

Archivos y transparencia en Chihuahua

Sofía Pérez Martínez*

Agradezco la invitación a participar en este evento académico para festejar los 20 años de la ENAH Chihuahua. Dos son los objetivos de esta presentación: exponer de manera breve los logros y desaciertos que hemos tenido a lo largo de estos 19 años de trabajo e intentar enmarcar el futuro de los archivos en el marco de la vorágine de la transparencia.

A lo largo y ancho de estos años trabajando en el proyecto, hemos tenido la suerte de colaborar con mucha gente que se interesa por los archivos desde diferentes puntos de vista y de quienes hemos aprendido mucho. Los intereses van desde aquéllos con una predilección por lo antiguo y por la historia, pasando por los que ven en los archivos la herramienta indispensable para la investigación documental de sus temas de interés, hasta aquellos que sólo tienen interés en ellos desde el punto de vista político, presupuestal, e incluso de quienes de plano los consideran una amenaza. A todos ellos, muchas gracias.

Para hacer un balance general, el proyecto de archivos ha tenido experiencias exitosas y otras no tanto. Los resultados obtenidos hasta hoy han ido de menos a más en lo que se refiere a los compromisos reales de los municipios, la consolidación de los archivos, la calidad de los catálogos y los trabajos de coordinación entre el Ichicult y el INAH en algunos proyectos particulares, no así en una coordinación estatal en la materia.

Los archivos y la transparencia

La noticia salió en *El Diario de Chihuahua* el 21 de mayo de 2010: "Chihuahua y Chiapas son los estados número uno en transparencia", pues obtuvieron el mayor puntaje (99.8) en el Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF). Según explica la nota, éste es un instrumento estadístico que permite conocer la disponibilidad de la información financiera y fiscal generada por los gobiernos estatales para evaluar no sólo su desempeño en el manejo, administración y ejecución de los recursos públicos, sino también para conocer las acciones realizadas por cada gobierno para transparentar sus recursos.

Así las cosas, la noticia me sorprendió. La primera reacción fue: "¿Qué no está la transparencia en relación directa con los archivos? ¿Cómo puede Chihuahua ser el primer lugar en transparencia si es el único estado en la República que no cuenta con un archivo general ni con un archivo histórico estatal?"

* Centro INAH Chihuahua.

Necesitaba averiguar que pasaba. ¿Cómo se mide la transparencia? ¿Y qué papel juegan los archivos en todo esto?

Tal es el propósito de esta exposición: intentar explicar qué pasa con los archivos, la transparencia, la democracia y el futuro de los archivos.

A partir de la creación del IFAI y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFT), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 junio de 2002, los archivos pasaron de ser “los olvidados de las oficinas públicas”, a los “parientes incómodos, aquellos que saben y dan mucho de qué hablar”.

Si bien la transparencia es una consecuencia lógica y directa de la democracia, no necesariamente los archivos han sido la consecuencia lógica y directa de la transparencia.

Me explico: no existe transparencia sin archivos. Éstos son un elemento imprescindible para conocer la verdad, saber el destino de los recursos financieros en el ejercicio gubernamental y obligar a la rendición de cuentas, indispensables a su vez para probar y comprobar hechos y responsabilidades.

Históricamente, México ha tenido un problema endémico: la falta de atención a los acervos documentales, si bien los esfuerzos se han visto canalizados hacia los archivos históricos, los cuales han sido atendidos más por el interés histórico y académico de los especialistas que por programas gubernamentales, cualquiera que sea su nivel.

Prueba de ello es el propio Archivo General de la Nación (AGN), aún con un gran rezago no sólo presupuestal, sino de clasificación, estructura administrativa y apoyo gubernamental. Hasta la fecha, incluso con el interés de transparencia, debió luchar por sobrevivir y no se le ha apoyado lo necesario para cumplir con su objetivo principal: ser el custodio de la memoria nacional.

Todavía no queda clara la frontera entre las funciones del AGN como custodio y agente normativo en materia de organización y administración de archivos y las funciones de IFAI, a su vez vigilante y garante del acceso a la información pública.

Es de todos sabido que la mayoría de los archivos de trámite, concentración e históricos, sean municipales, estatales o federales, carecen de infraestructura (un local adecuado, mobiliario suficiente y equipo), así como de personal suficiente y capacitado, explosión documental, falta de reglamentación jurídica, carencia de métodos y técnicas para la conservación, clasificación, ordenamiento y difusión de los instrumentos de control y consulta documental.

Antes de la Ley de Transparencia, el acceso a los archivos de concentración y de trámite se restringía y sujetaba

a la buena voluntad del funcionario en turno o a la suerte del investigador. Ahora los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información clara, oportuna, veraz, suficiente y con perspectiva de género. Tales son los atributos de la información pública. Es cierto que al inicio de la vorágine de la transparencia se pensó en reforzar esta ley con la promulgación de otras dos que la complementarían: la Ley Federal de Archivos y la Ley de Datos Personales. Sin embargo, esto no ocurrió de inmediato. La primera de ellas, aprobada por la Cámara de Diputados en marzo de 2009, se encuentra en espera de aprobación en el Senado.¹

En el ámbito estatal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua se publicó en el *Periódico Oficial* número 83 del 15 de octubre de 2005, mediante decreto 278-05, aunque hasta la fecha tampoco tiene una ley estatal de archivos. Existe una propuesta realizada por personas e instituciones convocadas por el Congreso del Estado en 2006, pero guardada en un cajón.

Tanto en la escala estatal como en la federal existe un rezago jurídico en materia de archivos.

La Ley Federal de Transparencia estableció plazos para empezar a transparentar la gestión pública, a saber: un año para poner a disposición del público información sobre:

- La estructura orgánica.
- Las facultades de cada unidad administrativa.
- El directorio de servidores públicos, desde jefe de departamento hacia arriba.
- El sueldo mensual por puesto.
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con los programas operativos.
- Los servicios que prestan.
- Los trámites, requisitos y formatos.
- Información sobre el presupuesto asignado.
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal.
- Las contrataciones celebradas.
- Las licitaciones.
- Los informes.

Y dos años para la organización y funcionamiento de los archivos: “A más tardar el 1º de enero de 2005 las instituciones de la administración pública deberán completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la ‘Guía simple’ ”.

¹ La Ley Federal de Archivos se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en diciembre de 2011.

Para cumplir con lo anterior, el 12 de agosto de 2003 se publicaron los “Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, realizados por el AGN y el IFAI, una herramienta indispensable para la elaboración de los catálogos de disposición documental, previstos para octubre del 2004, con la determinación de que sería reservada y confidencial.

El 20 de febrero de 2004 se emitieron los “Lineamientos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal”, también por parte del AGN-IFAI, donde se establecía un plazo de 30 días para designar al coordinador de archivos de cada dependencia y entidad pública, así como a un responsable del archivo de trámite, un responsable del archivo de concentración y un responsable del archivo histórico. Con estos elementos se elaboraría el “Cuadro de clasificación archivística” de cada dependencia y entidad federativa para octubre de 2004. El AGN, por su parte, emitió el “Instructivo para la elaboración del ‘Cuadro de clasificación archivística’”, el 1 de agosto de 2004, y el “Instructivo para la ‘Guía simple’ de archivos”, entre junio y julio de 2004.

Los otros dos instrumentos que la LFT determinó realizar a más tardar el 1 de enero de 2005, tomando como parteaguas la fecha de publicación de la propia LFT, fueron la “Guía simple”, es decir, la relación de las series documentales recibidas o generadas antes del 12 de junio de 2003, y el inventario general de expedientes, es decir, la relación de expedientes generados a partir de esa misma fecha.

No hay que dejar pasar que uno de los grandes beneficios de la LFT es haber echado a andar la maquinaria de la investigación y actualización en materia de administración y técnicas archivísticas, hasta ahora muy retrasadas o ignoradas. Para realizar estas tareas se requiere personal especializado, capacitado, “que cuente con conocimientos y experiencia archivística”.

Las preguntas obligadas son las siguientes: ¿cuántos archivistas hay en Chihuahua?, ¿cuántas escuelas o instituciones de nivel superior cuentan con esta carrera?

La respuesta no es muy alentadora. La ENAH Chihuahua y la carrera de ciencias de la informática en la Facultad de Filosofía y Letras de la UACH imparten algunas materias sobre archivos. Sólo eso.

A nivel nacional encontré un dato espeluznante: en cuanto a la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA), fundada en 1945, hasta octubre de 2004 sólo habían egresado 701 alumnos, de los cuales nada más 57 se

encontraban titulados. Esto nos da una idea de que aquellos que estamos y trabajamos en la organización de los archivos (y me incluyo) no tenemos la preparación profesional para situarnos a la altura de la demanda y necesidad de los archivos (Flores, 2005).

Dados los tiempos en que están obligados a presentar y el tipo de información incluido, el gobierno del estado ha canalizado sus esfuerzos a desarrollar instrumentos y programas electrónicos mediante portales de transparencia (Infomex), los cuales se actualizan cada tres meses. En efecto, en el portal de transparencia del gobierno del estado encontramos la información actualizada, oportuna y eficiente. Por eso es que se tiene el primer lugar en transparencia.

Sin embargo, las preguntas son las mismas: ¿cómo se puede tener el primer lugar en transparencia si se carece de un archivo general y un archivo histórico?, ¿qué o quién garantiza que la información que aparece en el portal de transparencia existe en los archivos físicos y que la podremos analizar y encontrar con el paso de los años?, ¿cuál es la instancia gubernamental que se hace responsable de la organización, conservación y funcionamiento de los archivos de concentración, de trámite e históricos del estado?

En la realidad, la transparencia se ha convertido en una cuestión virtual. Los archivos son los parientes incómodos y olvidados de las oficinas públicas, y por lo visto no existen intenciones de crear ni de operar un sistema estatal de archivos, ni de contar con un equipo capacitado que garantice la existencia de los expedientes con el paso del tiempo.

Los recursos financieros se destinan a sostener al personal del Ichitaip y al que alimenta los portales de transparencia.

Propuestas para los archivos en el estado

Sabemos que, a pesar de los esfuerzos realizados por diferentes instituciones, personas y proyectos, aún nos hace falta un programa estatal de rescate y organización de archivos en el estado, es decir, un proyecto estatal de archivos integral. Se han dado pasos significativos en la creación de los cuadros técnicos y en la concientización y difusión de la importancia de los archivos históricos como memoria escrita, así como una valiosa fuente de investigación científica y cultural.

Sabemos también que en la operación de este programa se deben congregar los esfuerzos que hasta ahora han sido aislados, pero que han ofrecido resultados.

Sabemos que el gobierno del estado debe ser la instancia obligada a realizar de manera sistemática y permanente esta labor, pues ahí se generan los acervos.

Promulgación de una ley estatal de archivos moderna

Sabemos que es indispensable echar a andar el Sistema Estatal de Archivos con las siguientes funciones:

- Crear y operar el archivo general y el archivo histórico del estado.
- Crear el sistema estatal de documentación, cuyo propósito sea establecer la normatividad y el procedimiento administrativo de los archivos histórico y de concentración del estado y los municipios.
- El sistema estatal de archivos dará operatividad y realidad a la transparencia y rendición de cuentas.
- Crear y administrar programas de rescate y organización de los archivos del estado.
- Crear un banco de información sobre la situación de los archivos históricos en el estado por medio de censos y diagnósticos cada dos años.
- Capacitar a los cuadros técnicos en administración documental, restauración y conservación de papel, encuadernación y paleografía en todo el estado, así como crear la licenciatura en archivística.
- Crear programas de difusión y publicaciones.
- Crear redes interinstitucionales que colaboren en el rescate y organización de archivos en sus diferentes niveles.

Sabemos también cuáles son las tareas más urgentes a realizar en los próximos cinco años:

1. Diagnóstico de la situación de los archivos de trámite, de concentración e históricos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
2. Diagnóstico de la situación de los archivos de trámite, de concentración e históricos de los 67 municipios.
3. Crear un programa de rescate de archivos históricos en el cual participen en forma coordinada tanto instituciones académicas o privadas como el gobierno federal y municipal.
4. Constituir y operar el archivo general estatal, adscrito a la Secretaría de Gobierno del estado de Chihuahua, como el pilar que sostiene la lente de la transparencia.
5. Constituir y operar el archivo histórico del estado de Chihuahua, dependiente del Instituto Chihuahuense de la Cultura.

Tanto el archivo general como el histórico, en el ámbito de su competencia, deberán:

- Establecer políticas de organización, conservación, depuración y uso de los acervos documentales.
- Crear reglamentos, normas, procedimientos y lineamientos para la organización, clasificación, conservación, depuración, uso y destino de los acervos documentales.
- Crear cuadros técnicos en la administración de archivos administrativos e históricos a través de programas de capacitación permanentes.

Todo lo anterior obedece a que los acervos documentales ordenados contribuyen:

- A conocer más y mejor la sociedad que los genera.
- A la mejor toma de decisiones en la administración pública.
- Al análisis cuantitativo y cualitativo de nuestra realidad.
- Al análisis político, social y económico.
- Al análisis orgánico de nuestras instituciones.
- A la evaluación de resultados de la gestión pública y de la transparencia.
- Al control de presupuestos y programas.
- A la investigación histórica.

Sabemos que la recuperación de la memoria histórica escrita, ordenada y al servicio del público es la base para identificar nuestra pertenencia a la sociedad, para la transparencia y para el futuro, y no sólo para el conocimiento y la investigación, sino para el porvenir político y social del estado. Sabemos también que esta retroalimentación la entendemos como el uso social del patrimonio documental e histórico. Sabemos que los archivos organizados, como parte del patrimonio cultural, los pensamos y ubicamos como un factor de desarrollo, como un elemento que genera riqueza cultural.

Además, a partir de 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los archivos han comenzado a tomar una nueva dimensión. Hay que garantizar el acceso a la información y la conservación de los archivos.

Bibliografía

Flores Padilla, Georgina, "Perspectivas de los archivos del gobierno mexicano con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en revista electrónica *Razón y Palabra*, núm. 44, abril-mayo de 2005.