diversas en los países y había que dar soluciones a situaciones realmente diferentes, o sea, no es lo mismo la situación de un archivo municipal o de una administración municipal donde apenas da para pagar a una persona que lleva el archivo; que una ciudad, por ejemplo, del volumen de Bogotá o de una ciudad, como México, Guadalajara o cualquier ciudad grande.

El tipo de organización, independiente de su tamaño, los recursos, la actividad, incluida también los sistemas y las redes, serían capaces de aplicarse el sistema y

la finalidad principal de todos los documentos técnicos que conforman el modelo para la red de transparencia y acceso a la información es convertirse en soportes y apoyo para la gestión documental y administración de los archivos de las distintas organizaciones y países miembros de la red, así como garantizar la accesibilidades a los documentos, tanto en soporte de las políticas de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto de las organizaciones públicas.

El comisionado Acuña mencionó al gobierno abierto. Me referiré a otra que debería ser objeto de discusión, que es el concepto de reutilización de la información pública.

Reutilización de la información pública por empresas con fines comerciales. Ésta, por ejemplo, es una realidad en las directivas europeas que se están elaborando en la materia en la Comisión Europea. El uso de este modelo busca contribuir a una adecuada implementación de los sistemas de gestión documental y generar las condiciones necesarias para promover y facilitar el desarrollo de la gestión documental como uno de los apoyos básicos para la implementación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Es esencial, por lo tanto, asegurar que las políticas de gestión documental estén alineadas con las políticas y con la normativa de acceso a la información pública, transparencia, gobierno abierto y datos abiertos de cada país. De nada sirve aplicarle a una realidad de un país la normativa de otro, o sea, tiene que estar alineada en función de la normativa de acceso a la información de cada país.

Con la implementación del modelo, los procesos de gestión documental serán más homogéneos y normalizados, lo que constituye una garantía de la adecuada creación, gestión, custodia, acceso y control de los documentos. El propósito es servir, en el marco de referencia que permita orientar políticas, estrategias, procedimientos, sistemas de evaluación y mejora, herramientas para tratar la información generada en el ejercicio de sus funciones por las distintas organizaciones implicadas.

Aquí es muy importante prestarle atención a la necesidad de revisar los procesos que manejamos y los manuales de procedimientos que regulan y desarrollan los procesos de trabajo en las administraciones públicas; antes de meternos en este negocio, habrá que hacer una reingeniería de muchos de esos procesos y eso es fundamental.

¿Qué beneficios se obtienen con una adecuada gestión documental? Está claro que para las administraciones públicas, en principio, se obtiene una mayor calidad en la gestión, en la sostenibilidad y continuidad de la organización, mayor capacidad en el cumplimiento de los requisitos legislativos y normativos, disponer de los documentos pertinentes para la toma de decisiones, una excelente posición ante todo tipo de supervisión, auditoría y rendición de cuentas y fundamentalmente

realizar sus funciones y actividades de manera ordenada, de manera eficaz y responsable, entre otras muchas.

¿Los ciudadanos qué beneficios tienen? La satisfacción del desarrollo de los derechos de acceso a la información y a la cultura, la seguridad jurídica de los ciudadanos de que “no se le mete gato por liebre”, que no se le niega aquello que existe, tener respuestas a las peticiones e información en tiempo y forma y la confianza en la fiabilidad de los datos públicos, soporte de los derechos y deberes tanto de los ciudadanos como de la administración, entre otros.

Analizando el modelo, podemos decir que sus principales características son el estar basado en normas y buenas prácticas internacionales, nacionales y regionales. Por ejemplo, el equipo que ha desarrollado esto les puede asegurar que la Ley de Transparencia de México la hemos destripado; la Ley de Transparencia de Chile, y no es ningún misterio, porque le confesé a Eduardo en Santiago de Chile la envidia que me daba la conferencia que él dio en aquel momento.

Evidentemente hemos conocido las realidades de los diferentes países, porque también debía servir para resolver el problema que en España no estaba resuelto y que confiamos en que está en vías de desarrollo. Por lo tanto, está basado en normas y buenas prácticas, tal como lo he dicho: tiene en cuenta las necesidades generales de las instituciones de los países de la región, recogidas a partir de encuestas y entrevistas directas. Es abierta y en continua mejora.

La implantación del modelo en los distintos contextos facilitará los procesos de verificación y de mejora de los documentos técnicos así como que el modelo se enriquezca a partir de las experiencias relativas a su implementación. Es fundamental el manejar el modelo y que además, que inter-opere la información, que haya un intercambio de información entre las personas que trabajan en el modelo. Está orientado a que cada una de las instituciones pueda evaluar los distintos procesos que llevan a cabo relacionándolos con la gestión documental más que a la certificación.

O sea, aquí no se trata de ir a la certificación, sino de ir a evaluar los distintos procesos vinculados con la gestión documental, y por tanto, contempla un modelo de implementación modular, gradual y flexible que se desarrolla. Es importante el modular porque se articula a través de líneas de actuación temáticas plasmadas en las guías que se desarrollan a través de una serie de compromisos.

Para facilitar la elaboración de esos compromisos se proporciona una serie de documentación básica, que son las directrices que recogen buenas prácticas identificadas en la materia. Es gradual, porque cada línea de actuación contempla tres niveles diferentes, esas tres flechitas que ustedes ven ahí, tres niveles de mejora para la consecución de los compromisos, un nivel básico, un nivel intermedio

y un nivel avanzado, dependiendo de los medios que tenga cada organización que se ponga a implementar el modelo.

Y es flexible, porque el modelo supone un esquema teórico ideal basado en compromisos generales, por tanto, resultará necesario que en cada caso adaptar su implementación a la diversidad de las políticas nacionales y regionales de los países integrantes de la Red. Hay que tener en cuenta las políticas nacionales y regionales de los países integrantes de la Red, las normas a la legislación y los reglamentos vigentes en los respectivos ordenamientos jurídicos. En las guías se establece que las líneas de actuación se desarrollan a través de compromisos en tres niveles de mejora: básico, intermedio en azul, un básico que aparece en naranja.

En las directrices se recuperan los compromisos enumerados en las guías y se articulan una serie de actividades o actuaciones para poder cumplir con dichos compromisos y realizar y dar cumplimiento a esa implementación. En este caso aparte, aparece parte de un cuadro de una directriz en la que se recogen los compromisos y las actuaciones a desarrollar para cumplir dichos compromisos. Es decir, lo que se hace es desarrollar o proponer un cronograma en el que se recoge todo el desarrollo del proyecto.

¿Y cuál es la metodología que se ha seguido? La identificación de buenas prácticas, en primer lugar; se comenzó con la identificación de buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales a través de la revisión de las normas y estándares desarrollados en estos tres ámbitos y, por supuesto, de la bibliografía y recursos especializados. Es importante apuntar que el análisis previo de las buenas prácticas señaladas, se han añadido al conocimiento y experiencia de los integrantes del grupo de trabajo; son gente que lleva ya ciertos años.

Lo han desarrollado cinco técnicos de archivos de la Administración General del Estado de España. Los nombro: Blanca Desantes, Francisco Fernández, Beatriz Franco, Javier Requejo y Ricar Pérez, todos ellos con amplia experiencia y reconocimiento en diversos aspectos de tratamiento de documentos archivos; sistemas de gestión documental y normativa técnica y jurídica relacionada. Además de la identificación de esas buenas prácticas, se han formulado una serie de encuestas.

El segundo paso para la creación del modelo fue recopilar información mediante cuestionarios que se mandaron a entidades y agentes involucrados en los procesos de gestión documental. Para ello se remitieron cuatro tipos de encuestas distintas: una para técnicos especialistas en gestión de documentos y archivos; una segunda, para la alta dirección de organismos sujetos a las leyes de transparencia; una tercera para los órganos garantes de acceso; y una última para los órganos rectores de los archivos.

Concretamente se recibieron 440 encuestas de los diez países involucrados en el proyecto. Considero que una muestra de 440 encuestas es una muestra significativa de cómo van.

Y en tercer lugar, algunos de ustedes han participado mediante talleres generales, donde se hace una apuesta en común, y que servían de retroalimentación también para hacer propuestas de mejora. Evidentemente a la información recopilada, se le unieron las observaciones y el trabajo llevado, desarrollado en esos talleres que ha sido muy importante.

¿Y cuál es la estructura del modelo? El modelo fundamentalmente consta de aproximadamente mil páginas, repartidas en un total de 39 documentos técnicos que se articulan en ocho bloques principales. Está diseñado para que cada bloque pueda ser abordado de forma independiente, según las necesidades y prioridades de la organización que lo vaya a implementar.

El modelo consta básicamente de un documento marco, explicativo que presenta el proyecto y la metodología introduciendo los distintos tipos de documentos que lo conforman: tres guías de implementación de políticas o gerenciales, políticas, gestión de documentos y archivos de gobierno abierto y transparencia y administración electrónica.

Estas guías ofrecen a la alta dirección y a los responsables de coordinar la implementación del modelo, las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para diseñar e implementar una política de gestión de documentos y archivos de la organización que permitan su adopción.

Continúa con cinco guías de implementación, de procesos o cinco guías operacionales, control intelectual y representación, valoración, control de acceso, control físico y conservación y servicios de archivo.

¿Qué ofrecen estas cinco guías? Ofrecen a los coordinadores técnicos encargados de la implementación del modelo las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para establecer los procesos y controles técnicos relativos al tratamiento archivístico y a la administración de archivos del modelo. Y luego 26 directrices, que son aquellos documentos explicativos destinados a facilitar las claves y actuaciones necesarias para la definición de los compromisos o grupos de compromisos diseñados en las guías de implementación. Se trata de pequeños manuales adentrados en un tema y estructurados de forma más libre que las guías de implementación.

Finalmente, tres anexos que son un informe de diagnóstico por país, realizado a partir de los resultados de las encuestas; un cuestionario de autoevaluación o checklist que permita a cada archivo u organización conocer su nivel de madurez

en cada uno de los procesos y un glosario que recoge los términos utilizados en los documentos que permita armonizar las diferentes terminologías utilizadas en los diferentes países para definir una misma realidad. Esto es realmente importante cuando hablamos de una realidad tan plural como la que ocurre en todos nuestros países; manejamos un mismo idioma, pero no una misma terminología.

En la siguiente página están disponibles todos los documentos en HTML y también para su descarga, tanto en PDF, como en epub. Se pueden descargar en una dirección que tienen abajo, es el link, y en todo caso, RTA archivos, transparencia y ya le ponen ahí.

A la hora de la implementación en este modelo de gestión documental y administración de archivos es necesario que cada organización haga suyo el modelo; para la implementación del modelo se considera importante que las organizaciones elaboren otros tipos

de documentos destinados a la ejecución de conceptos claves o a la realización de determinadas tareas de gestión de documentos.

Los documentos técnicos proporcionan orientaciones y directrices para que las organizaciones que lo estimen conveniente, puedan desarrollar un conjunto de herramientas para la organización que van a incidir de manera transversal, continua y directa sobre los agentes implicados en el sistema de gestión documental.

Podemos dividir en tres grandes bloques estas herramientas o instrumentos atados en el modelo: las herramientas estratégicas, las herramientas técnicas de transparencia, que son los instrumentos resultantes de las directrices relativas a las guías de implementación de gobierno abierto y control de acceso, las cuales son fundamentales para cumplir los objetivos básicos del proyecto de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que no es otro más que el garantizar la accesibilidad y suponen una vía de comunicación entre la organización y la sociedad.

Por último están las herramientas operacionales, que son aquellas derivadas de las directrices que desarrollan los procesos técnicos de tratamiento archivístico de los documentos y de los archivos. En su elaboración deben estar implicados los especialistas en gestión de documentos así como otros especialistas, concretamente los de la tecnología de la información y el gobierno electrónico. La participación de los informáticos es fundamental en todos estos procesos.

La segunda fase sería la implementación, la línea de actuación. Los principales objetivos son, fundamentalmente, como es lógico, el diseñar y poner a disposición de la comunidad nuevas herramientas que faciliten la implementación del modelo, en particular, los proyectos piloto de implementación de los modelos que se aprueben.

Determinar una serie de recomendaciones que permitan testar estos proyectos y mejorar, en general, los procesos de evaluación interna y, en su caso, externa, del grado de implementación del modelo. Desde luego lo que sí les puedo asegurar es que sin evaluación, tanto interna como externa, no tiene sentido el desarrollo de este tipo de modelos y de políticas. Por supuesto que hay que llevar un seguimiento de los proyectos piloto que permita enriquecer el modelo a partir de sus aciertos, de sus descubrimientos y de la mejora de los errores que pueda tener.

Se han establecido tres líneas de acción en esta segunda etapa:

La capacitación y la difusión en distintos países como Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú.

La colaboración en el proyecto de actualización normativa de distintas leyes de archivos, concretamente en Honduras y en Perú. Creo que en Perú ha sido recientemente, hace unos días.

Por otra parte, la tercera línea de actuación ha sido mediante proyectos piloto en organizaciones públicas de distintas características en cuanto a estatus jurídico, función, ámbito y tamaño desde una institución financiera a un gran ministerio, pasando por municipios de diferentes dimensiones. Se han hecho proyectos piloto: siete en Chile, dos en Colombia y dos en Ecuador.

En el proyecto piloto fundamentalmente se han basado en la copia de información recogida mediante encuestas, el tratamiento y análisis de la información recogida, la identificación y detección de las necesidades para elaborar un informe de diagnóstico de la organización implicada y la elaboración de guías con las pautas para la implementación, con los instrumentos necesarios para el desarrollo de los objetivos consensuados. Todo ello se completa con la realización de seguimientos de la ejecución de actividades y su evaluación.

Mediante estos proyectos y las actividades de retroalimentación ya mencionadas serán posibles la evaluación, verificación y mejora continua de los procesos establecidos en los documentos técnicos del actual modelo, teniendo en cuenta los requerimientos y necesidades de los usuarios del citado modelo.

A modo de conclusiones, pues fundamentalmente el establecimiento del modelo de gestión documental y administración de archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información, busca en último extremo fortalecer el ejercicio del derecho a la información como una herramienta indispensable para facilitar el acceso a los derechos y deberes civiles y políticos, los derechos humanos, la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a la administración y el derecho a la memoria histórica, así como una herramienta necesaria para asegurar la implementación de las políticas de transparencia de la administración pública en América Latina.

Como profesional de los archivos subrayo que este modelo incide de manera estructural en un principio de que los archivos y los documentos son una herramienta básica y fundamental para el desarrollo de los estados democráticos y derecho, así como materializar políticas de transparencia con el gobierno.

El éxito del proyecto depende en gran parte de las políticas, procedimientos y procesos que diseñen las distintas organizaciones que quieran basarse en un sistema de objetivos, compromisos y resultados, pero no podemos olvidar que se puede considerar un gran paso adelante el haber conseguido la colaboración y la cooperación de diez países para su elaboración con el importante respaldo de las autoridades supervisoras del derecho de acceso y de las principales instituciones archivísticas de los mismos, pero también de las unidades responsables de las políticas de transparencia de sus ejecutivos.

Espero que haya servido un poco para aclarar este asunto de qué es el modelo RTA, que creo que lo fundamental es que lo analicen y, sobre todo, sirva de reflexión para algo que es muy importante: instrumentalizar los archivos como una herramienta básica de los estados sociales y democráticos de derecho.

Y los archivos sirven para casi todo: en las dictaduras sirven para reprimir, como hemos visto en el caso de España, en Argentina, en Chile, en Guatemala, es decir, no estamos hablando de ese contexto, estamos hablando de un contexto de países democráticos que quieren que los ciudadanos se beneficien de un derecho fundamental que es el derecho a la información para ser mejores ciudadanos y mejores personas.

Muchas gracias.

Preguntas.

¿Cómo se salva el problema de las autonomías en la ley de transparencia española?

Bueno, ésta es una pregunta, el problema es que la Ley de Transparencia vendría a ser una ley federal que tiene que tener un corolario por parte de los diferentes gobiernos, y es un mínimo y, por tanto, no hay ningún problema en ese sentido.

El problema de las autonomías no es la transparencia, sino que el problema en relación con la transparencia es la corrupción. Por ejemplo, hay parte de la opinión pública española, en el caso de la huida hacia adelante, de la autonomía catalana, pues claramente se está diciendo sin ningún tipo de ambages que lo que hay detrás es el 3 por ciento de impuesto revolucionario que se ha cobrado a los empresarios para financiar un partido político y que uno de los problemas es el de la cooptación, precisamente el de la financiación de los partidos políticos y de las familias.

¿Cómo has visto México desde España en materia de transparencia y su acceso?

Pues antes lo veíamos con mucha envidia y ahora no tanto, sino lo vemos como un buen compañero de viaje, como al resto de países de nuestro ámbito cultural. La verdad es que creo que tenemos mucho que aprender todos, que aquí nadie da lecciones a nadie, y que juntos avanzamos mucho más.