Hacia la formulación de una política pública en gestión y conservación de documentos, como garantía de la transparencia y el acceso a la información pública

Carmen Elena Campos Ramírez[1]

Recibido: 24/08/2017 · Aprobado: 24/08/2017

PRESENTACIÓN

Es estratégico iniciar esta presentación aseverando que las políticas públicas constituyen instrumentos de primer orden para el buen gobierno, por lo que cada vez más los gobiernos recurren a estos mecanismos para atender las necesidades insatisfechas de sus ciudadanos y los problemas estructurales del Estado, con los recursos cada vez más escasos.

En la actualidad hay un reconocimiento por parte de los diferentes actores sociales y de la ciudadanía en general, sobre la necesidad de abordar temas y problemas complejos, aumentado la capacidad de gobierno, mediante el fortalecimiento de las políticas públicas. *La gestión de los documentos y la administración de los archivos no escapan a esta realidad y, por tanto, deben formar parte de la agenda pública del país.*

Hoy día el entorno se caracteriza por una demanda de información ilimitada, por un lado, con una exigencia cada vez mayor de los ciudadanos para acceder a más información pública, pertinente y ágil en su recuperación y, por el otro, con un aparato estatal cada vez más complejo y con mayor restricción de recursos; lo que también provoca paradójicamente una explosión documental sin precedentes; todo en un marco

1 Subdirectora General del Archivo Nacional de Costa Rica. Máster en Administración de Negocios por la Universidad de Costa Rica. subdirectora@dgan.go.cr

donde la tecnología se encarga de revolucionar las formas tradicionales de gestionar lo público. En los últimos 40 años se han producido más documentos que en los 400 anteriores; lo que desborda la capacidad de los archivos, que buscan soluciones a sus problemas crecientes con recursos decrecientes.

En este escenario, se hace indispensable proponer una agenda pública que permita analizar este contexto, teniendo como referente las buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional y que permita identificar, con la participación de todos, los temas prioritarios y las formas más eficientes para encarar estos nuevos desafíos, que en muchos casos nos alcanzan sin resolver del todo los viejos. Se trata entonces, de asumir un compromiso que, en esta ocasión, se propone concretar con la formulación de una política pública, que permita definir una ruta de desarrollo para los archivos.

Congruente con esta argumentación, se concluye entonces que la situación de los archivos y su grado de desarrollo no es un asunto de menor importancia, desconectado del resto de la gestión administrativa institucional y, por ende, sin implicaciones para el buen gobierno. Estas implicaciones y sobre todo el reconocimiento de los beneficios que se obtendrían de cumplir con la legislación archivística existente y, por tanto, propiciar las condiciones necesarias para el buen desarrollo de los archivos, justifican la necesidad y conveniencia de formular e implementar una política nacional. Esta política nacional permitirá consensuar con los actores involucrados, un plan de acción con la gradualidad requerida para aunar los esfuerzos y disponer de los exiguos recursos económicos existentes para que, con compromiso y eficiencia, se cumpla a cabalidad.

En el proceso de formulación de la política, se identifican unas áreas estratégicas que, a nuestro entender, han capturado la mayor parte de la atención en el Sistema Nacional de Archivos y que, repercuten directamente en el funcionamiento de la administración de los documentos y los archivos públicos. Temas que destacan en la cotidianidad como son la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

¿CÓMO SE ABORDA LA FORMULACIÓN DE ESTA POLÍTICA?

Se nombra un grupo de trabajo en el Archivo Nacional para elaborar un documento base, que incluye una definición de ejes-problemas y un breve diagnóstico del estado actual e ideas propuestas de lo que podrían ser los elementos de la política. Tanto para el diagnóstico como para las propuestas iniciales, se ha recurrido a la información disponible en la institución, producida internamente o bien, proporcionada por los archivos del Sistema. Para la formulación de las propuestas se han considerado las buenas prácticas profesionales en el ámbito nacional e internacional, así como lo establecido en el marco jurídico vigente.

Desde el punto de vista técnico político, se han realizado gestiones de coordinación con otras instituciones públicas que puedan dar fuerza a esta política como aliados estratégicos, entre ellos: el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano del Ministerio de la Presidencia, por su interés en mejorar los servicios a los ciudadanos y la información es clave en este propósito; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, por su función rectora de las políticas públicas y de la planificación en general; el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, por su función rectora en la ciencia, la tecnología y las telecomunicaciones; el Ministerio de Cultura y Juventud, por ser el ente al cual se encuentra adscrito el Archivo Nacional, entre otras. Es importante recordar que las políticas públicas deben trascender los periodos de gobierno y permanecer en el tiempo, por lo que la vinculación con otras políticas públicas constituye también una garantía para tal propósito.

Seguidamente se somete a la consulta ciudadana, para lo cual se seleccionan los actores y sectores involucrados, aprovechando las oportunidades que brinda la tecnología y las redes sociales, con el fin de garantizar una alta participación y aporte de los involucrados. Se destaca la primera consulta realizada a un grupo importante de profesionales en Archivística y ciencias afines, que laboran en los archivos de las instituciones públicas y que participaron en el XXIX Congreso Archivístico Nacional, del cual se comentará más adelante.

EL OBJETIVO DE LA POLÍTICA

La Política Nacional para la Gestión y Conservación de Documentos aporta al Estado una ruta de desarrollo al 2028, que promueve y contribuye con el acceso a la información pública y a la transparencia en la gestión, por medio del fortalecimiento del Sistema Nacional de Archivos. Contribuye con la superación de las deficiencias y brechas que existen entre las instituciones públicas en materia de gestión de la información y de los documentos. Propicia la consolidación de los sistemas archivísticos institucionales, mediante el establecimiento de sistemas de gestión documental y de administración de archivos, que favorezcan el seguimiento, la evaluación y autoevaluación, con el objetivo estratégico de apoyar la gestión institucional de manera eficiente.

LOS EJES DE LA POLÍTICA

Se han definido los siguientes ejes de la política:

1) Aumento de la cobertura del desarrollo archivístico en las instituciones públicas, con énfasis en las instituciones que no cumplen con los aspectos básicos que establece la legislación archivística y conexa.

2) Fortalecimiento del desempeño del sistema archivístico institucional, por medio de la normalización y tecnificación de los procesos archivísticos.

3) Formación profesional, capacitación continua y liderazgo de los archivistas como principales recursos para implementar la política y alcanzar el desarrollo pleno de los archivos.

4) Dotación y sostenibilidad de la infraestructura física y equipamiento requerida por los archivos, como condición para el acceso y conservación debida de los documentos.

5) Promover mejoras en los sistemas de gestión de documentos electrónicos en las instituciones públicas, así como la existencia de repositorios digitales, para garantizar la autenticidad, inalterabilidad y conservación a largo plazo de estos documentos.

6) La valoración documental como la responsabilidad de equilibrar las fuerzas que permitan la conservación de los documentos y su planificada eliminación, cuando corresponda.

7) La digitalización de los documentos en las instituciones públicas como estrategia para mejorar el acceso a la información, la prestación de los servicios y su conservación permanente.

8) Promover un proceso continuo y sistemático de modernización de la función rectora del Sistema como condición para atender la ruta de desarrollo que se ha trazado al 2028.

PRIMERA CONSULTA: XXIX CONGRESO ARCHIVÍSTICO NACIONAL, "SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS: NUEVAS REGLAS DEL JUEGO"

Una vez elaborada la propuesta de política, a cargo del grupo de profesionales del Archivo Nacional, se somete a una primera consulta, a los participantes del XXIX Congreso Archivístico Nacional, realizado del 19 al 21 de julio del presente año.

La consulta se realiza el 21 de julio, para lo cual se prepararon unas guías para sistematizar los resultados, así como se integran 11 grupos de trabajo, con aproximadamente 15 personas cada uno. Cada grupo a cargo de una persona coordinadora y otra relatora.

De previo al trabajo de los grupos, se realiza una presentación sobre las políticas públicas: conceptualización, ciclo, justificación, propuesta y estrategia de trabajo, a cargo de la señora Carmen Campos Ramírez, Subdirectora General.

Seguidamente, inicia el trabajo de los grupos, cuyos miembros tienen la oportunidad de analizar cada uno de los elementos de la política, emitir sus opiniones y proponer mejoras para enriquecer la propuesta inicial. Los aspectos analizados se enuncian a continuación:

1. Resumen del diagnóstico archivístico nacional.
2. Marco normativa nacional e internacional.
3. Principios orientadores.
4. Enunciado general del objetivo de la política.
5. Ejes de la política, objetivos y acciones propuestas.
6. Elementos del modelo de gestión.

Es menester señalar que el trabajo de los grupos se caracterizó por un alto interés y compromiso con el proyecto, lo que se puso de manifiesto con el nivel de discusión y aporte que realizaron sus integrantes, y cuyo resultado final, ha quedado plasmado en las guías de trabajo.

Congruente con lo anterior, también fue posible observar la seriedad del trabajo realizado, en la presentación que hizo la persona designada por el grupo, para compartir los resultados más importantes de este análisis, con el resto de los participantes del congreso.

Los resultados obtenidos de esta primera consulta, contenidos en las citadas guías, han sido analizados nuevamente por el grupo de profesionales del Archivo Nacional, con el fin de verificar la pertinencia y su incorporación en una nueva versión de la propuesta.

Como conclusión, vale destacar que hubo consenso en los participantes de esta primera consulta de la política, sobre su valor y pertinencia, con el fin de acelerar el desarrollo archivístico nacional, tomando en cuenta que se cumplen veintisiete años de promulgada la Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos y, todavía, persiste casi un 50% de instituciones donde no se cumplen los aspectos básicos de esta ley y su reglamento. Básicamente son tres elementos: nombramiento de un profesional en Archivística, la existencia de un archivo central y la integración de la Comisión Institucional de Selección y Eliminación de Documentos (Cised), órgano colegiado responsable de la determinación del valor administrativo y legal de los documentos que producen y reciben las instituciones.

ANÁLISIS TÉCNICO DE LA PROPUESTA POR PARTE DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (MIDEPLAN), RECTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Paralelamente, también se somete a análisis técnico la propuesta de esta política, a las autoridades del Ministerio de Planificación, quienes atienden con prioridad la solicitud, emitiendo una opinión técnica, que es analizada por el Archivo Nacional e incorporada, en la nueva versión del documento.

Al igual que sucede con la consulta realizada en el Congreso, Mideplan no desestima la iniciativa de formular e implementar esta política y más bien, ofrece un conjunto de observaciones y sugerencias, para mejorar la propuesta y ajustarla a los requerimientos técnicas que establece ese ente rector.

ACCIONES SUBSIGUIENTES

Para continuar con este proyecto de política, se ha formulado un cronograma de trabajo que determina las principales actividades, plazos y responsables, de tal forma, que al concluir el I Trimestre del 2018, esté debidamente formalizada.

Se destacan entre las actividades que se llevarán a cabo, las siguientes:

1. Elaborar la tercera versión de la política, la cual incorpora los resultados de la primera consulta realizada al grupo de los archivistas y las recomendaciones técnicas recibidas del Mideplan.

2. Remitir la tercera versión de la política a las siguientes instancias y personas, dando un plazo de un mes, para que remitan sus observaciones y comentarios, si los tuvieran:
    a. Mideplan
    b. Jerarcas de las instituciones públicas
    c. Unidades de Informática, Planificación, Auditorias y Contralorías de Servicio de las instituciones públicas.
    d. Coordinadores académicos y docentes de la Carrera de Archivística en las universidades de Costa Rica y Técnica Nacional.
    e. Partidos políticos
    f. Magistrados
    g. Defensoría de los Habitantes
    h. Contraloría General de la República
    i. Diputados

3. Profundizar en el análisis de los aportes realizados por medio de grupos focales, de grupos como: Contralores de Servicios, Auditores internos, Coordinadores académicos y docentes de las universidades seleccionadas.

4. Elaborar la cuarta versión de la política, con el fin de incorporar los aportes obtenidos de las consultas realizadas a las instancias y actores antes señalados.

5. Remitir la cuarta versión de la política, al señor Jordi Serra, especialista internacional (España), en gestión y conservación de documentos electrónicos, para su análisis y validación.

6. Elaboración y formalización de la versión final de la política.

El objetivo propuesto es concluir con la formulación de esta política en el I Trimestre de 2018 e iniciar con su implementación, con el fin de convertirla en un instrumento que consolide la función estratégica de los archivos en las instituciones públicas y en la sociedad en general.

A continuación se presentan un conjunto de fotografías que permiten conocer la dinámica de algunos de los grupos integrados para el análisis de la política:

Grupo #1. Ampliación de la cobertura del desarrollo archivístico en la institución pública.
Coordinadora: Ivannia Valverde Guevara.

Grupo #2.2. Fortalecimiento del desempeño del Sistema Archivístico Institucional.
Coordinadora: Natalia Cantillano Mora.

Grupo #3.2. Formación profesional, capacitación continua y liderazgo de los archivistas.
Coordinador: Luis Fernando Jaén García.

Grupo #7. Digitalización de documentos. Coordinador: Jorge Arturo Arias Eduarte.

Participantes del XXIX Congreso Archivístico Nacional, realizando actividad lúdica sobre el trabajo en equipo.

Participantes del XXIX Congreso Archivístico Nacional, realizando actividad lúdica sobre el trabajo en equipo.

Participantes del XXIX Congreso Archivístico Nacional, realizando actividad lúdica sobre el trabajo en equipo.