

Archivos, Transparencia y Acceso a la Información

Ramón Aguilera Murguía
Escuela Mexicana de Archivos

La transparencia, el acceso a la información y el archivo son términos interrelacionados en el devenir cotidiano de la administración pública. El primero es una actitud que se debe fomentar en la sociedad y está relacionado con los valores éticos de las personas; el segundo es un mecanismo normado por nuestras leyes para garantizar un derecho constitucional de los ciudadanos; y el tercero es considerado como el sustento de las organizaciones para su buen funcionamiento y la toma de decisiones y, al mismo tiempo, como el medio por el cual se transparenta, se rinde cuentas y se accede a la información porque en el archivo se conservan los documentos, testimonios y evidencias de las acciones administrativas. En esta perspectiva quisiera plantear cuatro tópicos relacionados entre sí con el fin de invitar al lector a una reflexión sobre el papel que representan los archivos en la era de la transparencia y acceso a la información. Para ello presentaremos los incisos siguientes: archivos y transparencia; los archivos en la era de la información; los archivos y la administración pública; y, los archivos y el acceso a la información.

I. Archivos y transparencia

Comencemos esta reflexión dedicando unas líneas a la relación intrínseca entre archivos y transparencia, que además era una vieja aspiración de las antiguas civilizaciones.

Los archivos tiene dos características fundamentales: la primera, es su vocación de conservar de manera organizada las evidencias y los testimonios de las actuaciones administrativas; y la segunda, es su condición de ser una fuente de información, tanto para la misma organización que la produce, como para la sociedad que la circunda y, con la cual, interactúa de algún modo. Por ello, la apertura y la consulta son dos condiciones inherentes a la naturaleza propia de los archivos y ha sido un punto de referencia de las acciones administrativas desde las antiguas civilizaciones. Por ejemplo, bajo la premisa de que el ciudadano debe conocer, siguiendo el antiguo dicho romano de que “la ley no admite ignorancia”, las leyes han tenido siempre la máxima difusión, desde los “leukomata” de la antigua Grecia y las doce tablas de la Roma republicana, hasta el actual sistema de publicación en las “Gacetas”, los “Periódicos” o los “Diarios Oficiales” de los Estados contemporáneos.

Efectivamente, está documentado el amplio uso de los archivos romanos para fines jurídico –

administrativos por parte de particulares, los cuales podían pedir copias autenticadas con la fórmula “descriptum et recognitum”, o copias simples de los documentos de archivo. Por ejemplo, Catón solicitó, pagando de su propia bolsa, copia de todos los balances de la República, desde el tiempo de Sila hasta el de su administración. Más tarde, al afirmarse, en el periodo imperial, el principio de la “fides publica” del documento conservado en el archivo público y la petición de copias de documentos para fines jurídicos por parte de los particulares, llegó a ser un hecho normal.

La libre y completa consultabilidad, indistintamente de todos los documentos por parte de los ciudadanos, fue afirmada en el período más luminoso del Medievo por las Comunas italianas. Eugenio Casanova, estudioso italiano de los archivos, refiere una norma legislativa de la Comuna de Siena de finales del siglo trece, que disponía lo siguiente:

“También, establecemos y ordenamos que cada uno pueda usar, y le sea lícito usar, todos los documentos y escrituras y papeles de los libros de la Comuna y el pueblo de Siena, y las demás escrituras de los notarios, mercaderes y cambistas, y aquellos de quienes fueran emanados como oficiales de la Comuna y el pueblo para su defensa, a cualquier hora que los quieran usar para demostrar su razón. Y el Postedad y el Camerlengo y los Cuatro auxiliares estén obligados y deban, a aquellos a quienes pedirán estas cosas, hacerlos mostrar y dar a su voluntad”¹.

Sin embargo, con la decadencia de la edad moderna y la formación de los principados, el archivo se hizo “secreto”. El archivo de la Comuna y del pueblo se transformó en el archivo del príncipe, que lo cerró a la libre consulta y admitió en él solamente a algún erudito, preferiblemente para que pudiera escribir una historia más o menos domesticada, de la que resultaran las glorias de su persona y de su dinastía.

Según Brenneke, uno de los principales historiadores de la archivística, el primero en exponer teóricamente el tema del acceso a los archivos durante el iluminismo, fue Philipp Ernest Spiess, el cual, en su notable obra titulada “von Archiven” (Halle, 1777), afirmó, además de la necesidad de la apertura de los acervos documentales, correlativamente como una condición de ésta última, la necesidad de que los archivistas tuvieran una preparación científica general, dominando la ciencia jurídica, la histórica con sus ciencias auxiliares y la de la registratura, diríamos hoy, de la ciencia archivística².

El principio de la apertura de los archivos a la libre consulta de los ciudadanos toma un contexto singular durante la Revolución Francesa, ya que se inscribe en el ambiente de la declaración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El artículo 37 de la ley del 7 mesidor, año II republicano (25 de junio de 1794), establecía que cada ciudadano podría libremente consultar los documentos que podían interesarle para la tutela de sus propios derechos³. Se rescataban los ordenamientos

¹ Eugenio Casanova, *Archivística*, Siena, Lazzari, 1928, p.325.

² Adolf Brenneke, *Archivística, Contributo alla teoria ed alla storia archivistica europea*, Traducido del alemán por Renato Perrella, Milano Giuffrè, 1968, p. 75.

³ Elio Lodolini, *Archivística: principios y problemas*, Madrid, ANABAD, 1993, p. 250.

más adelantados de las Comunas italianas del Medievo, sobrepasando los “siglos oscuros” de la edad moderna. La consolidación de la consultabilidad de los archivos constituyó la base de un principio que se fue difundiendo durante el siglo XIX y que, en pleno siglo XXI, es una aspiración de ciudadanos y gobiernos como quedó declarado en la cumbre mundial sobre las sociedades de información celebrada en Túnez en el año del 2005⁴.

II. Los archivos en la era de la información.

Otro gran filón para esta reflexión es sin duda el tema de la información. La información representa un valor en la sociedad actual equivalente a las categorías económicas del tener. Se ha llegado al consenso de que la información es un activo intangible, capaz de transformar o sostener a una institución; de darle el plus sobre otras de su misma clase. De hecho, esta idea no es nueva, ya que en el Medievo los archivos, donde se custodiaba la información, eran considerados como los lugares donde se resguardaban los tesoros, de ahí el nombre de “thesaurus” asignado a este tipo de repositorios⁵.

El capital intelectual de las personas, de acuerdo con la visión de los estudiosos de las sociedades de información y de la administración del conocimiento, es el valor más importante en la competencia y en el posicionamiento de una institución en la lucha por ganar los mercados. El capital intelectual de una empresa radica en el conocimiento de su personal y en el banco de datos institucional que resguarda toda su historia empresarial. Esta última está plasmada en los documentos internos de la organización; por ello la información que se resguarda en los archivos representa el “know how” de una entidad cualquiera que sea.

Por otra parte, la información es un factor determinante para la eficiencia y la toma de decisiones. Las administraciones públicas deben tener capacidad de respuesta; deben funcionar de manera eficiente en todos los niveles de la gestión administrativa, y esto requiere de sistemas confiables para ofrecer información veraz y oportuna que apoye al proceso de la toma de decisiones. Los gobiernos deben adoptar los nuevos diseños políticos y los enfoques innovadores basados en el llamado “imperativo de la creatividad” que, a su vez, se sustenta en la administración del conocimiento, según lo expuesto en el foro económico mundial de Davos, Suiza en su versión del año del 2005⁶. De acuerdo con esos planteamientos, los beneficios de administrar el conocimiento en una entidad pública, nos lleva a:

1. maximizar el valor de los activos intelectuales de una organización,
2. mejorar y agilizar la toma de decisiones, e
3. incrementar la eficiencia operacional.

Es evidente, pues, la relación que existe entre la información, la administración del conocimiento y los archivos, lugar donde se resguarda el conocimiento.

⁴ www.itu.int/ws/index-es.html

⁵ José Ramón Cruz Mundet, *Qué es un Archivero*, Gijón, TREA, 2009, pp. 22-23.

⁶ www.weforum.org/en/events/ArchivedEvents/annualmeeting/Summit2005/index.htm

III. Los archivos y la administración pública.

La fuente primordial de la información que genera y usa la administración en general, se encuentra en los documentos. El vocablo documento en su acepción etimológica quiere decir: el que enseña, instruye o muestra. Por medio del documento se instruye un acto administrativo. De ahí que los documentos se definan como todos aquellos que las organizaciones o los individuos crean o reciben en el curso de los trámites administrativos; los documentos forman parte o proporcionan evidencia de dichos trámites. Proveen la memoria corporativa de una organización, evidencian aquellas actividades de las que los funcionarios son responsables en el ámbito político, legal o desde el punto de vista de las transacciones financieras. En el contexto de una estrategia de desarrollo y modernización del sector público, los documentos constituyen el núcleo o el alma donde se plasma la información que ha sido creada, procesada y conservada en el país y, por tanto, representa la memoria administrativa o corporativa que sustenta su pertenencia e identidad ligado a un país.

Desde la perspectiva archivística y, también de la administrativa, los documentos no se entienden sueltos, sino vinculados entre sí, de acuerdo a un mismo asunto, trámite o tema. Lo anterior recibe el nombre de expediente, término derivado del verbo latino "expedire", que significa resolver. El expediente, en su totalidad, es el que resuelve una acción administrativa, legal, fiscal, etc. Los expedientes, en su conjunto, son testimonios que comprueban acciones pasadas, documentan los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos e, incluso, tienen valor para fincar responsabilidades políticas, jurídicas y financieras. Son evidencias de una responsabilidad social. Por todo lo anterior, los expedientes son las arterias por donde transitan las transacciones cotidianas de la administración y son la base para la toma de decisiones ya que contienen todo el contexto de un asunto.

Los expedientes deben tener un tratamiento adecuado dentro de la administración pública de acuerdo con la metodología propuesta por la ciencia archivística. Su creación, integración, organización, confiabilidad, conservación, seguridad y acceso son vitales para las instituciones como patrimonio documental y memoria colectiva; son de suma importancia para el funcionario como sustento de sus acciones públicas y de su tranquilidad personal.

Desde el punto de vista legal los expedientes tienen un doble carácter. Por un lado son bienes del dominio público de acuerdo con el artículo 6º, fracción XXVII de la Ley General de Bienes Nacionales; y por el otro, son monumentos históricos, patrimonio documental conforme al artículo 36, fracción II de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que define como monumento histórico a los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Por último, quisiera dedicar en este inciso algunos renglones relacionados al lugar donde se conservan los expedientes, es decir, al archivo. Cabe acotar que el origen de la palabra archivo está ligada con la acción de gobierno y de la gestión, ya que su significado histórico procede del prefijo grecolatino "archi" que quiere decir mandar y de la derivación "arje", el lugar de los magistrados

o de los que mandan. El archivo es donde se conserva la información que sirve para gobernar y administrar. Desgraciadamente dentro de la administración pública nos hemos encontrado con una definición negativa, con un uso peyorativo y desgastado donde el archivo es considerado como una bodega, un repositorio muerto, un basurero al que se destina lo que no sirve o estorba en las oficinas. Así mismo, el verbo archivar ha sido aplicado en las declaraciones de algunos funcionarios como sinónimo de guardar, “dar carpetazo”, desaparecer o esconder, tirar, etc., en vez de ser considerado el lugar donde se conserva en forma ordenada los expedientes que contienen los documentos vitales de la administración.

IV. Los archivos y el acceso a la información.

Las leyes de transparencia, tanto en el orden federal como en el orden local, han sido un “parte aguas” para la historia de los archivos en México. El hecho de que la mejora del manejo de los archivos sea un objetivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal y que unos lineamientos específicos para organizar y conservar archivos establezcan reglas mínimas de cumplimiento es importante en nuestro país. Si bien seguimos con un déficit en el ámbito legal porque a diferencia de la mayoría de los países no cuenta con una ley de archivos de orden nacional acorde con los avances de la ciencia archivística.

Después de una experiencia de cinco años se dio un paso sobresaliente en este tema al proponerse la reforma del artículo 6º constitucional, el cual establece como derecho inalienable del ciudadano el acceso a la información pública e instituye como principio básico la publicidad de la información. En este marco, se dispone en el segundo párrafo, fracción V que todos los sujetos obligados de la Federación, Estados y Municipios deberán tener sus archivos “administrativos actualizados”. Esta reforma entiende como “archivos actualizados”, el que estén organizados; que cuenten con cuadros de clasificación institucionales que sirvan como herramientas y guías para la organización de los expedientes, no sólo como una exigencia metodológica, sino como un principio de orden que coadyuve al buen gobierno; a la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa. Para ello también la reforma mencionada impulsa la elaboración de leyes y reglamentos tanto en el ámbito federal como en el local para apuntalar el buen funcionamiento de los archivos.

La administración pública sin archivos no se puede entender así misma e iría a la deriva. En este sentido, la Comisión Jurídica Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas subrayaba en el año del 2005 el valor de los archivos para las organizaciones gubernamentales en estos términos:

“aunque uno pueda imaginarse, por ejemplo, un Estado sin ejército, es imposible imaginar un Estado sin moneda, sin fondos y sin archivos..., que constituyen... las formas de bienes del Estado más fundamentales y generalizadas hasta el extremo de que se puede afirmar que se derivan de la propia existencia del Estado”.

En los archivos se encuentran los registros de los actos administrativos, las transacciones, las operaciones y las decisiones de los sujetos obligados. Los archivos representan las evidencias de la

responsabilidad social de los servidores públicos; pero además los archivos contienen la memoria que proporciona la identidad de una sociedad. No es posible que la negligencia de uno o varios servidores públicos priven a la sociedad a la que se deben, de los testimonios que representan su historia, su ser mismo, en el hoy y en el futuro. Por ello, a los documentos con valor histórico se les denomina patrimonio documental. De hecho los documentos y expedientes producidos en el presente, más tarde se convertirán en los documentos históricos.

Bajo estas premisas se puede afirmar que con las leyes de acceso a la información y, en especial, con la citada reforma del artículo 6º constitucional, se abre una nueva relación entre los archivos y el tema de acceso a la información. Sin embargo, así como hay nichos de oportunidades, existen lagunas que traen como consecuencia efectos contrarios a los esperados. Veamos dos ejemplos en donde se puede tergiversar el espíritu de las leyes. El primero concierne a la llamada "inexistencia de documentos" y, el otro, relativo a los datos personales y su relación con la investigación en documentos y archivos históricos.

En el primer caso, el artículo 42 de la Ley Federal de Transferencia y Acceso a la Información Pública y los correspondientes de las leyes locales de los Estados, determinan que los sujetos obligados deberán entregar "documentos que se encuentran en sus archivos". Queda claro que en los documentos de archivo se contiene la información que solicita el ciudadano. Pero, por otra parte, el artículo 46 de la misma ley federal abre paso a la negación del principio de acceso a la documentación que se encuentra en los archivos, al establecer la figura "de la inexistencia de los documentos" en el caso de que una unidad administrativa manifieste por escrito que no se encuentran los documentos en sus archivos. Al respecto no se da ningún criterio más sobre este asunto en las normas secundarias. Lo anterior ha generado una salida fácil y cómoda para los sujetos obligados porque teniendo sus archivos desorganizados jamás localizarán documento alguno y esto no quiere decir que no se cuente con el mismo. Si no se maneja con responsabilidad y con el espíritu de transparencia lo que insinúa la misma ley se puede fomentar la opacidad. Solo para apuntar un dato sobre este tema y, sin ser exhaustivo, se reportan en la WEB del IFAI alrededor de 14 329 casos en los que aparecen las palabras "inexistencia de documentos" relacionadas con solicitudes de información o con recursos de revisión⁷.

Si partimos del principio administrativo de que las dependencias y entidades y, dentro de ellas, las unidades administrativas, tienen asignadas atribuciones y funciones que están contenidas en una normatividad vigente, no se puede entender cómo se niega la existencia de los registros de esas funciones, que en el lenguaje archivístico se llaman documentos. Por ello cuando un ciudadano solicita información que tiene que ver con esas atribuciones y funciones del sujeto obligado no se puede argumentar la inexistencia documental porque no responde a la lógica administrativa.

La declaratoria de "inexistencia de documentos", a mi entender, se puede dar en dos casos: en primer lugar, cuando la solicitud no corresponde con la atribución o función del sujeto obligado, y creo que éste es el sentido que tiene el artículo 46 de la Ley Federal y los correspondientes de

⁷ www.lfai.gob.mx.buscar.do, consultado el 6 de diciembre del 2010.

las leyes locales; y en segundo término, cuando no se cuentan con los documentos que sustentan las atribuciones porque han sido dados de baja de acuerdo con un procedimiento legalmente establecido y, en este caso, se deben aportar las evidencias de este procedimiento por medio del expediente de baja, que al menos debe contar con los siguientes documentos: la solicitud de baja, el dictamen técnico de valoración, el inventario de baja y el acta con su dictamen de baja otorgado por la autoridad competente.

En el segundo ejemplo, los artículos que tratan sobre los datos personales no definen nada sobre las futuras consultas con fines biográficos o de investigación científica y cultural. No se define alguna temporalidad o alguna norma secundaria que establezca el tiempo y el modo para dar apertura a ese tipo de información. La confidencialidad de los datos personales de los documentos que por su valor y su antigüedad tienen el carácter de patrimonio documental y obran en los archivos históricos; o en su defecto, de los documentos de las personas relevantes que ha muerto recientemente, inhiben el desarrollo de la memoria corporativa de una sociedad, característica constitutiva y elemental de una civilización. Como muestra de lo anterior, podemos señalar el caso de la resolución del Comité de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores que en su primera reunión del 2009 determinó limitar el acceso a los datos personales que se encuentran en el archivo histórico "Genaro Estrada" relacionados con las cartas de naturalización de ciudadanos mexicanos de ascendencia española, poniendo como condición acreditar el interés jurídico del solicitante⁸, es decir, la personalidad y autorización del titular de los datos. Esta desafortunada determinación se emite, no obstante, la existencia de libros de investigación publicados con anterioridad sobre el mismo tema, cerrando de esta manera, la posibilidad de seguir estudiando y aportando más luces en torno a los diversos tópicos que este tipo de documentación puede ofrecer.

Conclusión

Como se puede apreciar la relación entre el archivo y los temas relacionados con la transparencia y acceso a la información, abren grandes espacios de reflexión y son oportunidad para beneficiar a la misma administración pública en su búsqueda por ser más eficiente, eficaz y transparente, y al mismo tiempo, nos da oportunidad para que los ciudadanos profundicemos en las implicaciones que se derivan de las leyes y normas que sustentan el derecho a saber por medio del documento de archivo.

⁸Sofía Valdes Álvarez, *Fondos documentales con datos personales en el archivo histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, ponencia presentado el 1 diciembre del 2010 en el marco de la 5ª Reunión de Archivos del Gobierno Federal consultada el 6 de diciembre del 2010: www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2010/regional/5gobfed.htm