

El acceso a la información
como un derecho
fundamental

Capítulo

VII

POR QUÉ SON NECESARIOS LOS ARCHIVOS

UNA DE LAS MÁS GRANDES FALLAS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO ES LA FALTA DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS³⁰. Esto no es casual, sino que corresponde a una visión patrimonialista de la documentación administrativa, en donde el lema podría ser “el documento es de quien lo trabaja”. Como hemos afirmado, el principio de publicidad de la información implica un giro radical a esta visión y obliga a repensar todo el proceso de gestión documental en las organizaciones públicas. En efecto, no se trata sólo de la preservación de los documentos –cuestión que, por lo demás, se está modificando significativamente debido al uso cada vez más generalizado de las tecnologías de la información– sino de una revisión completa del ciclo de vida de un documento y del uso de la información que contiene.

La reforma constitucional recogió esta preocupación. La fracción V del párrafo segundo del artículo 6° establece que los sujetos obligados deben “preservar sus documentos

en archivos administrativos actualizados”. Ello significa, en primer término, el reconocimiento pleno del Constituyente Permanente de que un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información supone la existencia de archivos actualizados y confiables. Pero más allá de lo anterior, conlleva una obligación implícita para que los sujetos obligados documenten sus actividades y mantengan esta información organizada de manera tal que permita su utilización y consulta.

Es importante que reconsideremos la concepción de lo que es un archivo administrativo. En general, los archivos suelen asociarse con sótanos húmedos o habitaciones aisladas en donde se acumulan pilas de documentos que nadie consulta y a donde se envía como “castigo” al personal que resulta problemático o ineficiente. Si bien esta imagen no es gratuita y conserva rasgos de realidad, debe modificarse radicalmente para entender que un archivo es la “memoria” de una organización y que, si está debida-

mente organizado, se multiplican las oportunidades de usar la información de manera útil y eficiente, tanto para facilitar el cumplimiento de las funciones de esa organización, como para la necesaria rendición de cuentas.

Un buen diseño institucional en materia de archivos supone resolver algunos dilemas. El primero se refiere a la necesidad de crear una ley de archivos distinta de la ley de acceso a la información. Conviene reconocer que la materia de archivos tiene una especificidad técnica y un desarrollo conceptual y organizacional muy amplio. Sin embargo, en México es un campo muy descuidado y, de hecho, existen muy pocas personas con la formación y capacitación necesaria para hacer frente a la enorme tarea de organizar los archivos administrativos. Es por ello que las leyes de acceso a la información deben establecer sólo algunos principios generales en la materia, que podrán desarrollarse posteriormente mediante disposiciones reglamentarias, en función

de las capacidades institucionales que se vayan desarrollando. Esto permitiría no sobrerregular una materia en la que resulta necesario invertir urgentemente para superar las deficiencias tanto de infraestructura como de conocimiento técnico.

Una segunda cuestión que resulta crucial es diferenciar entre el archivo histórico y los archivos administrativos de gestión y concentración, pues se trata de materias que, si bien responden a principios similares, tienen lógicas de operación distintas. De manera simplificada, los archivos de gestión son aquellos que organizan los documentos que se utilizan cotidianamente en la operación de los organismos gubernamentales. Una vez que los documentos y expedientes dejan de ser utilizados frecuentemente, pueden pasar a un archivo de concentración, normalmente uno por dependencia, en el cual se conservan por un periodo determinado (normalmente varios años), al término del cual se revisan nueva-

mente. Aquellos que conviene conservar pasan al archivo histórico, mientras que el resto se destruye mediante lo que se denomina técnicamente una baja documental. Resulta claro entonces que cada uno de estos archivos responde a una lógica distinta y los criterios que se utilizan son diferentes. El problema reside en que, en ocasiones, se quieren usar los criterios propios del archivo histórico para la gestión de los documentos administrativos. La gestión documental dentro de las organizaciones administrativas tiene una especificidad que debe tomarse en cuenta, tanto en el momento de regular la materia, como al definir cuáles serán las autoridades responsables de implementarla.

En cuanto a las disposiciones sustantivas, debemos considerar que en materia de archivos existe una serie de normas internacionalmente reconocidas que constituyen la base de la gestión archivística contemporánea³¹, incluso respecto de los documentos electrónicos. Por

ello no es necesario “inventar” nuevos principios o reglas, sino bastaría con seguir aquellos ya bien desarrollados en la práctica internacional y adaptarlos a las posibilidades locales.

UN ARCHIVO ES LA “MEMORIA” DE UNA ORGANIZACIÓN Y QUE, SI ESTÁ DEBIDAMENTE ORGANIZADO, SE MULTIPLICAN LAS OPORTUNIDADES DE USAR LA INFORMACIÓN DE MANERA ÚTIL Y EFICIENTE, TANTO PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE ESA ORGANIZACIÓN, COMO PARA LA NECESARIA RENDICIÓN DE CUENTAS.

De manera muy sintética, la legislación relativa a archivos debería contener los principios de la materia (disponibilidad, eficiencia, localización expedita, integridad y conservación); la obligación de contar con responsables de los archivos de trámite y concentración –por cada sujeto obligado–, quienes serían los encargados de asegurar la debida organización, descripción, localización y conservación de los documentos; la obligación de contar al menos por cada sujeto obligado del cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental y los inventarios documentales (general, transferencia y de baja); la definición de las autoridades responsables de establecer los lineamientos específicos en materia de organización de archivos administrativos, con base en las normas internacionalmente reconocidas, y con al menos los niveles de fondo, sección y serie documental. Finalmente, se debería

establecer la obligación de publicar un índice por serie documental, el cual debería actualizarse al menos trimestralmente³².