



TECH GROUP, INC.

528 Arrigoitia St. Ext. Roosevelt, San Juan, Puerto Rico 00918
Tel. 787.661-0371 Fax 787.767.7336

20 de mayo de 2015

Hon. José Varela Fernández
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes de Puerto Rico
PO Box 9022228
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Asunto: **Proyecto de la Cámara 2944 – Ley de Transparencia y Acceso a la Documentación y a la Información Pública.**

Estimado Miembros del Comité:

Mi nombre es Teresita Rodríguez Loyola y soy la presidenta de *Tech Group*, una compañía puertorriqueña que lleva brindando servicios en el área de Control y Manejo de Documentos Físicos y Electrónicos desde 1986. Nuestra compañía ha estado muy involucrada en todo lo relacionado a la creación, manejo, conservación y disposición de documentos electrónicos, elaborando políticas y procedimientos dirigidos a facilitar la transición ordenada y responsable de un ambiente físico a uno electrónico. De igual forma, hemos asesorado a entidades gubernamentales en el manejo y administración de sus documentos asegurándonos que los mismos sigan los lineamientos del Programa de Documentos Públicos de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, la cual se crea bajo la Ley 5 del 8 de diciembre de 1955 conocida como “Ley de Documentos Públicos”.

Comparecemos en calidad de especialistas en el Manejo y Administración de Documentos con el objetivo de presentar los aspectos operacionales y tecnológicos que puedan incidir en fomentar “la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas”. Nuestro propósito no es entrar en el aspecto legal del documento sino verlo más en función de la viabilidad operacional y la realidad en la administración y control de documentos públicos, específicamente aquellos que se conservarán en formato electrónico.

Es nuestra opinión, que el propósito por el cual se escribió esta pieza es uno necesario, importante y que debe ser visto con la rigurosidad y seriedad que amerita. La gran mayoría de las agencias gubernamentales carece de un programa coherente y responsable para manejar sus documentos. Como consecuencia, la información generada, recibida o transmitida, que evidencia asuntos

relacionadas a las funciones de las agencias, está siendo mal manejada surgiendo dudas sobre la confiabilidad e integridad de esos datos.

Comenzaremos con un trasfondo de lo que ha pasado en los últimos años en la administración de documentos gubernamentales para así explicar la realidad de dónde nos encontramos y lo que necesitamos para movernos hacia adelante en la consecución de la Gobernanza Gubernamental deseada. Es decir, conociendo el status actual de la administración de los documentos públicos, podremos movernos hacia un sistema que permita asegurar que los récords que se generen dentro de las entidades documenten de manera efectiva las funciones y transacciones gubernamentales y que cumplan con las responsabilidades administrativas, fiscales, legales o informativas por las cuales fueron creados.

Trasfondo

Programa de Documentos Público

Como parte de nuestro trabajo, fuimos contratados en 2008-2009 por el Programa de Documentos Públicos (en ese entonces adscrito a la Administración de Servicios Generales) para redactar la ***Política de los Documentos Electrónicos de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico***. A raíz de esa iniciativa se escribió un Informe Final en donde se esbozaban las bases para establecer el ***Reglamento para la Administración, Almacenaje y Disposición de los Récords Electrónicos***. Este Reglamento, sin embargo, no fue aprobado.

Durante este tiempo tuvimos la oportunidad de estudiar el estado de situación de las entidades gubernamentales enfocando la metodología en: 1) el trabajo de campo para la recolección de datos sobre el estado de los programas de administración de documentos, 2) la evaluación de la experiencia acumulada en otras jurisdicciones en la administración de documentos públicos y su digitalización, 3) el análisis del contexto legal y reglamentario y, 4) el contacto regular con los funcionarios de la agencia patrocinadora del proyecto, tanto para la coordinación de tareas como para la validación de hallazgos y productos a entregar.

Más específicamente, se intentó recopilar información sobre: a) tipos de documentos que producen las agencias, b) cuáles de esos documentos son generados a través de medios electrónicos, c) las prácticas que se utilizan para manejar dichos documentos, d) la existencia o no de iniciativas de digitalización de documentos, y e) grado de cumplimiento con las disposiciones del Reglamento 4284 y la Ley #5. Por otro lado, el objetivo de la entrevista fue complementar los datos recogidos en el cuestionario y llevar a cabo un proceso de validación de la información recogida.

Los resultados de este estudio reflejó lo siguiente:

- ✚ A juzgar por los casos examinados, en los organismos de la Rama Ejecutiva persiste el problema de escaso personal asignado a las funciones de administración de documentos. En muchos casos hay una sola persona para cubrir un departamento grande y hay casos donde la persona tiene que compartir su tiempo con otras funciones.

- ✚ Muchas agencias **no** tienen recurso alguno en su estructura organizacional que conozca sobre orden documental y mucho menos sobre manejo de contenido electrónico. En muchas agencias hay contratos de almacenamiento de documentos, pagando sumas extraordinarias de dinero por almacenamiento de papel, unas veces ordenado y muchas otras veces desordenado, de documentos inactivos inservibles.
- ✚ No hay constancia ni idea de la cantidad de dinero que destinan las agencias por este concepto. Alcanzar economías reduciendo la cantidad de papel almacenado puede viabilizar la adquisición de aplicaciones de manejo de contenido que permita a las agencias digitalizar de manera efectiva para tener un registro ordenado de documentos electrónicos.
- ✚ Aunque hay algunas excepciones, en el trabajo de administración de documentos públicos persiste el estado de desatención e incumplimiento por parte de las agencias y que se reflejó en el estudio realizado por la Oficina del Contralor en 2001.¹
- ✚ En los casos que examinamos, el administrador de documentos **no** tiene injerencia sobre el manejo de documentos electrónicos ni en posibles iniciativas de digitalización. El Municipio de Caguas parece ser una excepción. En mucho de los casos la injerencia a los proyectos de digitalización se trabajan directamente con el área de Sistemas de Información sin tener en cuenta la opinión del Administrador de Documentos.
- ✚ A juzgar por los casos que examinamos, existe muy poca comunicación o coordinación entre las áreas de sistemas de información y los Administradores de Documentos en los organismos de la Rama Ejecutiva.
- ✚ Los Administradores de Documentos no son invitados a participar en programas ni en iniciativas tecnológicas donde se trabaje con datos críticos.
- ✚ Existe gran diversidad en términos de la proporción de documentos que se generan de forma electrónica: desde organismos donde casi la totalidad de los documentos proviene de medios electrónicos hasta otros donde la proporción es ínfima.
- ✚ En muchos organismos el correo electrónico (*email*) se utiliza rutinariamente como medio de comunicación entre unidades (*inter office*) y también para la comunicación con entidades externas.
- ✚ No existe una política clara de Retención y Disposición de los documentos que se generan electrónicamente. En muchos de los casos se deja a discreción del Área de Sistemas de Información. Se estima que más del 90% de la información que se genera se hace de forma electrónica.

¹ “Resultado del estudio sobre la administración de los documentos públicos en las agencias y en los organismos de la Rama Ejecutiva y en los municipios”. Oficina del Contralor de Puerto Rico, INFORME ESPECIAL DB-01-30, 6 de marzo de 2001.

- ✦ Resulta evidente que el Programa de Administración de Documentos de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico no cuenta con suficiente personal para atender la tarea monumental que genera la atención a más de 200 organismos gubernamentales (algunos tan complejos como el Departamento de Educación).
- ✦ Los organismos en general señalan que existe lentitud en el procesamiento de las Listas de Disposición de Documentos Públicos.
- ✦ Los organismos en general señalan que **toma años** el proceso de recogido de documentos de valor permanente reclamados por el Archivo General de Puerto Rico.
- ✦ En varias ocasiones ha salido a relucir la discrepancia que existe en cuanto a los períodos de retención emitidos por el Programa y los que fija el Departamento de Hacienda.
- ✦ El Reglamento 4284 está en el proceso de ser enmendado y se proyecta incluirá una sección o abordará el tema de los documentos electrónicos. A la fecha de hoy, este Reglamento continúa sin atender los documentos electrónicos.
- ✦ En el Programa de Administración de Documentos no existe un **banco de datos** donde se incluyan los organismos bajo su supervisión y el acopio de toda la información relevante a ellos (incluyendo inventarios, planes de retención, listas de disposición, etc.).
- ✦ En el Programa de Administración de Documentos no existe una lista de las iniciativas de digitalización en curso en las distintas agencias.
- ✦ No existe un banco de datos que incluya los nombres de los organismos gubernamentales bajo supervisión del Programa de Documentos para efectos de administración de documentos públicos, ni de los datos del inventario anual, las listas de disposición de documentos que se van a disponer, direcciones, teléfonos, correos electrónicos, y de los administradores de documentos.
- ✦ Parece ser que los adiestramientos que provee el Programa a los administradores de documentos no están recogidos en documentos escritos, sino en bosquejos o algunas transparencias de PowerPoint.
- ✦ El grado de coordinación entre las oficinas de administración de documentos y las de Manejo de Emergencias es limitada o inexistente.
- ✦ Existen múltiples iniciativas de digitalización que se trabajan aisladamente y no cómo un proyecto integrado de gobierno.
- ✦ Actualmente, el programa de documentos está desarticulado donde solo hay una persona para atender todas las agencias, corporaciones públicas y municipios. La parte electrónica no está siendo atendida.

En términos generales y con muy pocas excepciones, existe dentro de las entidades gubernamentales un desconocimiento de lo que requiere un eficiente y eficaz programa de gestión documental. Como reflejó el estudio, muchas de estas entidades no tenían Administradores de Documentos en propiedad. El problema se complica más cuando incorporamos el manejo de los *récor*ds electrónicos porque el Reglamento existente (Reglamento 4284) **no provee mecanismos ni procedimientos** dirigidos a administrar y establecer controles para la creación, conservación y disposición de los documentos electrónicos. Irónicamente, las dependencias se están moviendo dentro de un ambiente operacional donde los *récor*ds electrónicos, contrario al papel, proveen la mayor parte de la documentación de las actividades, acciones y transacciones que se generan. Por lo tanto, el tener una política coherente de manejo de documentos electrónicos es vital para una sana administración de documentos públicos. En otras palabras, el manejo responsable de los documentos, bien sea manual o electrónico, y el establecimiento de mejores prácticas en su administración es lo que fomenta la fiabilidad y la transparencia en los procesos.

El **Administrador de Documentos o el Oficial de Información** de cada entidad gubernamental tiene que atemperarse a esta nueva realidad, asumiendo un rol más estratégico en el establecimiento de los aspectos funcionales que son necesarios implantar los sistemas que manejen documentos públicos, físicos o electrónicos. Por esta razón es que se recomienda que la entidad que sea responsable de la información y los documentos públicos responda directamente al ejecutivo y no como parte de ninguna entidad.

En ese sentido, esta pieza legislativa contempla la independencia que sugiere que este organismo fiscalizador debe tener. Los deberes y responsabilidades que ahora tiene el Administrador de Documentos pueden ser asumidos por el nuevo Oficial de Información.

Interesantemente, la Gestión Documental dentro del Gobierno se encuentra rezagada con respecto a los adelantos tecnológicos. Muchas de las entidades gubernamentales están implementando sistemas tecnológicos dirigidos a facilitar y agilizar las transacciones gubernamentales. No obstante, estas implementaciones manejan documentos que se generan electrónicamente (*born digital*) y no existe Reglamento que provea los lineamientos para su efectiva administración. El control y administración de la información (datos) que se generan como resultado de implantaciones de sistemas tecnológicos es inexistente.

Ante el número significativo de entidades gubernamentales que estaban digitalizando documentos, en el 2011, por iniciativa de la Oficina del Oficial Principal de Informática (CIO) se creó la Guía de Digitalización². Esta Guía iba dirigida principalmente a proveerle a las entidades gubernamentales los lineamientos necesarios para la digitalización de los documentos públicos y su conservación en formato electrónico a través de su ciclo vital bajo un Sistema de Gestión Documental Central. La visión del CIO,

² Esta se encuentra en borrador en los servidores de OGP bajo la dirección cibernética:
[http://www2.pr.gov/GobiernoAGobierno/Documents/Sistema%20Central%20de%20Gestion%20Documental%20rev%202011-03-08\[1\].pdf](http://www2.pr.gov/GobiernoAGobierno/Documents/Sistema%20Central%20de%20Gestion%20Documental%20rev%202011-03-08[1].pdf)

en aquel entonces, era la de establecer un Sistema de Gestión Documental Central para que las entidades gubernamentales depositaran sus documentos de forma segura, permitiendo su acceso y salvaguardando la integridad, autenticidad y fiabilidad de los mismos. Esto resultaba en ahorros sustanciales al erario público a la vez que protegía la información gubernamental fomentando la transparencia en los procesos. Desafortunadamente, esta iniciativa no se logró, permitiendo que cada agencia estableciera sus propios parámetros de protección y acceso a los datos, lo que no necesariamente va dirigido a suplir las necesidades de acceso a la información de la ciudadanía.

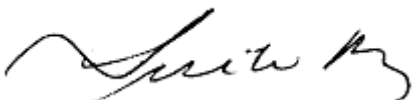
Sin embargo, hay historias de éxito dentro del Gobierno, como lo es la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, que ha implantado con un mínimo de inversión un sistema de Gestión Documental que atiende asuntos como la protección de los datos, su integridad y acceso cuando sea necesario. Este modelo puede ser replicado en iniciativas similares en las diferentes entidades gubernamentales usando los recursos existentes.

El proyecto de la Cámara 2944 propuesto enfatiza el derecho de los ciudadanos al acceso y divulgación de la información pública promoviendo la transparencia en los procesos mediante la creación de un puesto de Oficial de Información para cada agencia, una Junta Administrativa Revisora para atender asuntos relacionados al acceso de la información y un Defensor de la información Pública para garantizar el derecho ciudadano a la transparencia de la información. Como existe en este momento un Programa de Documentos para cada una de las tres Ramas del Gobierno, es importante que en el alcance de esta nueva medida se establezca claramente la relación entre estas entidades bien sea reforzando las tareas o sustituyéndolas.

De igual forma, es necesaria la redacción de un **Reglamento** que establezca la gobernanza para el manejo de los documentos públicos, físicos o electrónicos, a través de su ciclo de vida, según lo indica la Ley número 5 de Documentos Públicos. Este Reglamento debe incluir los aspectos tecnológicos, en cuanto a establecer la infraestructura en la cual se manejarían los documentos públicos a través de su ciclo vital, su protección y vías de acceso a la información. Por lo tanto, es necesario la estrecha colaboración de la Oficina del Principal Oficial de Informática u otra entidad dentro de OGP que se encargue de establecer las pautas y estándares gubernamentales de los aspectos tecnológicos. Esta pieza legislativa, al incorporar las figuras de un Oficial de Información, Defensor de la Información y la Junta Administrativa Revisora reconoce la importancia de mantener y salvaguardar los documentos que se generan en el Gobierno para permitir la transparencia y acceso de la información.

Por lo anterior avalamos el proyecto con los cambios propuestos.

Quedamos a su mejor disposición,



Teresita Rodríguez-Loyola
Presidenta