

El papel de la gestión documental en los procesos de rendición de cuentas. Apuntes para una ley cubana de transparencia y acceso a la información

The role of document management in accountability processes. Notes for a Cuban law of transparency and access to information

Mayra Mena Mugica^{1*} <https://orcid.org/0000-0001-8343-4274>

¹Universidad de La Habana, Facultad de Comunicación, Departamento de Ciencia de la Información, La Habana, Cuba.

*Autora para la correspondencia: mmena@fcom.uh.cu

RESUMEN

El artículo aborda el papel de la gestión documental en los procesos de rendición de cuentas y transparencia en las administraciones. En tal sentido expone la necesidad de una normativa de transparencia cubana que permita instrumentar muchos de los fundamentos de su emergente modelo económico y social. Consecuentemente se analiza la relación entre los procesos de modernización de la administración pública y la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información. Asimismo, se sistematizan los conceptos de rendición de cuentas y transparencias y se exponen los principios de las leyes de transparencia. Finalmente se aborda la relación entre gestión documental y leyes de transparencia con énfasis en el papel de la primera en la veracidad de la información.

Palabras clave: gestión documental; rendición de cuentas; transparencia; calidad de la información

ABSTRACT

The article addresses the role of records management in the processes of accountability and transparency in administrations. In this sense, expose the need

Dossier Monográfico

for a Cuban transparency regulation that allows implementing many of the foundations of its emerging economic and social model. Consequently, the relationship between the modernization processes of public administration and the enactment of transparency and access to information laws is analyzed. Likewise, the concepts of accountability and transparency are systematized and the principles of transparency laws are exposed. Finally, the relationship between records management and transparency laws is addressed with emphasis on the role of the former in the trustworthiness of information.

Keywords. Document management; accountability; transparency; quality of the information

Recibido: 12/05/2020

Aceptado: 16/7/2020

INTRODUCCIÓN

Razones para una ley de transparencia y acceso a la información en Cuba. La Actualización del modelo económico y social cubano

Desde la década de los 2000 Cuba ha asistido a lo que se ha dado en llamar la actualización de su modelo económico y social. Cabe destacar que si bien el primer documento normativo publicado por el Estado cubano data de 2011 -los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución (PCC, 2011 (PCC, 2011)-, desde 2007 se comenzaron a adoptar medidas encaminadas a este declarado propósito actualizador. Así, como parte de los documentos emanados del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba fueron adoptados tres que se configuraron como guías esenciales de la actualización, estos son: la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021 (PCC, 2016), la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (PCC, 2016a), y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (PCC, 2016b). Con posterioridad y para

Dossier Monográfico

refrendar los cambios introducidos por los documentos aprobados por el partido se refrendaron en 2019, una nueva Constitución de la República de Cuba.

Un análisis detenido de cada uno de estos documentos nos permite asegurar que, para garantizar el cumplimiento de muchos de los aspectos dispuesto en los documentos normativos y la consecución de los objetivos del proceso de actualización, sería de gran utilidad el refrendo de una norma de transparencia y acceso a la información. Esta idea se sustenta en los elementos que se exponen a continuación, resultantes de dicho análisis.

De la Constitución:

- Artículo 1. Cuba es un Estado socialista de derecho, democrático, independiente y soberano...
- Artículo 16. 1) El Estado cubano ratifica su compromiso en la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo sostenible, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas...
- Artículo 56. Todas las personas tienen derecho a recibir del Estado información veraz, adecuada y oportuna, conforme a las regulaciones establecidas.

De la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social:

- 271. Avanzar en la creación del Sistema de Información del Gobierno,

De la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano:

- 10. Se establecerán o reforzarán los mecanismos de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas dirigidos a implantar modelos de gestión orientados a resultados, elemento indispensable para la retroalimentación de los procesos de planificación, de toma de decisiones y de las correcciones necesarias, con vistas a lograr los mejores cursos de acción ante las cambiantes condiciones.
- 52. El desarrollo de instituciones de administración pública modernas
- 62. Consolidar un sistema de administración pública, ágil, eficaz y eficiente

Dossier Monográfico

- 63. Fortalecer el sistema de control interno y externo, así como el control social, la prevención y el enfrentamiento a la corrupción, el delito, las indisciplinas sociales y administrativas, el acceso a la información de la administración pública, con el propósito de garantizar la rendición de cuentas y la calidad y eficacia de las políticas públicas.
- 111. La información, la comunicación y el conocimiento constituyen bienes públicos y derechos ciudadanos que se ejercen responsablemente;
- 254. Se fomenta la participación de los ciudadanos, la transparencia, el escrutinio público y la rendición de cuentas.
- 263. El control interno, estatal y social sobre la gestión administrativa, garantiza su transparencia, impulsa la participación de los ciudadanos y la protección de sus derechos, el escrutinio público y la rendición de cuentas.
- 264. El sistema nacional de estadísticas da respuesta a las necesidades del nuevo escenario en que interactúan diferentes formas de propiedad y gestión, utilizándose de manera combinada métodos directos e indirectos de captación de información, como registros administrativos y contables, censos, encuestas y otros métodos de estimación.

Proceso de modernización de la Administración Pública y leyes transparencia y acceso a la información

La Administración Pública desde el siglo XIX se caracterizó por las formas propias del modelo burocrático legal - racional, explicado por Max Weber (1922), en armonía con las necesidades derivadas de la modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico (Ramió, 2002). Sin embargo, a partir de los años finales de la segunda guerra mundial comenzaron a producirse un conjunto de debates sobre la modernización del Estado y la reforma de la Administración Pública que, signadas por la influencia de las ideas del liberalismo keynesiano y el gerencialismo clásico de F. W. Taylor, estimularon la introducción de técnicas gerenciales complejas, propias del sector privado, a partir de la firme creencia de que la Administración Pública necesitaba de la flexibilidad propia de las empresas privadas. Ya en los años 80 – 90, y alentadas por la ola neoliberal, estas ideas evolucionaron hacia la llamada

Dossier Monográfico

Nueva Gestión Pública (NGP) que, con una lógica instrumental - eficientista potenció un enfoque de mercado para los servicios públicos, separando la elaboración o ejecución de políticas públicas de la provisión de los mismos...” (Schneider 2001), lo que le valió fuertes críticas.

Ahora bien, según Ramírez-Alujas (2011), las tendencias actuales de desarrollo de la Administración Pública revelan la fricción entre estos dos modelos precedentes, ya que aun cuando contemplan integradamente ambos paradigmas, asumen nuevos puntos de vista innovadores que priorizan los valores de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y flexibilidad en la Administración Pública; con la singularidad de que otorgan un lugar preponderante a la gestión de la información y a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

Especialmente importante dentro de estos nuevos enfoques está la denominada “filosofía de gobierno abierto”, que tiene su origen en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto promulgado en 2009 por el presidente Obama, bajo los pilares de la transparencia, la participación y la colaboración.

Razonablemente, sea cual fuere el modelo que se asumiera, en el marco de todo este debate sobre la modernización de la Administración Pública y especialmente a partir de los años 70, tuvo lugar una fuerte corriente de pensamiento en torno al acceso y la libertad de información, la protección de datos personales, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales, la reducción de la opacidad administrativa, y la necesidad de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987).

Leyes de transparencia y acceso a la información

Hoy es posible afirmar que el desarrollo normativo sobre la transparencia y el acceso a la información y su formalización en leyes de transparencia a decurso al calor de los debates antes mencionados, y especialmente en sintonía con el desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto, pues de las más de 100 leyes de transparencia y acceso a la información que existen en todo el mundo, 78 se han promulgado en los últimos 18 años.

Dossier Monográfico

Existe consenso a nivel internacional, y particularmente en América Latina respecto a la necesidad y utilidad de un esfuerzo normativo que regule el acceso a la información. Según Fernández de Lara Gaitán (2016), pese a la existencia de condiciones institucionales proclives a una cultura de la opacidad, lo que sin lugar a dudas atenta contra la efectividad de las leyes de transparencia, es posible afirmar que “...en países (...) donde se ha establecido un marco jurídico de calidad y acorde a los estándares internacionales (...), en combinación con una estructura institucional encargada de la promoción, implementación y garantía (...) se ha generado una mayor socialización, institucionalización e incremento en el uso de este derecho por parte de las personas (...) y que se vaya modificando gradualmente la lógica burocrática poco proclive a la transparencia.”

Principios de las leyes de transparencia y acceso a la información

En los últimos años varias instituciones de nivel internacional¹ han desarrollado un conjunto de iniciativas que han permitido determinar los aspectos esenciales que se deben tener en cuenta a la hora de formalizar una ley de transparencia y acceso a la información, así como para la evaluación de su calidad. Estos se presentan a continuación son:

1. **Máxima divulgación:** La legislación relativa a la transparencia y el acceso a la información deberá seguir el principio de máxima divulgación, es decir, que toda información en poder de las administraciones públicas es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho ciudadano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de los organismos públicos del Estado. Según este principio las excepciones de acceso a la información deben estar sujetas a un régimen limitado de excepciones, por lo regular relacionado con el respeto a los datos personales y la seguridad nacional. En consecuencia, el principal objetivo de una norma de transparencia debe ser poner en práctica este principio.

En tal sentido la norma debe tipificar como delito la obstrucción al acceso a los documentos, así como su alteración, falsificación o destrucción deliberada, para lo

Dossier Monográfico

que se deberán establecer normas de mantenimiento y conservación de los documentos, y la asignación de los recursos necesarios para tales propósitos.

2. Obligación de publicar: Las administraciones públicas deberán publicar y difundir ampliamente información importante sobre sus actividades, sin que necesariamente los ciudadanos la soliciten.

La norma de transparencia deberá explicitar aquellas categorías de documentos e información que la administración no deberá dejar de publicar. Estas categorías en general responden a: (GD, organización, el CC deberá tener categorizada la información que por la ley de T se deberá publicar):

- Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costos, objetivos, cuentas verificadas, normas, logros, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente a la población;
- Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;
- Directrices sobre los procedimientos por los que la población pueda hacer aportaciones a las propuestas de funcionamiento de la administración;
- El tipo de información en poder de cada órgano del Estado y la forma en que esta información se conserva;
- El contenido de toda decisión o política que afecte a la población, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca.

3. Promoción de la transparencia en la administración pública: Los órganos del Estado promoverán activamente la transparencia, propiciando una cultura organizacional que permita cumplir con los objetivos y las metas de la ley de transparencia y acceso a la información. En tal sentido la propia ley deberá estipular la necesidad de dedicar recursos a las labores de promoción, las que se deberán enfocar tanto en la educación de la población en general, como el combate contra la cultura del secretismo. En consecuencia, se deberán alentar a que las administraciones públicas desarrollen normas internas en relación con la transparencia y el acceso a la información y los documentos.

Dossier Monográfico

4. Régimen restringido de excepciones: Las excepciones de acceso a la información y los documentos se definirán con claridad y precisión en la norma y estarán sujetas a criterios estrictos. Estas condiciones se relacionan con:
- Información relacionada con alguno de los fines legítimos enunciados en la ley.
 - La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin; y
 - El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación.

La ley de transparencia y acceso deberá establecer explícitamente aquellos aspectos que se considerarán fines legítimos para negar el acceso. Todos los órganos de la administración pública deberán observar este principio, por lo que se deberán justificar aquellos casos en los que se niegue el acceso a la información y los documentos.

Las excepciones en las normas se relacionan fundamentalmente con la protección de la intimidad, la seguridad nacional, el secreto comercial y demás tipos de confidencialidad, la seguridad pública o individual, y la eficacia e integridad de la gestión pública.

5. Procedimiento para facilitar el acceso: Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente y existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación. En tal sentido la ley estipulará los procedimientos y recursos para garantizar la calidad del proceso de solicitudes. En consecuencia, todos los órganos de la administración del Estado dispondrán de órganos y personal competente para la tramitación de las solicitudes.

La ley establecerá plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique por razones de peso expuestas por escrito. En consecuencia, se establecerán procedimiento de apelaciones.

6. **Costos mínimos:** La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio. Dichos costos nunca deben superar el costo de los materiales utilizados para facilitar el acceso a la información, el costo del envío de materiales, en aquellos casos que sea necesario, y el pago de certificaciones, cuando esto sea necesario.
7. **Reuniones abiertas:** La norma de transparencia y acceso deberá definir un criterio claro sobre la apertura pública de las reuniones de los órganos públicos.

Dossier Monográfico

8. **Precedencia de la divulgación:** Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación deberán ser analizadas para equipararlas a lo estipulado por la ley de transparencia y acceso. Las normas que se promulguen con posterioridad a la ley de transparencia no podrán ampliar el régimen de excepciones establecido por esta.
9. **Protección de quienes revelan actuaciones indebidas:** Se deberá establecer criterios claros en la ley de transparencia en relación con la protección de personas que revelen actuaciones indebidas. Estas actuaciones están relacionadas con el incumplimiento de normas jurídicas, la denegación de justicia, actos de corrupción, fraude, o mala administración. También se tendrán en las amenazas graves a la salud, la seguridad o el medio ambiente.

Ahora bien, como era de esperar el concepto de transparencia se ha vuelto central en el discurso sobre las nuevas formas de la administración pública bajo el enfoque del Gobierno Abierto. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la comprensión del concepto de transparencia, tal y como se articula hoy dentro de estas iniciativas implica necesariamente un abordaje desde el concepto de rendición de cuentas.

Un repaso de la literatura de habla hispana en relación con el Gobierno Abierto nos permite identificar, tal como ya se ha expresado antes, que sus pilares esenciales se asientan en los conceptos de transparencia, participación y colaboración (Ramírez-Alujas, 2011). Sin embargo, es preciso aclarar que en dicha literatura el concepto de transparencia va mucho más allá de la tradicional “...posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a información pública...” (Solis Ribeiro, 2017), y que se asume en una clara imbricación con el concepto de rendición de cuentas. Un ejemplo de esta idea es el concepto que aporta el propio Ramírez-Alujas cuando asegura que la transparencia se refiere a que “...las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas, y la capacidad de requerir información relevante de manera comprensible.” Nótese como el autor incluye dentro de la transparencia aspectos tales como el escrutinio y la impugnación pública. En tal sentido es preciso aclarar que estos aspectos están relacionados con el concepto anglosajón de *accountability*, del cual Schedler (2004)^{II} afirma que el término más cercano en español es el de rendición de cuentas.^{III}

Dossier Monográfico

Este enfoque de la centralidad de la rendición de cuentas es mucho más claro en la literatura anglosajona que aborda el Gobierno Abierto, aquí el escrutinio y la impugnación públicas aparecen explícitamente asociados a la capacidad de rendir cuentas, pues se reconoce incluso como pilares del Gobierno Abierto.

Así la Guía sobre Gobierno Abierto propuesta por *Transparecy & Accountability Initiative* (fecha) afirma que:

“En el corazón de gobierno abierto están las ideas de transparencia, participación y rendición de cuentas (*accountability*). Para una definición de estas:

- La transparencia significa que el público entiende a los funcionamientos de su gobierno,
- La participación significa que el público puede influir en el funcionamiento del gobierno, comprometiéndose con las políticas públicas y los proveedores de servicio públicos,
- La rendición de cuentas significa que el público puede controlar al gobierno para que este responda por el comportamiento de sus políticas y servicios.”

Es preciso comprender que la rendición de cuentas involucra el reconocimiento de la existencia de responsabilidad por parte de los funcionarios y en tal sentido son responsables de sus acciones y se les puede solicitar una explicación al respecto (ISO 30300). En consecuencia, Schedler (1999), asegura que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones, por un lado, la obligación por parte de la administración pública de informar sobre sus decisiones y de justificarlas públicamente (información y justificación) y por otro el escrutinio y la impugnación a través del establecimiento de sanciones por el incumplimiento de sus deberes (sanciones).

La dimensión de información y justificación, también conocida como transparencia informativa y argumentativa, implica la obligación por parte de la administración pública de divulgar información de sus acciones y decisiones, al mismo tiempo que se responsabiliza por explicarlas. En consecuencia, es justamente esta una

Dossier Monográfico

dimensión de transparencia. En tal sentido, coincidimos con Heek (2008) cuando asegura que la transparencia es una parte de la rendición de cuentas, que implica el necesario flujo de información que debe existir sobre las acciones y decisiones que toman los funcionarios públicos y de las cuales tienen que rendir cuentas.

La dimensión de imposición de sanciones implica que los funcionarios públicos asuman las consecuencias de sus actos y se sometan a elementos de coacción y castigos orientados al cumplimiento de las reglas administrativas.

En conclusión, la transparencia es un primer elemento de la rendición de cuentas (Heek, 2008) y por lo tanto cualquier norma jurídica de acceso a la información deberá ir más allá de la mera publicidad de datos e información, e incluir un claro enfoque centrado en la rendición que cuentas que implique un componente sancionador.

El rol de la Gestión Documental

La centralidad de los procesos de gestión de documental y de información para el cumplimiento de los principios de las leyes de transparencia, arriba apuntados, ha conducido a que recientemente se considere la integración de los mismos entre los elementos esenciales que tendrán que tenerse en cuenta a la hora de diseñar cualquier propuesta de ley de transparencia. En tal sentido el Proyecto de Código de Práctica sobre la Gestión Documental del Reino Unido afirma que “Toda ley de acceso a la información es tan buena como la calidad de los documentos a los que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no se crean documentos confiables en primer lugar, si estos no pueden encontrarse cuando se necesitan, o si los arreglos para su eventual archivo o destrucción son inadecuados.”

Asimismo, en el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD) de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) ^{IV} se afirma que:

“Las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública dependen en gran medida de la calidad, la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información. Si los archivos no están organizados y bien gestionados será muy complicado determinar la calidad y la integridad de la información pública, así como cumplir con los

Dossier Monográfico

plazos establecidos de respuesta a la ciudadanía y a la administración. Pero cuando se trabaja con controles adecuados en la gestión de documentos y administración de archivos, con estándares y procedimientos eficaces, tanto los ciudadanos como los trabajadores públicos pueden confiar no solo en la fiabilidad de los datos extraídos de los archivos, sino en la existencia de un reflejo documental completo de las actividades de las administraciones públicas.

Así, la norma ISO 30300 define el objeto de la Gestión Documental como la “Información creada, recibida y mantenida como evidencia e información por una organización o persona en virtud de sus obligaciones legales o en el desarrollo de sus transacciones y actividades de negocios.” Donde la evidencia es la “Documentación de una transacción”, es decir, es “... una prueba de realización de una transacción de negocio que puede demostrar que ha sido creada en el curso normal de la misma y que está intacta y completa.” (ISO 30300, 2011, 14).

Asimismo, la propia norma afirma que “El propósito de implementar un sistema de gestión documental es la gestión sistemática de la información acerca de las actividades de negocios, que sirve de soporte para la toma de decisiones y otras actividades subsecuentes, y que asegura la rendición de cuentas ante las partes interesadas presentes y futuras.” (ISO 30300, 2011, 3)

Como se puede observar la gestión documental resulta esencial para la calidad de la información que registra actos y transacciones organizacionales y que proporcionan evidencia de los mismos, al mismo tiempo que garantiza el acceso a dicha información o evidencias de calidad.

Las citas anteriores enuncian claramente dos aspectos que son esenciales para comprender el papel de la Gestión Documental en la formulación y cumplimiento de las leyes de transparencia, la calidad de la información y el acceso a la misma.

Calidad de la información

Thurston y Lemieux (fecha) afirman que la franqueza es un concepto clave en la agenda internacional (por el incremento en el interés por la transparencia, la rendición de cuentas, la reducción de la corrupción en el sector público y el fortalecimiento del comportamiento de la economía), que descansa en el principio

Dossier Monográfico

de que los ciudadanos tienen derecho a saber lo que sus gobiernos hacen. En consecuencia, aseguran, que las metas de cualquier agenda gubernamental necesariamente tienen que descansar en la certeza de que la información que está disponible y puede ser ampliamente compartida es de alta calidad, es decir veraz. En Gestión Documental se define la calidad de la información desde la cualidad de veracidad de los documentos, es decir, que ellos puedan ser considerados confiables, auténticos, íntegros y que estén disponibles (ISO 15489, 2001, 7), dicho de otra forma, desde el valor de la veracidad de las fuentes documentales de información.

La veracidad es definida en Gestión Documental como la cualidad de los documentos para constituir "...una declaración precisa y una manifestación genuina..." de los actos y transacciones que ellos registran MacNeil (2000), es decir, que estos no han sido manipulados o alterados, deliberadamente o no. La veracidad, también traducida como credibilidad, se compone de otras dos cualidades, la confiabilidad y la autenticidad. La primera, según ISO 15489-1 (2001, 10) refiere a aquellos documentos "...cuyo contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio, y al que se puede recurrir en el curso de posteriores operaciones o actividades." Está relacionada con el momento de la creación de los documentos.

De otra parte, un documento auténtico, según la propia norma, "...es aquél del que se puede probar que es lo que afirma ser; que ha sido creado o enviado por la persona que se afirma que lo ha creado o enviado; y que ha sido creado o enviado en el momento que se afirma" (ISO 15489-1, 2001, 10). Esto es la garantía de que el documento no ha sido manipulado o corrompido desde su creación, o sea, que mantiene su integridad como registro de información. En otras palabras la autenticidad es el mantenimiento en el tiempo y el espacio de la confiabilidad del documento.

Otros dos aspectos se consideran esenciales desde un enfoque de Gestión Documental respecto a la calidad de la información, la integridad y la accesibilidad de los documentos. La integridad hace referencia al carácter completo e inalterado de los mismos (ISO 15489-1, 2001, 13) y la accesibilidad o disponibilidad a la

Dossier Monográfico

necesidad de que estos puedan ser localizados, recuperados, presentados e interpretados, a lo largo del tiempo (ISO 15489-1, 2001, 13).

Así, la gestión documental a través de sus procesos de creación, captura, registro, clasificación, valoración, almacenamiento, acceso y trazabilidad, juega un papel esencial en la creación de información confiable y de su mantenimiento auténtico, íntegro y accesible para el largo plazo. En tal sentido, se afirma que la gestión documental crea capacidad en las organizaciones para que pueden ser transparentes y rendir cuenta a través de procesos que garantizan que se pueda confiar en la información que se utiliza para tales propósitos. Es decir, que las organizaciones tengan la certeza de que la información con la que son transparentes y rinden cuenta es veraz, confiable, auténtica, íntegra y accesible.

De esta forma la gestión documental constituye un soporte esencial para el cumplimiento de los objetivos de cualquier norma de transparencia y acceso, pues garantiza la certeza de que la información que se comparte con los ciudadanos es de calidad.

Los servicios de acceso a la información

Hace ya una década Silva (2009) aseguraba que entre los principios de archivística postcustodial destacaba el hecho de que “solo el acceso público a la información justifica y legitima la custodia y la preservación.” Asimismo, Menne-Harris (2001) afirma que “...cualquier función archivística se puede concebir en una nueva forma: solo si se subordina al propósito de hacer disponible lo almacenado.”

En consonancia con estas ideas, cada vez más crecientes en el campo de la Gestión Documental y la Archivística, el Consejo Internacional de Archivos aprobó por vez primera en 2011 los siguientes principios de acceso a los archivos, a saber:

- El público tiene el derecho de acceso a los archivos de los organismos públicos.
- Las instituciones que custodian archivos dan a conocer la existencia de archivos, incluyendo la existencia de documentos no consultables, y revelan la existencia de restricciones que afectan el acceso a los archivos.
- Las instituciones que custodian archivos adoptan un enfoque proactivo sobre el acceso.

Dossier Monográfico

- Las instituciones que custodian archivos aseguran que las restricciones de acceso sean claras y tengan una duración determinada, basadas en la legislación pertinente, en el conocimiento del derecho de privacidad, de acuerdo con las normas culturales, y el respeto de los derechos de los propietarios de los documentos privados.
- Los archivos están disponibles en términos igualitarios de acceso.
- Las instituciones que custodian archivos garantizan la preservación y el acceso a documentos que proporcionan evidencia necesaria para hacer valer derechos humanos y para documentar violaciones de los mismos, aún si dichos documentos están cerrados al público en general.
- Los usuarios tienen derecho a apelar la denegatoria de acceso.
- Las instituciones que custodian archivos garantizan que las restricciones operativas no impidan el acceso a los archivos.
- Los gestores documentales tienen acceso a todos los archivos cerrados y en ellos desempeñan el trabajo necesario.
- Los gestores documentales participan en el proceso de toma de decisiones sobre el acceso. (CIA, 2001, 8-14).

Como se puede observar estos principios para el acceso a los documentos emanados de las administraciones, están en total sintonía con los aspectos que deben regir la formulación de leyes de transparencia y acceso a la información, arriba enunciados; y permiten asegurar que el proceso de acceso es complejo, que implica una importante diversidad de tareas, y no exclusivamente permisos de acceso, que deberán ser tenidas en cuenta por cualquier sistema de gestión documental.

En consecuencia, existe coincidencia en que los servicios de acceso a la información de cualquier sistema de gestión documental deberán:

- 1) *Estar asentados en una política de acceso.* Esta política deberá formar parte de las regulaciones de funcionamiento de todo sistema de gestión documental y estará refrendada por la alta dirección de la organización, con el propósito de asegurar su cumplimiento por todas las partes interesadas. Asimismo, incluirá todo el marco normativo que afecte de cualquier forma el acceso a la información, particularmente lo establecido por la ley de transparencia y

Dossier Monográfico

acceso a la información, la protección de datos personales y aquellas que se aplican al sector no estatal.

Por otra parte, la política deberá establecer reglas claras para aquellas instituciones archivísticas que reciben donaciones. En tal sentido se deberán establecer reglas claras en relación con el acceso a la información que se reciba por parte de donantes. La política establecerá las reglas generales que regulan el acceso, describiendo tanto las restricciones como las excepciones a las mismas. Al mismo tiempo deberá quedar explícito el procedimiento administrativo para el acceso: formas de solicitud, apelaciones y tiempos para las respuestas a las solicitudes. Estas reglas deberán apoyarse en las formulaciones establecidas por el proceso de valoración y respetarán lo establecido en las tablas de retención y acceso establecidas por el mismo.

- 2) *Acordar previamente a las transferencias a los archivos históricos las restricciones de acceso.* Las comisiones de valoración de las instituciones de la administración pública deberán documentar las restricciones de acceso a los documentos como parte del proceso de transferencia. De igual forma ocurrirá con los documentos de carácter personal donados a los archivos históricos.
- 3) *Controlar el acceso físico a los documentos restringidos.* Se deberán controlar los accesos de todo tipo de personal a los documentos clasificados. En tal sentido se deberá documentar la autorización de acceso al personal designado para tales tareas y establecer un procedimiento administrativo que regule dicho acceso. Este deberá contar siempre con un registro de entrada y salida al depósito de materiales clasificados. Asimismo se deberá contar con un inventario que permita la localización de las materias, el cual deberá estar también restringido solo al personal autorizado.
- 4) *Garantizar que los gestores documentales tengan acceso al material restringido.* La documentación restringida por un organismo de la administración pública también deberá estar debidamente procesada y contar con instrumentos de descripción detallados. En tal sentido los gestores

Dossier Monográfico

documentales que se encargarán de estas tareas deberán estar debidamente declarados y contar con las autorizaciones pertinentes. Ello evita posibles accesos indebidos por desconocimiento del contenido de materiales restringidos.

- 5) *Describir los documentos restringidos.* Los instrumentos de descripción de los documentos incluirán, tal y como establecen las normas internacionales de descripción archivística, las condiciones que regulan el acceso, a saber, naturaleza de la restricción, período de la restricción (incluyendo la fecha de liberación del mismo), el responsable de la restricción (incluyendo sus datos de contacto) y normativa legal de la restricción. Los instrumentos de descripción nunca revelarán contenidos informativos restringidos.
- 6) *Responder a solicitudes de acceso de documentos restringidos.* Deberá existir un procedimiento administrativo debidamente documentado que regule el proceso de solicitudes de acceso a los documentos restringidos. Este establecerá los datos y los documentos que las personas deberán presentar, en dependencia con la categoría de clasificación de los documentos. Asimismo deberán establecerse explícitamente las categorías de exenciones de acceso. Se llevará un registro actualizado de los permisos de acceso otorgado en casos de exenciones.
- 7) *Tomar decisiones sobre el acceso.* Los gestores documentales podrán establecer restricciones de acceso teniendo en cuenta criterios de riesgos para la preservación de los documentos, para los que se tendrán en cuenta en primer lugar el estado de conservación de los mismos.
- 8) *Implementar restricciones sobre el acceso.* Deberá existir un procedimiento que regule las acciones de los gestores documentales en relación con la implementación de las restricciones. Esta deberá cumplir con el principio de limitar al mínimo las restricciones. Asimismo se deberá establecer un registro de las decisiones de los gestores, las que se registrarán en los instrumentos de descripción.
- 9) *Revisar restricciones de acceso.* Se deberá establecer que los usuarios tienen la potestad de solicitar la revisión de las restricciones del acceso. Este procedimiento deberá respetar cualquier otra regulación que exista al

Dossier Monográfico

respecto. Todas las respuestas a estas solicitudes deberán ser debidamente documentadas.

- 10) *Liberar material previamente restringido.* Todo documento que cumpla cualquier plazo de restricción establecido por la ley deberá ser restituido a su acervo original y puesto a disposición de los usuarios. Esto deberá documentarse debidamente en todos los instrumentos de acceso para facilitar las solicitudes de los usuarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcázar, B., & Pérez, R. (2015). Modelo de Archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA). Madrid: Programa EUROsociAL.

Chapman, Richard A. y Michael Hunt (1987). Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System, Routledge, Londres.

Fernández de Lara y Gaitán, Alfredo E. (2016). Acceso a la Información Pública en América Latina: Análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014). Revista Debates, Porto Alegre. 10, 1, 111-140.

Heeks, R. (2008) The "eGovernment for Development Information Exchange" project. En: www.egov4dev.org/transparency. Consultado 22/02/2019

Menne-Harris, A. (2001). Access: The reformulation of an Archival Paradigm. Archival Science, v. 1, 57-82.

Solis Ribeiro, R. (2017) ¿En qué consiste un gobierno abierto? En: *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. 85-99

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011) Gobierno abierto y modernización de la Gestión Pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques. IX, 15, 99-125

Ramió Matas, C., Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2001. p. 1

PCC (2011): Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, documento del VI Congreso del PCC, La Habana

Dossier Monográfico

PCC (2016a): Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021, documento del VII Congreso del PCC, La Habana

PCC (2016b): Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. documento del VII Congreso del PCC, La Habana

PCC (2016c): Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. documento del VII Congreso del PCC, La Habana

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

^IEn el trabajo los principios se han definido partiendo del análisis de las propuestas desarrolladas por Artículo 19 (El Derecho a Saber del Público), Open Society Justice Initiative (Diez Principios del Derecho a Saber) y la Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, auspiciado por el Centro Carter.

^{II}Se ha tomado como referencia la edición en español preparada por el propio autor para Cuadernos de Transparencia, del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), de México. Esta edición, según Schedler, resuelve problemas de traducción del término *accountability*, formula y estructura el texto de manera más amena, entendible y didáctica; incluye nueva bibliografía posterior a la publicación del original, desarrolla de manera más concisa algunos argumentos clave, introduce reflexiones adicionales que aclaran el argumento central, e inserta notas específicas para el caso de México. Véase la versión original en “Conceptualizing Accountability” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 13–28.

^{III}El propio Schedler reconoce que *accountability* también ha sido traducido al castellano como responsabilidad, pero que ha tenido escasa aceptación. Sin embargo, en el ámbito de la Gestión Documental y Archivística sí ha sido bien acogida. Véase: Delgado Gómez, Alejandro. “La indeterminación de la traducción archivística”. En: *El profesional de la información*, 2007, enero-febrero, v.16, n. 1, pp. 39-46, así como la traducción española de la norma ISO 15489, UNE-ISO 15489-1, 2006.

^{IV}Las instituciones públicas de los 13 países miembros y la fundación internacional de la RTA que participaron en la elaboración del modelo son las que siguen: OEA, Archivo Nacional y la Contraloría General de la Unión de Brasil; Archivo Nacional, Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia de Chile; Archivo General de la Nación y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia; Archivo Nacional y la Defensoría del Pueblo de Ecuador; Archivo General de la Nación, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA) de El Salvador; Archivo General de Centro América y la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) de Guatemala; Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México; Archivo General de la Nación y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN-Anticorrupción) de Perú; Archivo General de la Provincia y la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público de Argentina; Archivo General de la Nación y la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de Uruguay.