

Acceso a la información pública: normativa aprobada vs. realidad instalada. Construcción de ciudadanía y derechos encontrados*

Access to Public Information: Approved Guidelines vs. Installed reality. Construction of Citizenship and Opposite Rights

*Ma. de Lourdes Ramos Volonterio***

Resumen

Uruguay, al igual que otros países de la región, se ha comprometido con la aprobación y la aplicación de un marco legal que ubique al ciudadano en el centro de todas las acciones, destacando sus derechos y facilitando tanto el cumplimiento de sus obligaciones como su participación. Esta iniciativa alcanzó la protección de datos personales, la regulación de la firma electrónica, además del acceso a la información pública y una ley nacional de archivos. Uruguay es el único país de América Latina donde la iniciativa de estas dos leyes surge desde la sociedad civil. En particular, se destaca que, en el proceso de su redacción y su difusión, fue realizado al mismo tiempo por un equipo de profesionales y ciudadanos preocupados por estos temas. Poner en práctica la Ley de Acceso a la Información Pública puso en jaque a todos los organismos públicos, alerta que también se supuso provocaría la Ley de Archivos. Sin embargo, aún no se tiene la madurez para aceptar la importancia que conllevan. Sin ellos no hay organización en los documentos; por ende, no hay acceso a la información, y sin acceso a la información no hay democracia posible.

Palabras clave: acceso, información, archivística, transparencia-profesionalización de los archivos.

Abstract

Uruguay, as well as other countries in the region, has committed to approve and extend a legal framework to place human beings in the center of all actions, highlighting their rights and facilitating the fulfillment of their obligations and their participation. This initiative has reached the protection of personal data, the regulation of the e-signature, access to public information and a National Records Act. Uruguay is the only country in Latin America where the initiative of these two laws comes from civil society. Specifically, it is important to highlight that the process of its writing and communication was performed at the same time by a team of professionals and citizens concerned by the matter. The Access to Public Information Law challenged all public organisms, and the same thing was supposed to happen with the Records Act. However, there is still not enough maturity to accept their importance. Without these, there is no document organization and therefore no access to information, and without access to information there is not possible democracy.

Keywords: Access, information, archival, transparency, professionalism of files.

Recibido: 15 de agosto del 2012 **Aprobado:** 23 de septiembre del 2012

* Artículo de investigación.

** Profesora adjunto de la carrera de Archivología en la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines de la Universidad de la República. Correo electrónico: louramosv@gmail.com

Introducción

Uruguay, al igual que otros países de la región, se ha embarcado en el desafío que implica el gobierno electrónico y el derecho a la información, reto que admite que el centro de importancia sea el ciudadano y sus derechos.

La construcción de ciudadanía trae consigo la integración de nuevos conceptos que deben instalarse en nuestras sociedades para cumplir con la construcción que se aspira. Encaminarse hacia un sistema de gobierno electrónico impone situar al ciudadano en el centro de todas las miradas priorizando sus intereses, su bienestar y sus derechos. Derechos que en este contexto reclaman niveles de transparencia, información y participación que al momento no satisfacen.

Esta nueva modalidad de gobernar presupone una articulación fluida entre diversos mecanismos que permitan el real y efectivo ejercicio de estos derechos y obligaciones, implica además realizar una reingeniería de los procesos burocráticos. Cambios que presuponen un tratamiento diferente de la información y así poder acceder a ella como forma de participación directa dentro de un sistema democrático. De esta manera, se pretende acercar a los ciudadanos buscando mejorar la forma de realizar los procedimientos y los trámites en beneficio del administrado y de la propia administración.

En este proceso de cambio emerge la necesidad de intervención de los archivólogos en la organización de los documentos y el manejo de la información. Una presencia con frecuencia poco considerada, pero que en la presente reflexión pretendemos evidenciar su relevante importancia y su necesaria e imprescindible consideración en el proceso de reforma del Estado.

Gobierno electrónico: evolución en Uruguay

El Estado uruguayo da inicio al proceso de generar políticas relativas a los sistemas de información de la Administración Pública en relación con la necesidad de fijar políticas en materia informática.

En 1994 creó la Comisión Nacional de Informática (Conadi) dependiente de Presidencia de la República, pero lamentablemente no alcanzó los objetivos establecidos. En 1995, el estado uruguayo con claro interés en promover una reforma y modernización del Estado, creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (Cepre) comisión que plantea tratar temas referidos a los sistemas de información de la Administración Pública, ofreciéndole algunos servicios a la ciudadanía por medio del uso de las nuevas tecnologías. En este contexto se desarrollan, además, otros sistemas que atraviesan esta problemática, sin que la Cepre lograra propulsar orientaciones, directrices, criterios o reglas integrales de gobierno electrónico. Más tarde, el poder Ejecutivo creó el Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI) con el fin de establecer una estrategia para el desarrollo de la sociedad de la información en Uruguay, pero la crisis económica del 2000 que afectó al país no permitió su desarrollo. Hubo que esperar cinco años para crear una agencia que impulsara el desarrollo del gobierno electrónico con el nombre de *Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento*.¹ Esta asumió los cometidos otrora asignados a la Conadi y al CNSI, proyectos que gestionara hasta el momento el Cepre, así como nuevas responsabilidades que tienen que ver con la optimización de los servicios del ciudadano aprovechando las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información. Dicha agencia está dirigida por un Consejo Directivo Honorario de cinco miembros, representando al poder Legislativo, el poder Judicial, Ministerio Público, la Academia y la Sociedad Civil. Esto obliga a prestar especial atención al mérito e independencia de quienes serán sus integrantes y a la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elección de estos.

¹ Organismo que depende de la Presidencia de la República (República Oriental del Uruguay). Funciona con autonomía técnica y se comunica con el Poder Ejecutivo mediante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Entre sus actividades permanentes se encuentran: definir y difundir la normativa informática, fiscalizando su cumplimiento, analizar las tendencias tecnológicas, desarrollar proyectos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, asesorar en materia informática a las instituciones públicas del Estado y capacitar y difundir en materia de Gobierno Electrónico, apoyando a la transformación y transparencia del Estado.

Gobierno electrónico y sociedad de la información en Uruguay

Uruguay ha tomado conciencia de la importancia que implica el concepto de sociedad de la información y desde no hace mucho tiempo se ha comprometido a impulsar el desarrollo de esta. Pese a ser un tema reciente, los resultados son alentadores; se han generado varios proyectos y programas cuyo objetivo es acrecentar y fomentar todo lo relativo a la sociedad de la información a la que definimos como: “Sociedad caracterizada por la facilidad de producir y recibir mensajes, por las crecientes necesidades sociales de información y por el desarrollo incesante de las nuevas tecnologías de la información” (López Yepes, 2004, p. 466).

La licenciada Martha Sabelli, profesora de la carrera de Bibliotecología en el Uruguay, licenciada en Bibliotecología y doctora en Documentación por la Facultad de Documentación de la Universidad de Alcalá, España, en un trabajo de investigación llevado a cabo durante los años 2002-2003 trata de conocer: “las posiciones que tienen los diferentes actores sociales y políticos, relacionadas con la distribución y apropiación de la información por la población de contextos desfavorables” dice que:

[...] los paradigmas sobre la Sociedad de la Información nos muestran distintos enfoques sobre el impacto social, desde su surgimiento hasta la actualidad. Se observa un proceso de mayor acercamiento a las personas y un debilitamiento de las “visiones en túnel” que caracterizaban los enfoques tecnológicos. Como en otras áreas, empieza a equilibrarse la relación hombre-máquina, creándose una conciencia de la importancia de considerar al hombre y sus necesidades en el entorno de los aspectos positivos y negativos de las TIC. (Sabelli, 2008, p. 19)

Diversas acciones del gobierno uruguayo nos muestran un acercamiento favorable entre los grupos de poder o grupos decisores y las acciones tendientes a conseguir la integración de las herramientas tecnológicas como medio de incorporación de información y conocimiento sin confinar al ciudadano, por lo tanto, teniendo en cuenta la disminución de la brecha digital.

Encontramos por ejemplo la red Uruguay, Sociedad de la Información (USI),² cuyo objetivo general es contribuir a un acceso genérico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, facilitando la aproximación por parte de comunidades desfavorecidas. Los objetivos específicos de esta red son la creación y el desarrollo de “infocentros comunitarios” con distintos cometidos –*Centros de Acceso a la Sociedad de la Información (CASI)*, *Centros Internet Social (CIS)* y *Centros MEC (CMEC)*– los que estarán gestionados por contrapartes públicas o privadas, con el objetivo de ofrecer servicios públicos para el acceso a Internet, así como capacitación en informática. Los CASI están ubicados estratégicamente en el país y consideran las características socioeconómicas del lugar y destinan su uso a la población y los servicios son de muy bajo costo o gratuitos. Los Centros Internet Social (CIS) actúan en los telecentros que ya están funcionando y tienen la posibilidad de contar con un espacio en el portal USI (Uruguay Sociedad de la Información). Por último los Centros MEC son locales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cuyo destino es el desarrollo de actividades culturales, educativas, de participación social y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Cuenta con computadoras con conexión a Internet, impresora láser, escáner, televisión y una sala de reuniones.

El objetivo es acercar las TIC a ciudadanos de todas las edades en todo el país, promoviendo el manejo y uso de las máquinas y brindando cursos de alfabetización digital. Los actores asociados al MEC para llevar a cabo este proyecto son Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y cada una de las Intendencias Municipales de los diecinueve departamentos del país. Colaboran en el área tecnológica y las comunicaciones el primero y en el plano territorial las segundas, se materializa el acceso a todos los niveles de educación y cultura mediante diversos soportes y tecnologías por medio de actividades coordinadas entre la sociedad civil y el Estado.

Asimismo, Uruguay, desde el 2007, viene desarrollando un programa de la universalización del acceso a las PC en el sistema

² <http://www.usi.org.uy/es/index.html>

.....
“La firme intención de mejorar y adecuar la administración del Estado colocando a los ciudadanos en el centro [...] provocan y dan inicio a los primeros pasos hacia lo que se ha dado en llamar Gobierno en Red (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Informamación [Agesi], 2009)”.
.....

educativo primario público y se le ha denominado *Plan Ceibal*. Se propuso que todos los escolares del país de la educación primaria pública de seis a doce años (340.000 aproximadamente) y sus maestros contarán con una computadora:

El Plan CEIBAL es una iniciativa socioeducativa que busca promover la inclusión digital, con el fin de disminuir la brecha digital existente... posibilitando un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura. Se trata de proveer de una computadora personal móvil a cada niño, niña y maestro de las escuelas públicas de nuestro país, para lograr los objetivos propuestos. Se diferencia de esfuerzos anteriores porque su objetivo no es sólo dotar de equipamiento y accesibilidad a los centros, sino a todos los escolares y maestros, quienes harán uso de sus dispositivos personales tanto dentro de la institución como en sus hogares. Esto establece una relación de 1 a 1 entre sujetos y dispositivos y también facilita la participación familiar y social. Se otorga también el mantenimiento de los equipos y la conectividad en el centro, lo que garantiza su uso, así como las acciones para promover el desarrollo profesional docente. (Plan Ceibal, s. f.)

Este conjunto de iniciativas, más la firme intención de mejorar y adecuar la administración del Estado colocando a los ciudadanos en el centro de atención, brindándoles más y mejores servicios, así como la posibilidad de participar activamente, informarse y ser un actor más en el ejercicio del control del Estado (buscando transparencia, equidad y eficacia administrativa), provocan y dan inicio a los primeros pasos hacia lo que se ha dado en llamar Gobierno en Red (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Informamación [Agesi], 2009).

Gobierno en Red promueve el concepto de un gobierno que integra las tecnologías como inmejorable herramienta táctica para la propuesta de modernizar la gestión del Estado y el desarrollo productivo, destacando una prestación de los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Se obliga así a la cooperación y a la interacción entre los organismos gubernamentales para fomentar el acceso a la información pública, acrecentando consultas y oportunidades de trámites a distancia lo que redundará en una mejor participación de todos los sectores involucrados tanto en el ámbito nacional como internacional.

Esta aspiración solo será realidad si se sufre una fuerte reforma en el sistema burocrático existente. es decir. entre otras cosas una

transformación cultural en los funcionarios públicos, afectando niveles de calidad tanto en los sistemas de información como en los procesos de trabajo para lo cual será necesario estandarizar, alinear e integrarlos. Solo de esta forma es pensable la integración de los servicios públicos enfocados para y por los ciudadanos, demandando que el flujo de datos entre las diferentes organizaciones sea lo más homogéneo y normalizado posible.

Acceso a la información

Con una reforma del Estado que procura poner al ciudadano en el eje de acción de la administración pública se inicia una fase de reordenación de la gestión pública, implantando cambios que fomenten la democratización, la eficiencia y anulen la opacidad y extrema reserva en la gestión.

El objetivo de este esfuerzo tiene que ver con la instalación de mecanismos y costumbres que instauren definitivamente la cultura de la transparencia. En este sentido, se considera el uso de la tecnología como herramienta eficiente contra la cultura del secreto y promueve la transparencia y el control de la gestión documental, así como el acceso y la democratización de la información.

En este contexto, la iniciativa de la sociedad civil y de la nueva realidad política se impulsa un ya emergente nuevo marco jurídico. Se desarrollan cuatro áreas: una que tiene en cuenta la protección de los datos personales (Ley 18331) y que le otorga el control sobre esos datos; otra en la que se decide sobre la validez, la eficacia y el alcance jurídico de los documentos y a las firmas electrónicas (Ley 18600). Las dos siguientes se vinculan más con la gestión del Estado: la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 18381) y la Ley del Sistema Nacional de Archivos (Ley 18220).

Como ya se mencionó, el Gobierno creó la llamada Agesic, en cuya estructura se crearon: la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAI), a efectos de asesorar, capacitar, denunciar y controlar todo lo referente al cumplimiento de la ley de acceso; la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, que tendrá a su cargo el control del manejo de los datos dentro del Estado

garantizando el derecho a preservar la intimidad de los datos de las personas, así como otorgar información a las personas que lo soliciten; la Unidad de Certificación Electrónica, que también es un órgano desconcentrado de la Agesic, cuyas funciones y atribuciones son la acreditación, control, instrucción, regulación y sanción en lo que refiere a los Prestadores de Servicios de Certificación que estén acreditados en dicha unidad. Finalmente, el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes en Seguridad Informática Certuy (Ley 18362), cuyo cometido es regular la protección de los activos de información críticos del Estado y promover el conocimiento en seguridad de la información (Decreto 452/009), de manera de que se pueda prevenir y responder a incidentes de seguridad.

Como se dijo anteriormente, la sociedad civil ha sido un actor esencial en este proceso; desde el 2004 estos temas han preocupado a un grupo de organizaciones el cual ha decidido definirse como Grupo de Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP); este trabaja y piensa conjuntamente sobre estos temas y luego le presenta al poder político propuestas con soluciones alternativas. Este grupo fue integrado por representantes de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Archiveros Sin Fronteras (sección Uruguay), Universidad de la República-Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, Instituto de Estudio Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur), Uruguay Transparente, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Asociación Uruguaya de Archivólogos (AUA), Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) y la Asociación Ciudadana por los Derechos Civiles.

Los integrantes del GAIP se organizaron en dos subgrupos de trabajo, uno abocado al proyecto de acceso a la información y el otro a la Ley de Archivos. A este último se le incorporó el Archivo General de la Nación, que se transformó en el coordinador e interlocutor directo con el Gobierno con respecto a la futura Ley del Sistema Nacional de Archivos.

Se partió de la base que el acceso a la información pública es un derecho humano fundamental y no es una concesión del Estado, sino que es una precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control del Gobierno. Sin embargo, la mera aprobación de una norma que asegure el acceso a la información

sin considerar previamente el tratamiento profesional de los archivos imposibilita su verdadero y efectivo cumplimiento en el convencimiento que sin la documentación organizada es imposible abordar la información allí contenida. A partir de esta premisa en Uruguay se pensaron, se iniciaron y se defendieron dos proyectos hermanados en un único fin: servir a la ciudadanía garantizando el pleno ejercicio del derecho a la información.

Con una Ley de Acceso a la Información Pública se buscó proporcionarle a la ciudadanía un instrumento jurídico que respaldara el derecho a obtener información y con la Ley del Sistema Nacional de Archivos se pensó en un dispositivo legal que garantizara la real aplicación de la norma precedente y la profesionalización de los archivos, con un adecuado perfil profesional en sus funcionarios, con normas, procedimientos y condiciones operativas mínimas para mejorar la calidad en la gestión de los documentos de archivo de los organismos públicos y la preservación del patrimonio documental de nuestra nación. Colaboración erudita en archivística que promovería instancias de capacitación y toma de conciencia del valor real y potencial de los documentos de archivo, impulsando el cambio cultural necesario dentro de las instituciones.

Aprobación del nuevo marco legal

El 20 de diciembre del 2007, el Parlamento Nacional aprobó la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley 18220. Se trata de una ley muy modesta en su forma, dado que tiene solamente ocho artículos, incluso si pensamos en su propia denominación y corroboramos luego que solo un artículo habla de un Sistema Nacional de Archivos, lo que la hace ambiciosa en su contenido, por cuanto abarca los aspectos medulares y esperados en archivística.

La Ley de Acceso a la Información Pública obtuvo media sanción en la cámara de senadores el 15 de julio del año siguiente y fue aprobada el 7 de octubre del 2008 con el 18381. Esta ley regula el derecho fundamental al acceso a la información pública creando como órgano de control a la Unidad de Acceso a la Información Pública ubicado en el seno de la Agesic.³

³ El 2 de agosto del 2007 se aprobó el Decreto 232/2010, que regula la aplicación de esta norma y la ejecución de los procedimientos establecidos por dicha ley.

Es causalidad y no casualidad que en muy poco tiempo fuera gestado y aprobado un marco normativo que prevé una serie de medidas que implican una necesaria política de “transparencia activa” en el Estado.

La aprobación de ambos proyectos de ley (acceso y archivos) ha sido un hecho clave y fundamental dentro de nuestro ámbito y dado que marcan plazos para el cumplimiento de dichas medidas, debe posibilitar y favorecer más allá de sus especificidades, el control y el monitoreo de la gestión pública, con el fin de contribuir a la promoción de la participación ciudadana, propiciando, además, la transparencia en la gestión del Estado. Son pilares básicos que han sacudido la cultura instaurada de gestionar “puertas adentro”. Son normas que prevén una serie de medidas que implican una necesaria política de *transparencia activa* en el Estado marcando plazos para el cumplimiento de dichas medidas.

Aspectos de la Ley de Acceso a la Información Pública

Sin hacer una presentación minuciosa de la ley es necesario detallar algunos aspectos a efectos de evaluar el proceso de aplicación y su repercusión en la archivística. Damos a conocer los principios orientadores que rigen la Ley de Acceso a la Información Pública; estos son: 1) el principio de publicidad de la información, el cual procura que la información pública tome estado público; 2) el principio de transparencia de los actos de gobierno, implica que estos estén a la vista de la ciudadanía; 3) el principio de vocación de servicio de la Administración Pública, es decir, que esta última existe para el servicio del ciudadano y no al revés.

La estructura de la ley se basa en siete capítulos, a saber: disposiciones generales; de la información pública; del procedimiento administrativo para acceder a la información pública; órgano de control; acción de acceso a la información; responsabilidades y disposiciones transitorias.

El primer capítulo se refiere a disposiciones generales. Los artículos 1 y 2 permiten conocer que los objetivos y los alcances establecidos son promover la transparencia del Estado, garantizar

el derecho promovido, difundir la información obligando a los organismos públicos a publicar información específica en la web, disgregando los datos personales y presentando informes con respecto a la aplicación de la ley. Pero, además, contempla otro importante objetivo que es lo que la norma llama “Adecuación institucional”. Esto implica y abarca la organización y la custodia de la información, capacitación de sus recursos humanos para la atención a ciudadanos, así como una infraestructura técnica.

El segundo capítulo, la información pública, define qué implica este concepto y lo hace estableciendo que esta se refiere a “toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”. También se hace referencia a la difusión de esta, estableciendo que la información en poder de los sujetos obligados *deberá tener una adecuada organización, sistematización y disponibilidad asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Deberán también crear y mantener registros de manera profesional para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud.* Claramente hay una alusión a la obligatoria y necesaria existencia de archivos profesionalmente organizados, por lo tanto, también a la intervención del profesional archivólogo, así como la presentación de un informe anual sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta ley y un detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas.

En cuanto a las excepciones que contempla la ley en su artículo tercero, claramente implicó una larga discusión con un análisis profundo, lo que llevó a definir una serie de conceptos como: *información secreta, reservada y confidencial.* Información secreta es aquella que tiene establecido dicho carácter en razón de leyes especiales (secreto bancario, secreto tributario, etcétera). Información reservada es aquella que puede comprometer la seguridad pública o la defensa nacional, menoscabar la conducción de negociaciones, relaciones internacionales inclusive la entregada al Estado uruguayo en tal carácter, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o salud de las personas, suponer una pérdida de ventajas competitivas para el

.....
“La información en poder de los sujetos obligados deberá tener una adecuada organización, sistematización y disponibilidad asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados. Deberán también crear y mantener registros de manera profesional para que el derecho de acceso a la información pública se pueda ejercer en plenitud”.
.....

sujeto obligado o pueda dañar su proceso de producción, desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados o en poder de los sujetos obligados. Por último, la información confidencial es la entregada con este carácter a los sujetos obligados o los datos personales que requieran previo consentimiento informado.

Con respecto al procedimiento administrativo para acceder a la información —que se aborda en el tercer capítulo—, el requisito es expresar un interés y realizar una solicitud, que deberá estar acompañada de la identificación del solicitante, domicilio y forma de comunicación, así como la descripción clara de la información requerida y datos que faciliten su localización. También puede establecer la opción del tipo de soporte preferido para la información; con respecto a los plazos, la ley establece un máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso, que puede ser prorrogable, con razones fundadas y por escrito, por veinte días hábiles. Es importante establecer el acceso, el cual es gratuito, solo debiendo pagar el soporte en que sea reproducida la información. En cuanto a la negación de acceso a la información solo será mediante una resolución motivada del jerarca que señale su carácter reservado o confidencial, con indicación de la normativa en que se fundamente. Transcurrido el plazo de veinte días sin extensión fundada, se podrá acceder a la información; será considerada una falta grave, la negativa a proporcionar la información por cualquier funcionario (Ley 17060).

El cuarto capítulo se refiere a la creación del órgano de control que ya se presentó (Unidad de Acceso a la Información Pública [UAIP]) dentro de la propia Agesic, pero con autonomía técnica y con cometidos como asesorar, capacitar, denunciar y controlar todo lo referente al cumplimiento de la ley de acceso. Dicha unidad cuenta con un consejo consultivo integrado por representantes del poder Judicial, el Ministerio Público, una persona con trayectoria en derechos humano y designada por el poder Legislativo, un representante de la academia y alguien en representación del sector privado.

Si bien la ley dispone —entre otras cosas— que la UAI le deberá brindar al usuario la información en tiempo y forma, así como dar justificación de las denegaciones de acceso, el grupo que

originariamente se llamó GAIP entendió que la propia sociedad civil debiera ser el ojo observador del cumplimiento de la ley. Por este motivo se convirtió en una especie de *observatorio* monitor para detectar las fallas que resultaran de su aplicación, así como un instrumento evaluador y pasó a ser el Centro de Acceso a la información pública (Cainfo), cuya misión es “trabajar para el cumplimiento de derechos fundamentales de expresión e información, de acuerdo a los compromisos asumidos por el país en materia de derechos humanos”. Esta ONG pretende monitorear el cumplimiento de la ley de acceso por parte del Estado, así como asesorar a las organizaciones y a la ciudadanía, en general. No obstante estos centros de referencia, el capítulo quinto se refiere clara y concretamente a la acción de acceso a la información indicando quiénes son competentes para conocer en estas acciones. Asimismo, este capítulo refiere sobre el procedimiento, sobre las medidas provisionales, contenido de la sentencia y con respecto a los recursos de apelación. Los capítulos seis y siete tratan las responsabilidades y las disposiciones transitorias respectivamente.

Señales que alertan

La aprobación de este nuevo marco legal pone en evidencia dos serias dificultades: el grado de burocratización y la gran ausencia de intervención de la archivística en la administración pública.

El Estado ha permitido la influencia desmesurada de los funcionarios en los asuntos públicos “engordando el aparato” lo que ha dado como resultado una administración ineficiente y alejada de los intereses del ciudadano a causa de intrincados y engorrosos trámites, así como de la rigidez burocrática y las formalidades superfluas. Por el contrario, ha ignorado la intervención técnica de un garante del acceso a la información en cuanto que colabora con el cumplimiento del nuevo marco legal que obliga a tener la documentación, por lo tanto, la información organizada.

Con este panorama no fue ni es difícil predecir las serias dificultades para lograr el efecto que se desea o se espera a partir de la aprobación de estas leyes que por sí solas no logran la eficiencia pregonada y el cumplimiento implícito de las normas aprobadas.

La permanencia de depósitos documentales, por lo tanto, la ausencia de archivos organizados favorecen la opacidad y propende al distanciamiento del ciudadano, dificultando el acceso y la democratización. Tanto el tratamiento profesional de la documentación y los archivos, como la sistematización y la recuperación de la información son acciones sustanciales para obtener la transparencia activa que aspira el Estado y dar fin con la costumbre secretista instalada.

Buenas intenciones vs. realidad

Un año y medio luego de aprobada la ley, en la prensa escrita nacional (Meléndrez, 2010) se publican datos de un relevamiento efectuado por profesionales de un estudio jurídico, según los cuales solo el 24% de los organismos públicos (veinte organismos) cumple con la ley que obliga a transparentar gestión cuando el propio texto de la ley establecía un año para cumplir con esto a partir de su aprobación. El 76% restante (63 organismos) incumplen con algún aspecto de la ley de acceso a la información pública, según un relevamiento entre 83 páginas Web de organismos estatales. Del estudio se desprende que de esos 63 organismos que no cumplen con dicha obligatoriedad, 59 de ellos cumplen con algunos de los ítems que son obligatorios y 3 están totalmente omisos; en cuanto a la clasificación de la información, estaba previsto un año a partir de octubre del 2010. Algo similar sucede en lo que tiene que ver con la desclasificación de la información, para lo cual se dispuso de 6 meses a partir de la vigencia, habiendo vencido el 27 de abril del 2009. En cuanto a la adecuación de registros, se dispuso de dos años y el vencimiento fue el 27 de octubre del 2010 y no se perciben acciones directas con la incorporación a los cuadros de funcionarios públicos de archivólogos. Esto confirma un panorama de incumplimiento similar a los ya vistos.

Hay un aspecto en el cual el incumplimiento llama especialmente la atención: prácticamente todas las organizaciones tienen ya equipamiento informático dispuesto para la reforma y la modernización del Estado. Parece ser que esto es casi el único requisito para publicar en la web información, como estructura orgánica, funciones, facultades de cada unidad administrativa,

remuneraciones, etcétera. Información que no significa grandes cuestionamientos en cuanto a su amplia difusión. Si existe esta omisión con datos sin ningún tipo de reserva, es posible imaginar mayores negligencias e informalidades como negar o proporcionar información parcelada, actuando con descuido deliberado o no, frente a una solicitud de información por parte de un usuario interno o externo del organismo. Situación que no solo preocupa, sino que también atrasa y enlentece la esperada reforma del Estado.

Un escenario que hay que cambiar

Pretender cambiar un hábito, vicio o tradición instalada como práctica cotidiana y por ello nunca cuestionada; modificar una costumbre a la que todos los actores involucrados están habituados sin evaluar las acciones, los resultados, las respuestas, las colaboraciones o no, etcétera, obliga ineludiblemente a transitar un periodo de divulgación del nuevo modelo que se va a instalar. Es el momento cuando se deben comunicar los nuevos procedimientos y las acciones, más aún, iniciar una fase de capacitación para los funcionarios públicos, con talleres para el conocimiento y la aplicación de las normas vigentes, concientización de la importancia de los documentos de archivo y la responsabilidad que implica su tratamiento, conservación y servicio, difundiendo así “buenas prácticas”, reforzando la obligación del Estado de generar y ofrecer información.

Lamentablemente, no ha habido grandes avances con respecto a la profesionalización de los archivos, si bien hay que decir que aún no se ha aprobado el decreto reglamentario de la ley del Sistema Nacional de Archivos. Sin embargo, entendemos que este no sería el factor coyuntural de esta postergación. Por un lado, no hay aún una verdadera aceptación del aporte que puede ofrecer la archivística, no se la visualiza en su real dimensión. Por otro lado, es ineludible la toma de conciencia en los jerarcas con respecto a que la *profesionalización* no es reubicación de funcionarios administrativos. Es imposible hacer macro reformas a costo cero, en especial, en un tema en que se involucra funcionarios capacitados en el manejo de la información. Preocupa

que no surjan políticas claras y precisas tendientes a la profesionalización de los archivos, pese a estar contemplado en la ley, ni siquiera desde los organismos rectores de la política archivística nacional.

En definitiva, vemos que hay un importante discurso con respecto a esta incorporación, pero no asignación de presupuesto para crear dichos cargos a cada organismo estatal. Creemos que el Estado no visualiza ni pondera la magnitud del aporte que la archivología puede ofrecer.

Queda claro que sin archivos organizados las instituciones no podrán cumplir con el derecho al acceso, pero además es relevante que se reflexione y se tenga en cuenta la gestión documental como pilar importante para la generación de transparencia y de calidad.

Hablamos extensamente sobre el ejercicio del derecho que tiene todo ciudadano de acceder a la información que precisa, pero ¿cuánto oímos hablar del derecho que tiene el *otro* ciudadano?, el trabajador que está del otro lado del mostrador, el que se enfrenta directamente con el usuario. Este tiene el derecho de poder cumplir con su trabajo, derecho de cumplir con la obligación de ofrecer la información requerida, derecho a que la institución en la que trabaja brinde las garantías necesarias para que se pueda cumplir debidamente con cualquier requerimiento de información. El artículo 1° de la Ley de Sistemas Nacional de Archivos uruguayo, dice:

Es deber del Estado la conservación y organización del Patrimonio Documental de la Nación y de los documentos de gestión como instrumentos de apoyo a la administración, a la cultura, al desarrollo científico y como elementos de prueba, garantía e información. La administración pública deberá garantizar a sus archivos las condiciones necesarias, en cuanto a edificios y equipamiento, de acuerdo a especificaciones técnicas.

Es decir que también por ley se determina que el Estado tiene el *deber* de asegurar la conservación y la organización de su producción documental, pero además se compromete más aún cuando agrega que su administración deberá *garantizar* las condiciones para que todos los procesos técnicos se puedan llevar

a cabo. Pero ¿cuánto hacen los organismos públicos para que se alcancen esas garantías y se efectivice un deber?, ¿cuánto hacen para que sus funcionarios no se vean tentados a seguir en la comodidad que brinda la anarquía documental o cuánto se hace para mejorar la calidad de la gestión administrativa? En definitiva, si enunciamos con vehemencia que todo documento de archivo primero es gestión por cuanto se produce como consecuencia de una actividad administrativa y solo luego y eventualmente, es *cultura* porque servirá para el desarrollo de ella, entonces no podemos omitir la intervención colaborativa de los profesionales archivólogos en los procesos de gestión documental.

La archivística puede y debe colaborar en este aspecto proponiendo y colaborando en la instalación de un modelo de gestión documental y tratamiento archivístico integrado para lo cual es condición imprescindible posicionar al archivo en un rango dirigente. La aceptación de esta nueva percepción del archivo, de sus funciones y responsabilidades permitirá incidir en la racionalización de la producción documental, en la optimización de los recursos humanos, en el control de la información, en el correcto uso de espacios mejorando los servicios de atención al ciudadano.

En nuestra realidad local y regional, la participación archivística en este aspecto emergente y concreto promueve convertir la información en un recurso colectivo que capitaliza la experiencia institucional y conserva la memoria colectiva del Estado.

Vemos con pesar, cómo frente a la presión que ejerce la Ley de Acceso, las instituciones optan por clasificar con disparidad de criterios; de esta forma reducen el efectivo ejercicio de derecho de acceso en vez de asumir la responsabilidad de identificar, analizar los valores de los documentos, fijar plazos de traslado, transferencia, acceso, conservación o eliminación de los documentos que produce. Estimamos que hay cierta desidia por cuanto no preocupa obtener una reducción de la masa documental en beneficio de una importante liberación de espacio físico, lo que va en beneficio de la recuperación ágil de los documentos y por lo tanto de la información, lo que en definitiva apunta a mejorar la eficiencia administrativa, la conservación de los documentos de guarda permanente y la racionalización de la producción y del trámite.

Conclusiones

La pérdida de confianza en el sistema burocrático como consecuencia del crecimiento del Estado deslegitimó el cometido de servicio para con los ciudadanos. En las últimas décadas emergió la preocupación de atender la necesidad de profundizar la interacción entre las instituciones formales y la sociedad civil bajo los principios de transparencia y participación, lo que, a su vez, comprometió el acceso a la información pública incrementando así los niveles de conocimiento.

Esta situación brindó la oportunidad a los instrumentos participativos y desde esta mirada se comprendió que los procesos de reforma del Estado implican modernizar la gestión aceptando nuevas aplicaciones tecnológicas para disminuir la distancia y el tiempo con respecto al ciudadano en relación con la Administración. Es en este periodo en el que además se reclama el reconocimiento de ciertos derechos, tales como el de protección de datos personales y el de acceso a la información pública.

Durante el proceso de redacción de estas normas, se toma conciencia que existen compromisos que evidencian la responsabilidad social que le es inherente a la archivística y a sus profesionales. Estos actores colaboran y garantizan la buena gestión de los documentos y de los archivos, para cumplir con las seguridades jurídicas que ofrece la transparencia administrativa mediante el acceso a la información.

Sin embargo, pese a esto y a años de la aprobación de la ley de Acceso a la Información Pública y de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, su aplicación en el primer caso es restringida y mal aplicada, y en el segundo prácticamente incumplida. No se logra instalar en el colectivo la necesaria intervención del archivólogo. No se comprende que los archivos y los archivólogos propician la comunicación entre la administración y el usuario o ciudadano, garantizándoles el control en los procedimientos y en los trámites, coyuntura que disminuye radicalmente situaciones de opacidad y ocultamiento.

Insistimos que mientras no se favorezca la asistencia archivística, no se podrá dar real cumplimiento a los derechos adquiridos por la ciudadanía. Recordemos que sin organización documental no

hay recuperación eficiente ni eficaz de la información y que ciudadanos son tanto los usuarios externos a la institución productora, como el funcionario del organismo productor, el cual también tiene el derecho de brindar la información solicitada y así cumplir con la norma. Es deber del Estado garantizarles a sus archivos las condiciones necesarias para la conservación y la organización del patrimonio documental.

Agradecimientos

Agradezco al Prof. Luis Fernando Sierra Escobar por dar inicio a un intercambio académico tanto en lo institucional como profesional, entre la Universidad de La Salle y la Universidad de la República. Agradecimiento que hago extensivo a la *Revista Códice*, que muy gentilmente, por medio del profesor Sierra Escobar, me invitara a poner por escrito una reflexión sobre un tema que nos convoca tanto como profesionales de los archivos, como ciudadanos atentos a las prácticas democráticas.

Referencias

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Informamación [Agesi] (2009). Decreto 450/009, 28 de septiembre. Establece los Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red.
- Alberch I Fugueras, R. (2000). Ampliación del uso social de los archivos, estrategias y perspectivas. Seminario Internacional de Archivos de Tradição Ibérica. Río de Janeiro.
- Arbós, X. y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Recuperado el 11 de agosto del 2012, de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>
- Declaración de Santo Domingo: gobernabilidad y desarrollo en la sociedad del conocimiento. AG/DEC. 46 (XXXVI-O/06). (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006). Recuperado el 9 de julio del 2012, de www.oas.org/36ag/espanol/DECSAN-TODOMS04.doc
- García Pérez, A. (s. f.). *La gestión de documentos electrónicos como respuesta a las nuevas condiciones del entorno de información*. Recuperado el 8 de agosto del 2012, de http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol9_3_02/aci03301.pdf.

- Ley 18220, Ley del Sistema Nacional de Archivos, que fuera aprobada en Diciembre de 2007. Recuperado de <http://200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18220&Anchor=>.
- Ley 18331, Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data, aprobada en agosto del 2008.
- Ley 18362, art. 73, donde se crea el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes Informáticos (Certuy).
- Ley 18381, Ley de Acceso a la Información Pública, que fuera aprobada en octubre del 2008.
- Ley 18600, Ley Documento Electrónico y Firma Electrónica, aprobada en septiembre del 2009.
- Meléndrez, P. (2010, 17 de abril). El Estado omiso en abrir información. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/100417/pnacio-483046/nacional/El-Estado-omiso-en-abrir-informacion/>.
- Mendoza Navarro, A. L. (s. f.). *La realidad latinoamericana en gestión de documentos electrónicos*. Recuperado el 12 de junio del 2012, de <http://ria.asturias.es/RIA/handle/123456789/99>
- Plan Ceibal* [portal] (s. f.). Recuperado de <http://ceibal.edu.uy>.
- Uruguay. Decreto 500/991. Programa Nacional de Desburocratización del Estado (Pronade). Recuperado el 10 de junio del 2012, de <http://www.presidencia.gub.uy/>.
- Uruguay. Decreto 640/973. Normas generales de actuación administrativa que regularon el procedimiento en la Administración Central del Estado. Recuperado el 12 de junio del 2012, de <http://www.presidencia.gub.uy/>.