

Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)MARIANA MORANCHEL POCATERRA¹DOI:<https://doi.org/10.20983/reij.2023.1.6>

EL PAPEL DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS COMO MECANISMO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

The role of public archives as a mechanism for acces to public information in Mexico

FECHA DE RECEPCIÓN: 10 de diciembre 2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 23 de marzo 2023

RESUMEN

El propósito de este artículo es resaltar la importancia de contar con un sistema que permita el acceso a la información pública, lo cual conlleva a la transparencia de las acciones de los poderes públicos como medio de control. También se reflexiona sobre la necesidad urgente de una gestión adecuada de la información que promueva y garantice el derecho de acceso, la rendición de cuentas y la transparencia, con el fin de erradicar la corrupción. Después de realizar una investigación exhaustiva, se concluyó que a tres años de la promulgación de la Ley General de Archivos en México, uno de los mayores desafíos en cuanto a la organización documental es lograr que el acceso a la información sea posible en todo momento. Para lograr esto, es necesario contar con un gobierno abierto capaz de generar instituciones transparentes que integren la participación ciudadana como práctica habitual. Además, es fundamental desarrollar e implementar técnicas documentales que faciliten el acceso efectivo a la información pública mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Se empleó el método histórico con el fin de realizar un breve recorrido cronológico de la evolución legislativa en materia de acceso a la información pública, y el método documental, recurriendo a diversas fuentes bibliográficas y legales que respaldaron los argumentos presentados. Se concluye que para garantizar el pleno desarrollo del derecho de acceso a la información pública se deben abordar desafíos como la promoción de sistemas de archivos eficientes, la regulación adecuada del siste-

¹ Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt Nivel I. marmorpoc@yahoo.es DOI: <https://orcid.org/0000-0001-8232-6028>

EL PAPEL DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

COMO MECANISMO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

ma institucional de archivos, el uso efectivo de las tecnologías de la información, la adopción de buenas prácticas para fortalecer la cultura de la conservación y difusión del patrimonio documental, y la contribución del derecho a la verdad y a la memoria histórica.

Palabras clave: archivos, acceso a la información, transparencia, TIC, anticorrupción.

ABSTRACT

The purpose of this article is to highlight the importance of having a system that allows access to public information, which leads to transparency of the actions of public authorities as a means of control. It also reflects on the urgent need for adequate information management that promotes and guarantees the right of access, accountability, and transparency to eradicate corruption. After conducting exhaustive research, it was concluded that three years after the promulgation of the General Archives Law, one of the greatest challenges in document organization is ensuring that access to information is always possible. To archive this, it is necessary to have an open government that is capable of generating transparent institutions that integrate citizen participation as a regular practice. Additionally, it is essential to develop and implement documentary techniques that facilitate effective access to public information through the use of Information and Communication Technologies. The historical method was employed to make a brief chronological overview of the evolution of legislation regarding access to public information, and the documentary method was used, resorting to various bibliographic and legal sources that supported the arguments presented. It is concluded that to guarantee the full development of the right of access to public information, challenges such as the promotion of efficient archive systems, adequate regulation of the institutional archive system, effective use of information technologies, adoption of good practices to strengthen the culture of conservation and dissemination of documentary heritage, and the contribution of the right to truth and historical memory must be addressed.

Keywords: archives, access to information, transparency, ICT, anti-corruption.

INTRODUCCIÓN

En los años 2014 y 2015, el Constituyente Permanente Mexicano realizó importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, así como en materia anticorrupción. La primera fue publicada el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación en materia de transparencia (Diario Oficial de la Federación, 2014). Dicha reforma creó un nuevo andamiaje normativo e institucional para las autoridades y otros sujetos obligados para la protección de datos personales y la gestión documental.

En ese tenor, quedó plasmado como mandato constitucional la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Archivos (González, 2021: 199) las cuales, vale la pena precisar, han sufrido modificaciones desde su emisión.

Por su parte, el 27 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en mate-

ria de combate a la corrupción. Destaca el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estableció y definió el Sistema Nacional Anticorrupción como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

Aunado a dicho precepto, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción enuncia como objeto el establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimiento entre autoridades para detectar, prevenir y sancionar faltas administrativas, hechos de corrupción, fiscalizar y controlar los recursos públicos. (Diario Oficial de la Federación, 2016). En consonancia con dichas prescripciones, su integración se ejecuta a partir de tres vertientes o subsistemas: el de transparencia, el de archivos y el de fiscalización.

En la vertiente archivística de esta investigación destaca la importancia de contar con un sistema que facilite y garantice el acceso a la información pública, lo que a su vez lleva a los poderes públicos a ser más transparentes y puedan ser controlados. Esta necesidad se remonta a la lógica de que dejar testimonio de las acciones humanas ha sido una tarea explícita en el desarrollo de las sociedades. Por lo tanto, como punto de partida para este estudio,

es fundamental cuestionarnos por qué es necesario documentar. A decir de Guzmán (2018: 15), los documentos se consideran una representación de las actividades realizadas por entes jurídicos o personales, que reflejan funciones o actividades interconectadas en etapas que fluyen naturalmente a través de una cadena de procesos y están estrechamente relacionados con la identificación de los valores que poseen.

Plantear este tipo de cuestionamientos conduce a sugerir diversas respuestas que van, desde un interés historiográfico por conocer lo que sucedió en determinado tiempo y espacio, hasta la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública. Los documentos resguardados en archivos públicos sean estos administrativos, judiciales o legislativos, permiten evaluar el impacto de programas, mejorar procesos y compartir experiencias. Además, representan la llave para proteger derechos e intereses de los ciudadanos; obligan a los órganos del Estado y a los servidores públicos a rendir cuentas de sus acciones.

Los archivos conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación, contribuyendo al desarrollo de la sociedad a través del resguardo de la memoria individual y colectiva. En 2019, el comisionado del Instituto de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Muni-

cipios (Infoem), Luna Hernández, señaló que los archivos son el resguardo de la memoria histórica de México, el testimonio de las acciones gubernamentales y el pilar del derecho de acceso a la información pública.

Es por ello que los sujetos obligados deben cumplir con el mandato constitucional de proteger y resguardar los documentos que se generan en archivos públicos actualizados, observando los principios de conservación, procedencia, integridad, disponibilidad y accesibilidad, como lo marca la ley. Su gestión es primordial, ya que favorece la seguridad, la transparencia de las actuaciones administrativas, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida de la ciudadanía (International Council on Archives, 2010).

A fin de acceder a la información pública de una manera veraz, oportuna y eficiente es necesario contar con un grado elevado de desarrollo y especialización en la conservación y catalogación de documentos organizados en archivos. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar la importancia de una adecuada gestión de la información que favorezca y garantice el derecho de acceso a la misma, la rendición de cuentas y la transparencia con el propósito de combatir la corrupción. Para llevar a cabo este análisis se empleará el método histórico para destacar las diferentes etapas significativas en la

evolución del derecho de acceso a la información, así como el método documental para respaldar las afirmaciones con argumentos de expertos en la materia.

Para ello, se presenta la siguiente estructura: en primer lugar, se aborda el tema de la transparencia y el acceso a la información pública como herramientas contra la corrupción, lo cual constituye el marco conceptual de la investigación. A continuación, se analiza el marco jurídico relativo a la conservación y organización de la información pública previsto en la Ley General de Archivos, y se profundiza en la gestión documental en los archivos para promover la transparencia. El siguiente apartado se centra en la implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación para facilitar el acceso a la información, teniendo en cuenta que este tema presenta los principales desafíos en la materia. Finalmente, se exponen algunas conclusiones como cierre del estudio.

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

En años recientes el acceso a la información pública ha sido un tema recurrente en la opinión pública, como un elemento clave y legitimador de la democracia y del Estado de Derecho. El acceso a dicha información ha permitido cambiar las

ideas sobre el uso y destino de los recursos públicos, de cuestionar la noción a quien pertenece y quien puede hacer uso de ella; es decir, se ha transformado la idea generalizada que la información pública como monopolio de las autoridades, a estar abierta a los ciudadanos, quienes tienen el derecho a estar informados y a solicitar que los entes públicos rindan cuentas, como un medio de control de la acción pública, que da legitimidad y credibilidad al sistema político, permite vigilar que este sirva al bien común, y posibilita que los servidores públicos atiendan en todo momento al interés general frente a los intereses particulares (Emmerich, 2004: 67).

El acceso a la información es un derecho protegido por las garantías constitucionales que consagran la libertad de expresión. Este tema que se ha desarrollado desde la segunda mitad del siglo pasado ha arribado a la idea de que los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información en poder de los órganos estatales, lo que les asegura la transparencia informativa y la consolidación de un gobierno abierto en la lucha constante contra la corrupción (Chípuli, 2022: 25).

En otras palabras, el ejercicio de este derecho humano de acceso a la información pública genera un mayor conocimiento de las acciones y decisiones gubernamentales; busca dotar de mayor transparencia a la actividad pública, lo que aumenta la confianza ciudadana; mejora los mecanis-

mos de control y exigencia de rendición de cuentas; fomenta la participación de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas, así como la atención en la utilidad de la información para resolver problemas específicos y, sobre todo, fortalece el trabajo en conjunto entre sociedad y gobierno (Ramírez, 2013: 146). La transparencia al estar inherentemente vinculada al derecho a saber de los ciudadanos, quienes exigen de forma creciente estar suficientemente informados y participar cada vez más en las decisiones que les afectan (Lizcano, 2013: 33).

Señala Ramírez que en la primera década del siglo XXI, varios países reconocieron dentro de sus legislaciones el acceso a la información pública para el fomento a la transparencia, basados en nueve principios generales: 1. Los organismos están obligados a difundir su información y los ciudadanos tienen derecho a acceder a ella; 2. Se difundirá toda información, sin importar de cuál se trate; 3. La Ley debe prever el asunto de la secrecía gubernamental; 4. La Ley debe considerar y justificar la información sensible y confidencial que puede ser perjudicial para la seguridad de la nación; 5. Las dependencias públicas deben generar sistemas que faciliten y aseguren el acceso, de lo contrario, se debe justificar el motivo; 6. No debe existir costo para el acceso; 7. La legislación establecerá que las asambleas de organismos sean abiertas; 8. Otras legislaciones que se

promulguen deben estar en sintonía con las de transparencia; 9. Los individuos deben protegerse de sanción legal en caso de que la información que solicite sea perjudicial o transparente corrupción o fallas en organismos públicos (Ramírez, 2013: 147).

Para el caso de México, dichos postulados fueron llevados a la práctica con la reforma al artículo 6° de su Constitución Política, en donde se sentaron las bases en materia de transparencia y acceso a la información pública. De acuerdo con esta reforma constitucional, cualquier persona podrá solicitar información a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, sindicatos, personas físicas o morales que ejerzan o reciban recursos públicos o realicen actos de autoridad, dentro del ámbito de sus competencias, atribuciones y facultades.

En concordancia con la reforma constitucional, el 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso de la Información Gubernamental, cuyo objeto es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel federal, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Años más tarde, concretamente el 4 de mayo de 2015, se publicó la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información, legislación de observancia general no solo para los entes públicos en materia federal, sino también para todas las autoridades estatales y municipales con el fin de establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.

Este nuevo paradigma jurídico busca garantizar el acceso a toda persona a la información, a la transparencia de la gestión pública y a la rendición de cuentas, dotando a la ciudadanía de los instrumentos jurídicos necesarios para ejercer dichos derechos humanos. Por otro lado, es necesario destacar que tanto la Ley Federal como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública constriñen a los sujetos obligados a documentar todos los actos que deriven del ejercicio de sus funciones, competencias y atribuciones.

SOBRE LA CONSERVACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS

Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública es necesario que la misma se encuentre organizada y puesta al servicio de los ciudadanos. De conformidad con lo establecido por el Consejo Internacional de Archivos, la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas significó la oportunidad de buscar la efectividad de la organización de los archivos, especialmente los administrativos, mediante la aplicación de metodologías, conceptos e instrumentos en materia de archivística y de gestión documental, lo que implica desarrollar e implementar un sistema de gobierno abierto:

Una adecuada gestión documental es lo que permite que un país comprenda quién, cuándo, dónde, cómo y el porqué de las acciones de su gobierno, garantizando además el respeto de los derechos humanos y permitiendo que los representantes del pueblo puedan explicar y rendir cuentas a la ciudadanía del porqué de las acciones que llevan a cabo. El archivar adecuadamente también contribuye a una gobernanza más eficaz y eficiente (International Council on Archives, 2016)

Con el fin de incrementar la confianza en las instituciones gubernamentales y fortalecer la democracia mexicana es necesario generar políticas públicas en materia de acceso a la información y a la transparencia. Estas políticas deben ofrecer un acceso más amplio y expedito de la información, lo que solo se logrará a través del apoyo y homologación de las prácticas archivísticas, así como de la implementación de un sistema general de archivos que las posibilite.

En ese sentido, los archivos documentales son la pieza fundamental sobre la que se garantiza el ejercicio de diversos derechos humanos (Venegas, 2021: 250). En los archivos se localizan las evidencias del quehacer gubernamental y son el medio con que cuenta la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas. Por otra parte, la información custodiada en un archivo se convierte en un instrumento para la revisión, el análisis y la verificación del quehacer de las administraciones públicas.

La legislación en materia de transparencia y la rendición de cuentas evidenció que la práctica archivística debía considerarse como imprescindible para hacer valer los derechos de acceso a la información y contribuir a la construcción del gobierno abierto. Bajo esta premisa, el 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley General de Archivos, la cual significó un gran paso en la apertura democrática, poniendo en el

centro del nuevo paradigma a los archivos como custodios de la información pública y como guardianes de la memoria histórica.

Dentro de los prolegómenos de la iniciativa para la emisión de esta Ley, presentada en noviembre de 2017 en la Cámara de Senadores, los legisladores procuraron desmitificar la idea de que los archivos únicamente son aprovechados por los historiadores. Asimismo, destacaron la importancia de contar con una legislación que normara de forma homogénea en todos los niveles de gobierno y garantizara la preservación del patrimonio documental de la nación, mediante la integración de un sistema nacional articulado de rendición de cuentas, con el empleo de mecanismos de coordinación.

La propuesta incluyó dos obligaciones principales en materia archivística: la de documentar (por medio de la acreditación en documentos de los actos realizados en virtud de las facultades, competencias y funciones de cada sujeto obligado); y la de preservar (en tanto se mantienen los documentos en archivos actualizados completos, exactos y bajo el principio de transparencia). Otro rubro crucial fue en materia de derechos humanos, ya que los senadores evidenciaron la estrecha relación de la actividad archivística con la reparación del daño con motivo de violaciones a dichos derechos.

En ese tenor, el contenido propuesto de la Ley constó de 117 artículos, distribuidos en tres libros y fue presentada como cumplimiento al mandato constitucional derivado de las reformas del 7 de febrero de 2014 en materia de transparencia (Senado de la República, 2016). Así, con la aprobación de la ley en mención, los archivos son actualmente considerados espacios importantes, a través de los cuales es posible analizar el actuar de los órganos estatales, la forma en que se utilizan los recursos públicos, el desarrollo de los procesos administrativos, la vida de las instituciones que dejan testimonio de su quehacer y que, con el paso del tiempo, se han convertido en espacios que preservan y garantizan la memoria colectiva.

En su articulado (robustecido a 123 numerales y no 117 como había sido la propuesta original), dicha ley contiene en su Libro Primero disposiciones relativas a la organización y administración homogénea de los archivos. El Libro Segundo es dedicado al Archivo General de la Nación, cuya naturaleza administrativa es de un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Por su parte, en el Libro Tercero se encuentra el elemento sancionatorio de la norma, ya que contiene lo relativo a las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos.

La nueva Ley General de Archivos busca establecer los principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de México. En general, las leyes de transparencia y de archivos han propiciado que la profesionalización archivística sea indispensable para cumplir con lo establecido por la legislación en cuanto a dejar entrever la gestión pública; garantizar la protección de datos personales y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; mejorar y hacer eficiente la organización, clasificación y manejo de documentos, así como promover el uso de métodos y técnicas que garanticen la localización y disposición de los documentos haciendo uso de las tecnologías de la información (Voutssás, 2015: 23).

Si bien es cierto que esta Ley General de Archivos complementa a la legislación en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, también lo es que han pasado tres años desde su promulgación y la realidad se ha impuesto. En ese sentido, un número importante de organismos estatales carecen de un archivo organizado, capaz de cubrir con los estándares o normativas que im-

pulsen el trabajo archivístico de descripción, automatización, difusión, así como la propia conservación documental.

... no basta con la mera emisión de las normas en acceso a la información para que el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía sea una realidad: es menester que las reformas legales vayan acompañadas de las políticas públicas que destinen recursos a estas áreas, para que cuenten con el personal capacitado y los recursos materiales necesarios, de lo contrario, se convierten en letra muerta (Fierro, 2020: 6).

En el informe “Derecho a la verdad en las Américas”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que, en los contextos transicionales, los derechos de libertad de expresión y acceso a la información adquieren una importancia estructural. En ese sentido, la Ley General de Archivos representa un gran paso para la promoción del trabajo archivístico. La gestión diligente, ordenada, sistematizada y profesional en el manejo de los archivos, sin duda es una medida de gran impacto para materializar la rendición de cuentas e impulsar la participación de los ciudadanos a través de las solicitudes de información que transparenten el ejercicio gubernamental, mediante el fortalecimiento de la disponibilidad y accesibilidad de la documentación (Maciel, 2020: 16-17).

LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN LOS ARCHIVOS EN BUSCA DE LA TRANSPARENCIA

Son muchos los retos a los que se enfrentan los archivos y la labor archivística dentro de los proyectos y políticas de transparencia y de acceso a la información. A lo anterior se agrega la imperiosa necesidad de recurrir a la tecnología como medio para garantizar el derecho ciudadano a la información, sobre todo, para conservarla más allá del papel.

No obstante, de nada sirve contar con un archivo documental, y mucho menos ejercer el derecho a la información, a la verdad o a la memoria histórica, si los archivos no cuentan con una adecuada gestión documental que garantice su organización y preservación. Si los archivos no están organizados y bien gestionados, determinar su autenticidad y la integridad de la información pública, así como cumplir con los plazos establecidos para dar respuesta a la ciudadanía y a la administración constituyen una actividad complicada y difícil de cumplir.

A finales del 2011, el Consejo Internacional de Archivos de la UNESCO aprobó la Declaración Universal de los Archivos bajo las siguientes premisas: a) el público tiene el derecho de acceso a los archivos de los organismos públicos; b) las instituciones que custodian archivos dan a conocer la existencia de archivos, incluyendo

la existencia de documentos no consultables, y revelan la existencia de restricciones que afectan el acceso a los archivos; c) las instituciones que custodian archivos adoptan un enfoque proactivo sobre el acceso; d) las instituciones que custodian archivos aseguran que las restricciones de acceso sean claras y tengan una duración determinada, basadas en la legislación pertinente, en el conocimiento del derecho de privacidad, de acuerdo con las normas culturales, y el respeto de los derechos de los propietarios de los documentos privados; e) los archivos están disponibles en términos igualitarios de acceso; f) las instituciones que custodian archivos garantizan la preservación y el acceso a documentos que proporcionan evidencia necesaria para hacer valer derechos humanos y para documentar violaciones de los mismos, aun si dichos documentos están cerrados al público en general; g) los usuarios tienen derecho a apelar la denegatoria de acceso; h) las instituciones que custodian archivos garantizan que las restricciones operativas no impidan el acceso a los archivos; i) los gestores documentales tienen acceso a todos los archivos cerrados y en ellos desempeñan el trabajo necesario; j) los gestores documentales participan en el proceso de toma de decisiones sobre el acceso (International Council on Archives, 2010).

En concordancia con dicha declaración internacional, la nueva legislación en ma-

teria de archivos estableció en su título segundo que el Estado mexicano tiene la obligación de “garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación”. Para ello, los sujetos obligados deben administrar, organizar, y conservar de manera homogénea los documentos de archivo que produzcan, reciban, obtengan, adquieran, transformen o posean, de acuerdo con sus facultades, competencias, atribuciones o funciones, los estándares y principios en materia archivística; establecer un sistema institucional para la administración de sus archivos y llevar a cabo los procesos de gestión documental.

La Ley General de Archivos reconoce y, por tanto, redimensiona, la importancia de los archivos, la contribución que brindan al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria, el relevante valor que poseen para las instituciones y la sociedad, así como para el conocimiento de la evolución del Estado y de la historia nacional, regional y local conservada en los archivos históricos, lo que hace indispensable la creación y formalización institucional de estos, como se apuntó anteriormente, en los sujetos obligados, en oposición a su simple almacenamien-

to en instalaciones y bodegas totalmente inapropiadas para la debida custodia y protección de los archivos (Ramírez, 2019: 35).

La gestión documental debe guiarse en criterios basados en la archivística que fomenten y garanticen la ordenación, la consulta, la administración, el acceso y la difusión de los expedientes. Estos criterios deben mantener su integridad, autenticidad y accesibilidad a lo largo de todo su ciclo vital, desde su inicio dentro del archivo de trámite, permaneciendo en el de concentración y preservándose en el archivo histórico.

Estas labores favorecen la toma de decisiones respecto a la incorporación de tecnologías y el desarrollo de sistemas automatizados de gestión de documentos que agilicen la consulta de expedientes a múltiples usuarios:

...la legislación en materia de transparencia y acceso a la información prevé igualmente la protección de datos personales, así como la que tiene un carácter reservado. Información que en un gran porcentaje se encuentra depositada en archivos (Ramírez, 2019: 16).

Ahora bien, cabría preguntarse, ¿cuáles son los beneficios de la gestión documental aplicada en los archivos de trámite, de concentración e históricos que pertenecen

a la administración pública? Múltiples son los beneficios, entre ellos, que contribuyen a una mayor calidad en la gestión para la sostenibilidad y continuidad del expediente administrativo; impulsan una mejor gestión de solicitudes de acceso a la información pública recibidas a través de las plataformas digitales; amplía la capacidad en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos; mejora la gestión de recursos, de control de costos y de la adecuación de servicios; mejora la capacidad de toma de decisiones; y optimiza el uso de las infraestructuras tecnológicas.

Para el caso de los ciudadanos, la organización de los archivos públicos de conformidad con los estándares internacionales fortalece el desarrollo de los derechos de acceso a la información y a la cultura de la transparencia; garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos; contribuye a la armonización de la protección de datos y de la seguridad nacional, amplía el radio de acción de los ciudadanos cuya participación se intensifica en la toma de decisiones (Unidad de Acceso a la Información Pública *et al.*, 2020: 8).

La oportunidad que tienen los ciudadanos de acceder a la información custodiada en los distintos archivos públicos y exigir el cumplimiento de un gobierno abierto, promueve que los sujetos obligados inicien el uso controlado de la información dentro de sus atribuciones y

competencias. Este proceso, promueve la generación y control de historiales de consulta, lo que contribuye a delinear políticas que buscan proteger los documentos y expedientes en soportes físicos.

La gestión de documentos debe ser entendida no solo como un conjunto de procesos técnicos que se ejecutan a lo largo del ciclo de vida de la información documental —archivo de trámite, concentración e histórico— sino como el medio a través del cual se pueda estructurar y dar significado a la información archivística. Solo así se podrá contar con archivos administrativos e históricos que verdaderamente reflejen las funciones y las estructuras que dieron origen a las diversas instituciones:

El cuidado de los archivos administrativos es condición necesaria para la cabal formación de archivos históricos. La archivística contemporánea, la gestión integrada de documentos se sustenta en tres pilares que le dan sentido y perspectiva: por un lado, el desarrollo teórico y metodológico de la ciencia archivística, en permanente evolución, y del que se requiere un conocimiento profundo, tanto de productores y usuarios de la información como, especialmente, de los profesionales de los archivos, muchos de los cuales carecen del perfil adecuado para ejercer funciones archivísticas (Ramírez, 2019: 42).

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación son herramientas tecnológicas que han permitido avanzar en la sociedad del conocimiento para lograr que las personas se informen y accedan a diversos temas utilizando nuevos medios de comunicación, más allá de la televisión y la computadora, sino a través del uso de teléfonos inteligentes, aplicaciones informáticas, redes sociales, podcasts, etcétera.

En ese sentido, la legislación en materia de archivos plantea grandes retos y desafíos respecto de la gestión documental mediante el uso intensivo de las tecnologías de información. El uso de las TIC constriñe a los sujetos obligados a garantizar la seguridad, integridad, disponibilidad, y confidencialidad de la de información institucional existente y generada en formato físico y electrónico. Así, de conformidad con el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la digitalización de la información pública como política, tiene el objetivo de que aquella en posesión de los sujetos obligados sea accesible, con el empleo de TIC y ajustes razonables para un efectivo acceso a la información (INAI, 2019: 126).

La apuesta por las TIC deriva de la facilidad de la comunicación interna tanto

entre unidades de gobierno como con el público en general, por lo que es dable afirmar que los beneficios se extienden intra e interorganizativamente. Así, se cumple con la finalidad de que la transparencia sea un componente básico de todo sistema de gestión en el sector público:

... entendido como un proceso sistemático e integrador de coordinación de las actividades de toda la organización para adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento de los individuos y grupos para apoyar la toma de decisiones (INAI, 2019: 155).

Aunado a lo anterior, para hacer operativo el derecho de acceso a la información pública es necesario implementar mecanismos o procesos que permitan aplicar un tratamiento integral a la documentación durante su ciclo vital: organización, acceso, consulta, valoración, disposición documental y conservación, en lo físico y electrónico; se debe lograr que estos procesos de gestión se conviertan en parte del quehacer institucional cotidiano, evitando que de su operación se generen cargas adicionales, de tal suerte que los responsables de archivos públicos puedan llevar a cabo una debida organización y custodia de la documentación:

... resulta necesario el reconocimiento, adopción y adaptación de una serie de normas técnicas y modelos para la gestión de documentos, diseñados para el ejercicio de buenas prácticas archivísticas, especialmente ante la dinámica evolución de las nuevas tecnologías de la información que deben ser inteligentemente aprovechadas por el universo archivístico. La información archivística convencional y la que se produce incesantemente en el entorno electrónico y digital, requieren de un control archivístico de las normas ISO y las emitidas por el Consejo Internacional de Archivos, pues estas pueden favorecer a las instituciones (Ramírez, 2019: 42).

A lo anterior se suma el aseguramiento de una infraestructura mínima capaz de llevar a cabo una adecuada gestión de archivos, así como de contar con personal capacitado; lograr establecer una política de gestión de documentos que combine calidad de la información, transparencia, gobierno abierto, protección de derechos, integridad, seguridad e interoperabilidad, utilidad en generar insumos estratégicos de decisión, conocimiento público y memoria; por último, en emergencias, prevenir la pérdida de archivos por su falta de control, sobre todo en formato digital. En el artículo 2º de la Ley General de Archivos se establece la obligatoriedad del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la

información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados a fin de garantizar la transparencia y acceso a la información.

Estos preceptos impulsan las metas de los servicios que deben brindar los archivos, desde impulsar y desarrollar sistemas de gestión documental; garantizar la organización de la documentación para ponerla a disposición de los ciudadanos y, por último, promover la protección y difusión del patrimonio documental. Sin embargo, muchos servicios de archivo se han quedado simplemente en creación de instrumentos de descripción o en la digitalización de imágenes sin contar con los adecuados metadatos que faciliten su consulta y posterior difusión por medio de la red de internet o por otro medio electrónico.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación son la clave para garantizar la disponibilidad física de la documentación, y esto se podrá llevar a cabo cuando el archivo esté bien organizado, propiciando que la calidad del servicio y la disposición documental sea eficiente y adecuada. La evidencia de estas actividades serán las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información, así como la difusión y divulgación de la información (Casellas, 2007: 389-91). En este sentido, el uso de tecnologías debe realizarse a partir de lineamientos generales, adecuados y

que se pueden aplicar de acuerdo con las necesidades de cada archivo.

Señala Rivas que:

... la relación entre los archivos y las nuevas tecnologías de la información se encuentra asociada al hecho de que ese conjunto de medios informáticos permite la captura, almacenamiento, tratamiento y difusión informatizada (Rivas, 2002: 10).

Esta evolución en el soporte evidencia los cambios dentro de la labor archivística de organización, descripción y valoración documental. Son claras las ventajas de estos nuevos soportes, pero una de sus desventajas es la capacidad de almacenaje, el tiempo para acceder a la información y la poca garantía para una conservación a largo plazo (Rossini, 2003: 3).

Las TIC aplicadas a los archivos van desde la creación de un sistema de gestión institucional; al control físico de los fondos, a préstamos y consultas; al almacenamiento, la descripción, valoración, difusión a través de distintos medios y a la conservación de la documentación (Rivas, 2002: 5) y por supuesto, a la digitalización. Este resulta ser un recurso informático para la gestión administrativa, ya que con ella se logra “capturar la información y su transformación a formato digital”, contribuyendo a garantizar la conservación al evitar la manipulación de la documenta-

ción original, en mal estado o que se solicita mucho para su consulta (Rossini, 2003: 4). Sin embargo, la digitalización debe integrarse a sistemas de búsqueda y de gestión de datos, así como a originar metadatos que permitan indagar y recuperar información para su posterior publicación electrónica.

La mayor aplicación del uso de las tecnologías en la gestión documental ha sido en el proceso de descripción-recuperación, ya que la automatización desde el inicio del proceso archivístico ha sido importante para llevar a cabo lo que se conoce como el ciclo vital del documento. En este sentido, la Norma Internacional General de Descripción Archivística establece el uso de la informática en la gestión documental con el objetivo de crear descripciones estandarizadas, las cuales permiten la difusión y el intercambio de datos utilizando las herramientas proporcionadas por el procesamiento de datos.

Otro de los aspectos benéficos del uso de las TIC en materia de archivos es la difusión de la información, la cual implica no solo que se conozca, sino que se garantice el acceso a la información haciendo uso de los instrumentos de descripción, de control y de consulta tales como las bases de datos que contienen una gran información y que puedan estar accesibles por la red de internet. Otra posibilidad es la elaboración de publicaciones electrónicas de los instrumentos de descripción como son

los catálogos e inventarios (Rivas, 2002: 12).

La credibilidad de los datos y de los documentos de archivo producidos entre la interacción de las personas y las instituciones públicas debe basarse en esquemas y normativas que sean guía para el desarrollo de sistemas y procedimientos que garanticen el adecuado “balance de confianza” en la custodia de la documentación (Voutssás, 2015: 27). Para lograr esto se requiere de procedimientos de gestión y tecnologías que garanticen un nivel mínimo de confianza al interior de los organismos públicos, ello con el fin de hacer posible el derecho a la información, a la rendición de cuentas y a la transparencia.

CONCLUSIONES

Varios son los desafíos que se deben superar para lograr el pleno desarrollo del derecho a la información pública, entre los que destacan: la necesidad de promocionar los sistemas de archivos a fin de garantizar la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita de los documentos; regularización en materia de organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos; promoción del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información para administrar los archivos; fortalecimiento de la cultura de la calidad mediante la adopción de buenas prácticas nacionales e internacionales; garantizar la conservación

y difusión del patrimonio documental; y, contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria institucional.

Los archivos son presupuestos necesarios de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, por lo que resulta importante diseñar e implementar una política que garantice su adecuada gestión a lo largo de su ciclo vital. Para ello, es necesaria la adquisición de experiencias, la ejecución de buenas prácticas y hacer uso de herramientas ya existentes que contribuyan a la implementación de una adecuada política de gestión documental que forme parte del quehacer cotidiano institucional.

Aprovechar las TIC contribuirá a la gestión de información, incrementar la transparencia y la participación ciudadana, haciendo eficiente los recursos a través de la administración electrónica de archivos. Finalmente, las TIC brindan la oportunidad de configurar a un archivo y contribuir a la defensa de los derechos ciudadanos como es el acceso de la información; pero no todo se debe dejar a la tecnología, sino depende también de los procedimientos, organización y actitud que tomen las dependencias y responsables de los archivos para convertir estos últimos en piezas fundamentales dentro de la vida democrática del país y de la construcción de la memoria nacional.

Las reformas constitucionales mexicanas en materia de acceso a la información

pública, rendición de cuentas y transparencia suponen un cambio de paradigma, que implica una transformación esencial al sistema jurídico mexicano. Estas convergen en un solo objetivo a través de la creación de sistemas vinculados y articulados entre sí para el fortalecimiento del estado de derecho. En un estado democrático es necesario que se construyan instituciones transparentes que incorporen la participación ciudadana como algo cotidiano a través del uso de nuevas tecnologías de la información, en donde la ciudadanía tenga pleno acceso a ellas, de manera que en todo momento pueda hacer uso de su derecho a la información.

REFERENCIAS

- Casellas Serra, L. E. (2007). Los servicios de archivo en la sociedad de la información. En *Actas de los XVII cursos monográficos sobre patrimonio histórico*, Ayuntamiento de Reinosa (julio 2006), Santander, pp. 387-404.
- Cejudo, G. M. (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI, Archivo General de la Nación, México.
- Chípuli Castillo, A. M. (2022). El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021), en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, IIJ-UNAM, México, (14), pp. 5-27.
- Diario Oficial de la Federación. (7 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Cons-*

- titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016). *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, UAM, México, 1 (4), pp. 67-90.
- Fiero Ferráez, A. E. y Chapa Cortés, S. (2020). Nueva cultura de acceso a la información cambio de paradigma, en *Orden Jurídico Mexicano*, Congreso de los Diputados, México, pp. 1-12.
- González Mejía, J. E. (2021). Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en Navarro, F. *Diccionario de archivos*, INAI, Archivo General de la Nación, México, pp. 198-202.
- Guzmán, L. (2018). *Guía de procedimientos. Digitalización en Archivos, una aproximación al tema.* Bogotá, Colombia.
- INAI (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI, Archivo General de la Nación, México.
- International Council on Archives (2010). *Declaración Universal sobre los Archivos.* <https://www.ica.org/es/declaracion-universal-de-los-archivos-uda>
- International Council on Archives (2016). *¿Por qué archivar?.* <https://www.ica.org/es/por-que-archivar>
- Lizcano Álvarez, J. et al. (2013). Corrupción y transparencia: aspectos metodológicos y empíricos, en *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, (14), pp. 13-48.
- Maciel García, B. (2020). Las implicaciones de la Ley General de Archivos para el derecho de acceso a la información pública, en *Estudios en Derecho a la Información*, 1(9), pp. 3-24.
- Ramírez Aceves, M. (2013). Los Archivos: el marco propicio para el acceso a la información. Apuntes sobre sus orígenes, en *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 36 (2), pp. 139-149.
- Ramírez de León, J. A. (2019). Los Archivos Históricos y la Gestión Documental, en *Cuadernos de Transparencia*, INAI, México.
- Ríos Cázares, A. (2015). Gestión documental, archivos gubernamentales y transparencia en México, en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (26), pp. 97-136.
- Rivas Fernández, J. B. (2002). La tecnología de la información al servicio de la archivística, en *Revista Reflexiones*, 80, (2), pp. 1-12.
- Rossini, D. (2003). Los archivos y las nuevas tecnologías de la información, en *Segundo Congreso Internacional de Bibliotecología, Documentación y Archivística (CIBDA)*, La Paz, Bolivia, 3-5 septiembre. [Conference paper]
- Sanz Caballero, I. M. (2017). Transformación en archivos: un recorrido de la tecnología

tradicional a la tecnología digital, en *Métodos de Información*, vol. 8 (14), pp. 43-65.

Senado de la República (17 de noviembre de 2016). *Gaceta del Senado LXIII/2PPO-52/67508. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, presentada por los senadores Cristina Díaz Salazar, Laura Angélica Rojas Hernández, Héctor Larios Córdova y Zoé Robledo Aburto*, LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/67508

Unidad de Acceso a la Información Pública, Agésic, Uruguay Presidencia, Universidad de la República Uruguay, *et al.* (2020). *Guías técnico-metodológicas de Gestión Documental y Administración de Archivos*. <https://euro-social.eu/wp-content/uploads/2020/04/guia-tecnica-gestion-documental-uaip-version-digital.pdf>

Venegas S., J. A. (2021). Importancia de contar con un eficiente sistema institucional de archivos para la defensa, garantía, promoción y difusión de los derechos humanos. *Reforma constitucional en derechos humanos. 10 años. aproximaciones desde el sistema no jurisdiccional de derechos humanos*. Colección Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México.

Voutssás Márquez, J. (2015). El profesional de archivos y las leyes de transparencia y archivos. *Memoria del Simposio: Archivos, transparencia y democracia. Retos actuales y futuros*. México: ENBA, pp. 19-28.