

ARCHIVOS TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia, la rendición de cuentas y los archivos son términos interrelacionados en el devenir cotidiano de la administración pública. El primero es una actitud que se debe fomentar y está relacionado con los valores éticos de las personas, el segundo es una obligación de todo servidor público hacia la ciudadanía a quien sirve, y el tercero, es el medio por el cual se transparenta y se rinde cuentas porque en los archivos se conservan los documentos que son los testimonios y las evidencias de las acciones administrativas.

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”.

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 archivística.

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 derechos. Se rescataban los ordenamientos 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 2005.

II. Los archivos y 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 Medioevo los archivos, lugares donde se custodiaba la información, eran considerados tesoros, de ahí el nombre asignado a los repositorios de ese entonces como “Thesaurus”. El capital intelectual de las personas, el cual queda plasmado en los documentos internos de una institución, es el valor más importante en la competencia y en la posesión de una institución de acuerdo con la visión de los estudiosos de las sociedades de información y de la administración del conocimiento. La información que se resguarda en los archivos representa, por tanto, el “*know how*” de una institución.

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 administración, 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 2005. De acuerdo con los estudiosos del tema, 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, donde se resguarda el conocimiento.

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. Los documentos son 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 nacional.

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, 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.

Los expedientes deben tener un tratamiento adecuado 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, 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 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. 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 debe de los testimonios que representan su historia, su ser mismo, tanto para el hoy como para 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 en el futuro 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 concerniente 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 determina 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 abre paso a la negación del principio de acceso a los documentos de archivo, al establecer la figura “de la inexistencia de los documentos” cuando una unidad administrativa manifieste por escrito que no se encuentran tales documentos en sus archivos. No se da ningún criterio más sobre este asunto. 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.

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 la normatividad vigente. Estas actividades estarían por principio de cuentas registradas en 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: cuando la solicitud no corresponde con la atribución o función del sujeto obligado; y 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, quedan las evidencias de este procedimiento por medio del expediente de baja, que al menos debe contar con la solicitud de baja, el dictamen técnico de valoración, el inventario de baja y el acta con su dictamen de baja de una 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. No se tiene alguna temporalidad o alguna norma secundaria que establezca 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.

En conclusión, podemos afirmar que si no cuidamos el lenguaje y el contenido metodológico y la armonía entre las leyes de archivos y las de transparencia y acceso a la información, provocaremos que leyes muertas y difíciles de aplicar.

Ramón Aguilera Murguía
Escuela Mexicana de Archivos,
México D.F., noviembre del 2010