



ESCUELA MEXICANA DE ARCHIVOS A.C.

“LA NUEVA CULTURA DE ARCHIVOS:
HACIA UNA NORMALIZACIÓN
ARCHIVÍSTICA”.

Jorge Nacif Mina | Escuela Mexicana de Archivos A.C.

Foro Regional
Hacia la Construcción de la Ley General de Archivos.
(Cuernavaca Morelos - 11 de julio de 2014)

“La nueva cultura de archivos: hacia una normalización archivística”.

Jorge Nacif Mina
Escuela Mexicana de Archivos A.C.

“Basta ya de condenar a galeras los archivos ...”

Reflexión inicial.

He de confesar que estoy muy sorprendido por la gran cantidad de expertos en archivística que han aparecido con motivo de las discusiones sobre la futura “Ley General de Archivos”, pero me pregunto ¿en donde han estado todo este tiempo?

Quiero encausar mis comentarios, y, si se me permite, mis recomendaciones, en intentar entender lo que podría ser una nueva cultura de archivos, exponiendo ideas sobre los procesos o técnicas científicas archivísticas como son la organización documental (formada esta con la clasificación de atribuciones y funciones, ordenación de expedientes resultado del cumplimiento de esas atribuciones y funciones y su instalación física en los archivos), la descripción y la valoración de series, expedientes y documentos, aludiendo a las peculiaridades y obstáculos para estandarizar un Sistema Nacional de Archivos en el país.

Tenemos que entender que la Ley General de Archivos, o debemos decir Ley Secundaria de Archivos o Ley Reglamentaria de Archivos, se ordena en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicadas en el Diario Oficial de la federación el 7 de febrero de 2014, exactamente la fracción XXIXT del artículo 73 Constitucional, referente a las facultades del Congreso de la Unión. La fracción adicionada indica que el Congreso de la Unión esta facultado para:

“... expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.”

Por supuesto, la reforma al artículo 6º Constitucional en el inciso A fracciones I y V, es también una base fundamental para la elaboración de la ley de referencia, ya que para “... el ejercicio del derecho de acceso a la información , la Federación, los Estados y

Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias...” se tienen que regir por principios y bases que tienen que ver con la organización y administración de archivos públicos, veamos:

I.- “... Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.

V.- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.

Ante esta parte de un nuevo marco normativo en la materia, **no se podrá ya separar la organización, administración y conservación de los archivos públicos del derecho a la información, la transparencia y la verdadera rendición de cuentas**, es ahí en donde se debe de fincar eso que se ha dado por llamar la “nueva cultura de archivos” y que hace ya poco más de 12 años con el artículo 32 de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y después con la publicación de los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en 2004, se quiso establecer, por lo menos a nivel federal, **teniendo como resultado una nueva batalla perdida para los archivos públicos**.

Ya, Ramón Aguilera Murguía ha señalado, en el foro sobre los Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos, la grave fragmentación y desarticulación existente tanto en las normas como en las prácticas archivísticas, en su estudio indica que “ A nivel de las entidades federativas y el Distrito Federal existen evidentes asimetrías en las leyes sobre archivos (...) ...algunas leyes hablan de un sistema estatal de archivos como un enunciado de coordinación y colaboración, pero no queda claro cómo debe de operar dicho sistema; otras hablan de una centralización normativa y descentralización operativa subsistiendo esta última sobre la primera”.

Pero, más que reflexionar sobre las diferencias, quisiera penetrar en los problemas, en las dificultades que se han presentado y que coinciden o repiten en las administraciones públicas federales, estatales y municipales y que al ser muy significativos propician los obstáculos para establecer el estándar para un sistema nacional de archivos

Hasta ahora prevalece la simulación, es decir, bajo la idea de cumplir con lo ordenado en el marco normativo las administraciones públicas, desde aquel 20 de febrero de 2004, y en algunas leyes estatales, se hicieron a la labor de generar los instrumentos de consulta y control archivístico que por primera vez se establecían de manera oficial; los cuadros de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental, los inventarios y ese instrumento de transparencia llamado guía simple de archivos comenzaron a hacerse presentes entre los funcionarios que fungían como

coordinadores de archivo, en su mayoría sin conocimiento en la materia y sólo cumpliendo las órdenes de sus superiores, con los cuales comparten desconocimiento sobre la organización y conservación de los archivos públicos.

Y llegó la fatalidad ante el artículo Décimo Transitorio de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “ Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a la que se refiere el artículo 32.” Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informaban y en ciertos casos publicaban su guía simple de archivos en sus portales de transparencia; los semáforos en verde del IFAI cada día eran más y más, ya se tenían los instrumentos básicos para la organización y conservación de archivos públicos.

Sí, se elaboraron esos instrumentos en las dependencias y entidades, pero sin los archivos públicos, sin el análisis de las atribuciones de cada unidad administrativa y se llegó irremediamente a la simulación, al famoso “cumplimiento y mentira”. Los instrumentos de consulta y control archivístico que se establecieron por el numeral Decimotercero de los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no son congruentes con los archivos que se deben de ordenar, describir y valorar; esos archivos están exactamente como antes del ordenamiento del 20 de febrero de 2004, y que dice del artículo 19 de la Ley Federal de Archivos, la que no se ha podido aplicar desde su publicación en 2012.

Es posible que el error haya estado en no determinar, tanto en los lineamientos como en la ley de referencia, para que sirvan los archivos y sus instrumentos explicando que no es suficiente con tenerlos en la web o guardados, ya que son de aplicación obligatoria, y en su caso, de actualización continua.

Lo anterior se agudizó ante la falta de acuerdos oficiales entre el IFAI y el AGN, para establecer, no sólo los instrumentos archivísticos comentados, sino de todo el sistema. Puede no creerse pero a causa de aquel conflicto se fragmentó el trabajo archivístico en por lo menos tres partes, como muestra veamos lo que sobre la guía de archivos escribió Ramón Aguilera Murguía:

“Un caso paradigmático es la guía simple de archivos. En el ámbito federal tuvo una gran discusión entre el 2003 y 2004 y al no haber consenso de cómo entender dicho instrumento ciudadano entre el IFAI y el AGN se originaron tres modelos.”

De tal manera, en la futura ley general de archivos debe quedar establecido para que sirvan esos instrumentos de consulta y control y no aceptar su existencia como cumplimiento de los ordenamientos.

Lo que a nivel nacional se ha venido diciendo, como un discurso que se está gastando, es que las dependencias y entidades de las administraciones públicas deben de contar

con los instrumentos de control y consulta archivístico, discurso que se repite sin saber muy bien a que se refieren, para que sirven, como se llega a ellos y si son o no seriados¹.

La futura ley general de archivos debe dejar muy en claro cual es el trabajo archivístico de los sujetos obligados, como se divide ese trabajo y cuales las responsabilidades que se tendrán, pero también es indispensable que se establezcan los pasos mínimos a seguir en los procesos archivísticos, sin que quede duda alguna, que genere interpretaciones falsas entre los involucrados en la elaboración de los ya citados instrumentos de consulta y control archivístico.

Es necesario que en la ley se reconozca a la archivística como una ciencia formada por técnicas científicas y procesos, con objeto, fin y método, y que para llegar a cumplir con sus objetivos básicos de organización, descripción y valoración se requiere utilizar el método científico de investigación, sólo así la ley evitaría imposiciones sobre la clasificación archivística, formación de expedientes, declaratorias de pre valoración, dictámenes de destino final, todo estaría documentado de principio a fin y sustentado por el estudio administrativo institucional.

Hasta ahora, en el marco normativo vigente se ha señalado la importancia de contar con el cuadro general de clasificación archivística, y se ha impuesto una metodología para su elaboración², pero no se ha normado sobre el proceso archivístico de clasificar, sobre como se llega a ese método o sistema.

Razón por lo cual encontramos cuadros de clasificación sin archivos y archivos sin cuadros de clasificación, ya que no son congruentes, y si esto que se dice es verdad, los demás instrumentos de consulta y control archivísticos no podrán cumplir sus objetivos, ya fueran de describir o disponer de expedientes.

Aunque parezca cosa pequeña, es necesario definir correctamente lo que es una clasificación funcional y sus diferencias con clasificaciones orgánicas y temáticas, porque hasta ahora, nos da la impresión, que ni la autoridad lo tiene bien claro, dejando la calificación al criterio de la persona que autoriza los cuadros de clasificación archivística.

Igualmente, y con la misma importancia, en la futura ley general de archivos se debe de normar la integración de expediente únicos de personal y el electrónico, estableciendo sobre sus plazos de conservación y su destino final, evitando tanto la saturación de los expedientes de personal como pérdida de aquellos producidos de manera electrónica por las administraciones publicas.

¹ Es importante destacar que del Cuadro General de Clasificación Archivística emanan los demás instrumentos de consulta y control archivístico, pues es en él donde se registran las series y subseries, en caso de existir estas últimas, que sirven para ordenar los expedientes.

² El cuadro de clasificación que se impone es el denominado de asuntos comunes y de asuntos sustantivos, pero no se conoce el estudio institucional administrativo que fundamente su funcionalidad.

Conclusiones:

Aprovechando este apartado, podríamos generar algunas ideas sobre aquellos aspectos que no pueden faltar, en la futura ley, para generar una nueva cultura archivística que propicie la normalización de los procesos y la estandarización de un Sistema Nacional de Archivos.

Debemos partir que la ley en comento tiene que poner el piso para configurar la organización y conservación de los archivos públicos privilegiando el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en los Estados Unidos Mexicanos.

1.- La nueva cultura archivística en México debe de establecerse tomando como fundamento, además del objeto, fin y método de la ciencia archivística, la transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas bajo sustento de la reforma al inciso A, fracción I del Artículo 6º Constitucional, cumpliendo la orden de que los sujetos obligados "... deberán documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias o funciones".

2.- La nueva cultura archivística se debe basar en la práctica de las técnicas y procesos científicos archivísticos, iniciando por la clasificación de atribuciones y funciones, la ordenación de los documentos en expedientes fruto del cumplimiento de esas atribuciones y funciones en series documentales y su instalación física en los archivos públicos, procedimiento archivístico que permitirá descartar de las administraciones públicas, las declaratorias de inexistencias de información, dejando a la ley los supuestos específicos bajo los cuales procedería tal declaratoria.

3.- La nueva cultura archivística debe de erradicar definitivamente la mala práctica de elaborar carpetas de correspondencia de entrada y carpetas de correspondencia de salida, fragmentado el expediente y por ende la información.

4.- En la futura ley general de archivos se tiene que definir de manera clara y contundente que el soporte de toda información es el documento ya fuera en papel o electrónico, y se integran en expedientes que son la unidad de instalación de los archivos, ahí está la información completa y no fragmentada de un asunto concreto, por lo que cualquier solicitud de información está vinculada con el trabajo archivístico.

5.- En la futura ley general de archivos se tiene que definir de manera clara y suficiente que son y para que sirven los ya famosos instrumentos de consulta y control archivístico, como se aplican y en que momento del proceso archivístico.

6.- Con respecto al cuadro general de clasificación archivística elaborado bajo el sistema funcional, en la ley se debe definir de manera clara qué se entenderá por "clasificación funcional" encargándole a la autoridad archivística fundamentar académicamente el concepto o la definición.

7.- Considerando que la futura ley general de archivos será resultado de las reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, y para que el trabajo archivístico se convierta en un instrumento de la verdad, en la ley es necesario se establezca que el cuadro general de clasificación archivística funcional deba estar vinculado con cada Unidad Administrativa, es decir sea reflejo fiel de sus atribuciones y funciones, evitando tener secciones y series documentales que no le corresponden.

8.- Para poder estandarizar un sistema nacional de archivos, en la ley se debe de observar la obligatoriedad de las dependencias y entidades de las administraciones públicas federales, estatales y municipales, de tener, actualizado, un estudio institucional administrativo incluyendo a cada unidad administrativa adscrita, y bajo esa información única por dependencia o entidad, aplicar la metodología para la organización documental de los archivos administrativos.

9.- Que el modelo de un sistema de archivos se sustente, en los dos grandes paradigmas de la archivística contemporánea: la archivística integrada y el principio de continuidad.

10.- La futura ley general de archivos que se comienza a construir no puede dejar de lado los principios de acceso a los archivos aprobados por el Consejo Internacional de Archivos en el 2012, mismos que ratifican que los archivos no pueden ser entendidos fuera de una alianza natural con la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas.

Finalmente, ojalá que las personas que trabajen la iniciativa de esta ley y los asesores de los legisladores, se preocupen por conocer la ciencia archivística y la problemática que día con día se vive en los archivos públicos, para que esta futura ley general de archivos se pueda aplicar de inmediato.

Privilegiemos el diálogo archivístico y la discusión de las ideas, generando juicios de valor que eviten condenar a galeras los archivos.

Gracias.