



La construcción de archivos públicos base de la transparencia: los retos de la gestión pública

The construction of public archives as a basis for transparency: the challenges of public administration

Sandra Timal López¹

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (México),
timalsandy@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4654-5095>

Información revisada por pares

Fecha de recepción: Mayo 2023

Fecha de aceptación: Junio 2023

Fecha e publicación en línea: Septiembre 2023

DOI: <https://doi.org/10.29105/vtga9.5-422>

Resumen

El presente artículo enfatizará la importancia que tienen los archivos de las instituciones públicas, así como también explicará que, a partir de la existencia de ellos se tienen bases para la transparencia y, consecuentemente rendir cuentas. La investigación es de tipo documental, en donde se utilizaron referencias clásicas y actuales de los autores más conocidos entre los temas objeto de estudio, retomadas de libros, revistas científicas, indexadas, así como de difusión y divulgación científica. Se empleó el método inductivo, para encausar la relación archivos-transparencia en la gestión pública en México. De igual manera se empleó el método comparado para enfatizar cómo funciona la transparencia de manera directa con los archivos y cómo es que la transparencia se vuelve nula a la falta de estos últimos. Al concluir la investigación se observó que: la transparencia en el ámbito público es analizada como una forma de obligación, que suele desencadenar en una actividad "extra" en las dependencias; sin embargo, se auxilia directamente de la construcción real y no simulada de archivos, pues en ellos se encuentran los datos y la información requerida para solventar toda solicitud de acceso a la información.

Palabras clave: Archivos, Gestión pública, Transparencia
Códigos JEL: A32, H11, M10

Abstract

This article will emphasize the importance of the archives of public institutions, as well as the fact that their existence provides the basis for transparency and, consequently, accountability. The research is of documentary type, where classical and current references of the best known authors were used among the topics under study, taken from books, scientific journals, indexed, as well as scientific dissemination and popularization. The inductive method was used to channel the archives-transparency relationship in public management in Mexico. Likewise, the comparative method was used to emphasize how transparency works directly with archives and how transparency becomes null and void in the absence of the latter. At the conclusion of the research it was observed that: transparency in the public sphere is analyzed as a form of obligation, which usually triggers an "extra" activity in the agencies; however, it is directly aided by the real and not simulated construction of archives, since they contain the data and information required to solve any request for access to information.

Keywords: Archives, Public management, Transparency
Codes JEL: A32, H11, M10

Introducción

La implementación de las TIC'S, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, genera un impacto en la manera en que las dependencias administran su información, misma que es contenida en archivos, tanto físicos como electrónicos, y que independientemente del soporte documental en que se hallen, pueden verse involucrados en un inadecuado tratamiento que, consecuentemente, se volverá blanco de pérdidas, voluntarias o involuntarias, de la información que se produce en las dependencias en comento.

Existe una resistencia frente a la construcción de archivos y repositorios documentales, porque se suele considerar como una actividad “innecesaria”, aunado a que existe una falta de cultura archivística que permita sensibilizar a las personas que fungen como servidoras y servidores públicos, en que la organización, clasificación e integración de expedientes debe ser una tarea que tiene que normalizarse en el quehacer diario de las dependencias, tanto públicas como privadas; empero en las primeras, porque son funcionales a través de recursos de índole pública.

Las dependencias deben construir mecanismos de codificación que permitan identificar de forma sencilla y ordenada sus expedientes, a través de la construcción de Cuadros Generales de Clasificación Archivística y Catálogos de Disposición Documental que permitan realizar el diseño de la estructura bajo la cual se van a identificar los expedientes, para luego dar paso a la construcción de inventarios documentales que faciliten el control de la documentación producida y, de esta manera, se esté en condiciones óptimas de atender las solicitudes de acceso a la información que se reciben a través de las distintas áreas de transparencia de las dependencias y así, contribuir a los ejercicios de rendición de cuentas.

Cuando las dependencias se adaptan a las demandas que la sociedad exige, se perfeccionan las formas en que se les da un tratamiento a los archivos, pero al mismo tiempo se debe asumir tal forma de adaptación de manera responsable, pues no se puede tener una completa confianza en los criterios de “conservación” de archivos de índole electrónica o digital, pues siempre se tendrá que ser apegado a la legislación en materia de archivos, que concientice (y no que intimide) en las consecuencias legales en las que una persona que funja como servidora o servidor público puede incurrir si se ve involucrado en tal supuesto.

Método

Para llevar a cabo el proceso experimental en torno a la hipótesis “los archivos de las dependencias son la base de la transparencia y una herramienta que coadyuva a la rendición de cuentas”, se hizo una investigación de tipo documental en el estado de Puebla, a través de un seguimiento documental

que permitió conocer cuántas dependencias están trabajando en coordinación con la Ley General de Archivos, de aplicación y observancia para todo el país.

Para recabar tales datos, se recurrió a capacitaciones presenciales al Archivo General del Estado de Puebla, así como también se visitó el portal de registro de archivos del Archivo General de la Nación. De las capacitaciones se rescata el dato de que en Puebla existen, aproximadamente, trescientos sesenta y siete sujetos obligados, y dentro del proceso de registro en el portal, se obtuvo el dato de que, en noviembre de dos mil veintidós, aproximadamente setenta y ocho sujetos obligados (en todo el estado de Puebla) se habían dado a la tarea de trabajar al interior de sus dependencias en la implementación de un Sistema Institucional de Archivos.

La cifra anterior es alarmante, pues la Ley General de Archivos fue publicada en junio de 2018, entró en vigor el 15 de junio de 2019, y su artículo cuarto transitorio estableció que: “Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.” (Ley General de Archivos, 2018, p. 38), lo que quiere decir que para el 15 de junio de 2020 todas las entidades federativas del país debían adecuar sus leyes locales en apego a lo estipulado en la Ley General en la materia, pero eso no sucedió, y, además, los sujetos obligados, tampoco le dieron el rango de importancia y aplicación a una ley de carácter general.

Participantes

Para el desarrollo de la presente investigación, la única autora del presente artículo, ejecutó la investigación y, asistió a la capacitación con diferentes servidoras y servidores públicos del Archivo General del Estado, de Puebla, así como de quienes apoyan en el seguimiento de registro del Archivo General de la Nación.

Técnica e Instrumento

Se llevó a cabo un registro de datos, del número de sujetos obligados en Puebla, así como del número de instituciones que se dieron a la tarea de dar cumplimiento a la puesta en marcha de un Sistema Institucional de Archivos, al interior de sus dependencias, con base en lo estipulado en la Ley General de Archivos.

Como parte de la protección de los datos personales de los sujetos obligados, así como de quienes los coordinan, se optó por no hacer públicos los nombres de las dependencias cumplidas e incumplidas, pues el objetivo del presente artículo está enfocado en demostrar la relación de los archivos con la transparencia, así como también demostrar que son una herramienta que dota de elementos de utilidad a la rendición de cuentas, sin que con ello se afirme que los archivos suplan a una u otra actividad, y el hecho de publicar los nombres no coadyuva al objetivo pretendido en esta

investigación.

De igual forma, se omitirán los datos personales de quienes colaboraron con asesorías y proporcionar datos duros a esta investigación, porque así lo solicitaron y los fines de sus colaboraciones fueron estrictamente de investigación, razón por la cual no se desvirtuará el sentido de sus valiosas aportaciones.

Procedimiento

Para entender ¿Cómo se pretende gestionar la información en las diferentes dependencias de Puebla?, se buscaron los elementos comunes que hay en ellas, los cuales pretenden homogeneizar las distintas formas de organización y clasificación de la documentación, independientemente del tipo o esencia de las actividades que lleven a cabo.

Dicho lo anterior, se procedió a la consulta de las secciones y series comunes que se tienen en Puebla, mismas que son coordinadas a través del Archivo General del Estado, pues las mismas tienen el objetivo de homologar la forma en que los diferentes sujetos obligados construyen sus archivos, y se encontró lo siguiente:

Figura 1. *De las secciones y series comunes en el estado de Puebla*

CÓDIGOS				FUNCIONES COMUNES	VALORES DOCUMENTALES			PLAZO DE CONSERVACIÓN			
SECCIÓN	SUB-SECCIÓN	SERIES	SUB-SERIES		ADMINISTRATIVO	CONTABLE/FISCAL	LEGAL	ARCHIVO DE TRAMITE	ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN	BAJA DOCUMENTAL	ARCHIVO HISTÓRICO
1C				Legislación							
2C				Asuntos Jurídicos							
3C				Programación Organización y Presupuestación							
4C				Recursos Humanos							
5C				Recursos Financieros							
6C				Recursos Materiales y obra pública							
7C				Servicios Generales							
8C				Tecnologías y Servicios de la Información							
9C				Comunicación Social							
10C				Control de Auditoría de Actividades Públicas							
11C				Programación, Información, Evaluación y Políticas							
12C				Transparencia y Acceso a la Información							
13C				Administración de archivos							
1C				Legislación							
		IC.0.1		Disposiciones en materia de legislación			P	2 años	5 años		ü
		IC.0.2		Planes, programas y proyectos en materia de legislación			ü	2 años	5 años		ü
		IC.0.3		Leyes			ü	2 años	5 años		ü
		IC.0.4		Códigos			ü	2 años	5 años		ü
		IC.0.5		Convenios y tratados nacionales e internacionales			ü	2 años	5 años		ü
		IC.0.6		Decretos			ü	2 años	5 años		ü
		IC.0.7		Reglamentos			ü	2 años	5 años		ü

Fuente: Elaboración propia con base en asesorías tomadas en el Archivo General del Estado de Puebla

Las trece secciones mostradas en la figura uno, señaladas desde la codificación 1C, hasta la 13C, son las que se implementan en el estado de Puebla con el objetivo de homologar criterios de organización y clasificación de archivos. Las secciones son la primera de las categorías con las que se cuenta para integrar los instrumentos archivísticos.

Después de las secciones, se tienen las subsecciones, que son una división de las primeras, y que en el caso del estado que nos ocupa, no existen. Inmediatamente después se tiene a la siguiente categoría, “las series documentales”, las cuales van colocando de manera mucho más detallada la jerarquía bajo la cual se va a poder etiquetar y clasificar la documentación producida.

Después de las series, se tiene una siguiente categoría, la de “subseries documentales” las cuales son una división de las series, que permiten contener en ellas documentos mucho más específicos que los descritos en la serie documental. Cada una de las categorías en mención se alimenta de expedientes, los cuales podrán dividirse en legajos, dada la cantidad de documentos contenidos en ellos.

Cada serie y subserie documental tendrá valores documentales primarios asignados, los cuales podrán ser:

- Legales
- Administrativos
- Fiscal/contable

De igual forma tendrán una vigencia documental, cuyo dato es sugerido, pero ya no obligatorio, porque deberá atender a las necesidades propias de cada sujeto obligado, así como también tendrán un destino de los documentos que contienen:

1. El archivo histórico
2. La baja documental

Sin lugar a duda, la puesta en marcha del Sistema Institucional de Archivos, ha permitido organizar archivos de forma tal que el proceso de gestión documental sea eficaz y eficiente, de tal forma que, una vez que se logre implementar en todos los documentos producidos por un sujeto obligado, garantice el derecho de acceso a la información del que gozan las personas solicitantes.

Fue común y muy latente la actitud de percibir la actividad de construcción de archivos como una tarea adicional a las actividades cotidianas que tienen que realizar las y los servidores públicos, pero también fue posible percatarse que: aquellos sujetos obligados que se dieron a la tarea de implementar sus respectivos instrumentos archivísticos, fueron mucho más eficientes en la elaboración de respuestas reales, frente a las solicitudes de acceso a la información.

También se pudo observar que: la implementación de áreas que coadyuven a la construcción de archivos no es una tarea que únicamente dependa de la voluntad de implementar o no, áreas

coordinadoras de archivo, sino que está estrechamente vinculada a las partidas económicas que permitan dotar de recursos humanos y materiales que permitan materializar archivos institucionales en los que la gestión documental sea una realidad objetiva.

Resultados

- Se observó que las instituciones que implementaron sus respectivos Cuadros Generales de Clasificación Archivística y sus Catálogos de Disposición Documental presentan ventajas frente a quienes no los incluyeron en sus actividades, entre las cuales se encuentran:
- Mayor eficacia en la construcción de respuestas frente a las solicitudes de acceso a la información.
- Mejor eficiencia en la entrega de respuestas de solicitud de acceso.
- Facilitan la alimentación de los formatos en la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Controlan mejor el flujo de su documentación

La importancia de la implementación de instrumentos archivísticos con la transparencia

La transparencia es una obligación que simplemente debe ser cumplida por todos los sujetos obligados en las dependencias públicas, bajo la premisa de que trabajan con dinero público y, justo en función de ello, es que se ven obligados a mostrarse como “una vitrina” que permita conocer su contenido. Aquel sujeto obligado que tenga el control de sus recursos humanos, financieros y materiales no debería presentar ningún problema en ejecutar sus actividades de transparencia.

Tabla 1. *La existencia de transparencia a partir de archivos institucionales*

	Con archivos institucionales	Sin archivos institucionales
¿Cómo responder una solicitud de acceso a la información pública?	Con base en los archivos existe la posibilidad de dar respuesta verdadera a las solicitudes de acceso a la información.	No hay base alguna para la formulación de una respuesta con apego a la realidad institucional.
¿Cómo dar certeza de datos proporcionados por un sujeto obligado en una solicitud de acceso a la información?	Con base en archivos reales y no simulados, el sujeto obligado no asume responsabilidad alguna sobre el contenido de archivos contruidos en gestiones ajenas al encargado/a en turno, dando así certeza de que lo que muestra es lo que obra en su archivo institucional.	No hay certeza jurídica alguna para atender una solicitud de acceso porque no hay base alguna a partir de la cual se pueda construir una respuesta.
¿Existe un apego a la legalidad al responder una solicitud de acceso a la información?	Sí existe completo apego a la legalidad, porque el sujeto obligado cumple con mostrar la información requerida.	No hay apego a la legalidad, porque independientemente de que el sujeto obligado dé una respuesta que retarde el proceso de atención a la solicitud de acceso, la realidad es que no tendrá base alguna para dar una respuesta real.

Sin embargo, aquellos sujetos obligados que no cumplen cabalmente con sus actividades, son aquellos que temen llevar a cabo ejercicios de transparencia reales, y suelen caer en mecanismos que

ocultan información, traduciendo tal hecho en el escenario de la opacidad. Lo cierto es que, en ambos contextos se requiere, obligadamente, de la existencia de archivos que permitan transparentar el ejercicio de las actividades y funciones que se realizan en las dependencias públicas, al respecto de ello, se presenta la tabla 1.

¿Conservar todo o nada?

La cultura de construcción de archivos permitirá y facilitará los trabajos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones, sino se construyen archivos reales, no se tendrán los elementos mínimos para la construcción de respuestas verdaderas que atiendan a las solicitudes de acceso a la información.

Es por lo anterior, que se está en posibilidad de afirmar que los archivos documentales son la base de las condiciones transparentes de las instituciones, independientemente de que sean públicas o privadas. Ahora bien, no se trata de almacenar documentos y formar expedientes de forma aleatoria, sino que se trata de estructurar archivos que sí contengan la información que permita dar respuesta a una solicitud planteada.

Existen dos extremos en los criterios de integración de expedientes, el primero de ellos lleva a guardar todos los documentos porque se considera que todos son importantes, además de que podrían ser requeridos en cualquier momento. El segundo de ellos es el que consiste en deshacerse de los expedientes una vez que estos han cumplido con su función. Si bien es cierto que no se trata de guardar todo y acumular documentación doble o innecesaria, también es cierto que deben guardarse documentos que, aún después de haber cumplido con su función, permanezcan en los archivos de trámite y concentración, y una vez cumplido dicho ciclo, entonces transiten a dos destinos: la baja documental o el archivo histórico.

No se trata de transitar expedientes de un archivo a otro, sino que se tienen que respetar los plazos de conservación, de un archivo de trámite, a un archivo de concentración. La pregunta es ¿Cuánto tiempo deben permanecer los archivos en uno y en otro archivo? Para dar respuesta a tal interrogante es necesario agotar primero a qué se refiere un archivo y otro.

Es importante hacer mención de que, si se decide la conservación de los archivos, se estará construyendo un archivo histórico, el cual es definido en la legislación española como aquellas:

“Instituciones responsables de la custodia, conservación y tratamiento de los fondos pertenecientes al patrimonio histórico documental (sic), que sean reflejo de la trayectoria de la administración a lo largo de la historia, o en todo caso, resulten altamente significativos por su valor histórico, su singular importancia o su proyección internacional.” (Real Decreto 1708, 2011).

Para saber qué es lo más conveniente al interior de una dependencia, es decir, para dar respuesta a la pregunta de este apartado ¿Conservar todo o nada? Es importante conocer el ciclo vital que debe o debería seguir un documento. En ese orden de ideas, se debe partir del conocimiento de tal ciclo, con el objetivo de que se logre sensibilizar al personal en torno al camino que deben seguir los expedientes en la vida activa, semiactiva, así como en el destino que podrían alcanzar una vez que hayan pasado por dicho ciclo.

Figura 2. Del ciclo vital de los documentos de archivo



Fuente: (Gobierno del Estado de México, 2022, p. 9)

Con base en lo presentado en la imagen, se puede deducir que los expedientes tienen que pasar por todas las etapas del ciclo, no es válido omitir fases, ni tampoco “saltarse” algunas de las mismas fases en comento, porque no se tendría el adecuado tratamiento de los documentos. Asimismo, es posible percatarse de que cada una de las fases por las que transita un documento, están relacionadas con la frecuencia de la consulta de los expedientes, resultando así tres fases:

1. Fase activa: Cuando los expedientes están en una constante consulta, conformando así los archivos de trámite.
2. Fase semiactiva: Cuando los expedientes ya no se consultan de manera constante, pero aún sigue siendo necesaria su consulta, dadas las necesidades de una determinada dependencia.

3. Fase inactiva: Cuando los expedientes, definitivamente, ya no tienen la necesidad de ser consultados de manera constante ni esporádica, es decir, ya han cumplido con la función principal para la que fueron creados; razón por la que están en condiciones de transitar al archivo histórico, donde se van a conservar para siempre.

Es importante enfatizar en que el material que se resguarde en el archivo histórico tendrá la posibilidad de volverse de consulta permanente y para todo el público, razón por la que debe darse un adecuado tratamiento a los documentos contenidos en dicho archivo, pues no se deben vulnerar ni el derecho a la protección de datos personales, ni el derecho de acceso a la información pública.

En el ciclo vital del documento está la respuesta a la temporalidad que deberían guardar los archivos, en cada una de sus fases. No existe una regla inquebrantable que diga que todos los expedientes deberían estar dos, tres o cuatro años en archivo de trámite, o cinco, siete, nueve o diez años en un archivo de concentración, pero tal supuesto es determinado a partir la experiencia de quienes se encargan de producir los documentos y organizar los expedientes de una dependencia, y justo es aquí cuando entran en funciones las actividades de los denominados “Grupos Interdisciplinarios” de las instituciones.

El Grupo Interdisciplinario es una figura que contempla la Ley General de Archivos, y dada la aplicación de dicho ordenamiento a nivel nacional, es un conjunto de personas que tiene las siguientes atribuciones:

“Artículo 52. Son actividades del Grupo Interdisciplinario, las siguientes: I. Formular opiniones, referencias técnicas sobre valores documentales, pautas de comportamiento y recomendaciones sobre la disposición documental de las series documentales; II. Considerar, en la formulación de referencias técnicas para la determinación de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental de las series, la planeación estratégica y normatividad.” (Ley General de Archivos, 2023, p. 19)

Las anteriores no son las únicas atribuciones que tiene el Grupo Interdisciplinario, pero sí son las más sustanciales, porque sobre ellas versa la decisión de la temporalidad que deberán mantener los expedientes en un archivo o en otro. La pericia que caracterice a los miembros del Grupo Interdisciplinario será la base para la determinación de la temporalidad en uno u otro archivo, es decir, en un archivo de trámite o de concentración.

La valoración documental está estrechamente relacionada con el plazo de conservación, el cual es “el periodo de guarda de la documentación en los archivos de trámite y concentración, que consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el término precautorio y periodo de reserva que se establezcan de conformidad con la normatividad aplicable.”

Una constante en el trabajo de valoración documental está ligada al hecho de que no existen

formaciones precisas que permitan establecer criterios homogéneos para determinar si un documento debe prevalecer para siempre o puede irse a la baja documental. Es común pensar que un archivo “antiguo” (catalogado así por el tiempo que ha transcurrido desde su creación) debe destruirse o destinarse a la conservación para siempre; pero el criterio de gestión documental no va encaminado al número de años que un archivo tiene de existencia, sino que debería enfocarse en la importancia y trascendencia que el documento tenga para conocer la razón de ser de una institución.

El destino de los documentos es otra de las decisiones que más impacto genera el proceso del ciclo vital del documento, pues ya se ha dicho que se tienen dos destinos: la baja documental o el archivo histórico, por lo que una mala decisión puede hacer caer en un grave error al momento en que no exista la posibilidad de revertir la decisión tomada, es decir, si los expedientes de una determinada serie documental son destinados a la baja documental, tal determinación implicará que los expedientes irán a la destrucción, por lo que una vez que se hayan destruido, no existirá manera alguna de poder restituirlos al destino del archivo histórico.

De ahí la imperiosa necesidad de que el Grupo Interdisciplinario trabaje en forma consensada y comprometida con la construcción de archivos que permitan el acceso a la información y que haya certeza de que aquellos expedientes que se destinen a la baja documental han cumplido con la función para la que fueron creados, y no se tome la inadecuada decisión de destruirlos sin sustento alguno.

Resulta pertinente mencionar que en el artículo 121 de la Ley General de Archivos, se tienen establecidas sanciones corporales y pecuniarias, que van “(...) de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que: I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley.” (Ley General de Archivos, 2018, p. 37). Definitivamente la construcción de archivos no se trata de una medida que difunda miedo, pero sí que sea la creadora de responsabilidades, pues muchas veces se destruyen archivos para borrar toda evidencia posible en el marco de una determinada gestión, tanto en dependencias públicas como privadas, dando apertura así a las múltiples aristas de la corrupción.

Lo expuesto forma parte de lo que se denomina “gestión documental”, misma que para su funcionamiento requiere de la previa capacitación de personal en materia de archivos, para que conozcan la importancia que tiene la conservación de documentos en las instituciones, así como también se necesita de la construcción de una cultura que abone a la sensibilización de no destruir por destruir, pero tampoco archivar sin sentido alguno. Al respecto de la conceptualización de la gestión documental se tiene:

“Es el conjunto de procesos que se enfocan en la revisión, almacenamiento y recuperación de

los documentos y de la información de importancia que se manejan al interior de una empresa o dependencia (sic). Esto se lleva a cabo por medio de la aplicación de normas técnicas que se caracterizan por su practicidad al momento de llevar a cabo la administración de los archivos físicos y electrónicos.” (ATS Gestión Documental, 2022).

La gestión documental y las personas que se encargan de coordinarla tienen un abanico de oportunidades, que van desde la creación de sus propias reglas de operación, hasta el diseño de los instrumentos archivísticos que se adecuen a las necesidades reales del flujo de los documentos.

Los archivos de trámite

La primera de las fases por las que transita un expediente es el archivo de trámite, el cual puede conceptualizarse como: “El que está integrado por documentos de archivo cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados.” (Ley de Archivos y Administración de Documentos del Estado de México y Municipios, 2022).

Los archivos de trámite están en constante consulta, dada la necesidad de atender las actividades que día con día se solicitan en las dependencias, y dado que su consulta es constante, es que se tiene la necesidad de mantenerlos en lugares que estén al alcance de las y los servidores públicos.

Desde el momento de su apertura, en los expedientes debe evitarse la mutilación de los documentos que los alimentan, así como también debe evitarse el uso de materiales metálicos y plásticos que dañen la información. Se observó, que aquellas personas que desde un inicio construyen archivos bajo reglas específicas de cuidado, evitan un doble o triple de trabajo al momento de transitar su material hacia archivos de concentración o históricos.

“El archivo de trámite es considerado el lugar en el que se mantiene debidamente organizada la documentación generada por cada unidad administrativa de una entidad pública y al mismo tiempo es consultada por éstas. Es la unidad responsable de la organización, resguardo y control de la documentación, por lo que se constituye en la principal fuente de información a partir de la cual se toman las decisiones para la resolución y el despacho de los asuntos encomendados a las entidades públicas.” (Gobierno del Estado de México, 2022, p. 4)

La gestión documental de los archivos de trámite, es la base para la construcción del resto de los archivos, a saber: el archivo de concentración, y los destinos de los expedientes, como los son: el archivo histórico o la baja documental. Para lo anterior es necesario contar con un sistema de control de ingresos y salidas de los diferentes documentos que se tienen en los archivos de una dependencia.

La pregunta es ¿Cuánto tiempo deberían permanecer los expedientes en el archivo de trámite?, y la respuesta es que, para el caso de los estudios realizados en el caso de los archivos de sujetos

obligados de Puebla, hay una constante que son dos años, porque son los que contienen aquellos documentos que con mayor frecuencia se consultan.

Además de la periodicidad con la que se requieren los archivos que están en trámite, también es cierto que el factor de “espacio” y recursos materiales con los que se cuentan en las dependencias, impactan en la decisión de transferir archivos, pues de esa forma liberan espacios que ahora deberán ser ocupados por los nuevos expedientes que sus actividades cotidianas demandan.

Los archivos de concentración

Estos archivos se alimentan con los expedientes que se reciben de los archivos de trámite, aportando así al ciclo vital de los documentos. Para ser recibidos en tal repositorio, los expedientes deben contar con las condiciones óptimas, de tal forma que se organice y clasifiquen los mismos con base en codificaciones que faciliten el trabajo de las áreas en los momentos que así lo demanden las necesidades en materia de transparencia.

Uno de los problemas que se observó durante el análisis de los comportamientos que predominan de parte de quienes forman tales archivos, es que se pretende una descarga de responsabilidades en los titulares de archivo de concentración, haciendo pasar por desapercibido al verdadero origen que les dio vida a los expedientes. En ese sentido, los sujetos obligados están conformados por un todo, del que ciertamente hay un titular, pero también es cierto que existen figuras de corresponsabilidad.

Se necesita optimizar procesos de gestión documental en temas de circulación de los expedientes, pues la gestión documental que hoy ocupa la mayoría de las dependencias es de tipo manual, situación que genera un exceso de papel y que dificulta las condiciones de integración de los repositorios institucionales. Para dar tal paso, de la construcción de archivos físicos a archivos electrónicos, es necesario contar con los recursos económicos y humanos que permitan llevar a cabo tal proceso.

Debe trabajarse sobre la cultura de una dinámica que use menos papel y priorice los documentos electrónicos, optar por los mecanismos que permitan hacer un uso de las Tecnologías de la Información de tal suerte que:

1. Se agilicen los procesos de gestión documental.
2. Se tenga el orden de los documentos producidos.
3. El área generadora de los documentos sea la responsable de atender el tratamiento de sus documentos.
4. Se evite el fotocopiado de expedientes.
5. Se nulifique el uso de copias de conocimiento.

Los puntos 4 y 5 de la lista son los más difíciles de erradicar en las dependencias, pues existe una actitud de aseguramiento de las personas de contar con un respaldo que les permita garantizar que sus documentos no se van a perder, de igual forma hay un temor generalizado a “guardar” un duplicado o triplicado de la documentación en la que tienen una intervención, por mínima que sea.

Un ejemplo claro de ello es el que se presenta cuando las personas de una dependencia solicitan viáticos a las áreas administrativas o de recursos materiales y/o financieros de sus instituciones, y en ese ejercicio, se ven en la necesidad de entregar sus comprobaciones originales al área que les proporciona los recursos, porque ellos las requieren para efecto de atender todas las peticiones que les hacen en una auditoría; sin embargo, los solicitantes tienen una idea generalizada y difícil de erradicar que implica guardar una copia “por si se extravía” su material.

Lo que realmente hay detrás de tales actitudes es el temor de ser requeridos para aclarar el manejo o destino de los recursos que les fueron otorgados y, al final del proceso de comprobación, quedarse sin herramientas para defenderse en caso de que exista un señalamiento en su contra. Básicamente se tiene que: es mucho más fuerte el temor a ser requerido, que la exigencia de no generar duplicados innecesarios al interior de los archivos institucionales. En ese sentido, trabajar en la construcción de una cultura que erradique tales prácticas, será una tarea difícil, pues toda persona que labora en el contexto de la administración pública es sujeta de rendir cuentas, y frente a tal obligación es “normal” que actúe en tal sentido.

Como se puede deducir del análisis planteado, tanto de la existencia de los archivos de trámite como de los de concentración, es necesario, por el ciclo vital que debe seguir un documento, que los archivos transiten de uno a otro repositorio, para después dirigirlos a su destino final, la baja documental o el archivo histórico.

La rendición de cuentas: los conceptos a su alrededor

Explicado el camino que debe llevar un documento, se retoma la idea de que la construcción de archivos es la base de la transparencia, misma que a la vez abre las puertas a la rendición de cuentas, la cual implica “(...) la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia” (Delmer, 1999, p. 298).

Las instituciones que rinden cuentas se vuelven transparentes, y serlo es una cualidad que permite excluirlos del camino de la corrupción y la opacidad. Todos son elementos entrelazados, pero ninguno sustituye al otro, así como tampoco la existencia de uno implica la existencia de otro.

“La opacidad de la información se debe entender como una práctica social que trasciende lo financiero, por ello se tienen que incorporar en su análisis la regulación de las relaciones

sociales, las instituciones y el poder, ya que en es en este marco en el que se genera la opacidad en la medida en que promueven prácticas de ocultamiento de información, maquillaje de cifras o contabilidad creativa para beneficiar a unos grupos en detrimento de otros.”

La falta de construcción de archivos apertura el camino de la opacidad, pues ¿Cómo podrían construirse respuestas reales frente a solicitudes de acceso a la información que no tengan un soporte?, es impensable inventar información con el objetivo de dar cumplimiento a una petición, y mucho más impensable resulta el hecho de no existan elementos mínimos (archivos) para el trabajo cotidiano de las dependencias.

Ahora bien, en el entendido de que la falta de archivos conduce a la opacidad, también es cierto que esta última apertura el camino hacia la corrupción, un mal latente en las gestiones de distintas instituciones y dependencias, que no necesariamente está relacionado con una malversación de fondos, sino que también trastoca una inoperancia de los recursos humanos en las cotidianidades laborales, al respecto es pertinente citar que: “Los efectos de la corrupción tienen un gran alcance: pueden socavar la estabilidad política, social y económica, y en última instancia, amenazar la seguridad de la sociedad en su conjunto.” (Interpol, 2022)

Sergio López Ayllón, afirma que la transparencia no es igual a rendición de cuentas, puesto que no siempre la transparencia conduce a esta última. Dicha afirmación la sustenta bajo el argumento de que la rendición de cuentas es un acto de obligación que, desde luego, no está sujeto a la decisión de un sujeto obligado, pues simplemente tiene que dar cumplimiento a la obligación que se le encomienda cuando asume un cargo.

“La rendición de cuentas es una obligación de las autoridades en los regímenes democráticos. Supone una relación entre dos actores, en los que el primero debe informar, explicar y justificar su conducta ante el segundo, y éste debe deliberar, evaluar y, en su caso, sancionar la conducta del primero, pues cuenta con los instrumentos para hacerlo.” (López, 2010, p. 3)

La ausencia de archivos, la falta de transparencia, la carencia de rendición de cuentas, simplemente son prácticas anti éticas, y a propósito de ello es pertinente citar que: “Las pruebas de comportamientos deshonestos se han evidenciado en ENRON, British Petroleum, la crisis financiera de 2008 y el papel de los diversos actores relacionados o el asunto de OHL. Casos en los que quedó de pleno manifiesto la ineficacia de los poderes públicos para controlar a otros actores. Estas expresiones en gran parte dieron cuenta de un déficit de responsabilización y rendición de cuentas” (Kliksberg, 2011)

“Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y

aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial. Ciertamente hay mecanismos adicionales, algunos de ellos informales y no escritos, para que los gobernantes rindan cuentas, pero los apenas enunciados constituyen los más importantes y representativos en México.” (Ugalde, s/f, p. 12) Básicamente para que las comparecencias a las que hace alusión la cita puedan ejecutarse, es necesario que los participantes estén dotados de las herramientas mínimas que permitan construir argumentos y respuestas sólidas y reales que den pauta a la entrega de informes y lograr así ejercicios de rendición de cuentas apegados a la realidad.

Como botón de muestra: El papel de la declaración patrimonial

Uno de los documentos que se suele ser de índole común en las diferentes dependencias públicas es el que tiene que ver con las declaraciones patrimoniales que, tanto servidores/as y funcionarias/os públicos tienen que presentar al inicio, durante o al final del ejercicio de alguno de sus cargos. Suelen existir distintas formas de presentar la misma, las comunes, tiene que ver con el uso de papel, pero también existen dependencias que han transitado al uso de medios electrónicos para su presentación.

“La Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses es el instrumento que sirve al Órgano Interno de Control (sic), para evaluar en forma periódica la evolución patrimonial del Servidor Público.” (Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, 2021)

Las Declaraciones Patrimoniales son ejemplo de los documentos que obran en la mayoría, sino es que, en todos los archivos de las dependencias, puesto que, con el objetivo de conocer el patrimonio de las y los servidores públicos, las personas tienen que dar cuenta de los bienes muebles e inmuebles que tienen a su nombre antes de asumir un cargo, durante el tiempo que permanezcan en su encargo y, al finalizar el mismo.

Además, es importante señalar que: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como parte del sistema anticorrupción, incluyó, como obligación, la Declaración de Intereses junto con la Patrimonial; esta tiene como finalidad garantizar las observancias a los principios de debida gestión de los asuntos y bienes públicos, con equidad, legalidad, responsabilidad e igualdad ante la ley.” (Ibidem)

En ese orden de ideas, las hojas físicas que antes se usaban para presentar Declaraciones Patrimoniales, hoy se han vuelto herramientas electrónicas que permiten ejecutar el mismo ejercicio, pero sin el uso de papel; y al final se sigue dando cumplimiento al objeto de rendir las declaraciones. Es por ello que este tipo de ejercicios lo que permiten es demostrar que se puede transitar de la construcción de archivos físicos a electrónicos, siempre y cuando existan las condiciones necesarias

para su transición.

Independientemente del soporte documental que se tenga de los archivos, sea físico o electrónico, deberá tenerse un especial cuidado en el tratamiento de los datos personales y sensibles que se manejen en ellos, específicamente en los expedientes que se llenan de forma electrónica, pues en ellos es más común que se presenten omisiones que deriven en el filtrado de datos que pongan en peligro a las personas de quienes se llegue a vulnerar o violentar su identidad, privacidad, o de sus dependientes económicos, puesto que estos últimos son los que suelen ser mencionados en las declaraciones patrimoniales.

No debe perderse de vista que el respeto al derecho de protección de datos personales debe garantizarse tanto a los directamente involucrados, como también debe otorgarse tal garantía para quienes aparecen nombrados o relacionados con la o el directamente involucrado.

Conclusiones

La gestión documental ha existido, desde que operan las dependencias tanto públicas como privadas, y se ha implementado de las distintas maneras en que a los sujetos obligados les ha sido funcional. La gran diferencia que hoy se tiene es que hay un antes y un después de la ley General de Archivos. Hoy la gestión documental tiene que ser una realidad, es decir, no es opcional su inclusión, toda vez que a través de ella se fortalecen las bases de la transparencia.

Los archivos construidos y las actividades de transparencia a las que deben dar cumplimiento los sujetos obligados no son elementos aislados, al contrario, guardan una estrecha relación, pero también debe hacerse hincapié en que la existencia de uno no sustituye al otro. El hecho de tener o de construir archivos institucionales reales no es garantía de que una dependencia es transparente, pero sí facilita algunos de sus procedimientos.

La construcción de una cultura archivística es una tarea relativamente nueva, pues ya se ha hecho mención que la ley que la rige, data del año 2018, pero es importante no frenar ni retardar su implementación, pues, aunque los archivos siempre han existido, esta vez tienen que trabajarse de una forma que implique un apego a la legalidad y no a los criterios de discrecionalidad de las diferentes personas que dirigen a los sujetos obligados.

La implementación de archivos electrónicos será una tarea a largo plazo, pues la construcción de archivos físicos está en construcción, por lo que sus trabajos están en un proceso de inicio. No se dice que sea imposible construirlos, pero sí se afirma que, para transitar a la gestión documental con archivos electrónicos, es necesario construir una cultura archivística que permita la sensibilización de las personas en torno a la construcción de archivos físicos.

La organización de expedientes en repositorios institucionales requiere forzosamente de la

construcción de instrumentos como los Cuadros Generales de Clasificación Archivística y los Catálogos de Disposición Documental, en donde se sienten las bases de las codificaciones que deberán utilizar para identificar su documentación producida y así lograr un camino de gestión documental que facilite las formas de trabajo de las dependencias, independientemente de que el origen de sus recursos sea público o privado.

Referencias

- ATS Gestión Documental (2022). “La importancia de la gestión documental”. <https://atsgestion.net/gestion-documental/>
- Delmer D. Dunn (1999) “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gobierno del Estado de México (2022). “El archivo de trámite. Gestión de la documentación activa”, Estado de México, Decisiones firmes, resultados fuertes. https://agemex.edomex.gob.mx/Documento/Visualizar/publicaciones-webinars/el_archivo_de_tramite.pdf
- Interpol (2022). “La corrupción puede afectarle a usted, a la economía, a las empresas y a naciones enteras. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion>
- Kliksberg, B. (2011), “Un examen de las relaciones entre ética y economía”, en BBVA, Valores y Ética para el siglo XXI, BBVA, España. <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/un-examen-de-lasrelaciones-entre-etica-y-economia/>.
- Ley de Archivos y Administración de Documentos del Estado de México y Municipios. (2022), Gobierno del Estado de México.
- Ley General de Archivos (2023), *Nueva Ley General de Archivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018. Última reforma publicada el 19 de enero de 2023.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- López, S. (2010), “La opacidad de la transparencia”, en IAIP Oaxaca. http://iaipoaxaca.org.mx/iaip/descargas/acceso_informacion/biblioteca/TRANSPARENCIA=SERGIO%20LOPEZ%20AYLLON.pdf
- Real Decreto 1708 (2011). *Decreto por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.* <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-18541#:~:text=Art%C3%ADculo%2012.&text=Son%20archivos%20hist%C3%B3ricos%20os%20de,la%20Administraci%C3%B3n%20General%20del%20Estado.>
- Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, “Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses”. <https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas-periodisticas/509-declaracion-patrimonial-intereses.html>
- Ugalde, Luis Carlos. (s.f). “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales”, serie “Cultura de la Rendición de cuentas 4”, Auditoría Superior de la Federación.