

El acceso a la información pública y los archivos en Uruguay¹

[The access to public information and the archives in Uruguay]

Lourdes Ramos & Alejandra Villar

Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines (EUBCA)
de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Resumen: El artículo analiza la situación actual de los archivos en Uruguay en relación a las leyes de Acceso a la Información Pública y de Sistema Nacional de Archivos, normativas que surge cuando el Estado uruguayo inicia una fase de reordenación de su gestión promoviendo cambios que fomentan la democratización y la eficiencia, a la vez que anulan la opacidad y extrema reserva en su administración. Se analiza cómo los profesionales archivólogos estuvieron estrechamente involucrados en el proceso de gestación de ambas leyes, dando inicio a una etapa de consecución de fuertes voluntades políticas que apoyaran los proyectos, convencidos que la premisa evidente del Derecho de Acceso es que el documento al que se pretenda acceder exista y sea recuperable. Se estudia como la coexistencia de ambas normas implicaban un cambio cultural, una evolución en el comportamiento de las organizaciones que no acompañó a la puesta en marcha de los instrumentos legales. Se concluye que el Derecho de Acceso a la Información Pública está basado en el principio fundamental de transparencia de los Órganos del Estado, por lo que no es de extrañar que una ley que obliga a brindar información tenga el riesgo de devenir en letra muerta. El Archivo debe ser "condición" administrativa, lo que exige una nueva dimensión de ellos y de sus profesionales dentro de los organismos del Estado, de forma tal que se conviertan en una inmejorable herramienta para el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Palabras clave: Archivos, acceso a la información, transparencia, profesionalización de los archivos

Abstract: The article analyzes the current situation of the archives in Uruguay in relation to the laws of Access to the Public Information and the National Archives system. This regulation emerge due to that the Uruguayan State initiates a phase of reordering of his management implanting changes that promote the democratization, the efficiency and nullify the opacity and extreme reservation in his management. It is observed as the professionals archivist were narrowly involved in the process of creating both laws, giving beginning to a stage of attainment of strong political wills that were supporting both convinced projects that the evident premise of the Law of Access is that the document to which one tries to accede exists and is recoverable. It is studied as the coexistence of both procedure, they were involving inevitably a cultural change, an evolution in the behavior of the organizations that did not accompany the implementation of the legal instruments. One concludes that the Law of Access to the Public Information, it is based on the fundamental principle of transparency of the Branches of the State, for what it is not of surprising that a law that forces to offer information has the risk of developing into dead letter. The File must be an administrative "condition", which demands a new dimension of them and his Professional inside the Branches of the State, of such form that turn into an unsurpassable tool for the fulfillment of the objectives of the Law of Access to the Public Information.

Keywords: Archives, access to information, transparency, professionalization of archives.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons (CC)

AtribuciónNoComercial-CompartirDerivadasIgual 3.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es.AR>

¹ Recibido: 12 de junio de 2013, revisado: 14 de junio de 2013, aceptado: 22 de octubre de 2013.

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho fundamental, precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control del gobierno. Basado en el principio fundamental de transparencia de los órganos del Estado, que consiste en permitir y promover el conocimiento y difusión de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que esos órganos han adoptado.

Reconoce así el deber de publicidad de los actos y documentos producidos por la administración y la obligación de responder a la solicitud de información que planteen los ciudadanos.

El derecho de acceso a la información –aunque constituye un dispositivo con identidad propia– se encuentra estrechamente ligado a los sistemas de archivos y se beneficia de ellos, por lo que es necesaria su complementariedad con la legislación archivística (Canavaggio, 2011).

En el caso uruguayo, las leyes de Derecho de Acceso a la información pública y del Sistema Nacional de Archivos se aprobaron simultáneamente, lo que exige marchas forzadas de este último para lograr dicha complementariedad.

Voluntad política: la primera meta

Las normas traen consigo derechos y obligaciones que se manifiestan dentro del proceso “acción-reacción”, que cualquier ley una vez aprobada deberá afrontar. No basta con pensar el objetivo central de la norma a redactar, también es preciso considerar las vías reales para hacer cumplir los derechos que se generan, así como visualizar formas para poner en práctica las obligaciones que se desprenden a partir de ese derecho.

Uruguay, a pesar de ser un pequeño país, se caracteriza por tener una larga tradición de leyes que luego de sancionadas no se aplican, sea porque no están dadas las condiciones para su cabal aplicación, sea porque no se fiscaliza su cumplimiento ni se sanciona la falta de él. Con este antecedente cualquier nueva ley corre peligro de ser ignorada, cuente o no con un previo camino signado por un extenso periplo para su aprobación.

Asimismo, la burocracia estatal uruguaya tiene una larga tradición de opacidad y secretismo, por lo que no es de extrañar que una ley que la obliga a brindar información, tenga un riesgo mayor que cualquier otra norma a devenir en letra muerta.

Recordamos aquí las palabras de la Prof. Alicia Casas de Barrán, en oportunidad de una conferencia sobre Identidad nacional, ciudadanía y políticas archivísticas públicas, en las que expresaba otra verdad contemporánea:

Debe señalarse que sucede a menudo que aunque cambien las situaciones políticas, el Estado como unidad parece perpetuarse a través de esos cambios y tiende a preservar sus 'secretos' como si tuviera existencia fuera de la modificación política. Esa 'inercia' del Estado oculta probablemente la creencia inconsciente de que el Estado se halla por encima de los derechos de la sociedad civil. Y este principio, naturalmente, está en el origen de cualquier totalitarismo anti democrático (Casas de Barrán, 2006, p. 4).

Esta realidad fue tenida en cuenta al momento de iniciar el proceso de redacción y aprobación de una ley que forzosamente cambiaría esta práctica.

El derecho de acceso a la información pública: Teoría y práctica

Es necesario partir de la base de que el acceso a la información pública es un

derecho fundamental y no una concesión del Estado, es una precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control del gobierno.

Se trata de un derecho basado en el principio fundamental de transparencia de los órganos del Estado que consiste, específicamente, en permitir y promover el conocimiento y difusión de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que esos órganos han adoptado.

A través de este derecho, se reconoce el deber de publicidad de los actos y documentos producidos por la administración y la obligación de responder a la solicitud de información que planteen los ciudadanos.

Se puede considerar un derecho humano emergente, cada vez más demandado en el mundo y reconocido por las convenciones internacionales como forma eficiente y eficaz de lucha contra la corrupción, y para la promoción del buen gobierno y la transparencia administrativa.

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 su gestión implantando cambios que fomenten la democratización, la eficiencia y anulen la opacidad y extrema reserva en la gestión.

El primer presupuesto evidente del derecho de acceso es que el documento al que se pretenda acceder exista y se encuentre localizable. Frecuentemente, además del obstáculo de ocultamiento de la información, la simple falta de accesibilidad a la documentación que incluso tiene la propia administración productora o conservadora de la misma, representa otro importante impedimento. Naturalmente, esta realidad es funcional a cualquier intención de poner trabas al acceso.

La profesora Antonia Heredia menciona dos obstáculos que marcan la distancia entre la accesibilidad y el derecho a la protección de la privacidad; señala obstáculos jurídicos y obstáculos de orden práctico, a partir de los cuales es preciso encontrar y establecer los límites más justos para demarcar más claramente el fin de uno y el inicio del otro (Heredia Herrera, 1993).

Leyes de Derecho de Acceso y del Sistema Nacional de Archivos: Experiencia de génesis conjunta en Uruguay

En Uruguay, la redacción de las leyes de Acceso a la información pública y la del Sistema Nacional de Archivos, se inició conjunta y paralelamente.

Durante el tiempo de gestación de ambas leyes los profesionales archivólogos estuvieron estrechamente involucrados en el proceso, convencidos además de que esta iniciativa demandaría el establecimiento de pautas claras para regular el tratamiento de los documentos en tanto soporte de la información a brindar. De alguna manera, se pensó que también era hora de reivindicar el derecho a una ley de archivos, iniciando una etapa de consecución de fuertes voluntades políticas que apoyaran el proyecto.

El objetivo era claro: ambas leyes beneficiarían a la sociedad civil, otorgándole más y mejores herramientas de información, incidiendo en el mejoramiento de los niveles de implementación relativos a la consolidación de la democracia que los gobiernos de la región han asumido. Tal lo expresado por el Prof. Manuel Vázquez Murillo:

Lo que interesa es difundir la información contenida en los documentos, de modo que llegue hasta quienes pueden procesarla y aplicarla a la solución de problemas, y que no sea violada si pertenece a la intimidad de una persona" (Vázquez Murillo, 2006).

Estas leyes pueden también ser consideradas pilares básicos en la política de "transparencia activa" promovida por el Estado, sacudiendo la cultura del secreto

que genera graves consecuencias en la relación Estado-ciudadanía, expresadas generalmente como una profunda desconfianza.

La aprobación de la ley de Acceso a la información pública que ampara derechos humanos fundamentales, puso a nuestro país en un lugar destacado en materia de transparencia. En ambas leyes se menciona el deber del Estado de conservar y organizar el Patrimonio Documental de la Nación y de los documentos de gestión como instrumentos de apoyo a la administración, a la cultura y al desarrollo científico; ya sea como elementos de prueba, garantía o información. Se habla también de la responsabilidad de crear y mantener los archivos profesionalmente organizados como forma de garantizar la plenitud de ejercicio del acceso a la información (Art. 1 de la Ley 18.220 y Art. 6 del Decreto reglamentario N° 355/12; Art. 6 de la Ley 18.381, así como Arts. 16 y 33 del Decreto reglamentario N° 232/10) (Uruguay, 2008a,b,c; 2009).

Pero esos cambios y la coexistencia de ambas normas también implicaban necesariamente un gran cambio cultural, una evolución que no acompañó la puesta en marcha de los instrumentos legales.

Lo que podía presentarse como una fortaleza –la génesis y aprobación conjunta de ambas normas– hoy podría interpretarse como una debilidad, ya que la puesta en marcha de la ley de Acceso a la información pública y la estipulación de plazos –incluso de sanciones por incumplimiento– no han sido acompañadas por la implementación del Sistema Nacional de Archivos. Nos referimos a la falta de diseño y ejecución de políticas archivísticas, de establecimiento de proyectos de normalización, terminología y formatos de descripción, y a la ausencia de coordinación de acciones entre instituciones integrantes del Sistema.

Se requiere de tiempo y recursos para la organización de los archivos, es necesario establecer, difundir y capacitar sobre políticas y líneas de acción archivísticas; es preciso el diálogo y la realización de acuerdos para transformar una cultura. Una vez avanzado en ello, se hubiera estado en condiciones para implementar las solicitudes de acceso.

En nuestro medio estos tiempos se solaparon. Hubo que actuar en simultáneo con un marco normativo vigente, una sociedad motivada a hacer uso de ella pero sin instituciones preparadas para dar respuesta.

Ejemplo de ello ha sido la problemática generada a partir de la obligatoriedad de establecer la clasificación de la información cuando la misma no se encontraba organizada. Los organismos aún no habían incorporado el requisito de la necesaria profesionalización de sus archivos. Esto produjo motivos para la postergación de su entrega y en algunos casos la negativa a hacerlo.

Como consecuencia de esta situación, nos encontramos hoy discutiendo y negociando modificaciones a la ley de Derecho de Acceso a la información, lo que implica –entre otros cambios– por un lado la propuesta de clasificación de la información por parte de las instituciones al momento de la solicitud y por el otro, el otorgamiento de la potestad de desclasificación a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). Se trata del organismo asesor del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República, referidos al acceso a la información pública. Es el organismo que tiene a su cargo el control de la implementación de la ley de Acceso a la Información en Uruguay.

Esta posibilidad de clasificación al momento de la solicitud, que puede ser cuestionada como una limitante al acceso a la información, parece balancearse con la potestad que en este mismo proyecto de ley, se le otorga a la UAIP.

En definitiva, si bien el debate está planteado en la sociedad y es saludable que se presente, lo que queda claro es que esta situación se ha presentado como corolario de una carencia importante de los organismos productores, en materia de gestión documental.

Consolidación de la cultura de transparencia a través de los archivos

El sentido común nos dice que no se puede acceder a ninguna información si no existen verdaderos archivos, como recinto en el que se organizan técnicamente los documentos. Sin embargo, en la realidad nos vemos enfrentados a la búsqueda de información en depósitos de documentos con poca o nula posibilidad de recuperación. Situación que genera y favorece oportunidades de corrupción, crea sensación de impunidad, resta efectividad a los controles, dificulta el desarrollo de los procedimientos y, con frecuencia, conduce a decisiones erróneas.

La archivística es la disciplina capaz de brindar garantías para alcanzar el objetivo implícito en la ley de Derecho de Acceso, al colaborar directamente con la disminución de aquellas oportunidades de corrupción antes mencionadas.

Desde hace varias décadas -a partir del crecimiento exponencial de la cantidad de documentos producidos por las administraciones- es reconocida la fuerte contribución de la archivística, no solo por su colaboración con la administración sino por su asistencia a la democratización de la información. Razón por la cual, en la actualidad, es deseable y pertinente la incidencia del archivólogo respecto del control documental; desde la producción en las oficinas hasta su destrucción final o transferencia a un archivo permanente.

Los archivos poseen entonces un potencial en sí mismos, dado que tienen un carácter jurídico-administrativo, lo que los hace un elemento poderoso de transformación política, social, económica y cultural en la sociedad de la información, además de ser testimonio y memoria de las instituciones. Esto los convierte en fuertes colaboradores, promotores o auxiliares de la construcción de ciudadanía, sin olvidarnos que se constituyen además en actores fundamentales desde su rol de facilitadores en el acceso a la información, articulando información y ciudadano.

Apostar a la intervención archivística tiene, entre otros, el objetivo de convertir la información en un recurso colectivo que capitalice la experiencia institucional, conserve la memoria colectiva del Estado y -en tiempos de democracia-, sean cardinales a la hora de atender los reclamos de la justicia, la administración y la sociedad. Se trata de un importante elemento en cualquier proyecto de país, ya que incorpora un nuevo actor para dar coherencia y orden al mundo documental. Situación que exige la presencia del profesional archivólogo, un otro involucrado, con una perspectiva definida y diferente.

Sin embargo, en Uruguay, el desconocimiento generalizado de la existencia de un experto en el tratamiento documental, es una gran desventaja al momento de instrumentar su participación. Ignorancia que se apoya en el convencimiento instalado en las instituciones de que se trata de una tarea que puede y debe llevarse a cabo en las unidades administrativas. Esta coyuntura además de ofrecer resistencias en el gasto que implica generar el cargo correspondiente para este profesional, propicia complicidad dilatando la consolidación de la ley de acceso. La ausencia de archivos y archivólogos se torna así muy beneficiosa para quien quiera postergar los beneficios del acceso a la información.

La lección aprendida nos dice que el mejor camino a seguir es contrarrestar estas desventajas generando confianza y necesidades desde nuestro quehacer dentro de las instituciones; mostrando resultados concretos que son ni más ni menos que satisfacer la necesidad del usuario, cooperando con la organización y la transparencia administrativa. Complaciendo asimismo al ciudadano que desee controlar al Estado, que quiera creer en él y sentir que las obligaciones estatales van por el curso correcto.

Resulta claro entonces que para consolidar la ley de Acceso a la información pública -y por lo tanto fortalecer la transparencia- es preciso que los archivos dejen de ser considerados depósitos inamovibles y eternos, para ser concebidos como

centros neurálgicos de información. Es decir, que más que constituirse en guardianes de documentos, sean considerados proveedores de información en el ámbito de un servicio de archivo profesional y profesionalizado. Este pasa a ser un factor decisivo que además pone a prueba todas las afirmaciones dadas como ventajas de la intervención archivística.

Para lograr esto es requisito previo el posicionamiento del archivo para intervenir en la gestión documental así como "una decidida actuación de los profesionales y de sus organizaciones permitiría rentabilizar el inmenso capital informativo que atesoran los archivos y ampliar su uso social" (Alberch i Fugueras, 2000).

En un Estado moderno, el archivo es "condición" administrativa, lo que exige una nueva dimensión del mismo dentro de los organismos estatales, el cual deberá asumir como proyecto corporativo un sistema de gestión integral de documentos. La protección y acceso a los documentos públicos desde su producción hasta su destino final, exige pues la existencia de un Programa de Gestión Documental que integre las actividades, procedimientos y sistemas de la institución. Así como un sistema de archivos que promueva, controle y acompañe todo este tratamiento.

Es en este punto donde los uruguayos debimos preguntarnos con objetividad: ¿están las organizaciones y sus archivos preparados para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos? ¿Las organizaciones tienen conciencia de los procesos que deben cumplir previamente a la implementación de cualquiera de las dos leyes que hemos mencionado?

Si bien aún queda mucho por hacer, el camino recorrido es auspicioso. El Estado, las diversas organizaciones y las nuevas generaciones de nuestra ciudadanía, empiezan a tener conocimiento de la alternativa que constituyen los archivos profesionalmente atendidos. Una sociedad que no les brinda la debida importancia, es una sociedad sin testimonios, con un Estado debilitado que no puede revisar las decisiones que ha tomado ni las actividades que ha realizado.

Por lo tanto, no sólo se constituyen en una inmejorable herramienta para el cumplimiento de la ley de Acceso a la información pública, sino que además promueven la democratización de la información y la legítima construcción del patrimonio documental de nuestra nación. ¿De qué acceso a la información podemos hablar sin archivos organizados?

Referencias bibliográficas

- Alberch i Fugueras, Ramón. 2000. Ampliación del uso social de los archivos, estrategias y perspectivas. En Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, Río de Janeiro, 2000 [en línea]. Disponible en http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ibericas/ampliacin_del_uso_social_de_los_archivos.pdf (Consulta 15 Jul 2013).
- Canavaggio, Perrine. 2011. El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente. En VII Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica, Río de Janeiro, 2011.
- Casas de Barrán, Alicia. 2006. Identidad nacional, ciudadanía, y políticas archivísticas públicas [en línea]. Disponible en <http://www.raularagon.com.ar/biblioteca/bibliografianacion/Casas%20-%20Identidad.pdf> (Consulta 15 Jul 2013).
- Heredia Herrera, Antonia. 1993. Archivística general. Teoría y Práctica. Sevilla: Diputación Provincial. 512 p.
- Uruguay. Asamblea General. 2008a. Ley n° 18220: Sistema Nacional de Archivo [en línea]. Montevideo: La Asamblea, Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18220&Anchor> (Consulta 23 May 2013).
- Uruguay. Asamblea General. 2008b. Ley n° 18331: Protección de datos personales y acción de Habeas Data, aprobada en agosto de 2008 [en línea]. Montevideo: La Asamblea.

- Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18331&Anchor=> (Consulta 23 May 2013).
- Uruguay. Asamblea General. 2008c. Ley n° 18381: Acceso a la Información Pública, aprobada en Octubre de 2008 [en línea]. Montevideo: La Asamblea. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=> (Consulta 23 May 2013).
- Uruguay. Asamblea General. 2009. Ley n° 18600: Documento electrónico y firma electrónica, aprobada en setiembre de 2009 [en línea]. Montevideo: La Asamblea. Disponible en http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/matyrecursoeduc/ley_18600.pdf (Consulta 23 May 2013).
- Vázquez Murillo, Manuel. 2006. Administración de documentos y archivos: Planteos para el siglo XXI. Buenos Aires: Alfagrama, 154 p.

Cita recomendada:

Ramos, Lourdes & Villar, Alejandra. 2013. El acceso a la información pública y los archivos en Uruguay. Palabra Clave (La Plata) [en línea], vol. 3, n° 1, p. 45-51. Disponible en: <http://www.palabraclave.fahce.unlp.edu.ar>.