

La Importancia de los Archivos Públicos

Introducción

Quisiera comenzar esta charla con un dato histórico aprovechando el marco de las festividades del Bicentenario de la Independencia. Lo anterior nos permite apreciar el valor que los archivos públicos tuvieron para los primeros gobiernos independientes.

Una vez que Agustín de Iturbide abdica de su investidura imperial en 1823, el gobierno recayó en una Junta Provisional. En ese mismo año se crea el Archivo General y Público de la Nación. Y una vez promulgada la primera Constitución en 1824, se elige al primer presidente de la primera República Federal (1824-1829). En este contexto cada año desde 1823 el ejecutivo federal (ya sea a través de la Junta Provisional o ya del propio presidente) rendía cuentas a través de un informe anual leído ante el Congreso de la Unión. Este acto se realizaba por medio de las llamas Memorias y el encargado de presentarlas era el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

Pues bien, uno de los rubros de las Memorias que el ejecutivo debía presentar al Congreso de la Unión cada año, era informar sobre el estado que guardaban los archivos públicos.

En la Memoria del 8 de noviembre de 1823 El secretario del Despacho, que era en ese entonces Lucas Alamán señalaba que los expedientes de las oficinas, tanto de lo que había sido la Secretaría del Virreinato como los del nuevo gobierno, se encontraban revueltos y por lo tanto era necesario:

- Clasificarlos por ramos, y
- Elaborar un inventario

El objetivo del trabajo archivístico era, en palabras de Lucas Alamán: “arreglar el archivo para que el público encuentre con facilidad y prontitud lo que necesite”. Y este trabajo “Exige mucha práctica de expedientes y de conocimientos no comunes”.

Es indudable que revisando los informes de 1823 a 1829 el tema de los archivos públicos ocupó un lugar muy importante. Se destaca la preocupación por la organización documental, por su conservación, por tener el personal suficiente y con conocimientos, y algo muy importante, la conciencia de que los archivos públicos debían estar organizados para que el ciudadano pudiera encontrar con facilidad y prontitud lo que necesitara.

Los archivos tradicionalmente han tenido dos vertientes, el primero relacionado con lo histórico – cultural, y el segundo con lo jurídico – administrativo. Ambas se han venido armonizando poco a poco hasta llegar a consolidar el término de “archivística integrada”, entendida como aquella que otorga la misma consideración a los archivos vistos como depósitos de la memoria histórica e instrumentos eficientes para hacer rentable el inmenso capital informativo que atesoran. Los archivos comparten, según esta visión moderna, las categorías de “casa de la memoria y centro de información”.

Bajo este ángulo la archivística hoy en día en su continua evolución, impulsada por la investigación y la reflexión, se sostiene como una disciplina en actitud de apertura y modernización acorde a las exigencias y a las tendencias del mundo actual como es el caso de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) y de los planteamientos de las sociedades de información y del conocimiento. En este sentido, la archivística enfocada al acceso de la información adquiere diversas dimensiones, abre la posibilidad de explicitar “la transversalidad y la polivalencia de sus funciones”, (R. Alberch, 2001,17) en un país que apenas abre sus ojos tanto al tema de la transparencia y acceso a la información pública, como al papel que juegan los archivos públicos en esta nueva plataforma de discusión y reflexión.

El derecho de acceso a los archivos, un derecho conquistado

El espíritu de las leyes que hablan sobre la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos conlleva de manera explícita o implícita el acceso a los archivos en su dimensión de centro de información. Si hiciéramos un breve recorrido histórico sobre el tema de acceso a los archivos, encontraríamos que durante la antigüedad y hasta la llamada época moderna (s. XVII), con excepción hecha del caso ateniense, el acceso a los archivos estuvo rígidamente limitado a los representantes del poder; y sólo a finales de este periodo comenzaron a abrirse los fondos históricos a un reducido grupo de eruditos bien relacionados con las élites políticas.

La desaparición de las instituciones del antiguo régimen a partir de la Revolución Francesa permitió poner sus documentos —carentes ya de interés para el Estado— a disposición de los investigadores aunque aún de manera limitada como lo demostró en su momento, Robert-Henri Bautier, (E. Lodolini, 1993).

Es durante este periodo cuando se consagraba la división entre archivos históricos (consultables) y archivos administrativos (no consultables), esto es, los fondos al servicio de la gestión del poder continuaban estando vedados a los ciudadanos, con la sola excepción de Suecia, cuya «Real ordenanza sobre Libertad de Prensa» del año de 1776, proclamaba expresamente, entre otras cosas, el derecho de acceso de los ciudadanos suecos a la documentación oficial. Habría de pasar aún mucho tiempo hasta que la situación de este derecho adquiriera un nuevo sesgo. Será unos años después de finalizada la II Guerra Mundial, cuando los aliados abrieron los archivos del III Reich para investigar y difundir los crímenes nazis contra la humanidad. El interés que adquiere

la documentación contemporánea unido a la expansión de la democracia como modelo de organización social, iniciaron un proceso que va cristalizando en las correspondientes leyes nacionales y locales que regulan el derecho a la información conjuntamente con el derecho de acceso a la documentación pública resguarda en los archivos.

El derecho a consultar la documentación pública, como el derecho a la información, es universal y no admite excepciones. En esta perspectiva, el «derecho a la información y a la documentación en el plano relacional Administración-administrados - en opinión de Braibant - constituye un elemento de esa tercera generación de derechos del hombre que surgen bien avanzado el siglo XIX, después de la sucesiva eclosión de los derechos cívicos y políticos y de los derechos económicos y sociales» (J. R. Cruz Mundet, 1996, 319).

Los archivos como dinamizadores de la transparencia y rendición de cuentas

Los archivos conservan y documentan los actos administrativos, por ello son la base para la transparencia y rendición de cuentas. Por medio de ellos el ciudadano tiene una herramienta poderosa para ejercer su derecho constitucional a la información y para cultivar de manera diáfana la democracia al involucrarse en el quehacer público como opinante y vigilante. De este hecho se deriva el imperativo de que tanto las leyes sobre la transparencia y acceso a la información como las de archivo, establezcan la obligación de que todo servidor público realice registros normalizados y debidamente integrados de sus actividades como ya lo disponen otros ordenamientos. Por ejemplo, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos en el artículo 46 y el Código de Procedimientos Administrativos en el artículo 129; y de organizarlos de acuerdo con las técnicas y los estándares nacionales e internacionales para garantizar su conservación, su integridad, su autenticidad, su consultabilidad y puedan ser medios transparentes para la rendición de cuentas.

Los organismos internacionales como la UNESCO, la OEA, y muchos países, ya sea de forma singular o en agrupación como la Unión Europea, han subrayado el papel que juegan los archivos para el buen gobierno, como elemento generador de la democracia y como fuente de evaluación de las conductas y compromisos sociales de los propios gobernantes. La comunidad archivística internacional está enfocando sus planteamientos sobre los archivos públicos en aras de garantizar la transparencia de la gestión administrativa. Por ejemplo, el Foro Internacional de Cooperación e Integración de Archivos Municipales de Iberoamérica y del Caribe, auspiciado por el Consejo Internacional de Archivos, dentro de su programa de desarrollo de los archivos, tiene como uno de sus objetivos garantizar la transparencia de la acción administrativa. Así mismo, el Fondo Internacional para la Administración de Documentos para el Sector Público de la Comunidad Británica propone la formación archivística con el fin de lograr unos archivos bien organizados y preservados que puedan ser evidencia de la buena gestión administrativa de los organismos públicos.

En el ámbito latinoamericano, el Comité de Archivos del Instituto Panamericano de Geografía e

Historia (IPGH), impulsado por la OEA a través de un Programa Especializado aplicado en los países en vías de desarrollo, señala en su Documento de Trabajo del año de 1994, que el concepto de accesibilidad a la información está condicionado por la disponibilidad de los documentos para su consulta, que éstos estén al alcance del ciudadano. Por ello, el Documento citado, define a la información como el acto de describir, de conocer y a la documentación, como el medio por el que se logra alcanzar dicho conocimiento. Y más adelante concluye, la accesibilidad jurídica a la información y a los documentos, que está instituida a través de las leyes, debe coincidir con la accesibilidad práctica que depende de los principios y técnicas archivísticas. Una accesibilidad a la información sin sustento documental es inviable y la documentación sin un sistema archivístico no garantiza su organización, su conservación y su consultabilidad.

En el ámbito mexicano las Leyes de transparencia y acceso a la información (federal y estatal), se insertan como un componente fundamental de la Reforma del Estado en cuanto al tema de la forma democrática de participación ciudadana, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. A su vez, es un avance de un sistema cerrado o criptocrático a uno abierto al ciudadano. En este contexto se inserta la reciente Reforma al Artículo 6° Constitucional que en su segundo párrafo establece como obligación constitucional a todos los niveles de poder, trabajar por la transparencia y acceso a la información sin olvidar que sólo se alcanzará dicho propósito si los poderes antes citados, tienen sus archivos administrativos actualizados.

La rendición de cuentas se erige en un principio de eficiencia administrativa ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana. También es un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Impulsa el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato - paradójicamente - en el ejercicio de las funciones públicas y permite identificar los actos con sus actores.

Hoy en día no se puede aceptar la vieja visión romántica de que los archivos sólo son lugares donde se depositan y acumulan papeles que esperan el paso del tiempo para ver si aparece una mano amiga que pueda rescatarlos o por el contrario, para constatar su pérdida debido a la negligencia humana. Los archivos ya no se conciben como los responsables solamente de conservar los documentos, sino que son algo más, son impulsores y dinamizadores del acceso a la información, de la transparencia y rendición de cuentas.

El derecho de acceso a los archivos públicos

Del inciso anterior derivamos también una consideración importante, y tiene que ver con la obligación de poner los documentos a la disposición del ciudadano, es decir el acceso a los archivos.

Creo que es pertinente antes de continuar, analizar el significado del término acceso. Se deriva del verbo acceder, que a su vez proviene del verbo latino "cedere", ceder. Según el Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico, (J. Corominas, CE-F, 12), significa "no resistir". Por su parte,

el verbo acceder indica cercanía, “consentir en lo que alguien solicita o quiere” de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, (Diccionario, 1, 14). Esta permisión o esta no resistencia ante la solicitud de alguien, además de un significado etimológico, tiene otro de carácter axiológico dentro del contexto de los derechos fundamentales del hombre, ya que la información y, los documentos que la contienen, no sólo deben ser transparentes, sino que se democratizan, ponen en igualdad de oportunidades a los ciudadanos.

Bajo esta perspectiva no hay que olvidar que los archivos tienen un doble propósito. El primero de ellos establece los medios adecuados para conservar el estado físico que guardan los documentos; es decir, lo relativo a la materialidad de los soportes y a los repositorios. El segundo se enfoca a la estructura documental; la parte formal, entendida como la organización de los documentos según estándares establecidos por la disciplina archivística para su consultabilidad interna y externa.

En los archivos encontramos las acciones cotidianas de una administración. La vinculación entre el archivo y la transparencia administrativa tienen por lo menos dos enfoques:

El primero relacionado con la gestión administrativa, en donde, a través de esa vinculación se tiene:

1. una adecuada gestión administrativa que sirve de evidencia de las acciones de los gestores;
2. una herramienta de control interno de los procesos y cumplimiento de los mismos; y
3. una forma eficiente para la rendición de cuentas.

El segundo está orientado al cumplimiento de las normas. En este sentido, la información y los registros, están sujetos, por una parte, al derecho constitucional de acceso a la información de los ciudadanos; se deben cumplir una serie de preceptos encaminados a ofrecer información pública. Por otra, las normas protegen la existencia de los documentos con el fin de garantizar la misma rendición de cuentas a través del acceso a los propios documentos.

Uno de los temas centrales de la reflexión archivística contemporánea es precisamente el relacionado con el acceso a los documentos. Se pretende acceder a los archivos mediante las mejores prácticas, mediante la normalización que permita aplicar la TIC para alcanzar la más amplia cobertura en un mundo globalizado.

En esta línea, han aparecido la Norma Internacional General de Descripción Archivística (ISAD G), la Norma Internacional sobre los Registros de Autoridad de Archivos relativos a Instituciones, Personas y Familias (ISAAR CPF), y la Norma Internacional de Descripción de Funciones (ISDF). Estas tres normas están íntimamente vinculadas y buscan estandarizar la descripción de los fondos, series, expedientes y documentos (ISAD G), de los productores, como responsables de la generación de los documentos (ISAAR CPR), y de las funciones de donde se derivan las actividades administrativas testimoniadas en los documentos (ISDF). Con la aplicación de estas normas se tienen los elementos para diseñar motores de búsqueda estandarizados que faciliten el acceso a los archivos.

Además de esta consideración técnica, es relevante señalar que el acceso a los archivos abre una nueva dimensión y representa un reto para la archivística. La igualdad de oportunidades que mencionábamos en párrafos anteriores, cuando se subrayaba el carácter axiológico del derecho de acceso a la información y a los archivos, hace necesario pensar en que éstos últimos, conforme se van abriendo las posibilidades, tendrán nuevos usuarios en la amplia de ciudadanos con el derecho de solicitar su consulta, y no sólo en los investigadores. La casa de la memoria y el centro de información adquieren su mayor sentido integral cuando los archivos se abren a la consulta ciudadana. El reto es educar y orientar a estos nuevos usuarios en el uso de instrumentos de transparencia, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), que establece la elaboración de una Guía simple de Archivos. Si bien existen herramientas técnicas para el control y consulta de los archivos, debemos proponer alternativas sencillas para el mayor número de usuarios y crear una cultura de consulta de los documentos.

J. Franklin Jamenson afirmó que el cuidado que una nación dedica a la conservación de los monumentos de su pasado puede servir como medida exacta del grado de civilización que ha alcanzado. Este carácter de bien cultural es lo que permite a los archivos sean considerados como uno de los elementos que constituyen a una civilización, porque en ella está consignada parte de su identidad.