

Una mirada crítica a las dependencias de gobierno respecto a la conservación y preservación digital en el estado de Veracruz

ADRIANA MARTÍNEZ CADENA

Un buen archivero es más necesario para el Estado que un buen general de artillería.

NAPOLEÓN BONAPARTE

INTRODUCCIÓN

UNESCO redactó en el 2003 la “Carta para la preservación del patrimonio digital”; en su artículo tercero, reconoce el peligro en el que se encuentran estos materiales, por lo que a la letra dice:

El patrimonio digital del mundo corre el peligro de perderse para la posteridad. Contribuyendo a ello, entre otros factores, la rápida obsolescencia de los equipos y programas informáticos que le dan vida, las incertidumbres existentes en torno a los recursos, la responsabilidad y los métodos para su mantenimiento y conservación y la falta de legislación que ampare estos procesos (UNESCO 2003, s.p.).

De acuerdo con lo anterior, una preocupación de la Administración Pública Federal de México era la necesidad de contar con información válida, completa y oportuna para que la transparencia cobrara vigencia, por lo que, en 2002, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Para el 2007, se incluyó el sistema electrónico en la adición al artículo 6º de la Constitución. A partir de estas acciones, surgió un conjunto de normas, lineamientos y reglamentos para preservar la información.

Lamentablemente, este marco normativo no ha garantizado la existencia de información de calidad, es decir, que sea completa, válida y oportuna. Para poder cumplir con los principios de la transparencia, se requiere de la capacidad de los órganos de gobierno para organizar y actualizar sus archivos; de ahí la importancia de acatar la norma. Para constatar lo anterior, se llevó a cabo una revisión de doce dependencias del estado Veracruz cuyo resultado es muy preocupante. Se encontraron deficiencias y desconocimiento en el tratamiento y cuidado que le dan a la información: ninguna señaló alguna metodología, política o plan de conservación y preservación digital, entre otras inconsistencias.

El presente trabajo pretende dar un panorama general sobre la falta de políticas de conservación y preservación digital en las dependencias del gobierno del estado de Veracruz. La carencia de estas políticas no garantiza la calidad de la información, la autenticidad, fiabilidad, accesibilidad y conservación de los documentos electrónicos. La forma en que se eligió saber cómo las instituciones estaban trabajando sus archivos digitales fue por medio de solicitudes de acceso a la información.

ANTECEDENTES

El 27 de diciembre de 1990, fue publicada la Ley Número 71 de Documentos Administrativos e Históricos del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, que pretendía modernizar el sistema estatal de archivos, mediante la atención a la administración de documentos, actos de custodia, reconstrucción y documentación existente. Contemplaba el manejo y tratamiento de documentos de contenido administrativo de importancia (en esta ley no se hablaba de valoración documental) y buscaba contribuir a la difusión del acervo documental, entre otras acciones. En ningún apartado, se vislumbra el archivo electrónico y mucho menos la digitalización de la información. Cabe aclarar que esta ley sigue vigente en nuestro estado y es la que más conocen y citan las dependencias de gobierno.

Fue hasta el 2 de mayo de 2008 que el Instituto de Acceso a la Información del estado de Veracruz publicó los Lineamientos para Catalogar, Clasificar y Conservar los Documentos y Organización de los Archivos; el último apartado enuncia los documentos electrónicos, pero sólo de manera general.

Aún reconociendo la existencia y generación de archivos electrónicos, quedarían en el aire las siguientes preguntas: ¿qué medidas técnicas de administración y conservación había en la época en que se generaron los documentos electrónicos y que debían atender los sujetos obligados?; ¿estas medidas aseguraban la conservación e integridad de los documentos electrónicos citados? Hacia el final, la fracción vigésima octava señala que los justos deberán acudir a las normas nacionales e internacionales. Si bien la intención del contenido es buena, sin obligatoriedad es ineficaz. A esto se suma la falta de capacitación en la materia y el interés por cumplir los lineamientos.

El 4 de mayo de 2016 se publicaron los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos para el Estado de Veracruz, que obligaba a los sujetos a implementar métodos y medidas para administrar, organizar y conservar los documentos recibidos o producidos, a establecer en una política interna el Sistema Institucional de Archivos, además de un programa anual archivístico, una capacitación en materia de administración de archivos y gestión documental, entre otras acciones. Estas medidas resultaron de suma importancia y representaron un paso gigante en el tratamiento y resguardo de la información. Contiene además un apartado sobre los archivos electrónicos, en el que explica que se le dará el mismo tratamiento que el que reciben los de papel, y que se deberá garantizar su autenticidad, entre otros lineamientos. También se establecen las políticas de digitalización, que indican a los sujetos obligados a establecer un programa de preservación digital del uso de sistemas informáticos.

El 26 de agosto del 2016 salió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Cabe resaltar que el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (que cumplió en el 2017 10 años como órgano garante en Veracruz), conminó a las dependencias a que cumplieran con la normatividad del documento. Sin embargo, ha sido un proceso muy lento y de oídos sordos para muchos.

A nivel nacional, el órgano garante es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual es un organismo constitucional autónomo en México. Uno de sus objetivos es “Coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y de Protección de Datos Personales, para que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información

pública, protección y debido tratamiento de datos personales” (INAI, s.p.).

Después de dar un recorrido por la normatividad estatal y nacional, es necesario señalar que en España surgió la primera certificación ISO para estandarizar los procedimientos. La aparición de normas internacionales y las directrices de diferentes gobiernos nacionales o federales y el Consejo Internacional de Archivos (como son las Leyes de Archivos, las Moreq 2010, en la Unión Europea, las ISO154891 y 1 de gestión de documentos, las normas ISO30300, 30301 y 30302 de sistemas de gestión para documentos y, finalmente, 161751, 2 y 3, de gestión de documentos en entornos de oficinas) sientan las bases para la gestión documental tanto en formato físico como en digital.

Actualmente, existen numerosas iniciativas para la preservación digital, lideradas en su mayoría por órganos gubernamentales en estrecha colaboración con instituciones académicas: WePreserve, Drambora, Nestor, Caspar, iArxiu InterPARES son programas inspirados en la filosofía de la Norma ISO14721-OAIS (OpenArchivalInformationSystems).

Precisamente, en el párrafo anterior se mencionó el Proyecto de Investigación Internacional para la Preservación de Documentos de Archivos Electrónicos (InterPARES), 2007-2012, cuyo objetivo es desarrollar materiales educativos con el fin de apoyar las tareas de preservación digital en instituciones y organizaciones. En México, a causa de la escasez de materiales de capacitación en idioma español, el Archivo General de la Nación se unió a este proyecto. En marzo de 2017, publicó una versión electrónica en español de los módulos de la mencionada serie, para contribuir a comprender mejor sobre la preservación de archivos digitales y el ambiente donde se producen y se les da tratamiento.

DESARROLLO DEL PROCESO

El artículo 2, fracción VII de la Ley General de Transparencia señala que las instituciones deberán promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de su función pública, y asegurar que la información que manejan sea verificable, actualizada y completa, y difundida en formatos adecuados y accesibles. A partir de los antecedentes ya citados en la sección anterior, mediante solicitudes de acceso a la información, se pidió información a las doce dependencias del gobierno de Veracruz, para conocer el grado de aplicación de la normatividad en materia de archivo.

El proceso se realizó en dos etapas. En la primera, se aplicó un cuestionario con preguntas concretas tomadas del punto sexto de los Lineamientos para Catalogar y Clasificar la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicados en el 2008, como ya se especificó. Las preguntas pueden clasificarse en dos tipos: preguntas sobre el cumplimiento de requerimientos específicos establecidos en los lineamientos (contar con un cuadro de clasificación archivística) y preguntas específicas sobre la competencia profesional del personal del área de archivos (capacitación), las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Lista de las preguntas que se consideraron en la solicitud de acceso a la información del 2016

1. ¿Quién es el responsable de coordinar los archivos de trámite, de concentración e histórico?
2. ¿Quién es el responsable de establecer y desarrollar un programa de capacitación y asesoría archivística al interior de su dependencia?
3. ¿Quién es el responsable de coordinar los procedimientos

de valoración y destino final de la documentación, con base en la normatividad vigente al interior de su dependencia?

4. ¿Quién es el responsable de coordinar en el área de informática las actividades destinadas a la automatización de los archivos y a la gestión de documentos electrónicos?
5. Al interior de la dependencia, ¿quién vigila el cumplimiento de las normas para la preservación, conservación y clasificación de los documentos históricos que expide el Archivo General del estado, así como los acuerdos que adopte el consejo general del IVAI, o las modificaciones que se hagan en los lineamientos de archivos?
6. ¿De qué forma la Unidad de Acceso a la Información de su dependencia ha aplicado los criterios y lineamientos prescritos por el IVAI en materia de ordenamiento, manejo, clasificación y conservación de los documentos, registros y archivos?
7. Solicito que sean tan amables de proporcionarme una copia digital del cuadro general de clasificación archivística, el cual deberá contener la descripción básica de las series documentales, la relación de los archivos de trámite, de concentración e históricos, el nombre y cargo del responsable.

Fuente: elaboración propia.

Sólo cuatro dependencias contestaron. Cabe señalar que los datos en los que se basan los documentos emitidos por las dependencias están dentro de un ejercicio de solicitud de acceso a la información, por tanto, la información es pública. Como evidencia de que las Unidades de Acceso de las dependencias respondieron de buena fe, se omitirán sus nombres en el presente escrito.

El resultado fue que, de las cuatro instituciones que contestaron:

1. Ninguna contaba con un responsable de coordinar los archivos de trámite, de concentración e histórico.
2. No hay una dependencia que tenga un programa de capacitación y asesoría archivística.
3. Todas carecen de un responsable de coordinar los procedimientos de valoración y destino final de la documentación, con base en la normatividad vigente al interior de su dependencia.
4. No cuentan con un responsable de coordinar en el área de informática las actividades destinadas a la automatización de los archivos y a la gestión de documentos electrónicos.
5. Al interior de las dependencias no hay quien vigile el cumplimiento de las normas para la preservación, conservación y clasificación de los documentos históricos, que expide el Archivo General del estado, así como los acuerdos que adopte el consejo general del IVAI, o las modificaciones que se hagan en los lineamientos de archivos.
6. De las cuatro dependencias, tres cuentan con el cuadro general de clasificación archivística, con la descripción de sus series documentales. Una de ellas se quedó sin respuesta.
7. Cuatro de doce dependencias dieron respuesta a solicitudes, las demás hicieron caso omiso a un derecho, aún con la presentación del recurso de revisión, lo que conlleva a violentar una garantía ciudadana, y, además, como institución, a incumplir con la norma.

Al observar las respuestas, se advierte que las dependencias presentan limitaciones y deficiencias en sus requerimientos específicos.

En el 2017, se realizó la segunda etapa, con un cuestionario de veinte preguntas, ahora tomadas de las obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el 2016. Fueron aplicadas a doce dependencias de gobierno. Lamentablemente, sólo la mitad contestó.

En este proceso, las preguntas se clasificaron en dos tipos: unas fueron sobre el estado de los archivos y el cumplimiento de los requerimientos, y otras sobre el contexto institucional en que opera el área de archivos (importancia de la función archivística por la dependencia). A continuación se enlista el resultado de las investigaciones que, para efectos de este documento, se consideraron de mayor importancia.

1) *¿Cuál es la política o metodología al interior de su institución para digitalizar la información?*

Ninguna dependencia cuenta con una política o metodología.

2) *¿Quiénes conforman el grupo interdisciplinario del área coordinadora de archivos de su dependencia?*

Ninguna dependencia cuenta con un área coordinadora de archivos.

3) *Al interior de la institución, ¿quién es el responsable de la elaboración de los inventarios documentales y cuál es su capacitación?*

Ninguna dependencia cuenta con un responsable de inventarios documentales y todas carecen de capacitación.

4) *¿Cuáles son los instrumentos de control y consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones en su dependencia?*

Todas las dependencias señalan el cuadro de clasificación documental como único instrumento de control archivístico.

5) *¿Qué tipo de desarrollo de infraestructura y equipamiento tienen para la administración de archivos y la gestión documental en su dependencia?*

Dos dependencias no respondieron; dos especifican contar con espacios físicos y condiciones adecuadas, y otras dos están realizando los procesos correspondientes para crear esas áreas.

6) *¿Su personal cuenta con conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes en materia de procesos archivísticos?*

Dos dependencias no respondieron. Una reconoció que no cuenta con un sistema de administración y gestión documental ni base de datos, pero que tiene el documento llamado Plan de restauración y puesta en línea de servicios, que sirve como medida para garantizar la recuperación y conservación de los documentos electrónicos producidos. Otra más señaló que está realizando los procedimientos correspondientes para crear la coordinación de archivos, lo que conlleva crear o modificar los procedimientos manuales, lineamientos, organigrama, políticas y demás temas administrativos de la Secretaría, por lo que no cuenta con la información relacionada con la petición. Las dos restantes reconocieron que su personal sí cuenta con algunas habilidades y aptitudes.

7) *¿Qué políticas o metodologías establecen en su institución para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos?*

Tres dependencias no respondieron; dos dijeron que no tenían y una que está realizando los procedimientos correspondientes a fin de crear la coordinación de archivos, lo que conlleva crear o modificar los procedimientos manuales, lineamientos, organigrama, políticas y demás temas administrativos de la Secretaría, por lo que no

cuenta con la información relacionada con la petición.

- 8) *¿Cómo se conservan los documentos electrónicos que pertenecen a series documentales con probables valores históricos?*

Cuatro de seis dependencias no respondieron; una dijo que no tenían, y otra más que estaba realizando los procedimientos para poder atender esta solicitud.

- 9) *¿Qué metodología aplican y quién es el responsable de los acervos fotográficos, audios y videos de su institución?*

Tres dependencias no dieron respuesta. Otra contestó que está realizando los procedimientos correspondientes a fin de crear la coordinación de archivos, lo que conlleva crear o modificar los procedimientos manuales, lineamientos, organigrama, políticas y demás temas administrativos de la Secretaría, por lo que no cuenta con la información relacionada con la petición. Otra más afirmó no tener información. Y la última detalló que cuenta con servidores Blade exclusivos para el almacenamiento de archivos de carácter administrativos (documentos, imágenes, audio, videos, entre otros), que se encuentran disponibles con previa petición de las áreas, así como con un equipo de almacenamiento unificado para el respaldo diario de esos servidores.

- 10) *¿Qué estándares de arquitectura de datos implementan para el uso, la conservación y la seguridad de documentos a largo plazo, interoperabilidad y esquemas de metadatos personalizados?*

Cuatro dependencias no respondieron; otra dijo que está realizando los procedimientos para crear la coordinación de archivos, y una más que desconoce la información.

- 11) *¿Cuáles son las políticas de seguridad de la información que aplican al interior de su dependencia?*

Tres dependencias no contestaron. Una respondió que está realizando los procedimientos correspondientes a fin de crear la coordinación de archivos. Otra mencionó que tiene una medida de seguridad que funciona por medio de una cuenta de usuario y contraseña que se proporciona a los servidores públicos de la dependencia, con la que pueden acceder a los servicios, recursos y sistemas informáticos oficiales a los cuales tenga acceso permitido. El listado de usuarios se encuentra en un directorio activo para su control y resguardo. Además cuenta con las “Reglas de operación de uso telefónico a través de REDVER; de la Seguridad Informática y de la Adquisición de Equipo de Cómputo, licenciamiento y servicios informáticos para la Administración Pública Estatal”, publicada el 10 de abril de 2014 en la Gaceta Oficial del órgano de gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señalan aspectos relacionados con la seguridad de la información y el cuidado que debe tener todo servidor público en el ejercicio de sus actividades, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La última respondió que atiende las “Reglas de operación para el uso de la red institucional de conectividad; de asignación, control y uso telefónico y de la adquisición de equipo de cómputo, licenciamiento y servicios informáticos para la administración pública estatal”.

12) ¿Qué medidas organizativas, técnicas y tecnológicas manejan al interior, para garantizar la recuperación y conservación de los documentos electrónicos producidos y recibidos que se encuentren en el sistema de administración y gestión documental, bases de datos y correos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida?

Cuatro dependencias no respondieron. Otra contestó

que está realizando los procedimientos correspondientes a fin de crear la coordinación de archivos, lo que conlleva crear o modificar los procedimientos manuales, lineamientos, organigrama, políticas y demás temas administrativos de la Secretaría, por lo que no cuenta con la información relacionada con la petición. Otra más señaló que cuenta con un “Plan de Restauración y Puesta en línea de Servicios informáticos del Centro de Datos”, un documento de carácter técnico para uso interno de la Dirección General de Innovación Tecnológica de la Secretaría. Y la última dijo que tiene un respaldo periódico en medios ópticos y servidores internos.

13) ¿Cuál es su estrategia a largo plazo y las acciones que garanticen los procesos de gestión documental electrónico en su dependencia?

Cuatro dependencias no contestaron, otra sólo respondió “no” y la última señaló que estaban trabajando en la información.

14) ¿Tienen un programa de preservación digital? Si la respuesta es sí, ¿qué contempla?

Cuatro dependencias no respondieron, dos dijeron que no, y una señaló que estaban trabajando en la información.

En esta segunda etapa, más de once preguntas no tuvieron respuesta. En varios casos, mencionaban no tener la información o que se encontraban realizando los procesos correspondientes. De las preguntas que sí contestaron, lamentablemente no respondían con precisión y ofrecían otro tipo de información. Este panorama muestra cinco vertientes. La primera es que las preguntas fueron tomadas de las obligaciones que establece la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz publicada en

el 2016, lo que significa que, desde que fue publicada la ley, las dependencias no han cumplido con los requerimientos. La segunda es que consideran suficiente que su personal tome cursos de capacitación por parte del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y el Archivo General del Estado, pero dicha capacitación no se ha visto reflejada en la aplicación de políticas y metodologías en materia de archivos físicos y electrónicos. La tercera es que no tienen planes o programas de conservación y preservación de la información y menos de digitalización. La cuarta radica en que no cuentan con un control de los expedientes electrónicos. Por último, al no contestar las solicitudes de acceso a la información o al hacerlo de forma deficiente, vulneran los principios que marca la Ley General de Transparencia, como son que la información sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna, sencilla y de máxima publicidad, principios que las dependencias están obligadas a atender.

CONSIDERACIONES FINALES

En 2016, entró en funciones el Sistema Nacional de Transparencia, y, con ello, un modelo de acceso a la información con la utilización de los medios informáticos. Este año, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentó el Programa Nacional de Transparencia y de Acceso a la Información Pública 2017-2021, el cual está en espera de que promulguen la Ley General de Archivos para ser un parteaguas en materia de gestión documental, ya que dicha ley busca estandarizar los archivos en los órdenes federal, estatal y municipal, con lo cual determinará las bases de organización y funcionamiento del propio Sistema Nacional de Archivos.

Con estos avances nacionales, las dependencias del estado de Veracruz se encuentran en un escenario preocupante en relación con la administración y gestión documental. Por tanto, es necesario que implementen acciones básicas viables en el cumplimiento de los requerimientos archivísticos, lo que conlleva la aplicación de políticas y metodologías en la materia, capacitación del personal y, como prioridad, ofrecer garantías de conservación, preservación y seguridad en la función archivística. Por tanto, es urgente fortalecer nuestras instituciones encargadas de vigilar la transparencia y permear en la conciencia del funcionario público la necesidad del ejercicio público con transparencia, porque sólo la memoria institucional y la clara rendición de cuentas nos permitirán una administración pública eficiente y veraz.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS ACADÉMICOS

Aguilera Ramón y Jorge Nacif Mina. *Los archivos públicos: Su organización y conservación*. México: Porrúa, 2006.

Becerra, Ricardo. "Internet llega a la Constitución. El derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos". En Pedro Salazar Ugarte (coord.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana*. México: IFAI, IJ-UNAM, 2008.

Gómez Gallardo, Perla. *Alcances de la reforma al artículo 6º constitucional con relación a los órganos garantes*. México: Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011.

Inai. Disponible el 30 de enero de 2019 en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>.

UNESCO. “Carta sobre la preservación del patrimonio digital”, 2003. Disponible el 30 de enero de 2019 en: portal.unesco.org/es/ev.php.

Voutsas Márquez, Juan. *Preservación del patrimonio documental digital en México*. México: CUIB-UNAM, 2009.

LEYES, REGLAMENTOS Y LINEAMIENTOS

Acuerdo del Consejo Nacional de Transparencia, 2016. Disponible el 30 de enero de 2019 en CONHIA/SNT/ACUERDO/EXT13/04/16/08;

www.inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionVisionobjetivos.aspx;

www.ivai.normatividad.org.mx;

www.infomexVeracruz/Archivos/DocGuía/Presentacion.pdf

Diagnóstico de Archivos (diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la administración pública federal), vol. III, tomo 6, Libro Blanco 2006-2012. México: IFAI, 2007.

Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2021.

Diario Oficial de la Federación, Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 4 de noviembre de 2016.

_____. Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, 4 de mayo de 2016.

_____. Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia y anexos, 4 de mayo de 2016.

_____. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

4 de mayo de 2015.

_____. Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, 5 mayo de 2013.

_____. Lineamientos para Catalogar, Clasificar y Conservar los documentos y la Organización de Archivos, 2 de mayo de 2008.

_____. Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 20 de febrero 2004.

_____. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 11 de junio de 2002.

_____. Ley de documentos administrativos e históricos del Estado libre y soberano de Veracruz-Llave, 27 de diciembre de 1990.

Marco Jurídico del Archivo General de la Nación. México: Archivo General de la Nación, 2016.