

11



Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas

*Ramón Aguilera Murguía*



11



Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas

***Ramón Aguilera Murguía***



## Directorio

### Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

### Socios de la RRC

Alianza Cívica, A.C.  
Archivo General de la Nación (AGN)  
Artículo 19, A.C.  
Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)  
Auditoría Superior de la Federación (ASF)  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C.  
Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS)  
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)  
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)  
Ciudadanos en Medios, A.C.  
Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)  
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)  
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPBC)  
Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de

Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAIPO)  
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES)  
Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)  
Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.  
Cultura Ecológica, A.C.  
El Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)  
El Colegio de México (COLMEX)  
Equipo Pueblo  
Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAC)  
Ethos Fundación  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación  
Gestión Social y Cooperación (GESOC)  
Impacto Legislativo  
Incid Social  
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.  
Iniciativas Humanas y Sociales (INHUS)  
Iniciativa Sinaloa  
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)  
Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)  
Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo

(ITAIPQR)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)  
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)  
Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEL)  
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)  
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)  
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)  
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)  
Instituto Nacional Electoral (INE)  
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)  
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP)  
Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI)  
Integradora de Participación Ciudadana Jalisco cómo vamos  
Mexicanos Primero  
México Evalúa  
México Infórmate  
Observatorio Ciudadano de León  
Observatorio Nacional Ciudadano  
Plan Estratégico de Juárez  
Social TIC  
Sonora Ciudadana A.C.  
Transparencia Mexicana (TM)  
Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALIS)  
Universidad Autónoma de Tlaxcala  
Universidad Iberoamericana (UIA)  
Universidad Iberoamericana Puebla  
Universidad Veracruzana (UV)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-9367-11-4

Primera edición: Junio, 2014  
© 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe, 01210  
México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por **Mauricio Merino** y dirigido por **Lourdes Morales**. Fue financiado por donativos de las **Fundaciones William and Flora Hewlett y Open Society**.

Cuidado de la Edición:  
**Rocío Ventura Díaz Rivera**  
Fotografía de portada:  
**Adriana León de la Barra**

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. El rol de los archivos en un sistema de rendición de cuentas</b>	<b>6</b>
<b>2. Panorama de los archivos en México</b>	<b>10</b>
2.1 Los archivos en la administración pública federal	10
2.2 Desfase entre los temas de transparencia y acceso a la información y los archivos en el ámbito federal	12
2.3 Cumplimiento de las normas en materia de archivos en los últimos diez años en el gobierno federal	13
2.4 La desvinculación de los archivos de los procesos administrativos	16
2.5 La desarticulación de las leyes de transparencia y acceso a la información con respecto a las de archivos en las entidades federativas	17
2.5.1 Las leyes estatales de archivos	17
2.5.2 Las leyes estatales de transparencia y su relación con los archivos	18
<b>3. Obstáculos en la consolidación de un sistema de archivos</b>	<b>23</b>
3.1 Uso impreciso y negativo del vocablo archivo	23
3.2 La falta de recursos humanos profesionalizados	24
3.3 Escasos recursos materiales en pro de los archivos	24
3.4 Una normatividad tardía, desactualizada y desincronizada	24
<b>4. Propuestas para abrir el horizonte de los archivos</b>	<b>26</b>
<b>Conclusión</b>	<b>28</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>31</b>



## Introducción

La Red por la Rendición de Cuentas, está configurada como una organización de “segundo piso”, formada por organizaciones de investigación y enseñanza universitaria, de la sociedad civil e instituciones públicas, iniciada y albergada por el Centro de investigaciones y Docencia Económica (CIDE).<sup>1</sup> Su objetivo es estudiar, proponer y alentar una política pública de rendición de cuentas para el país. En este contexto, es relevante que en el seno de esta propuesta se haya incluido el tema de los archivos como uno de sus componentes indispensables.

Para la archivística, éste es un nuevo escenario que le brinda la oportunidad de revalorarse en el campo profesional, ya que como apunta el pensador francés Jaçques Derrida: “la democratización efectiva se mide por la participación y acceso al archivo, a su constitución y a su interpretación”.<sup>2</sup> El archivo es un aliado que interactúa en la construcción de una sociedad más democrática.

Por esta razón, dentro del “núcleo duro” de una política completa y coherente de rendición de cuentas para México no podemos dejar fuera el tema de los archivos, visto como un verdadero sistema que permite diseñar y crear una arquitectura de información necesaria y útil, tanto para la operación como para la evaluación de las actuaciones administrativas.

Este cuaderno consta de cuatro capítulos y una conclusión. El primer capítulo tiene como propósito explicar cómo la comunidad archivística globalizada entiende a los archivos como verdaderos sistemas de gestión y cómo interactúa dentro de un modelo de rendición de cuentas; el segundo ofrece un panorama de los archivos en México; el tercero identifica los obstáculos que los archivos deben sortear en la administración pública mexicana, y el cuarto se enfoca en proponer una serie de acciones que permitan abrir el horizonte de los archivos entendidos como un sistema nacional vinculado con los otros componentes del sistema de rendición de cuentas.

1. Cf. López Ayllón, Merino y Morales.
2. Derrida (1996).

## 1. El rol de los archivos en un sistema de rendición de cuentas

La ciencia archivística ha tenido un desarrollo notable en los últimos 25 años. El papel de los archivos como custodios de los documentos o como una fase terminal que sólo recibe documentos ha evolucionado en otro más amplio y dinámico. Sin perder su esencia y sus principios, la archivística ha ganado otra visibilidad gracias a: i) la elaboración de normas de buenas prácticas que han robustecido sus procesos y su metodología para la organización de grandes volúmenes de información; ii) su relación con los nuevos valores que ha impulsado la sociedad contemporánea como la transparencia, el acceso a la información, la gobernanza, el gobierno abierto, etc.; y iii) su aportación a los sistemas de gestión, al ser un factor importante para la eficiencia, eficacia, productividad, ahorro de costos y toma de decisiones en las organizaciones.

Si bien los archivos tradicionalmente se identificaron como dos posibilidades aparentemente separadas, la primera relacionada con lo histórico-cultural, y la segunda con lo jurídico administrativo, a través del tiempo, ambas vertientes se han venido armonizando poco a poco hasta llegar a consolidar el término de “archivística integrada”. Esta noción es entendida como aquella que otorga la misma consideración a los archivos en tanto depósitos de la memoria histórica e instrumentos eficientes para hacer rentable el inmenso capital informativo que atesoran. Los archivos comparten, según esta nueva visión, las categorías de “casa de la memoria y centro de información”.

A partir de este planteamiento incluyente, se desarrolló un nuevo paradigma que orienta y ayuda a comprender el rol que juegan los archivos dentro de las organizaciones contemporáneas. El concepto de la continuidad del documento, *records continuum concept*, como se le denomina en inglés, surge en la comunidad de archivistas australianos ante los retos planteados por la gestión de los documentos electrónicos y fue enunciado por Frank Upward entre 1996 y 1997.<sup>3</sup> En esencia establece que no existen etapas separadas en la vida de los documentos, sino que la gestión de los documentos debe ser contemplada como un proceso continuo.

3. En: <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications>. Consultado el 22 de noviembre del 2013.

Se trata de un modelo inclusivo que hace corresponder la capacidad de los documentos para funcionar como instrumentos de gobernanza y de rendición de cuentas; como formadores de memoria e identidad, y como fuentes de información y de valor añadido, con sus cualidades probatorias, su transaccionalidad y su contextualidad.

En esta visión, los documentos no pueden ser categorizados como prueba (archivos administrativos) o como memoria (archivos históricos), sino que son ambas cosas. Es precisamente su naturaleza probatoria la que los distingue de otras formas de información documental y les permite jugar su particular papel en la formación de la memoria en una doble vertiente: como recuerdos que construyen la identidad individual y corporativa, y como promotores de la responsabilidad que los actores tienen frente a la sociedad. Este nuevo enfoque nos permite comprender mejor la función de los archivos dentro del núcleo duro de un sistema de rendición de cuentas.

El concepto de continuidad está construido en torno a cuatro ejes que se corresponden y se interrelacionan por medio de sus respectivas coordenadas. Veamos brevemente este planteamiento.

- a) El primer eje es el archivístico, que se ocupa de las formas de organización y almacenamiento de la información registradas sobre las actividades humanas. En este eje se considera como coordenadas al documento, a la serie de expedientes, al fondo y al archivo. Este eje considera al documento desde la perspectiva de su organización metodológica vinculándolo con el expediente, la serie y el fondo según las funciones y atribuciones del productor.
- b) El eje probatorio, consiste en el rastro de las acciones, la prueba que el documento puede proporcionar y su papel en la memoria corporativa y colectiva. El documento es testimonio de las decisiones y operaciones administrativas de acuerdo con las responsabilidades de los actores que los generan. El documento es una evidencia de lo que se ha realizado.
- c) El eje transaccional, presenta como coordenadas el acto, las actividades, las funciones y los propósitos. El documento registra las actividades realizadas en la conducción de los asuntos, y en la forma de estas actividades se crean vínculos entre los documentos creándose una verdadera arquitectura de información. Este eje básicamente refleja las funciones de las organizaciones y la forma en que éstas se dividen. El documento muestra el acto y las actuaciones administrativas y la vinculación entre los documentos reflejan en su conjunto, las funciones de la institución.
- d) Por último, el eje identitario, representa al actor, a la unidad de trabajo (unidad administrativa) a la que el actor está asociado, a la organización a la que

la unidad está vinculada y a la manera de institucionalizar la identidad de esos elementos a través de un reconocimiento social más amplio. Este es el eje de la procedencia estructural, de las autoridades y de las responsabilidades con las que los archivos son hechos y usados. El documento producido por un actor está vinculado con una unidad de trabajo que responde a objetivos y funciones concretas. Los archivos portan la información que permite identificar quién debe responder socialmente por esos actos realizados.

Cada uno de los ejes presenta cuatro coordenadas que pueden ser unidas dimensionalmente:

- a) La primera dimensión es la de crear los documentos como reflejo de un acto administrativo del cual forma parte. Como por ejemplo, los diversos documentos que conforman una licitación pública, entre otros: las bases de la licitación, el acta de aclaraciones, las propuestas técnicas y económicas y el acta de fallo.
- b) La segunda dimensión corresponde a capturar los documentos como prueba, vinculando las transacciones, actos, decisiones o comunicaciones que documentan y su contexto social o de actividad inmediata en forma de series de expedientes. Como parte del mismo ejemplo, la convergencia de los documentos de la licitación pública agrupados en un contenedor físico llamado expediente.
- c) La tercera dimensión está orientada a organizar los expedientes integrados por documentos en el contexto del archivo por medio de la clasificación y ordenación.
- d) Por último, la cuarta dimensión está enfocada a difundir los documentos y hacerlos accesibles como memorias y centros de información.<sup>4</sup> Con el ejemplo anterior, la elaboración del inventario de expedientes de licitaciones públicas con una ruta precisa para acceder a esa información.

Desde esta perspectiva, la ciencia archivística ha experimentado una transformación sustancial. Se ha producido, como señala Ramón Alberch, *una correlación positiva entre la función de organizar, preservar y dar accesibilidad a los documentos con los retos que plantean las agendas políticas de las organizaciones y los gobiernos más avanzados*.<sup>5</sup>

Igualmente, la metodología que proporciona la archivística para organizar grandes masas de documentos le permite ser considerada como un sistema de gestión encaminado a diseñar y construir una arquitectura de información. Según los Management System Standards (estándares de sistemas de gestión), se trata de un conjunto de políticas, procesos, procedimientos y responsabilidades encaminadas

4. Cruz Mundet (2011, 24-25).

5. Alberch (2013,15-16).

a alcanzar un objetivo. Las ISO 15489 y la familia de a 30300 —ambas referidas a la gestión de documentos— han desarrollado una vertiente enfocada a la calidad de los archivos. En este orden de ideas, un sistema de gestión de archivos tiene como características:

- a) la transversalidad, ya que está presente en toda la administración pública. Es difícil encontrar una unidad administrativa donde no se genere un documento;
- b) la trazabilidad, porque es el mecanismo que permite seguir las huellas de las actuaciones administrativas para exigir cuentas y fortalecer la memoria corporativa;
- c) la interactividad, el sistema de gestión de archivos interactúa con los demás sistemas de la administración pública.

Concluimos que los sistemas de gestión de archivos son una potente herramienta para los desafíos que la sociedad contemporánea está proponiendo a través de las iniciativas de gobierno abierto, del “open data”, de los planteamientos del “big data”, del gobierno digital, de la accesibilidad a la información y, de manera particular, como un aliado importante en la construcción de una política pública de rendición de cuentas.

## 2. Panorama de los archivos en México

Para abordar este apartado analizo cinco aspectos que, en su conjunto, nos ayudarán a situar el tema de los archivos en el México contemporáneo. El primer aspecto tiene que ver con el papel otorgado a los archivos por parte de la administración pública mexicana. El segundo aspecto revisa el desfase entre los temas de transparencia y acceso a la información con los archivos a nivel federal. El tercero, está enfocado a estudiar en qué medida se han cumplido las normas en materia de archivos en los últimos diez años. El cuarto se centra en evidenciar la desvinculación entre los procesos administrativos y los archivos. El quinto, y último aspecto, es el relacionado con la desarticulación entre las leyes de transparencia y acceso a la información y las de archivos a nivel estatal.

### 2.1 Los archivos en la administración pública federal

El tema relacionado con los archivos ha tenido un camino tortuoso y de altibajos en la historia contemporánea de la administración pública del país. El punto de inflexión se remonta a la reforma administrativa impulsada por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia en 1976. Según el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada a raíz de estas reformas, los archivos forman parte de “los sistemas de apoyo administrativos” comunes a todas las secretarías y entidades paraestatales.<sup>6</sup>

En este contexto, los archivos renovaron su presencia en el ámbito de la administración pública nacional. Esta “nueva era” para los archivos quedó simbolizada con el cambio de la sede del Archivo General de la Nación al Palacio de Lecumberri en 1978. Los trabajos encaminados a reestructurar los archivos dieron origen al Sistema Nacional de Archivos y dentro de éste, al Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal. Sin embargo, por razones desconocidas, dicho sistema nunca fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y, por consecuencia, no fue oficial; su implementación se realizó de forma discrecional en las dependencias

6. Para una visión más amplia de las implicaciones de esta reforma se puede consultar: Carrillo (1987 71-85).

y entidades. Desde finales de esa década hasta el 2002, los archivos fluctuaron entre el interés de algunos funcionarios y la negligencia de otros, convirtiéndose los acervos documentales en verdaderas bodegas desordenadas. Por supuesto, lo pretendido por la reforma administrativa de 1976 por medio de “los sistemas de apoyo administrativos” quedó, para el caso de los archivos, en una buena intención, ya que en la práctica estos fueron subordinados a las áreas relacionadas con los servicios generales, con los recursos materiales o con los almacenes e inventarios porque se identificaron como un área de “servicios para guardar cajas”, distribuir correspondencia y desempeñar otras actividades que surgieran según las necesidades del momento, quedando en el total abandono y olvido.

De esta forma los archivos públicos de México llegaron a los umbrales del siglo XXI. Por tal razón, cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) puso de relieve el tema de los archivos en el año del 2002, la administración pública se encontró con un problema de rezago y descuido como lo muestra el diagnóstico realizado por el IFAI en el 2007 y por los elaborados por el CIDE en 2007 y 2010 a través de la Métrica de la Transparencia.<sup>8</sup>

Más tarde, con la *tala administrativa*<sup>9</sup> propuesta en el gobierno de Felipe Calderón, en un principio se dio continuidad al viejo esquema de subordinación de los archivos al “sistema de apoyo administrativo” de los servicios generales. En este orden de ideas, el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales* publicado por la Secretaría de la Función Pública el 16 de julio del 2010, consideraba a los archivos como parte de su temática y, con esta perspectiva, se presentó el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales* que contenía los procedimientos respectivos para los archivos de la Administración Pública Federal.<sup>10</sup>

Cabe señalar que este enfoque fue cuestionado por los coordinadores de archivos del gobierno federal congregados en el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Correspondencia y Archivos (COTECUCA) y por los entes relacionados con el tema como el IFAI y el AGN, y se replanteó el papel que los archivos tienen en la administración pública. El resultado fue la reubicación del rubro de archivos dentro del tema de transparencia. Así, en el *Acuerdo en el que se adicionan, reforman y derogan las disposiciones del diverso por el que emitió el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Transparencia*, se reconoce la necesidad de conjuntar a los archivos con la transparencia para armonizar los procedimientos y darle singular importancia a la conservación y preservación de los documentos

7. Una de las conclusiones del diagnóstico es que hay un grado sustancial de heterogeneidad en la situación actual de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En lo que concierne a los requerimientos básicos establecidos por el marco normativo el cumplimiento promedio fue del 71.3% para el sector centralizado y el 62.5% para las entidades del sector paraestatal. El cumplimiento de los requerimientos avanzados (prácticas archivísticas encaminadas a las mejores prácticas no necesariamente obligatorias) es del 33.2% para ambos sectores. Para más detalles véase: *Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*.

8. El problema más serio que identifica el estudio de la Métrica radica en la mala calidad de la información gubernamental. Existe déficit en la existencia de la información pública. El estudio concluye que, en las obligaciones de generar y archivar información, hay un largo camino por recorrer. En: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html> Consultado el 18 de noviembre del 2013.

9. La reforma regulatoria propuesta por la administración del entonces presidente de la República Felipe Calderón comprendió una doble estrategia: i) una tala administrativa; y ii) una tala sustantiva. La primera consideraba estandarizar los procesos administrativos para proveer bienes y servicios de calidad a los ciudadanos y derogar toda la normatividad innecesaria. La segunda tenía por objeto facilitar los trámites y servicios gubernamentales para atender mejor a los ciudadanos, eliminando aquellos que no se justificaban. La tala administrativa redujo a nueve los manuales de aplicación general para optimizar la operación del gobierno. La tala sustantiva tenía previsto eliminar 6 711 disposiciones que estorbaban la interacción de los ciudadanos con su gobierno. En total con ambas talas regulatorias se consideraba llegar a cerca de 14 000 disposiciones derogadas al concluir el 2010. *Cfr. Menos reglas, mejores resultados, 2010*.

10. *Diario Oficial de la Federación* (16 de julio del 2010).

en poder de las dependencias y entidades.<sup>11</sup> Este hecho representa un cambio importante que, para muchos actores de la administración pública, como las oficinas mayores y las direcciones de administración, pasó desapercibido. Tanto es así, que sigue prevaleciendo el viejo esquema que, en la práctica, se adoptó desde 1976.

Otro elemento relacionado con lo anterior, es el correspondiente a los responsables de los archivos en el organigrama de las dependencias y entidades. Desde los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (LGOCA), se planteó la constitución de un área coordinadora de archivos que no alcanzó a consolidarse como una verdadera unidad administrativa. La evolución propuesta quedó trunca y no fue sino hasta el 2012, con la publicación de la Ley Federal de Archivos (LFA) que se volvió a retomar, aunque de manera confusa. En el fondo se pretende colocar a la coordinación de archivos como el área líder de todo el tema de archivos en un organismo público. Sin embargo, frente a esta tímida y confusa propuesta, encontramos en la práctica de muchas dependencias y entidades que el tema de archivos sigue en manos de las áreas de recursos materiales y servicios generales con los resultados que siempre han estado presentes en la administración pública: un tema secundario, a cargo de funcionarios sin conocimientos, relegado a la sola conservación de cajas en espacios no aptos para la preservación de documentos y un descuido total en todas las demás funciones establecidas por la propia LFA.<sup>12</sup> En suma, no terminó de evolucionar el rol que los sistemas de gestión de documentos tienen en la administración pública en general y, de manera particular, como apoyo al tema de transparencia y acceso a la información.

## 2.2 Desfase entre los temas de transparencia y acceso a la información y los archivos en el ámbito federal

Si bien los archivos fueron considerados como un aliado del tema de acceso a la información y de la transparencia, es evidente que faltó un impulso mayor desde el punto de vista normativo, como quedó de manifiesto en el ámbito federal al aparecer una ley de transparencia antes que una dedicada a los archivos, la cual se venía anhelando, al menos desde 1998.<sup>13</sup> No fue sino hasta diez años después de aparecer la Ley Federal de Transparencia, cuando el Congreso de la Unión decidió publicar la primera ley federal en materia de archivos de la historia del México independiente. Sin embargo, una vez publicada la ley federal de archivos, de nueva cuenta se presenta un desfase con relación a su aliada, la transparencia. Mientras se trabaja por aplicar la nueva legislación con un retraso importante en la elaboración

11. *Diario Oficial de la Federación* (27 de julio del 2011).

12. De acuerdo a la información proporcionada por los portales de transparencia (POT) de las 20 dependencias del gobierno federal, las coordinaciones de archivo se encuentran adscritas de la siguiente manera: en 14 Secretarías el coordinador de archivos es el Director General de Recursos Materiales y Servicios o algún director, subdirector o jefe de departamento subordinada a esa área. Tal es el caso de Gobernación; Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública; Turismo; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; Presidencia de la República; y la Consejería del Ejecutivo. En las 6 restantes hay variantes. En la Secretaría de Salud el coordinador de archivos es el Director General de Tecnologías de la Información; en Energía es el titular de la Unidad de Enlace y Mejora Regulatoria; en Comunicaciones y Transportes es la coordinación de asesores del Oficial Mayor; en Marina depende de la Dirección General de Recursos Humanos; en la SEDENA existe una Dirección General de Archivo e Historia; y en Relaciones Exteriores igual hay una Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, de quienes dependen la coordinación de archivos. POT consultados el 22 de febrero del 2014.

13. En abril de 1998 se presentó una iniciativa de Ley Nacional de Archivos en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados. El objetivo de la Ley era *garantizar el derecho a la información y dar acceso libremente a los archivos de la nación*. Si bien esta iniciativa se centraba en la apertura de los archivos históricos no sólo para la investigación histórica, sino también para promover la comisión de la verdad en torno a los acontecimientos del movimiento del 68, la intención iba más allá porque se quería dotar de una normatividad básica para la organización y conservación de los documentos públicos. Esta iniciativa fue discutida en un foro público celebrado el 9 de marzo del 2000. En dicho foro quedó claro que la iniciativa tenía buenos propósitos y era necesaria, pero que el documento presentado tenía lagunas e imprecisiones técnicas. Al final la iniciativa quedó en los cajones de los escritorios de la comisión

y publicación de su reglamento, se ha aprobado una reforma constitucional en materia de transparencia, planteando una ley general que sienta las bases para hacer más eficiente la alianza entre ambos temas. Pero también debemos sumar la desincronización de las leyes relacionadas con los temas de documentos e información, como las leyes sobre patrimonio documental, la de firma electrónica, las de responsabilidades de los servidores públicos, las de procedimientos administrativos, la de contabilidad gubernamental, etc.

### 2.3 Cumplimiento de las normas en materia de archivos en los últimos diez años en el gobierno federal

El panorama de los archivos a partir del 2002, como se dijo, despuntó como elemento coadyuvante para la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, el tema quedó en el campo de la simulación al no ser efectivos el cumplimiento de los LGOCA ni los mismos planteamientos hechos por la ley federal de transparencia (LFTAIPG). La negligencia de las autoridades obstruyó el cabal cumplimiento de dichas normas. Pongamos como ejemplo un indicador de cumplimiento a través de las herramientas ciudadanas sustentadas en los archivos propuestas por la normatividad vigente. Efectivamente, tanto la LFTAIPG como los LGOCA establecieron para todos los sujetos obligados de la Administración Pública Federal el mandato de elaborar y publicar una guía simple de archivos. La elaboración de la guía simple de archivos es un indicador del grado de organización de los archivos. A diez años de distancia el objetivo se cumplió parcialmente. Como resultado de una discusión intensa entre las entidades encargadas de su diseño y seguimiento, es decir entre el IFAI y el AGN en los años de 2003 y 2004 se desvirtuó su significado, resultando una fragmentación conceptual que originó tres versiones diferentes de la guía simple en vez de una. La primera es la propuesta por el IFAI y la llamaremos “modelo de descripción”, se circunscribe a la definición de guía simple descrita en la LFTAIPG y en los LGOCA<sup>14</sup>; la segunda es el “modelo volumen” porque hace énfasis en los metros lineales conservados en los archivos, es decir en el espacio que ocupan los archivos, es un modelo que enfatiza lo cuantitativo y no lo cualitativo; y la tercera es el “modelo ISAD G”, el cual fue sugerido por el AGN y consiste en aplicar los 26 elementos de descripción propuestos por la Norma Internacional General de Descripción Archivística elaborada por el Consejo Internacional de Archivos y que mira en su totalidad más bien la descripción de los archivos históricos. Los dos últimos modelos ignoraron que el objeto de la guía simple era el ciudadano, al cual no le dicen nada los metros lineales conservados ni la complejidad

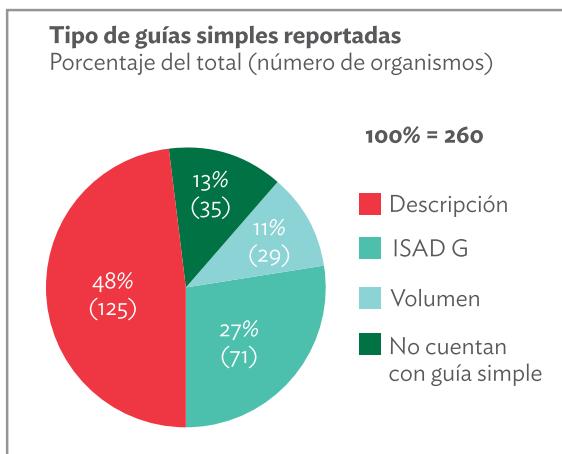
promoviente. Cfr. *Foro Público de Consulta sobre la Ley Nacional de Archivos (2000)*. Posteriormente, el 18 de marzo del 2005 el senador César Camacho Quiroz presentó ante la LIX legislatura de la Cámara de Senadores el proyecto de Ley de Federal de Archivos, la cual no prosperó.

14. La guía simple de archivo es definida por los lineamientos generales como el esquema general de descripción de las series documentales de los archivos de una dependencia o entidad, que indica sus características fundamentales conforme al cuadro general de clasificación archivística y sus datos generales. LGOCA, numeral segundo, párrafo XVIII. (DOF, 20 febrero 2004).

de una norma diseñada como herramienta para los archivistas. Los resultados son elocuentes. De las 260 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal reportados por el SICCA, el 48%, es decir 125 organismos, entre ellos: la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Energía, el Sistema de Administración y Enajenación de Bienes, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Pemex Petroquímica, el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Nacional Financiera siguieron el “modelo de descripción” y lo publicaron en el propio SICCA o en su sitio web. El 11%, que corresponde a 29 organismos, como la Universidad Pedagógica Nacional, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Colegio de México A.C., el Instituto Nacional de Perinatología, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión Nacional de Zonas Áridas, se inclinaron por el “modelo volumen”. Y el 27%, equivalente a 71 organismos, aplicaron el “modelo ISAD G”, por ejemplo la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Educación Pública, el Hospital Juárez de México, la Procuraduría Agraria, el Colegio de la Frontera Norte A.C., Pemex Exploración y Producción, el Instituto Nacional de Ciencias Penales. En suma, 100 organismos no se ajustaron al modelo de descripción del IFAI a través de la solución informática SICCA.<sup>15</sup>

15. Los nombres completos de las dependencias y entidades agrupados por cada modelo se pueden consultar en Aguilera (2012).

### El 43% de las guías simples de archivo publicadas en el portal de internet de los organismos siguen los lineamientos de la norma ISAD G

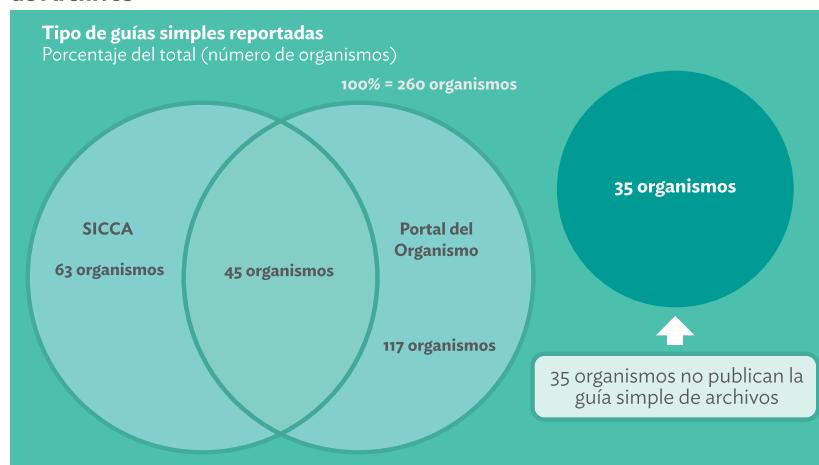


- Las guías simples publicadas en el SICCA siguen el formato tipo IFAI, además del área de identificación, serie documental y una breve descripción de la serie documental.
- La guía simple tipo “volumen” contiene área de identificación, serie y tamaño de la serie.
- Las guías simples mencionadas como “ISAD G”, contiene área de identificación y contexto, así como serie documental, descripción/volumen, y fechas límites de la serie documental.
- 23 organismos cuentan con dos tipos de guías simples (19 isad g-descripción y 4 volumen-descripción)

CUADRO1. Fuente: Sitios de internet de los organismos, SICCA. Escuela Mexicana de Archivos A.C.

Una consideración más es que, derivado del mal entendimiento entre el IFAI y el AGN,<sup>16</sup> los organismos tuvieron que optar entre seguir alguna de las dos entidades mencionadas o reportar dos versiones que satisficieran las exigencias de una y de otra, fragmentando así los esfuerzos. De este modo, tenemos que 117 entidades y dependencias, que representan el 45%, no reportaron su guía simple en el SICCA, siguiendo una tendencia auspiciada por el AGN, el cual se deslindó de dicho sistema, no obstante haber participado en su elaboración. Por otra parte, 45 organismos realizaron dos versiones, una para el IFAI y otra para el AGN independientemente del modelo usado. Estos números reflejan la subutilización del SICCA y la confusión de las dependencias y entidades en el cómo dar cumplimiento con su obligación de elaborar y publicar la guía simple de archivos. Otro dato relevante es que, al cierre del 2012, aún había 35 organismos que no habían cumplido, por alguna razón, con esta obligación, entre ellos podemos nombrar al Instituto de la Juventud, a la Secretaría de Turismo, al Instituto de Pesca, al Instituto Nacional del Derecho de Autor, al Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, a la Administración Portuario Integral de Puerto Vallarta S.A de C.V., a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a Pronósticos para la Asistencia Pública, al Colegio de San Luis A.C., a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, etc.<sup>17</sup>

### El 86% de los organismos públicos cumplen con la publicación de la Guía Simple de Archivos<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Ya sea en el SICCA o en su portal de internet

**CUADRO2.** Fuente: Sitios de internet de los organismos, SICCA. Escuela Mexicana de Archivos A.C.

16. Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005, p. 36.

17. La lista completa se puede consultar en: Aguilera (2012, anexos).

## 2.4 La desvinculación de los archivos con los procesos administrativos

Armonizar la información creando una arquitectura que, por un lado, permita acceder a la información de manera ágil y, por el otro, conserve la información relevante a largo plazo para ulteriores consultas es un ideal que no se ha podido conseguir. Un ejemplo de ello es la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada el 31 de diciembre del 2008 y reformada el 9 de diciembre del 2013. Su objetivo es armonizar los procesos relacionados con los registros contables de los tres órdenes de gobierno. Dicha Ley excluyó el tema de los archivos como herramienta coadyuvante y no incorporó ni mejoró las disposiciones que en materia del archivo contable gubernamental se tenían, tanto en la constitución de archivos contables organizados como en la homologación de los tiempos y de los criterios de conservación de los documentos del gasto corriente, del activo fijo y de la obra pública para las fiscalizaciones respectivas.

Igualmente, otro ejemplo, son los procesos relacionados con las adquisiciones o compras en donde la dispersión de los documentos es evidente. Hay dependencias y entidades que integran un expediente de licitación junto con los contratos, hay otros que separan las licitaciones por un lado y los contratos por otro. Dentro de los contratos hay quienes integran las fianzas de cumplimiento dentro del expediente del contrato y otras que lo separan, y cuando mucho, dejan una copia en el expediente del contrato. El cumplimiento del contrato derivado de una licitación lo lleva el área requirente con opciones diferentes: integrar el expediente de cumplimiento enviando informes al área de recursos materiales o duplicando el expediente completo. La última etapa está relacionada con el pago establecido en el contrato que realiza el área financiera, la cual exige la información pertinente para liberar el pago correspondiente. Con esto, cada vez que se hace una solicitud de pago, se vuelve a duplicar la información al presentar: la copia del contrato, los informes de cumplimiento o todo el entregable, en los casos de los servicios, o con la constancia de recibido de los almacenes cuando se trata de objetos materiales. En fin, con este ejemplo cotidiano nos damos cuenta de la falta de un sistema articulado que evite tanto la disgregación como la multiplicidad de los documentos, y que permita la fiscalización y el acceso ante una solicitud de información de manera expedita.

## 2.5 La desarticulación de las leyes de transparencia y acceso a la información con las de archivos en las entidades federativas

### 2.5.1 Las leyes estatales de archivos

La mayor parte de entidades federativas se adelantaron a la federación en la publicación de leyes de archivos o de documentación con distintos enfoques y alcances, pero al fin y al cabo leyes que de algún modo, intentaban regular el tema archivístico en el seno de las administraciones estatales. Podemos señalar dos momentos importantes que pueden servirnos para agrupar las leyes estatales de archivos. El primero es la publicación de la LFTAIPG en el 2002 y el segundo es la reforma del artículo 6 constitucional en el 2007. En este sentido, el desarrollo normativo de las entidades federativas lo podemos dividir en cuatro grupos:

- a) Los estados que publicaron sus leyes antes del 2002. En este caso tenemos diez leyes estatales publicadas que, en su mayoría, están obsoletas.
- b) Los estados que publicaron sus leyes entre el 2002 y el 2007. Así tenemos siete leyes estatales.
- c) Los estados que cumplieron con el mandato del artículo 6 constitucional al publicar sus leyes. En este grupo tenemos once leyes elaboradas del 2007 hasta el presente año.
- d) El último grupo está integrado por cuatro estados que no cuentan aún con una ley dedicada a los archivos.

#### Estados con leyes de archivo

Antes del 2002	Entre 2002 y 2007	Después del 2007	No tienen ley
Aguascalientes	Baja California	Campeche	Durango
Baja California Sur	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León
Chiapas	Colima	Distrito Federal	Sinaloa
Estado de México	Jalisco	Morelos	Tamaulipas
Guerrero	Michoacán	Nayarit	
Quintana Roo	Guanajuato	Oaxaca	
Sonora	Hidalgo	Puebla	
Veracruz		Querétaro	
Yucatán		San Luis Potosí	
Zacatecas		Tabasco	
		Tlaxcala	

En suma, existen leyes desactualizadas. Otras que, no obstante haberse inspirado en los lineamientos generales (LGOCA), publicados el 20 de febrero del 2004, contienen, desafortunadamente, algunos errores técnicos.<sup>18</sup> Para algunas leyes, como la de Guanajuato, la de Campeche, la de Chiapas, los “archivos generales” dependientes del ejecutivo local son cabeza de los sistemas estatales de archivos. Para otras leyes, la de Aguascalientes y Colima, el sistema estatal está constituido por los tres poderes del estado y los municipios, ya que cada uno es independiente; en otros casos, las leyes determinan que los archivos locales son supervisados por los órganos garantes de transparencia en vez de una entidad archivística estatal, como en San Luis Potosí. De la misma manera, tampoco encontramos en dichas leyes una uniformidad en relación al tratamiento y a la incorporación de los municipios.

### 2.5.2 Las leyes estatales de transparencia y su relación con los archivos

Las leyes publicadas hasta el momento en materia de transparencia y acceso a la información por parte de las entidades federativas han incorporado, por lo menos, un artículo relacionado con los archivos. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de haber conciencia en la mayor parte sobre el papel que juegan los archivos en la transparencia y en el acceso a la información, las leyes emanadas de estas entidades los abordan y les otorgan una importancia de manera desigual. En realidad, entre estas leyes encontramos una desarticulación que evidencia la falta de criterios comunes sobre el papel de los archivos en la administración pública regional y su relación con los temas de transparencia. En este sentido podemos identificar siete renglones que tienen que ver con el tema de archivos desde la perspectiva de las leyes de transparencia de las diferentes entidades federativas. Veamos cada uno de ellos:

a) Los archivos dentro de los objetivos de las leyes de transparencia.

El primer renglón está relacionado con los objetivos de las leyes. De las 32 leyes de transparencia de las entidades federativas, 19 incorporan a los archivos dentro de sus objetivos y trece no los mencionan, como Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. La mayor parte de las leyes que toman en cuenta a los archivos en sus objetivos siguen de cerca la fórmula propuesta por el artículo 4, fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que propone fomentar la mejora en la organización, funcionamiento y conservación de los archivos.<sup>19</sup>

18. Algunas leyes como las de Chihuahua y Guanajuato consideran que el instrumento que guía la organización de los archivos es el catálogo de disposición documental en vez del cuadro general de clasificación.

19. La LFTAIPF dice en su artículo 4, fracción V “Son objetivos de esta ley, entre otros: “Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos”.

b) Intervención directa de los órganos garantes en materia de archivos.

El segundo rubro, es el referente a la intervención directa de los órganos garantes en materia de archivos mediante la elaboración de normas, lineamientos, bases técnicas o criterios e incluso, la supervisión. De acuerdo con lo anterior, 21 leyes señalan a los órganos garantes como actores directos. De estos últimos, once lo hacen como coadyuvantes junto con los archivos generales de los estados o los institutos y/o sistemas de archivos y 10 intervienen como única autoridad. Las once leyes restantes no le otorgan a los órganos garantes ninguna jurisdicción en la materia.

c) El documento como bien público y la responsabilidad de su generador.

Mayor consenso encontramos en lo relacionado al tratamiento de los términos “información” y “documentos”, que con excepción de las leyes de Guerrero y Quintana Roo, los consideran sinónimos o al menos los hacen corresponder en sus definiciones; en la mayoría de los casos, estos vocablos son tomados de la Ley Federal de Transparencia. En este sentido, los documentos son todos los registros (algunos los definen como expedientes o archivos) de las acciones relacionadas con las funciones de los sujetos obligados y la información es todo registro de archivo en cualquier formato en posesión de los sujetos obligados. Para 24 leyes, la información, léase los documentos, son un bien público al que todo ciudadano tiene derecho de acceder. Este carácter está en relación con el postulado establecido en el artículo 6, fracción XVIII de la Ley General de Bienes Nacionales que considera a los “documentos y expedientes de las oficinas” en general, como un bien mueble no sustituible, es decir, como bienes públicos de la nación. Al mismo tiempo, las leyes establecen la responsabilidad del que genera y custodia la información (documentación), en cuanto a su integridad y conservación, dada su condición de bien público. Esta responsabilidad está relacionada con la obligación de dar acceso a la información y prevenir la destrucción de la misma. Por esta razón, en la mayoría de las leyes comentadas existe un artículo dentro del apartado de sanciones relacionado con el mal uso y la destrucción de la información (documentación) siguiendo de cerca lo establecido por las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tanto en el ámbito federal como en el de las diferentes entidades federativas. Las ocho leyes restantes no señalan algo explícito con respecto a esas responsabilidades.

Por otra parte, llama la atención que algunas leyes le otorgan la responsabilidad de organizar los archivos o, al menos de aplicar o supervisar, según sea el

caso, a las unidades de información, de acceso o de enlace y no a los archivistas. Los encargados de estas unidades que adquieren diferentes denominaciones según la ley de que se trate, juegan un doble papel: ser el vínculo entre la unidad administrativa y el ciudadano con una serie de atribuciones correspondientes con esta función y ser organizadores de los documentos. Quizás estos ejemplos puedan ayudar a perfilar una nueva profesión en donde se conjuguen el tratamiento de la información para dar acceso y promover la transparencia, y la aplicación de los procesos archivísticos para organizar y conservar la documentación soporte de esa información. En todo caso, sería necesario que los responsables de estas unidades recibieran la formación adecuada en materia de archivos para evitar confusiones y desastres de los que más tarde nos arrepintamos.

d) Los documentos históricos como patrimonio documental.

El cuarto renglón tiene que ver con alguna alusión relativa a los documentos vistos como patrimonio documental o documentos históricos, ya sea para normar su preservación o su acceso. En realidad son pocas las leyes que atienden este asunto, sólo cinco de ellas disponen algún artículo, el resto no hacen mención del tema. Quizá de estas cinco resalten los casos de San Luis Potosí y Tlaxcala. El primero establece en su ley la preservación y difusión del patrimonio documental del sector público y de los municipios; va más allá en su regulación traspasando el límite de los archivos administrativos. El segundo dispone como una atribución de la Comisión de Transparencia diseñar políticas en materia de archivos históricos. La incursión de las leyes de transparencia en el ámbito de los archivos históricos es un reflejo de la descoordinación de las propias normas y de los actores provocando muchas veces conflictos de intereses y de funcionamiento en detrimento del mismo patrimonio documental.

e) Los archivos como parte de las obligaciones de transparencia.

Resulta contrastante que algunas leyes de transparencia y acceso a la información hayan incluido algún tema de archivos para mostrar su importancia y, por otra parte, que no los contemplen en los deberes mínimos de cumplimiento. Tal es el caso de las obligaciones de transparencia en donde únicamente seis leyes incorporan a los instrumentos archivísticos dentro de esa lista, a saber: el Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Puebla, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cabe destacar que la ley de transparencia del estado de Yucatán establece la obligación de organizar todos los documentos relacionados con las “obligaciones de información” de acuerdo con la metodología

archivística. Si bien la encomienda de este artículo pone énfasis en la información más consultada, parece que su formulación es restrictiva, ya que la organización archivística se aplica a todos los documentos producidos por los sujetos obligados y no solamente a los más consultados.

- f) Incorporación de un capítulo expreso sobre archivos dentro de las leyes de transparencia.

En este sexto renglón, encontramos que 50 % de las leyes de transparencia incluyen un capítulo o al menos unos artículos sobre el sistema de archivos, y dan relevancia al tema para el acceso a la información. En este rubro son diversos los matices, que van desde establecer los instrumentos de control y consulta obligatorios para todos los sujetos obligados hasta el establecimiento de todo un sistema de archivos.

- g) El acceso directo a los archivos de las unidades administrativas.

La mayor parte de las fórmulas relacionadas con este tema aducen dos situaciones, una circunstancial y la otra relacionada con el lugar. El acceso a la información se da a través de los documentos como se tengan (se refiere a los formatos y a la tipología) y en donde se encuentren (se refiere a los archivos, tanto desde el punto de vista físico como desde el punto de vista formal). En este sentido, detectamos que 28 leyes mencionan algo referente con este tema, por cuatro que no disponen nada. La mayor parte de las leyes se inspiran en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual señala la obligación de poner a disposición del solicitante los documentos en el sitio donde se encuentren. Este rubro es el que está más cercano con “los principios de acceso a los archivos” al plantear la consulta directa en los archivos. En las leyes, dicha consulta puede ser presencial o a distancia a través de los dispositivos electrónicos; en todo caso, lo que se plantea es un acceso directo a los archivos de las unidades administrativas.

También en este rubro se suelen encontrar alusiones sobre la inexistencia o ausencia de los documentos. Creemos que en este caso no existe uniformidad en las leyes, las cuales deberían limitar las causales de la inexistencia y reducirlas a dos: a) porque no corresponda a la atribución del sujeto obligado; b) porque los documentos fueron destruidos cumpliendo un procedimiento jurídico administrativo, que generalmente se denomina “baja documental” o porque desaparecieron a causa de algún siniestro o desastre natural, en cuyo caso, debería quedar documentado con una acta circunstanciada.

Algunas fórmulas hablan del acceso a los documentos que, por su carácter,

son insustituibles o son patrimonio documental o histórico. Sin abundar sobre este particular, debemos suponer que los documentos históricos están en los archivos precisamente históricos y que son de consulta abierta y no están reglamentados por las leyes de transparencia, como acertadamente lo determina el artículo 26 de la Ley Federal de Archivos. Como quiera que sea, la obligación de dar acceso a la información se cumple de acuerdo con la mayoría de las leyes, cuando se consultan los documentos, como y donde estén.

Como se puede observar, la disparidad de las leyes estatales relacionadas con el tema de transparencia, acceso a la información y archivos es significativa. Sin embargo, al menos podemos encontrar en dichas leyes alguna referencia que hace evidente la necesidad intrínseca de organizar y conservar los archivos como una condición indispensable para el acceso ciudadano a la información.

### 3. Obstáculos en la consolidación de un sistema de archivos

#### 3.1 Uso impreciso y negativo del vocablo archivo

Sin duda uno de los primeros obstáculos que han impedido subir el tema de los archivos al nivel que le corresponde dentro de la sociedad contemporánea mexicana es la imagen negativa que se le ha dado al término archivo, tanto desde el punto de vista conceptual como en su aplicación operativa. El término archivo es polisémico y puede ser entendido de manera tradicional como el conjunto de documentos organizados, como la institución que custodia y administra los documentos, o como el edificio donde se resguardan los documentos. En el entorno digital, el archivo es todo dato guardado en la memoria de una máquina sin importar su formato. Sin embargo, también el vocablo archivar se relaciona con tirar, desaparecer, arrumar, dar carpetazo, terminar, etc. Es este último sentido el que prevalece en la administración pública, en contraposición de su verdadero significado que, en su núcleo semántico original, está relacionado con la administración pública, en tanto guardián de la memoria para una buena gobernanza.

En esta perspectiva, la connotación de guardar está relacionada con la de organizar: guardar de manera organizada. Sin embargo, los prejuicios de muchos funcionarios hacia el tema archivístico provocan su marginación en los presupuestos, en la planeación y en general, en su participación dentro de la gestión administrativa. Esta visión ha sido superada en otros países y su reivindicación alienta a los profesionales a seguir aportando la metodología en el diseño y construcción de robustas arquitecturas de información sustentadas en eficientes sistemas de gestión de documentos.

Por último, relacionada con este apartado existe una confusión extendida en la administración pública en el uso y aplicación de los términos “sistemas de control de gestión de documentos”, “sistemas informáticos o de información”, “sistemas de gestión de documentos o archivos” y “sistemas de gestión de documentos electrónicos”. Si bien estos términos pueden estar vinculados entre sí, no son

lo mismo. El uso inapropiado de los términos constituye también un obstáculo al hacer planteamientos erróneos como el creer que con la digitalización se resuelve un problema de desorganización de archivos.

### 3.2 La falta de recursos humanos profesionalizados

Otro elemento que debemos considerar es el déficit de capital humano debidamente profesionalizado en esta materia. Mientras no se tenga una carrera con una carga curricular orientada a la formación de un perfil de archivista que juegue un rol dinámico en el mundo globalizado en el que vivimos y perfilado al trabajo interdisciplinario, será difícil alcanzar el propósito deseado. Por el contrario, lo que ha prevalecido es la improvisación en la implementación de los procesos y de las herramientas archivísticas, que ofrecen el sustento metodológico de la organización, conservación y acceso a la información contenida en los documentos. No es obligatorio contar con estudios especializados en archivos para ejercer como coordinador o como archivista. Cualquiera puede estar al frente de un archivo. En el texto del reglamento de la LFA aprobado y publicado el 13 de mayo del 2014,<sup>20</sup> se requiere ser licenciado para el cargo de coordinador de archivos, y aunque el texto del reglamento precisa que dicha licenciatura debe ser “preferentemente” en materia de archivos, deja abierta la posibilidad para que cualquier profesionista sea coordinador de archivos sin la preparación necesaria.

### 3.3 Escasos recursos materiales en pro de los archivos

Sin duda otro factor importante que incide de manera negativa son los pocos recursos canalizados al desarrollo de los sistemas de información en todas sus etapas. Existe un déficit de inversión pronunciado en el equipamiento, en los repositorios, en la conservación documental, en los programas de preservación de documentos vitales, en el recurso humano y su capacitación, etc.

### 3.4 Una normatividad tardía, desactualizada y desincronizada

Igualmente no abona en pro de los archivos la desincronización de las leyes que tienen que ver con los temas de documentación e información. Muchas de estas leyes como la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal de Firma Electrónica Avanzada, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, por citar algunas, se

20. El artículo 9 fracción I del reglamento establece:

Artículo 9. El responsable del Área Coordinadora de Archivos deberá cubrir el siguiente perfil:

I. Contar con estudios de licenciatura, preferentemente en archivonomía, archivología, ciencias de la información, gestión documental, o estudios de posgrado o especializados en dichas materia”. Publicado en DOF 13 de mayo del 2014.

han diseñado sin considerar que hay un elemento común en cuanto que se legisla lo relacionado con los documentos públicos. Asimismo, el retraso con el que se ha publicado de manera específica la ley de archivos, la escasez de la discusión sobre este elemento toral de un sistema de rendición de cuentas en relación a su par, la ley de transparencia, con el ingrediente de haberse elaborado con muchas lagunas e imprecisiones técnicas, explica en parte su ineficiencia e inoperatividad.

## 4. Propuestas para abrir el horizonte de los archivos

Es necesario reivindicar el papel de los archivos en la administración pública, no como un simple depósito de documentos, sino como parte indispensable del diseño de una arquitectura de información que sirve de pilar para los otros componentes de un sistema de rendición de cuentas. Lo anterior se alcanzará si logramos:

1. Promover la cultura archivística en la administración pública para revalorar el rol de los archivos en los procesos administrativos. Retomar el significado etimológico de documentos lo cual significa “enseñar”, “mostrar”, ambos verbos están en total alineación con el sentido que hoy le damos a la transparencia, al acceso a la información y a la fiscalización.
2. Diseñar una Ley General de Archivos con al menos las siguientes características:
  - que ofrezca un piso común a los tres órdenes de gobierno con obligaciones mínimas que determinen lo necesario desde el punto de vista normativo y metodológico para la organización y conservación de los documentos públicos;
  - que establezca un perfil profesional obligatorio para que las ofertas académicas concuerden y se articulen buscando promover un servicio profesional de carrera especializado y sustentado en estudios sólidos y actualizados en archivística;
  - que se sincronice con las leyes relacionadas con el tema de documentación e información como es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, el Código Federal de Procedimientos Administrativos, la Ley Federal de Firma Electrónica Avanzada, el Código Penal Federal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la futura Ley General de Transparencia, etc.
3. Convertir al AGN en un organismo constitucional autónomo que tenga la competencia en la rectoría relacionada con el patrimonio documental del país, archivos históricos, y con el desarrollo y promoción de las mejores prácticas de los archivos administrativos en los tres órdenes de gobierno.

4. Incorporar en la legislación los “principios de acceso a los archivos” propuestos por el Consejo Internacional de Archivos, los cuales señalan que los archivos sirven no sólo para transparentar la gestión, sino como herramienta para la evaluación de la responsabilidad social de los servidores públicos.
5. Revalorar el puesto, la función y el nivel del archivista en el organigrama de la administración pública.
6. Involucrar a las coordinaciones de archivos de manera efectiva en los comités de información y en los grupos de trabajo para innovar y reestructurar los procesos administrativos.
7. Contar con un presupuesto coherente con el Plan Anual de Desarrollo Archivístico y sus indicadores de desempeño en el cumplimiento de las metas propuestas, así como con recursos suficientes y adecuados para el desarrollo de los sistemas de información en todas sus etapas.
8. Promover un código de buenas prácticas archivísticas.
9. Incorporar las tecnologías de la información en los sistemas de gestión de documentos como herramientas y no como un fin, y planear la transición hacia un sistema de gestión de documentos electrónicos sustentado en la metodología archivística y en los paradigmas de la archivística integrada y del principio de la continuidad de los documentos.
10. Asumir, en los sistemas de gestión de documentos, los modelos propuestos por las normas internacionales de estandarización archivística y las ISOs relacionadas con los documentos e información.

## V. Conclusión

Una adecuada gestión de los archivos gubernamentales constituye la base de toda política de transparencia y acceso a la información. Los sistemas de gestión de archivos son también la base de la responsabilidad gubernamental ya que contienen los testimonios que comprueban acciones pasadas, documentan los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos, incluso tienen valor para fincar sanciones y evaluar las responsabilidades políticas, penales y administrativas a corto plazo. Los documentos organizados en los archivos son también el registro de la responsabilidad política y social del funcionario público a largo plazo, ya que una buena arquitectura de información nos ofrece la trazabilidad de las decisiones y de las actividades públicas de gran impacto en la sociedad. Los archivos permiten documentar las buenas prácticas y coadyuvan a la eficiencia gubernamental.

Los sistemas de archivos juegan un papel importante en la gestión administrativa, son un aliado para darle coherencia a la información que muchas veces se genera fragmentada, ya que a través de los archivos corre toda la información de un organismo, son los circuitos que alimentan la memoria corporativa y sustentan la toma de decisiones. En este sentido, el acceso a la información, como derecho constitucional, comienza con la organización y conservación de los documentos. De acuerdo con lo expuesto, la buena gestión de los archivos requieren de una serie de procesos que van desde la organización documental, la descripción, conservación y valoración; el uso de manuales, y la especialización de sus responsables hasta la adaptación de áreas adecuadas y la articulación con otras áreas. Para ello, se requiere de un esfuerzo e inversión gubernamental que lo haga posible.

Los archivos son el primer peldaño en la construcción de un sistema completo y articulado de rendición de cuentas. O, en otras palabras, un sistema de gestión de archivos robusto fortalece a los demás componentes que constituyen un sistema integral de rendición de cuentas.





### **Bibliografía:**

- Aguilera, R. *El acceso del ciudadano a los archivos de la administración pública federal: indicadores de evaluación*, Escuela Mexicana de Archivos: México, 2012.
- Alberch, R. *Archivos, entender el pasado y construir el futuro*, Editorial UOC: Barcelona, 2013.
- Carrillo, A. “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”. *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), núm. 71, México, 1987, pp. 71-85.
- Cruz, J. R. “Principios, términos y conceptos fundamentales”. *Administración de Documentos y Archivos*. CAA: Madrid 2011, pp. 24-25.
- Dictamen de la COFEMER en [http://207.248.177.30/expediente/v99/\\_COFEME.13.2173.pdf](http://207.248.177.30/expediente/v99/_COFEME.13.2173.pdf). 16 de noviembre del 2013.
- Derrida, J. *El Mal de Archivos. Una impresión freudiana*. Trota: Madrid, 1996.
- Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*. IFAI: México, 2007.
- López Ayllón S., Merino M. y Morales L. *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. Auditoría Superior de la Federación – CIDE: México, 2011.
- Métrica de Transparencia 2007 y 2010, CIDE – COMAIP. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>. 18 de noviembre del 2013.
- Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005, IFAI: México, 2005, p. 36.
- Upward F. “Structuring the Records Continuum - Part One: Postcustodial Principles and Properties”. *Archives and Manuscripts*, 24 de febrero de 1996. <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications>
- “Structuring the Records Continuum, Part Two: Structuration Theory and Recordkeeping”. *Archives and Manuscripts*, 25 de enero de 1997. <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications>

*Archivos: un componente indispensable del sistema de rendición de cuentas,*  
se terminó de imprimir en junio del 2014, en México, D.F.  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



## **Ramón Aguilera Murguía**

Es profesor normalista con la especialidad de historia, realizó estudios de administración de empresas, cuenta con una licenciatura y posgrado en historia, y tiene una especialidad de posgrado en archivística, diplomática y paleografía. Lleva 35 años trabajando en el campo de los archivos como asesor y formador en el ámbito federal, estatal y municipal. Autor y coautor de varios libros y artículos relacionados con el tema de archivos. Actualmente es director de la Escuela Mexicana de Archivos, miembro del Consejo Internacional de Archivos en la sección de formación y de la Asociación Latinoamericana de Archivos, presidente del Colegio Nacional de Archivistas y vicepresidente del Consejo Coordinador Internacional de la organización internacional “Archiveros sin Fronteras”.

ISBN 978-607-9367-11-4



9 786079 3671 14



**Centro de Investigación y Docencia  
Económicas, A. C.**  
Carretera México-Toluca No. 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS

[www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)  
f RRC Red por la Rendición de Cuentas  
@RindanCuentas