

## **TÍTULO**

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos.**

**Autor: Ramón Aguilera Murguía**

Director del trabajo: Ramon Alberch Fugueras

Año: 2016

Máster en Gestión Documental, Transparencia y Acceso a la Información

Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos

Colección: Trabajos fin de máster y de posgrado

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 2**

Como citar este trabajo: Aguilera Murguía, Ramón. (2016). *La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos*. Trabajo de Investigación del Máster en Gestión Documental, Transparencia y Acceso a la Información de la Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos de la Universidad Autónoma de Barcelona. (Trabajos fin de máster y de posgrado). [Http://...](http://...) (consultado el ...)



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 3.0 España (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>).

Se permite la reproducción total o parcial i la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidades comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

## Resumen

Para entender la situación actual de los archivos públicos mexicanos debemos estudiar su historia contemporánea caracterizada por una lucha entre factores positivos y negativos; los que favorecen y los que detienen su progresión, desarrollándose bajo una tensión que ha impedido su crecimiento ideal. La historia de los archivos públicos mexicanos muestra por un lado, una evolución teórica que los considera como un elemento estratégico. Por otro lado, se identifica una involución provocada por el entorno administrativo en donde se desarrollan los archivos. Conceptualmente han subido en su estima, aunque en la práctica continúan siendo considerados simples depósitos de papeles por el bajo nivel jerárquico en el que son colocados en la estructura burocrática.

Palabras claves: archivos, sistema de gestión documental, archivística, historia de los archivos de México, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, gobierno abierto, gobierno electrónico, gobernanza.

## Títol

## Resum

Per entendre la situació actual dels arxius públics mexicans s'ha d'estudiar la seva història contemporània caracteritzada per una lluita entre factors positius i negatius; els que afavoreixen i els que detenen la seva progressió, i que s'han desenvolupat sota una tensió que ha impedit el seu creixement ideal. La història dels arxius públics mexicans mostra d'una banda, una evolució teòrica que els considera com un element estratègic. D'altra banda, s'identifica una involució provocada per l'entorn administratiu on es desenvolupen els arxius. Conceptualment han pujat en la seva estima, encara que en la pràctica continuen sent considerats simples dipòsits de papiers pel baix nivell jeràrquic en el qual són col·locats en l'estructura burocràtica.

Paraules claus: arxius, sistema de gestió documental, arxivística, història dels arxius de Mèxic, transparència, accés a la informació, rendició de comptes, govern obert, govern electrònic, governança.

**Title:**

**Abstract**

To understand the current situation of the Mexican public archives we have to study their contemporary history, characterized by a fight between positive and negative factors; the ones that favour and the ones that stop their growth, developing under a tension that has disabled their ideal development. The history of the Mexican public archives show on one side, a theoretical evolution that considers them as a strategic element. On the other side, it identifies an involution provoked by the administrative environment in which the archives develop. Conceptually they have raised their esteem, although in the practice they continue to be considered simple paper deposits for the low hierarchic level in which they are placed in the bureaucratic structure.

Keywords: archives, records management system, archives administration, archives history of México, transparency, access to information, open government, accountability, e-government, governance.

## Sumario

Introducción.....	6
1. Los Archivos en las Reformas Administrativas, 1964 - 1980.....	12
1.1 Los archivos públicos en la Reforma Administrativa, 1964 a 1976. ....	13
1.1.1 Los trabajos de la Coordinación de Administración Pública 1964-1970. ....	14
1.1.2 La Reforma Administrativa de 1971 a 1976 .....	19
1.2 Implementación de la Reforma Administrativa y la “modernización” de los archivos mexicanos, 1976-1980. ....	25
2. La Consolidación del Sistema Nacional de Archivos 1980- 2000.....	30
2.1 Primeros pasos del Sistema Nacional de Archivos en México.....	30
2.1.1 El Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal.....	33
2.1.2 Los Sistemas Estatales de Archivos .....	35
2.1.3 El programa de rescate de los archivos municipales .....	36
2.1.4 El “Records Management” .....	37
2.2 Relanzamiento del SNA: “Mecanismos de Organización y Coordinación interna del SNA” .....	39
2.3 Decadencia del SNA 1994-2000 .....	41
3. Los archivos en la era de la transparencia mexicana 2000-2014.....	44
3.1 Génesis de la transparencia en México .....	44
3.2 El papel de los archivos en el entorno de la transparencia .....	48
3.2.1 El periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006) .....	48
3.2.2 El periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012).....	57
4. Los Archivos en un nuevo entorno de valores .....	63
4.1 El Plan Nacional de Desarrollo y su programa de Gobierno Cercano y Moderno .....	63
4.2 La Reforma en materia de Transparencia .....	67
4.2.1 La Ley General de Transparencia.....	68
4.2.2 Las relaciones archivos y transparencia: AGN – INAI .....	69
4.2.3 Sobrerregulación archivística .....	74
4.2.4 La Ley General de Archivos.....	76
4.3 La Alianza por un Gobierno Abierto y el gobierno electrónico en México. ....	77
5 La formación archivística en México .....	83
5.1 La evolución del perfil del archivista en un contexto mundial. ....	83
5.2 La formación de archivistas en México .....	85
5.3 Perspectivas de un perfil de archivista en México de acuerdo con las tendencias actuales. ....	89
Conclusiones.....	93
Bibliografía .....	97

## Introducción

El máster que hemos concluido recientemente me ha brindado un amplio panorama sobre la relación de la gestión documental con otros temas y valores que actualmente construyen las instancias gubernamentales junto con la sociedad en general. Es un ámbito de grandes cambios y retos para los que nos dedicamos a los archivos; las respuestas que demos serán vitales para nuestra profesión.

Hoy en día no se puede ejercer un trabajo de manera aislada; es necesario el trabajo colaborativo. Por ello, el máster abre los ojos a un mundo que construye modelos democráticos, modelos de buen gobierno, adopciones de tecnologías, mejoramientos de procesos de trabajo. En fin, un mundo en evolución en donde los profesionales de la gestión documental no pueden, ni deben permanecer pasivos como simples espectadores.

El objetivo del presente trabajo es identificar los factores que nos puedan explicar la paradoja que viven los archivos mexicanos: son considerados como un elemento estratégico por los círculos que impulsan los cambios democráticos del país y, al mismo tiempo, siguen devaluados ante los ojos del aparato burocrático.

Por esta razón, he optado por desarrollar un trabajo de corte histórico que me permita hacer una relectura del camino que ha recorrido el modelo archivístico mexicano. Se trata de un abordaje de historia contemporánea aplicada a los archivos públicos, fundamentalmente del Gobierno Federal.

El estudio que propongo como tesis parte de los cuestionamientos siguientes: por qué en la actualidad nuestro sistema archivístico está estancado, no obstante haber tenido a lo largo de los años una serie de apoyos y sinergias con su entorno natural que es la administración pública. Dicho de otro modo, qué ha pasado con los archivos públicos durante las diferentes fases por las que ha transitado la administración pública mexicana. Si ha habido avances, en qué sentido lo debemos entender o si, por el contrario, ha habido estancamiento cuál es la razón de ello.

La hipótesis que manejo sugiere que ha habido una evolución en la visibilidad que tienen los archivos en un marco cronológico que arranca desde 1964 hasta nuestros días. Hoy podemos percibir cómo el mundo de la academia y en cierto punto, la propia administración pública, ha valorado como estratégico el rol de los archivos en el proceso democrático del

país. Se trata de una apreciación conceptual que ofrece las bases suficientes para lograr romper la inercia negativa en el que se desenvuelven los archivos mexicanos. Pero por otra parte, y de manera simultánea, el modelo archivístico mexicano carga con una loza ancestral que lo tiene atado en los niveles más bajos de la escala administrativa; hecho que no le permite converger con la estimación teórica que lo ha colocado en un primer plano. Eso explicaría la paradoja de los archivos mexicanos: una evolución traslapada con una involución. Las dos realidades que detecto en mi estudio conviven simultáneamente. El reto consiste en romper las ataduras del pasado para liberar a los archivos de los impedimentos que obstruyen su tránsito como protagonistas del cambio.

El trabajo se inscribe dentro del discurso histórico por lo que el método empleado para su desarrollo está basado en la investigación sobre fuentes, siguiendo los pasos clásicos de la heurística y de la hermenéutica. La búsqueda de fuentes apropiadas nos llevó a la recopilación de libros, artículos y ponencias que abarcan el rango cronológico que hemos señalado en líneas anteriores y sobre todo con referencia al caso mexicano. Se trata en su mayoría, de fuentes secundarias apoyadas por textos primarios sobre todo de carácter legal. La bibliografía se ha seleccionado considerando que nuestro trabajo es de corte histórico. Igualmente la elección de los textos se hizo conjuntando los diversos temas que se cruzan a lo largo de nuestro texto. De esta manera tenemos publicaciones que han estudiado el desarrollo histórico de la administración pública mexicana, las cuales han contextualizado las reformas y los modelos de modernización propuestos en los diversos períodos de gestiones presidenciales. En este sentido, hemos combinado los estudios históricos con los textos clásicos sobre la administración pública en México, sobre todo del círculo académico que ha trabajado de manera importante estos temas como es el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Respecto al tema de los archivos nos hemos arropado con dos grandes grupos de publicaciones. Las realizadas por el Archivo General de la Nación (AGN) en sus diferentes vertientes: textos del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivos (COTECUCA); de las reuniones y congresos del Sistema Nacional de Archivos; de los manuales de políticas y procedimientos, y de libros reeditados de autores extranjeros.

El otro grupo de publicaciones son los artículos y libros, que por cierto, no abundan, sobre la historia de los archivos contemporáneos de México. De estos últimos, sobresalen un artículo breve, pero que se distingue por ser el primer intento que reseña la historia de los archivos administrativos del gobierno federal de 1965 a 1984 de la autoría de Leonardo González, quien fuera jefe del departamento de inspección y asesorías del Archivo General de la Nación. Igualmente, el libro colectivo de Guadalupe Quintana, Jaime Vélez, y Eduardo

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 8**

Valenzuela titulado “Los archivos administrativos en México” editado en 1986, que narra, de manera más detallada y concisa, los eventos más relevantes relacionados con los archivos administrativos federales de 1965 a 1982. Esta historia se basó en las actas y los documentos emitidos por el COTECUCA y la Coordinación de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, quienes estuvieron muy activos en esos años para proponer mejoras al modelo archivístico mexicano. El ensayo de Enrique Ampudia, “Institucionalidad y gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública” de 1988. Ampudia fue director de archivos administrativos del AGN en los años de 1977 a 1982; su libro, más que una narrativa, nos aporta una reflexión sobre la forma de concebir a los archivos por parte de la administración pública con base a su experiencia como director. Por último, haré alusión al libro “La archivística en México” de María Estela Islas Pérez publicado en el 2003, quien a pesar de referir muchos de los datos ya aportados por el libro colectivo encabezado por Quintana, nos ofrece otras referencias que son complementarias. Estos libros, desde su propia visión y enfoque, me ayudaron a ubicar momentos importantes y a identificar documentos relevantes sobre los archivos mexicanos.

Completamos el tema archivístico con autores obligados como Cruz Mundet, Ramon Alberch, José María Jardim, Antonia Heredia, Michel Duchein y otros que elaboraron estudios RAMP sobre los archivos de México.

También hemos tenido que acercarnos a la literatura contemporánea sobre temas que convergen con el llamado buen gobierno como son la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y el open data, y el gobierno electrónico. Desde estas miradas nos hemos allegado diversos textos sobre todo del ámbito académico que conforman los ya mencionados Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que se han convertido en líderes de opinión. En este grupo reportamos estudios retrospectivos, análisis cuantitativos y ensayos que se completan con leyes, planes e informes gubernamentales.

En fin, hemos tenido que trabajar con materiales disímolos por las diversidad de la temática que hemos integrado, teniendo como centro aglutinador el tema de los archivos.

Los archivos públicos de México han tenido un camino tortuoso lleno de altibajos y ha sido un acompañante en la historia contemporánea de la administración pública del país. En este caminar histórico distingo cuatro momentos de esta reconstrucción histórica:

- 1) El primer momento se remonta al período en que se inicia de manera programada y sistemática un proceso permanente de adecuación o de reforma administrativa en el

sector público federal hasta el año en que se establece al Archivos General de la Nación como ente rector de los archivos del Ejecutivo Federal (1964-1980).

- 2) La segunda etapa está relacionada con el surgimiento, desarrollo y decadencia del Sistema Nacional de Archivos, 1981-2000.
- 3) La tercera fase de nuestro estudio coincide con la transición democrática representada por la gestión consecutiva de dos presidentes de la República provenientes de un partido político distinto al del partido que durante muchos años tuvo el monopolio del poder, 2000-2012.
- 4) El cuarto período se circunscribe a los cuatro años que lleva la actual administración federal, 2013-2016, del cual, aún no tenemos todas las coordenadas para evaluar su impacto en la práctica archivística.

El trabajo de investigación está dividido en cinco capítulos que corresponden a las cuatro etapas anteriormente señaladas, las cuales siguen una secuencia cronológica y un quinto capítulo dedicado a la formación archivística.

El primer capítulo titulado “los archivos en las reformas administrativa, 1964 a 1980 recorren un itinerario trazado por la Presidencia de la República con el fin de estructurar una importante reforma en su aparato burocrático. Fueron doce años de trabajos que, en cierto modo tuvieron continuidad, para lograr cristalizar una Reforma Administrativa en 1976. Después de esa fecha vinieron los años de implementación. En este contexto se trabajó el tema de los archivos como parte de los servicios administrativos realizando diagnósticos y presentado propuestas para mejorar la situación de atraso que prevalecía en todos los niveles de la estructura administrativa. Los primeros frutos de este período fueron un nuevo rostro y una nueva casa para el AGN y la constitución del Sistema Nacional de Archivos (SNA) que abrió espacios a los archivos del país cambiando el enfoque centralista que había prevalecido sobre los temas de archivos.

El segundo capítulo se centra en la historia del Sistema Nacional de Archivos partiendo del año de 1981 al año del 2000. Fue un periodo caracterizado por la inestabilidad de dicho sistema. Por un lado, el desarrollo de los archivos del gobierno federal siguieron su camino dentro de los cambios propuestos por los proyectos de modernización administrativa estructurados desde la Presidencia de la República. Por otro lado, los archivos de las entidades federativas y de los municipios recibieron apoyos a través de programas diseñados especialmente para el rescate de archivos históricos. Fueron años de mucho trabajo que no llegaron a resolver del todo la problemática vivida por los archivos nacionales, pero, al menos, el SNA impulsó la cohesión del gremio archivístico y su ganas por luchar por el bien de los archivos del país. La última etapa de este capítulo da cuenta de

la decadencia del SNA con la llegada de nuevas administraciones en el AGN que tenían otros objetivos y otra visión de lo que debía ser la archivística nacional.

El tercer capítulo se centra en una nueva era democrática que vive México a partir del año 2000 con la llegada del primer presidente de la oposición. En este contexto la sociedad mexicana y la academia tuvieron un papel más activo y sus presiones lograron montar el tema de la transparencia como una prioridad y condición del buen gobierno. Durante los 14 años de esta experiencia se hicieron imprescindibles los temas como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. A la luz de estas discusiones se pudieron publicar leyes sobre transparencia en todo el país, constituir órganos garantes del acceso a la información como el IFAI y una segunda generación de normas sobre transparencia. En este entorno se posesionó el tema de los archivos como un elemento básico para que se pudiera dar la anhelada transparencia, para que pudiese ser efectivo el acceso a la información y como un presupuesto, sin el cual, no se podría iniciar el camino hacia la rendición de cuentas. En suma, los archivos fueron considerados como un elemento estratégico que acompañaba a todos estos temas del cambio democrático mexicano.

El cuarto capítulo estudia los cuatro años más recientes, 2013-2016. Cuatro años en los que ha habido cambios y continuidades en los temas sobre transparencia con una Reforma Constitucional que mandata tres leyes generales para todo el país sobre transparencia, datos personales y archivos. Se han agregado otros temas que comienzan a tener incidencia en las administraciones públicas mexicanas como el gobierno abierto y el gobierno electrónico. Para las reformas de transparencia, los archivos siguen sumando horas de atención por su importancia; sin embargo, la relación de ambos temas debe darse sobre un trato entre iguales y no de subordinación. Para los nuevos temas, aún falta hacer labor para que los archivos sean incorporados. Pero lo que sí queda claro, es que conceptualmente, los archivos son importantes para todos los actores de estos cambios, aunque su realidad cotidiana siga siendo su dependencia estructural y operativa de áreas como los recursos materiales, los servicios generales, los almacenes y los inventarios. Paradoja que existe hoy en día y que es necesario superar.

El quinto capítulo se enfoca a realizar un acercamiento al tema de la formación archivística en México. Se estudian tres aspectos: la evolución del perfil del archivista en un contexto mundial; la formación archivística en México; y el perfil del archivista mexicano de acuerdo con las tendencias actuales. Ha habido mucha capacitación básica dirigido a funcionarios y a empleados públicos. Sin embargo, esa capacitación se pierde generalmente al haber una gran rotación de personal porque no existe un servicio civil de carrera en archivos. Por otro lado, los pocos archivistas activos no cuentan con una formación sólida para asimilar y

transformar el contenido recibido y las ofertas de carreras universitarias que hoy existen son disímbolas.

## 1. Los Archivos en las Reformas Administrativas, 1964 - 1980

Antes de iniciar la revisión de la situación de los archivos durante la Reforma Administrativa del período de 1964 a 1980, es conveniente hacer algunas consideraciones previas relacionadas con el marco teórico desarrollado por la disciplina de la administración pública mexicana.

Para los teóricos de la administración pública existe una diferencia entre reforma administrativa y modernización administrativa. Si bien la delimitación entre los dos términos puede ser mínima y llena de sutiles matices, se entiende al primero como una revolución, un cambio estructural y profundo, y al segundo, como una actualización que es necesaria por los continuos cambios que de forma natural se dan en el devenir del tiempo (Sánchez González, 2009, 74). De acuerdo con la opinión de Sánchez González, la administración pública mexicana ha recorrido un proceso histórico de cambio institucional que la ha llevado a una transición de “un sistema de lealtades personales a un sistema institucional basado en el fortalecimiento y apego a las instituciones”. Sin embargo, este mismo autor (2009, 74 - 75) siguiendo de cerca a los teóricos James March y Johan Olsen, sostiene la tesis de que las reformas administrativas tienden a ser ambiguas, puestas en práctica sólo a medias y finalmente olvidadas por sus promotores para prestar atención a problemas más graves y urgentes.

Por su parte, Cecilia Cadena (2003,7) afirma en el mismo sentido, que una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando, por un lado, existe una estructura institucional formal y, por otro, prácticas institucionales que la contradicen sistemáticamente.

En este contexto se explica la evolución de la administración pública como objeto histórico, producto de un conjunto de circunstancias que afectan su desempeño y desarrollo, un objeto dinámico que permanece en continuo cambio institucional y que requiere reformas administrativas para dirigir el rumbo de sus principales transformaciones. (Sánchez González, 2009, 84)

Dentro de este marco lleno de ambigüedades se puede encuadrar el desarrollo histórico del modelo de gestión documental mexicano<sup>1</sup>, donde ha prevalecido una contradicción sistemática entre la teoría de los modelos institucionales adoptados y la práctica. Por otro lado, en uno y en otro caso, estos modelos de gestión documental se han ido modificando de forma más lenta si los comparamos con las transformaciones de su entorno por la poca preeminencia que el tema ha tenido dentro del entramado administrativo. Como quiera que sea, no podemos negar que los archivos siempre han formado parte del engranaje de cualquier organización, estén o no de manera visible, y por ello es necesario realizar un trabajo arqueológico para redescubrir su rol dentro de las instituciones públicas.

Con el fin de ubicar históricamente nuestra investigación siguiendo a Sánchez González, distinguiremos dos grandes momentos en la historia de la administración pública en el México del siglo XX: la de las grandes reformas administrativas y la de los programas de modernización y simplificación administrativos. El primero abarca diecisiete años, 1965 – 1982 y el segundo se extiende hasta nuestros días con nuevos ingredientes agregados en los umbrales del siglo XXI (Sánchez González, 2009,88). Este capítulo se ocupará de la llamadas “cuarta, quinta, sexta y séptima etapas de la reforma administrativa” (Sánchez González, 2009, 75) dentro del primer gran momento que hemos mencionado.

### 1.1 Los archivos públicos en la Reforma Administrativa, 1964 a 1976.

En este primer apartado se expondrán los elementos significativos de la Reforma Administrativa del período que abarcan los años de 1964 a 1976 con la idea de entender cómo, en la construcción de esta reforma, se comenzó a impulsar el tema de los archivos dentro de la estructura de la administración pública mexicana, lo cual en cierto modo, influyó para la adopción de un nuevo modelo archivístico.

El marco cronológico está franqueado por dos hechos que marcan el rumbo de la reforma administrativa. El primer año corresponde al Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Sistemas y Procedimientos de 1964. Es un antecedente importante desde el punto de vista de los archivos y precede a la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública (CAP) adscrita a la Secretaría de la Presidencia, cuya misión será estudiar y analizar la situación de la Administración Pública Federal (APF) de “forma programada y de manera sistemática” (Moreno, 157) para formular soluciones relacionadas con el ejercicio gubernamental. La segunda fecha que acota este período está relacionada con la

---

<sup>1</sup> No es nuestro propósito adentrarnos a la discusión sobre la diferencia entre administración de archivos y gestión documental como lo plantea Heredia en su libro ¿Qué es un Archivo? Tomamos el término gestión documental como nombre genérico de toda la actividad archivística siguiendo de cerca la propuesta de la ISO 15489.

publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es la culminación del proceso antes mencionado.

#### 1.1.1 Los trabajos de la Coordinación de Administración Pública 1964-1970.

Los primeros trabajos de la CAP se centraron en recapitular los estudios que la Secretaría de la Presidencia venía promoviendo desde 1958 sobre la situación de la APF por encargo expreso (Bases para el Programa de Reforma Administrativa, 49). Por ello, resulta interesante para el propósito de este trabajo, rescatar el Dictamen de la Comisión de Estudios y Procedimientos de la Administración Pública publicado en diciembre de 1964 (Caso Lombardo: 182-196; Guerrero del Castillo, 1985, 27-29). El Informe consta de varios anexos enfocados a revisar los diversos rubros administrativos de la APF, entre otros: los reglamentos interiores, el presupuesto, el control de adquisiciones y suministros, el manejo del personal y la correspondencia y archivos. En general, el documento reportaba una desarticulación entre las secretarías de Estado que provocó la fragmentación del aparato administrativo por la falta de una coordinación central y la ausencia de técnicas administrativas en la operación cotidiana. En este contexto, uno de los miembros de esta Comisión, Juan Víctor Vergés<sup>2</sup>, redactó el anexo 5 titulado: "Sistemas y Procedimientos para el Control de la Correspondencia y Archivos del Gobierno Federal" (Caso Lombardo, 208-211).

En el citado Dictamen se reconocía a los archivos como un área estratégica de la administración pública porque en ellos se encontraban los antecedentes y la información oportuna para la toma de decisiones; en otras palabras, era una fuente de consulta necesaria para el trabajo gubernamental. Sin embargo, la realidad de los archivos federales, en su doble servicio de correspondencia y archivos, se resumía en una frase: la ausencia de sistemas y procedimientos unificados que hacían imposible cumplir con el objetivo fundamental que consistía en brindar el servicio de información. Tal situación se debía, según el Dictamen, al crecimiento de las oficinas y de los documentos; a la diversidad de sistemas y procedimientos aplicados; así como a la deficiencia en la organización técnica y práctica de los documentos.

Estos dos últimos rubros se referían a los métodos aplicados en los archivos, los cuales propiciaban una deficiente "catalogación de los asuntos", dando por resultado la dificultad para la localización rápida y exacta de los expedientes. La problemática del método, explicaba el Dictamen, no era una situación generada en ese momento, sino que respondía

---

<sup>2</sup> La Comisión de Estudios sobre Sistemas y Procedimientos estaba conformada por Andrés Caso Lombardo, quien fungía como presidente, Antonio Salas Ortega, Enrique González Osés, José Murillo Álvarez, Alfredo Pellón Rivero y Juan Víctor Vergés.

a la suma de diferentes sistemas acumulados a lo largo de los años que dieron como resultado una práctica insostenible. Los problemas más relevantes, de acuerdo con el diagnóstico, fueron:

- a) Cuadros de clasificación deficientes. Hasta ese momento se aplicaba de manera general el método decimal, una adaptación del sistema Dewey Decimal Classification<sup>3</sup>, desarrollado y empleado en las bibliotecas. El problema radicaba en que algunos archivos acumulaban excesivos números en su codificación debido a que el árbol de los asuntos se abría demasiado o, por el contrario, la misma codificación era deficiente porque no se tomaban en cuenta todos los asuntos o temas. En ambos casos, se provocaba una confusión entre los operadores de los archivos y se hacía imposible la localización de los expedientes<sup>4</sup>;
- b) La ausencia de un criterio lógico para agrupar los asuntos. Se detectó una deficiente integración de expedientes: por un lado, no se identificaban adecuadamente; por el otro, se formaban “expedientes globales” donde se mezclaban varios asuntos.
- c) La insuficiencia de espacios dedicados a los archivos. Lo anterior traía como consecuencia el desorden por el hacinamiento de cajas.
- d) La ausencia de normas para determinar cuál documentación se conservaba o cuál se daba de baja.
- e) El personal poco preparado y falta de estímulo para adquirir nuevos conocimientos. Algunos archivistas con mucha experiencia habían fincado un conocimiento empírico, pero sin bases técnicas.
- f) La costumbre de cada funcionario de proponer la organización de sus documentos conforme a las “ideas de innovación” que se le presentaba, o la práctica común de organizar su información de acuerdo con su criterio personal, el cual consideraba el más acertado para esta actividad.

---

<sup>3</sup> Este sistema fue creado por Melvin Dewey en 1895 para la organización y catalogación de las bibliotecas. Consiste en agrupar el conocimiento humano en diez categorías generales y cada una de ellas subdividir las en otras diez, y éstas últimas en otras diez y así hasta las subdivisiones necesarias. Para más detalle sobre este método se puede consultar: Melvin Dewey, *Dewey Decimal Classification and Relative Index*, III Vol. New York: Forest Press INC, 1971.

<sup>4</sup> La adaptación del sistema decimal a los archivos en México se remonta al año de 1918. En la circular número 47 emitido por la Secretaría de Gobernación se instruyó al servicio de archivos del Gobierno Federal el uso de dicho sistema. El sistema se estructuraba a través de las siguientes categorías: Clases o décimos que eran los diez grandes temas de una entidad. Luego dos subdivisiones, la primera llamada céntimos y la segunda milésimos. La estructura se complementaba con unas “tablas auxiliares” llamadas “determinantes” que servían para completar los asuntos cuando no eran suficientes los clasificadores para dar una idea completa del asunto. Dichas determinantes eran cinco: las de oficinas, las geográficas, las cronológicas, las de forma y las de relación. Cfr. *Cuadro Clasificador del Archivo*, México, Comisión Federal de Electricidad, 1970.

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 16**

Ante este panorama, la Comisión propuso las siguientes medidas para atender el problema identificado:

- a) Crear un organismo que determinara un sistema unificado para toda la administración federal.
- b) Introducir el microfilm para eliminar el uso de “volantes” y relaciones de extractos de los asuntos.
- c) Microfilmear los “documentos de poco movimiento” para destruirlos parcial o totalmente, y archivar con métodos más ágiles los “documentos dinámicos”.

En suma, este primer ejercicio de revisión del proceso archivístico en los años sesentas daba pie para que los miembros que conformaban la Comisión concluyeran que era necesario realizar los cambios propuestos, lo que traería como ventaja para la administración federal, contar con un sistema unificado de clasificación, catalogación, expedientación, control y conservación documental; un considerable ahorro de costos y la creación de un cuerpo especializado en técnicas y prácticas archivísticas para lograr la eficiencia en las oficinas de la APF.

Como quedó dicho, la necesidad por coordinar los trabajos en torno a la reforma administrativa, motivó la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública. En este contexto se explica que, más adelante en 1969, la CAP tomando su papel de coordinadora de la reforma administrativa, aplicara una serie de cuestionarios para analizar el estado de la gestión administrativa del Sector Público Federal. El cuestionario respectivo se aplicó a los archivos con el fin de tener datos sobre su estado y funcionamiento como parte del aparato administrativo (Villaneda, 11-12). El informe de este ejercicio quedó plasmado en un documento titulado “Sistemas de Archivo en el Sector Público. Informe de la Entidades Centralizadas” (González Rodríguez, 9; Quintana, 35-37). El informe se dividió en tres rubros que resumían la problemática de los archivos. El primero se enfocaba a describir la situación de la organización y los sistemas archivísticos. Se encontró diversidad en técnicas y en estructura organizativa; los archivos estaban supeditados jerárquicamente a un “sinnúmero de direcciones o departamentos” (Quintana, 36) de los sistemas administrativos, como los de adquisición, almacenes y control de inventarios. Igualmente se constataba la ausencia de bases legales y la inexistencia de mecanismos para los flujos y controles de los documentos.

Es importante resaltar que el informe citado daba cuenta de tres tipos de archivos: trámite, transición<sup>5</sup> e histórico; según Quintana Pali estos archivos hacían referencia ya desde entonces “a las principales etapas de vida de los documentos” (Quintana, 37). Lo anterior significaría que desde estos años ya se aplicaba, de alguna manera, “el teorema” del ciclo de vida documental enunciado por el archivista norteamericano Philip Coolidge Brooks en 1949 (Cruz Mundet, 21). El segundo rubro se refería a los métodos de trabajo de los procesos de gestión documental, los cuales eran informales e improvisados. Se volvía a insistir, como en el dictamen de 1964, en el deficiente sistema de clasificación, que aunque “tenía cierta homogeneidad” (Quintana, 37) prevalecía la diversidad en el uso de su nomenclatura aplicada en las diferentes entidades públicas. Igualmente, en este rubro se hacía evidente la falta de inventarios y controles en la producción documental. El último rubro resaltaba la deficiencia en la integración de los recursos humanos por su escasa capacitación; y la insuficiencia de los recursos materiales y financieros. En suma, según González Rodríguez (1984, 9) estos problemas se debían por el menosprecio generalizado a las áreas de correspondencia y archivo.

Como consecuencia de este panorama negativo, surgió la necesidad de estudiar más a fondo el problema archivístico del Gobierno Federal y de encontrar soluciones para resolverlo. En este contexto nació el Comité Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo (COTECUCA); Cabe señalar que entre los que han investigado este tema hay diferentes enfoques sobre el origen de este Comité. Para González Rodríguez (1984, 9) el informe de la CAP motivó la creación de un grupo de trabajo integrado por nueve Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y el Instituto Mexicano del Seguro Social; a este grupo se le llamó “Sistema de Archivos y Correspondencia” y comenzó a funcionar el 21 de agosto de 1969; más tarde, el 11 de septiembre siguiente, cambió su nombre por el de Comité Técnico Consultivo de Correspondencia y Archivos. Por su parte, Quintana Pali y los coautores que la acompañan (1986, 38-39), afirman que inmediatamente después del informe de la CAP, se realizó otro estudio más detallado sobre la estructura orgánica de las unidades de correspondencia y archivos dirigido a nueve Secretarías de Estado, al Departamento del Distrito Federal y al Instituto Mexicano del

---

<sup>5</sup> El archivo de transición se definía como una “colección organizada de información que tiene expedientes y documentos de asuntos terminados o de escaso movimiento que han sido retirados de los archivos de las unidades administrativas de una institución para que sean guardados hasta que venza el plazo de conservación y deban ser trasladados al archivo de concentración o archivo central”. Cfr. *Glosario de Términos Administrativos* (Colección: Guía técnicas, serie: Organización y Métodos, número 11) Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1982. El término archivo de transición era sinónimo del archivo de transferencia como lo podemos constatar en *Las Unidades de Correspondencia y Archivos del Sector Público Federal, guía para su organización y funcionamiento*, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México 1973, p. 23. Eran pues, una especie de prearchivos dependientes de las mismas unidades administrativas y diferentes a los archivos de concentración propiamente.

Seguro Social. El resultado confirmaba la situación desastrosa por la que pasaban los archivos públicos. Con estos datos y recabando las experiencias de otros países, se impulsó la creación del COTECUCA. Para Villaneda (2004, 12-13), quien dedicó un estudio focalizado a la historia del Comité, el resultado negativo de los informes ya aducidos dieron pie para que la CAP estableciera el COTECUCA.

Como quiera que sea, no podemos perder de vista que este Comité era parte de un conjunto de comités técnicos que estudiaban otros temas de la administración pública coordinados por la CAP, por lo que su surgimiento se inscribe dentro del proceso de modernización de la administración pública. Pero para la historia de los archivos públicos, sobre todo de índole federal, su creación ha sido catalogada como un hito (González Rodríguez, 9) por conjuntar a los representantes de los archivos del sector central del Ejecutivo Federal como grupo de enfoque para estudiar y proponer soluciones para el propio entorno archivístico.

En esta época no podemos olvidar otro actor que traía su propia dinámica. El Archivo General de la Nación (AGN), el cual fue incorporado por la CAP en las sesiones semanales del COTECUCA y su misión fue presidir en la figura de su director, que en ese entonces era J. Ignacio Rubio Mañé, la sección de archivos históricos (Rubio Mañé, 67). De acuerdo con lo anterior, el funcionamiento de las reuniones que estudiaban la cuestión archivística en la CAP se dividían en dos secciones, la de archivos administrativos presidida por Carlos Carrillo Castro, director de la CAP y la de los archivos históricos encabezados, como ya se dijo, por Rubio Mañé.

Ahora bien, según la opinión de González Rodríguez, la reforma archivística no formaba parte de un programa específico de la Reforma Administrativa porque se consideraba que el tema relacionado con los archivos podían tener resultados inmediatos. Por esta razón, el tema de los archivos se atendía en el "inciso A del Subprograma de Revisión y Adecuación de los Procedimientos Básicos de Trabajo, denominado: Desarrollo de Sistema de Organización y Métodos", dentro de la CAP. (González Rodríguez, 10)

Más adelante, entre finales de 1969 y principios de 1970, siguiendo el espíritu de los análisis anteriores, los grupos de estudio antes mencionados sugirieron el establecimiento de un órgano rector de los archivos federales, primero, con el proyecto para crear una Dirección General de Archivos Nacionales que contara con una unidad de archivos federales administrativos y con una unidad de archivos de concentración. La propuesta establecía la adscripción de la Dirección General a la Secretaría de Patrimonio Nacional o a la de Gobernación. En cualquiera de los casos, dicha Dirección absorbería al AGN, por lo que tendría a su cargo tanto los archivos administrativos como los históricos (Quintana, 39). En

la propuesta, la Dirección iría acompañada por un Consejo Consultivo integrado por los representantes de los archivos de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como de los organismos descentralizados; este cuerpo consultivo tendría un presidente y un secretario electos por mayoría de votos. El proyecto fue modificado entre los meses de febrero y mayo de 1970 redactándose varios borradores hasta su versión final titulada: "Proyecto para la creación de un Organismo Central de Administración de Archivos de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal". Con él, se buscaba uniformar la estructura y el funcionamiento de los archivos federales porque los documentos públicos eran imprescindibles para agilizar la administración pública y la comunicación entre ésta y los ciudadanos. En esta versión el nombre del organismo central sugerido era: Administración de Archivos Federales o Archivo General de la Nación. Lo sobresaliente del proyecto radicaba en unificar bajo una sola dirección a las unidades centrales de archivos a nivel de "trámite, transferencia y concentración" con los archivos históricos (Proyecto, 1970; Quintana, 37-41). Cabe recordar que desde 1920 se le había retirado al AGN la jurisdicción sobre los archivos administrativos y sólo se había dedicado a gestionar lo relativo al material histórico que custodiaba. (Rubio Mañé, 44)

Finalmente, dentro de esta dinámica, el mismo grupo de trabajo presentó en diciembre de 1970, una iniciativa de la Ley Federal de Administración de Documentos Oficiales. En los considerandos de la iniciativa se resumió el panorama crítico de los archivos como se venía manifestando en los documentos ya descritos anteriormente. A pesar de que la propuesta no tuvo éxito, nos muestra las aspiraciones de los archivistas de ese entonces por tener un instrumento jurídico que sustentara la integración de los archivos administrativos y los históricos bajo una sola autoridad. (Iniciativa de Ley, 1970; Carreño, 84; Quintana 42-45). Con estos proyectos inconclusos termina el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz y con él, se cierra una etapa de la reforma administrativa y un episodio del devenir de los archivos de la APF.

### 1.1.2 La Reforma Administrativa de 1971 a 1976

Con la llegada de una nueva administración, la de Luis Echeverría Álvarez, se renovaron los trabajos para alcanzar una reforma profunda del aparato administrativo del Gobierno Federal. En esta etapa la CAP cambio su denominación por Coordinación General de Estudios Administrativos (CGEA) y estará presidida por José López Portillo, quien sería el siguiente presidente de la República, situación que permitió darle continuidad a la Reforma iniciada en este período (Moreno, 158). Para el arranque de esta fase no se desdeñaron los documentos de estudio y de análisis realizados previamente sobre la situación de la

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 20**

administración pública. Tal es el caso del Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana realizado en diciembre de 1967. (Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, 2004). Se trataba de un diagnóstico de la APF realizado entre 1965 y 1966 sobre la organización y el funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado. El informe insistía en la desincronización en que se movían las diferentes secretarías y entidades, produciendo duplicidad de funciones, poca eficiencia y eficacia en la atención de sus responsabilidades y, en general, una disfunción del aparato administrativo federal. Igualmente, no todas las secretarías contaban con reglamentos interiores y cuando los había, eran confusos y obsoletos. Para acentuar dicha problemática, los reglamentos mencionados tendían a abarcar todo como si fueran manuales de organización o de procedimientos.

Del diagnóstico nació en 1971 el documento denominado “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976”, el cual planteó la conveniencia de estructurar la Reforma Administrativa a través de once programas de carácter “macroadministrativo”. El primero de ellos se refirió a la instrumentación de la infraestructura del mismo sistema para la reforma administrativa. Los siguientes nueve fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y se relacionaban con los sistemas de apoyo administrativos como la programación, el presupuesto, los recursos humanos, las estadísticas, la organización y métodos, la contabilidad, etc. El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y la coordinación de las acciones con criterios sectoriales de acuerdo con los lineamientos y prioridades que señalaba el programa de desarrollo de ese tiempo. En este contexto se establecieron las bases de un proceso global y sistemático. (Bases para el Programa de Reforma Administrativa, 35)

La Reforma de 1971 contemplaba cinco objetivos básicos: 1) organizar al gobierno para organizar al país; 2) adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3) establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal; 4) contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México; y 5) mejorar la administración de justicia (Moreno, 160). Igualmente concebía su aplicación en los dos grandes bloques en que se dividía el proceso administrativo gubernamental: los sistemas operativos o funciones sustantivas, que era el objeto para el cual se creaba tal o cual organismo conforme a un tema determinado como la salud, la agricultura, la educación, etc., y los sistemas de apoyo global, denominados también funciones adjetivas, que comprendían todas aquellas acciones horizontales, diríamos hoy transversales y comunes a toda la administración pública. Para éstas últimas, la Reforma proponía programas

específicos agrupados según las funciones administrativas de: programación, presupuesto, información, ministración de recursos humanos y materiales; así como control y evaluación (Sánchez González, 1998, 186). De manera concreta, los programas diseñados fueron: a) planeación, programación y presupuesto; b) financiamiento; c) ejecución del presupuesto; d) contabilidad gubernamental; e) información, estadística y archivos; f) informática; g) evaluación; y h) recursos materiales. (Moreno, 160)

A pesar de los grandes avances micro y macro administrativos logrados en este periodo, algunas inercias y obstáculos no fueron superados. El mayor déficit administrativo, según Sánchez González (1998, 186-187) fue la carencia de un sistema profesional de personal público, lo que hoy llamamos, un servicio civil de carrera. Con él se pudo haber dado contenido, sustento y viabilidad administrativa a la reforma, lo que no se logró porque el sistema presidencialista mexicano, era un sistema autoritario y el manejo del sector público estaba basado en el presidencialismo de viejo cuño. Administración pública y sistema político no fueron trastocados, por ello el “sistema de despojo” continuó en el aparato administrativo; la administración pública estaba al servicio de la política.

Durante este periodo se pueden destacar varios hechos relacionados con los sistemas de información. En primer lugar, los archivos públicos fueron reconocidos como parte de los sistemas de apoyo global de la APF. Desde esta perspectiva, el COTECUCA retomó sus actividades bajo la coordinación de la CGEA y jugó un papel importante en este proceso de Reforma. De hecho en esta fase los comités técnicos fueron los mecanismos de participación a través de los cuales se gestaron los lineamientos, se discutieron los problemas afines y se propiciaron políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada dependencia. El objetivo de su creación era motivar a los empleados del servicio público para convertirlos en promotores de los cambios al interior de cada dependencia (Carrillo, Reforma para el desarrollo: 15). Los comités fueron coordinados directamente por la CGEA y apoyados por las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, así como por las Unidades de Programación constituidas por los Acuerdos Presidenciales de enero y marzo de 1971 sucesivamente. (Génesis y Evolución, 515 - 518)

En las Bases para el Programa de Reforma Administrativa no se propuso el tema de los archivos como un programa específico, sino que fue incluido, como pudimos observar, dentro del rubro de la información y la estadística; aunque se habla de ellos de manera particular, cuando en el documento citado se enumeran como parte de los sistemas administrativos comunes (Bases para el Programa de Reforma Administrativa, 38). Como quiera que sea, contrasta la inconsistencia de los listados de las áreas comunes con la

práctica, ya que los trabajos de la Reforma referentes a la situación de los archivos de la APF se realizaban de manera focalizada a través del COTECUCA.

En 1972 el COTECUCA de nueva cuenta replanteó el proyecto para establecer un organismo central normativo para el sistema de archivos federales (Quintana, 46-48). Cabe resaltar que era la primera vez que se hablaba de un “sistema de archivos”, para el cual se requería una unidad de carácter normativo que rigiera tal sistema. Igualmente es relevante que en el proyecto se identificaran de manera unívoca los tres niveles de archivos: trámite, concentración e histórico. Recordemos que en el proyecto de 1970, similar a éste, se mencionaban igualmente tres tipos de archivos, sin embargo se confundía el archivo intermedio con el de transferencia que en realidad, como ya se apuntó en el párrafo anterior, era un espacio de almacenamiento previo al de concentración que los archivos de trámite tenían como mecanismo de desahogo.

Es importante resaltar que los análisis y propuestas de estos años estuvieron igualmente vinculados con el mundo globalizado. Por ejemplo, el proyecto antes mencionado fue presentado por la delegación mexicana (Quintana, 49) que participó en la primera reunión técnica de desarrollo de archivos americanos realizada en Washington del 24 al 28 de julio de 1972 bajo los auspicios de la OEA y de la cual surgió la conocida “Carta de los Archivos Americanos”. La propuesta mexicana de establecer un órgano central normativo, si no era original, al menos coincidía con las posturas de otros países. Así lo vemos reflejado en la tercera “consideración y recomendación” de la carta mencionada (Boletín Interamericano de Archivos:15-26). En esta misma línea, en el mismo mes de ese año, la Dirección de Estadística de la Secretaría de la Presidencia, donde, como vimos, se discutía el tema de archivos, daba cuenta al Boletín Interamericano (1974, 176-178) del mismo Proyecto para dotar de un Órgano Central normativo al Sistema de Correspondencia y Archivos de la Administración Pública Federal que absorbiera y complementara las atribuciones que tenía encomendadas, hasta ese momento, el Archivo General de la Nación.

Con las acciones anteriores era evidente el impulso dado a los archivos federales por parte de la Subdirección de Organización y Métodos adscrita a la Coordinación General de Estudios Administrativos dentro de su programa de reforma administrativa. Así pues, en este ambiente el trabajo del COTECUCA, cobijado por esas instancias, se centró en reafirmar el estado crítico que guardaban los archivos de las dependencias y entidades del gobierno federal y, a partir de ahí, proponer acciones para su mejora. Como resultado de lo anterior, el Comité elaboró en 1973 una guía de organización y funcionamiento para las unidades de correspondencia y archivos del Sector Público Federal, un manual de procedimiento para unificar y estandarizar las tareas de estas actividades en los organismos dependientes del

Ejecutivo Federal<sup>6</sup>. Fue un primer intento para homogenizar las tareas archivísticas, aunque restringidas solamente al manejo de la correspondencia (recepción y despacho de oficios) y a los archivos de trámite, pero que respondía a lo propuesto por el informe de 1964 relativo a la necesidad de estandarizar los procedimientos archivísticos. En opinión de González Rodríguez (1984, 10) la guía tuvo un impacto importante, ya que él mismo testificaba, que a onces años de su publicación, algunas unidades de correspondencia y archivos del gobierno federal funcionaban de acuerdo a la estructura que la Guía había propuesto.

Sin embargo, a pesar de haber sido publicada la Guía que mostraba a los archivos como parte de los temas discutidos por la Reforma, podemos señalar que los sistemas de información, por alguna razón, no cumplían con el ideal deseado como lo podemos constatar en la reunión de evaluación de la Reforma Administrativa de 1975. En ella se reconocía que la organización para el manejo expedito de los documentos públicos, así como la formación de las unidades documentales relativas a cada uno de los asuntos de las dependencias, no había sido atendida debidamente, puesto que los archivos se encontraban en un evidente rezago respecto al conjunto de la Administración Pública. En esta línea, el diagnóstico realizado por el COTECUCA en el mismo año de 1975 concluyó que en los archivos había descuido de la ciencia y técnica archivística y no se contaba con un sistema de gestión documental homologado, ya que el trabajo realizado era “circunstancial, improvisado, descuidado y pragmático”. Aunado a esto, se subrayaba la falta de personal calificado y la desvinculación entre los archivos administrativos y los históricos a pesar de las propuestas presentadas en años anteriores para cambiar la disposición de 1920 que había separado a los archivos administrativos del AGN. (González Rodríguez, 11; Quintana, 55-64)

Para paliar la situación anterior y, en el marco de la Reforma Administrativa, resulta importante ubicar dos hechos que arrojan luz sobre el desarrollo de un modelo de gestión documental que será adoptado en los años venideros. El primero se circunscribe al Seminario Latinoamericano sobre Archivos realizado en la Ciudad de México en 1976 promovido por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivos con el apoyo de la ahora llamada Dirección General de Estudios Administrativos (DGEA) de la Presidencia de la República (Quintana, 56) que había cambiado de nueva cuenta su denominación sustituyendo a la Coordinación General de Estudios Administrativos. Entre las

---

<sup>6</sup> El documento citado se llamó: *Las Unidades de Correspondencia y Archivos en el Sector Público Federal, guía para su organización y funcionamiento*, México, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1976. Se trata de una colección de guías técnicas elaboradas bajo la coordinación de la Dirección General de Estudios Administrativos, de la Secretaría de la Presidencia, la cual buscaba emitir normas para el mejoramiento administrativo. La primera edición fue de 1973 y una segunda reimpresión se realizó en 1976.

conclusiones de los grupos de trabajo del Seminario habría que rescatar la resolución de establecer como optativa la aplicación del sistema decimal (Quintana, 62) introducido desde 1918 en los archivos de la APF, como quedó señalado, por medio de la circular número 47 de la Secretaría de Gobernación y que cumplía 57 años de ser el referente de clasificación usado<sup>7</sup>. Recordemos el diagnóstico de 1964 que exponía una serie de problemas en el uso de tal sistema. Esta determinación traería consigo el abandono paulatino del sistema decimal, aunque podemos afirmar que dicho sistema aún lo podemos encontrar aplicado en la década de los ochentas (Quintana, 80). Como quiera que sea, esta decisión promovió el empalme del viejo sistema y con la adopción de nuevas prácticas de clasificación como las propuestas por el Sistema Nacional de Archivos (Sistema de Clasificación Archivística, Guía, 1981) o las del archivista norteamericano Theodoro Schellenberg por medio de su libro traducido al castellano y reimpresso por el AGN en 1979, "Principios Archivísticos de Ordenación" (Schellenberg, 1979) con las consecuencias terribles de la desorganización documental por no haber una metodología unívoca y clara a nivel institucional.

Igualmente es interesante resaltar que en las conclusiones del mismo Seminario se hacía patente la preocupación por impulsar el uso del microfilm como herramienta tecnológica de conservación y de consulta de la información. Por ello se proponía estudiar su valor probatorio. Más adelante, dentro del Sistema Nacional de Archivos, se desarrollará un área específica de microfilmación en los "subsistemas" de archivos.

Un tercer hecho relevante del Seminario es la quinta conclusión que planteaba la integración de un Sistema Nacional de Archivos. (Quintana, 81)

Como resultado de este Seminario, la DGEA solicitó al Gobierno de Canadá una asesoría para contar con un punto de vista sobre la situación de los archivos mexicanos. Los encargados de la asesoría fueron David Shadd y William Bilsland, quienes entre otras cosas, sugirieron adoptar como mejores prácticas la teoría de las tres edades a través del ciclo de vida documental y, en general, el Records Management como modelo de gestión documental. (Informe preliminar de la asesoría del Gobierno de Canadá, 1976)

Hacia finales de la administración de Luis Echeverría Álvarez el COTECUCA suspendió sus actividades y hasta la próxima administración retomarí­a su rol en la implementación de la

---

<sup>7</sup> El uso del método decimal no se aplicó de manera consistente en los archivos del Ejecutivo Federal. Por ejemplo en 1921 el famoso bibliógrafo Francisco Gamoneda daba cuenta que para organizar el archivo del Ayuntamiento se había respetado el formato de clasificación que tenía y sólo se había empatado los expedientes siguiendo un orden cronológico. Sin embargo un año después, en el plan presentado para organizar el archivo de la Secretaría de Hacienda proponía el uso del sistema decimal. Cfr. Xabier F. Coronado, *Gamoneda, Bibliógrafo, librerías, archivos y bibliotecas*, México, FCE, 2012.

Reforma Administrativa correspondiente al tema de archivos.

## 1.2 Implementación de la Reforma Administrativa y la “modernización” de los archivos mexicanos, 1976-1980.

El 1 de diciembre de 1976 inicia un nuevo período presidencial que estará encabezado por José López Portillo. Lo anterior, como quedó anotado, permitió la continuidad del camino andado con el tema de la Reforma Administrativa, cuyo culmen va a ser la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 como un nuevo modelo según la concepción del grupo político que impulsaba dicho cambio<sup>8</sup>.

Para los fines de este trabajo nos interesa traer a colación el artículo 20 de la Ley citada, que determinaba para todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el establecimiento de sus “correspondientes servicios de apoyo administrativos en materia de planeación, programación, presupuesto, información y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que fije el Ejecutivo Federal”. (DOF 29/12/1976)

Como podemos observar, en el artículo quedó consignado que los archivos formaban parte de “los sistemas de apoyo administrativos” comunes a todas las Secretarías y Departamentos Administrativos, hecho que jurídica y teóricamente sustentaba la práctica archivística dentro de la administración pública mexicana.

A partir de 1976 se inicia un programa de implementación de la Reforma Administrativa bajo el amparo de la Ley antes mencionada. El propósito de esta Reforma era hacer realidad la conversión de la compleja estructura burocrática en un aparato eficiente y honesto en el que se precisaran puntualmente las responsabilidades, se evitaran la duplicidad de funciones y se diera lugar a una toma de decisiones más rápidas y fluidas. En palabras de Alejandro Carrillo Castro (1987, 73) responsable de coordinar esta Reforma, “lo difícil era sostener un proceso de cambio planificado porque implicaba alterar inercias y afectar intereses creados muchas veces contrarios a la eficiencia y a la honestidad”.

Efectivamente, uno de los pilares de la Reforma Administrativa era darle funcionalidad al aparato burocrático federal clarificando funciones propias y sustantivas y modelando un estándar para las actividades comunes que apoyaban a las primeras. Para hacer realidad

---

<sup>8</sup> Para una visión más amplia de las implicaciones de esta reforma se puede consultar: Carrillo Castro, Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública federal de 1976”, en *Revista de Administración Pública*, 71 (1987) 71-85.

este cometido se rediseñaron los reglamentos interiores y se replantearon los manuales de organización. Cada Secretaría de Estado redactaría su reglamento interior con el visto bueno del Presidente y debía confeccionar su manual de organización de acuerdo con el titular de cada dependencia. Si bien la Ley Orgánica establecía un mismo nivel para todos los sistemas de apoyo administrativos, en la práctica los reglamentos interiores de todas las Secretarías y Departamentos olvidaron señalar lo relacionado con el tema de los archivos como una de las competencias o atribuciones del Oficial Mayor, responsable de los sistemas de apoyo. Aún más, los manuales de organización desnivelaron los cimientos que el artículo 20 de la Ley Orgánica había construido, confinando a la actividad archivística como un mero componente más de las funciones del área de los recursos materiales.

Lo anterior fue una aberrante contradicción si consideramos que en las propuestas de la Reforma Administrativa, como ya los habíamos señalado, en ningún caso la práctica archivística aparecía como una función de los recursos materiales, área encargada de las compras, del control vehicular, de los almacenes e inventarios, es decir de los suministros y servicios para la operación de una dependencia o entidad; se le consideraba aparte como un sistema por sí mismo (Dictamen Comisión de Estudios sobre sistema y procedimientos, 211). Este desplazamiento explica históricamente cómo se consolidó una práctica de muchas décadas anteriores (Ampudia, 1988) ante la cual nadie reparó. Por consiguiente, se reafirmó la poca jerarquía que los archivos habían tenido en la estructura orgánica de la administración pública y, por ende, la escasa asignación de recursos por no ser una área prioritaria. De hecho, esta situación se ventiló en un diagnóstico realizado en noviembre de 1978 en el que se detectó que el 80% de las unidades archivísticas dependían de diferentes áreas de los servicios administrativos (Quintana, 107). Este estigma lo ha venido arrastrando hasta nuestro días, lo cual explica la situación precaria que hoy guarda la actividad archivística en el sector público en general.

No obstante lo anterior, habrá que decir que no todo fue negativo en este período, ya que, paradójicamente, desde otra perspectiva se impulsó el tema archivístico con una nueva proyección a través de tres hechos relevantes.

El primero fue el nombramiento de una nueva administración en el AGN encabezada por la doctora Alejandra Moreno Toscano en 1977<sup>9</sup>, la cual cambia la concepción y la manera de trabajo de una institución anquilosada y agotada. Unos de los primeros cambios fue la entrega de la presidencia del COTECUCA a la nueva Directora con lo que se hacía realidad la vinculación de los acervos históricos con los archivos administrativos bajo una sola

---

<sup>9</sup> Para mayores detalles sobre la historia del AGN podemos citar la *Breve Historia del Archivos General de la Nación*, México, AGN, 1994.

autoridad y, al mismo tiempo, dentro de la reestructuración del mismo AGN, se perfilaba la creación de un área específica para atender el tema de los archivos administrativos (González Rodríguez,11; Quintana, 67-72). A partir de este momento, el AGN y la DGEA serán los promotores de las reformas en materia de archivos. (González Rodríguez,11)

El segundo evento importante fue el primer Seminario Nacional de Archivos celebrado en Puebla en 1977; con esta reunión nacional se abría el espectro para los archivos de toda la República. Lo anterior fue importante porque se daba un giro a la visión centralista que había considerado solamente la problemática de los archivos de la APF, es decir del Poder Ejecutivo, sin tomar en cuenta a los archivos de las entidades federativas y de los municipios.

En esa primera reunión nacional se denunció el abandono en que se encontraban la mayor parte de los archivos históricos del país y la necesidad de una reforma de los sistemas de correspondencia y archivos de la Administración Pública. Entre las propuestas ofrecidas para resolver estos problemas podemos destacar la necesidad de legislar sobre la materia, la reivindicación del valor profesional de la actividad archivística, la urgencia de crear archivos históricos en cada Estado de la República y el compromiso de diseñar e integrar un sistema nacional de archivos administrativos e históricos (Ortiz Monasterio, 23-24). En otras palabras, en este foro se sentaban las bases, de lo que sería el Sistema Nacional de Archivos (SNA) y los sucesivos congresos nacionales que anualmente se llevarían a cabo<sup>10</sup>.

Cabe señalar, antes de continuar, que el SNA fue concebido a partir de un concepto inspirado en el proyecto denominado “Sistemas Nacionales de Información” (NATIS por sus siglas en inglés) impulsado en la década de los setentas. Los NATIS resultaron de una propuesta presentada por la UNESCO y el Consejo Internacional de Asociaciones Científicas (ICSU) para la creación de un sistema mundial de información científica y tecnológica (UNISIT) cuya génesis se dio entre 1966 y 1972. (más detalle en Jardim, 2010, 150-170)

El concepto NATIS comprendía la planificación de los sistemas de información en cada país sobre los principios de compatibilidad y normalización. Sus principios quedaron consignados en el documento “Conceptos y Planificación de los Sistemas Nacionales de Información”, elaborado en el marco de la reunión de la Conferencia Gubernamental para el Planeación de las Infraestructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos organizada por la UNESCO y la cooperación de la Federación Internacional de Documentación, la

---

<sup>10</sup> Podemos encontrar un resumen de cada congreso nacional en la tesina de Laura Victoria Cuatrecatl Xometl titulada la Descripción Archivística en México: Análisis de las ponencias presentadas en los Congresos y Reuniones Nacionales de Archivos organizados por el Archivo General de la Nación, EMBA, México 2010. Igualmente se puede consultar una reseña amplia de las primeras seis reuniones nacionales en el libro de Quintana Pali y demás coautores, (1986, 76-167).

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 28**

Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecas y el Consejo Internacional de Archivos verificada en París en septiembre de 1974 (NATIS, 1974). De acuerdo con Jardim, (2101, 169) la propagación del concepto NATIS se realizó a través del libro de Bruno Delmas y J.H. D'Olier titulado "La Planificación de las Estructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos, esbozo de una política general", publicado en 1974. Sin embargo, para Jardim esta obra comenzó a tener impacto en los archivos latinoamericanos hasta los años ochentas.

Revisando las reuniones interamericanas de los años setentas encontramos que el tema del SNA, como lo proponía el NATIS, fue discutido desde el Seminario Multinacional sobre Planificación y Reorganización de Archivos Nacionales realizado en Lima, Perú entre el 19 de mayo y 6 de abril de 1973. En esa reunión se afirmó que el alcance de los términos "Archivos Nacionales" no debía circunscribirse a los organismos que lo representaban, sino que debía incluir a todos los archivos de un país, especialmente a los de carácter público, según su propia estructura, legislación y organización. Los retos de los archivos, según se consideraba en ese Seminario, se debían afrontar desde la unidad del conjunto de archivos de una nación y no de manera aislada por los archivos generales. Por esta razón, era necesario pensar en un Sistema Nacional de Archivos que contemplara la unidad de régimen que implicaba normas y autoridad comunes. Las normas se sustentaban en los principios universales aceptados por la disciplina archivística de manera razonable y flexible; y la autoridad podía ser unipersonal o colegiada, pero con fuerza, independencia y jerarquía. Pero también era menester de dotarlo de los recursos humanos, de los recursos materiales y de la infraestructura necesarios para que pudiera funcionar en la realidad. (Valadez, 25 - 44)

El tema de los sistemas nacionales de archivos fue retomado en la "Reunión de Expertos para el Desarrollo de los Archivos Nacionales en América Latina" realizada en la ciudad de Bogotá, Colombia entre el 29 de marzo y 2 de abril de 1976. Uno de los objetivos de esta reunión fue retomar precisamente las directrices del NATIS. Dentro de este marco, la Reunión de Expertos proponía la promoción de los sistemas nacionales de archivos como base del desarrollo de los sistemas nacionales de información (Reunión de Expertos, 1976, 3-6). En este marco debemos situar la institución del SNA en México a partir de 1977.

El tercer hecho sobresaliente fue la asignación de una nueva sede para el AGN en 1978; este acontecimiento simboliza una "nueva era" para la historia de la archivística mexicana. Era un proyecto anhelado en años anteriores. Recordemos que en 1965 se había publicado en el Diario Oficial de Federación un Decreto Presidencial en el que se destinaba un predio para la construcción de una nueva sede para el AGN, proyecto que no alcanzó a cristalizar

(Rubio Mañé, 65-66). Sin embargo, el cambio al nuevo edificio conocido como el Palacio de Lecumberri tardó cuatro años, tanto por las adecuaciones del nuevo edificio como por el proceso de traslado del material documental.

El balance de este periodo como anotamos, es paradójico, porque por un lado se sientan las bases de una “nueva archivística” y por el otro, se desvirtúa el sistema de información gubernamental demeritando su dimensión e identidad. La teoría fue una y la práctica fue otra. Parafraseando a Cadena (2003, 7) podría decirse que en el caso del sistema archivístico mexicano, las prácticas institucionales contradijeron sistemáticamente la estructura institucional. Por ello, consideramos que esta cuestión será una ancla que pesará y hará la diferencia entre tomar en serio o minimizar el rol de los archivos en las dependencias y entidades de los Poderes Federales y, como réplica, en las entidades federativas en los siguientes años.

## **2. La Consolidación del Sistema Nacional de Archivos 1980- 2000**

En este capítulo se expondrá lo relativo al desarrollo del SNA como hilo conductor de nuestro estudio. El marco temporal que se propone abarca dos años más de la denominada etapa neoliberal 1982-2000 (Sánchez González, 2009, 82) debido a que tomamos como inicio de este periodo el 14 de julio de 1980, fecha de la publicación del Acuerdo Presidencial (DOF 14/07/1980) que estableció al AGN como ente rector de los archivos del Ejecutivo Federal. Este documento ha sido considerado como el sustento jurídico y el inicio formal del SNA (Moreno Toscano, 1981). Por ello, los dos últimos años de la presidencia de José López Portillo (1980-1982) y los tres sexenios siguientes constituirán nuestro marco cronológico para estudiar el tema de los archivos públicos, sin olvidar los procesos de modernización, descentralización y simplificación administrativa (Sánchez González, 75) que de alguna manera seguirán interactuando con los servicios archivísticos.

Lo característico de esta época, en cuanto a lo administrativo, fue la introducción paulatina del modelo gerencial con mejoras regulatorias, sobre todo en la simplificación de los trámites y la modernización del aparato administrativo con la adopción de nuevas herramientas como las tecnologías de la información, entre otras.

Desde la perspectiva archivística, este período lo podemos dividir en tres momentos. El comienzo jurídico y la consolidación del SNA (1980-1990); la reestructuración y el relanzamiento del SNA (1990-1994); y la decadencia del SNA (1994-2002). Los dos primeros momentos tuvieron la fortuna de la continuidad, gracias a la sinergia establecida entre las autoridades del Gobierno Federal y las directoras del AGN, quienes comulgaron con la misma idea de modernizar los archivos mexicanos adoptando el Record Management como modelo de gestión documental. El tercer momento estará lleno de vaivenes e incertidumbre en el desarrollo del SNA y, en general, sobre las políticas archivísticas impulsadas por el AGN.

### **2.1 Primeros pasos del Sistema Nacional de Archivos en México**

Como se expuso en los párrafos finales del primer capítulo, en la primera reunión nacional de archivos de 1977 se propuso la creación de un sistema nacional siguiendo las pautas del Seminario Interamericano de 1973 y las de la Reunión de Expertos de 1976 bajo las directrices del proyecto NATIS. La consolidación de esta idea, desde el punto de vista jurídico, se dio con el Acuerdo Presidencial ya mencionado, donde el AGN fue erigido como

la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal para el manejo de los archivos administrativos e históricos de la APF con el fin de lograr una mejor coordinación, eficiencia y uniformidad normativa en esta materia. Lo anterior, le permitió asumir la dirección del COTECUCA y del SNA. Con ello, se desechaba la idea de los años anteriores, de constituir un organismo rector de la archivística diferente al AGN.

El Acuerdo Presidencial posesionaba al AGN como eje de los archivos federales, derivando de manera natural su jerarquía de la Reforma Administrativa, la cual entendía a la actividad archivística como un apoyo administrativo conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública. Igualmente se abría el espacio, aunque en forma de invitación, para los demás archivos de las entidades federativas y de los municipios. El Acuerdo tenía en cuenta el respeto a la soberanía de los Estados, pero dejaba la puerta abierta para su participación. De esta manera, el AGN podía convocar a la comunidad archivística de todo el país para estudiar la situación de los archivos públicos dentro de un mecanismo de colaboración y corresponsabilidad.

Otro aspecto relevante de este Acuerdo Presidencial, fue la integración de los archivos administrativos e históricos, idea que retomaba de la primera reunión nacional de archivos de 1977. La integración de ambos tipos de archivo se orientaba a los tres Poderes Federales, a los tres Poderes Estatales y a los Municipios.

La explicación de esta integración la encontramos en el “Estudio sobre la organización y funcionamiento de los archivos administrativos e históricos de la Nación”, que proponía como parte de la Reforma Administrativa una estrategia que condujera a la coordinación de los archivos administrativos para mejorar en eficiencia y en la conservación de la memoria histórica. Siguiendo esta idea, el postulado esencial del SNA era que “sin legislación adecuada que prevenga su destrucción y deterioro, sin reconocimiento administrativo en tanto unidades de servicio diferenciadas, sin reconocimiento claro de su utilidad y riqueza, sin recursos humanos ni materiales, el funcionamiento conjunto de los archivos se nulifica y se deja al azar la conservación de la documentación histórica. Para contrarrestar esas tendencias y, a pesar de las diferencias que existen entre los archivos administrativos e históricos, es urgente establecer un Sistema Nacional de Archivos que los vincule”. (Principios Archivísticos, 38; Ortiz Monasterio, 1984, 24)

Quedaba claro para los protagonistas de ese entonces, que con el SNA liderado por el AGN, se iniciaba una nueva etapa de la actividad archivística que prometía una mejora considerable de los sistemas de información (Covarrubias, 14). Sin embargo, este optimismo contrastaría con los diagnósticos que daban cuenta de los viejos problemas que aún

persistían, no obstante los esfuerzos de una nueva generación de profesionistas reclutados por el mismo AGN.

El marco conceptual del SNA contemplaba como objetivos “regular, coordinar, homogeneizar y dinamizar el funcionamiento y el uso de los archivos administrativos e históricos de las administraciones de los poderes federales y de las administraciones estatales y municipales a fin de convertirlos en fuentes esenciales de información acerca del pasado y del presente de la vida institucional.” (Principios Archivísticos II, 40; Memoria, 1984). Para alcanzar dicho fin, el SNA, se fue estructurando dentro del marco de la teoría de los sistemas, entendido como el complejo de relaciones e interrelaciones multidireccionales de los componentes con el fin de conseguir objetivos comunes (Rodríguez Ochoa, 27; Ramírez Deleón, 20). Con esta idea, el SNA se estructuró con tres “subsistemas”: el de normalización, el de archivos administrativos y el de archivos históricos.

Las funciones de la normalización eran “definir, aplicar y evaluar las políticas y lineamientos generales de operación del sistema en su conjunto y en cada una de sus partes”; lo cual contribuiría al desarrollo de la investigación y capacitación sobre “archivonomía”. Para ello requería de un marco legal que lo sustentara. La parte medular del subsistema, fue su centralización normativa que descansaba en el AGN.

El subsistema de archivos administrativos tenía como componentes básicos, los archivos de trámite y los de “transición”, término que aún se seguía usando de manera indistinta para identificar al archivo intermedio. El objetivo del sistema era lograr la homogenización y la regulación de estos tipos de archivos. Se hacía hincapié en las funciones del subsistema que abarcaba tres grupos de acciones:

- a) la recepción, el registro y el control de los documentos oficiales que entraban y salían de las dependencias públicas;
- b) la guarda, conservación, custodia, clasificación y catalogación de los documentos oficiales; y
- c) el préstamo regulado, la concentración, depuración y destrucción o transferencia al archivo histórico de los documentos de acuerdo con las normas establecidas para el caso.

Por su parte, el subsistema de archivos históricos servía para:

- a) “Proteger, conservar y promover la consulta de los documentos históricos de las entidades federativas, municipios, instituciones y el acervo nacional concentrado”;

- b) Incrementar el acervo mediante la búsqueda y adquisición de documentos de carácter histórico;
- c) Intervenir conjuntamente con el AGN en la depuración de los archivos de “transición” y autorizar la destrucción de los documentos u ordenar su paso al archivo histórico o al acervo nacional según sea el caso;
- d) Registrar ante el AGN los documentos contenidos en los archivos históricos; y
- e) Establecer y actualizar el inventario nacional de documentos históricos.

El SNA fue apoyado con una serie acciones como las publicaciones de manuales, guías, boletines, revistas, memorias de las reuniones del sistema y de los congresos nacionales, etc. Además hubo una intensa batería de cursos de capacitación; la propuesta de estandarización de procesos y procedimientos; el diseño de programas de trabajo destinados a las secciones específicas del Sistema como fueron los programas del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal, del Sistema Estatal de Archivos y del rescate de los archivos municipales (Memoria de la VIII Reunión, 25-48). El marco conceptual del SNA corría bajo las premisas de la centralización normativa y la descentralización operativa. (Moreno Toscano, 1981)

#### 2.1.1 El Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal.

Una parte constitutiva del SNA, como quedó dicho, fue el programa denominado “Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal”. Según hemos constatado a lo largo de este estudio, los archivos del Ejecutivo Federal habían sido el centro de atención hasta el año de 1977, en el que el SNA se extendió a los demás archivos del país. Sin embargo, este tema no fue olvidado por el AGN y el SNA, ya que el centralismo del modelo político mexicano hacía imprescindible mirar hacia los archivos del aparato administrativo del Presidente de la República; por ello, de manera particular, se le dio gran impulso y visibilidad a este proyecto. Además, como vimos anteriormente, el Acuerdo Presidencial de 1980 incluía la modernización de los archivos dentro de la misma dinámica de la Reforma Administrativa.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el “Programa para el funcionamiento de los archivos federales” presentado en 1984 planteaba la necesidad de un trabajo conjunto entre archivistas y administradores como una condición, sin la cual no se podrían alcanzar los resultados esperados “que hasta ahora han sido objeto de tan tenaz preparación” (Covarrubias, 13). Para cumplir dicho objetivo, se acordó un trabajo conjunto entre la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y el Archivo General de la Nación. Ambos

presentaron un programa para garantizar el funcionamiento eficiente de los archivos federales. El mecanismo propuesto fue organizar a los archivos de cada dependencia por medio de comités llamados “comités técnico internos de administración de documentos” (COTECIAD), los cuales se conformaron con los representantes de los archivos de trámite y concentración de cada secretaría y entidad federal. De manera funcional, en cada dependencia se instalaría una “unidad central de administración de documentos” como cabeza; con una “unidad de correspondencia y archivos”; una “unidad de archivo de concentración”; una “unidad de archivo histórico”, una “unidad de microfilmación” y en las dependencias que tenían delegaciones fuera de la capital, “unidades regionales de correspondencia y archivos. Los instrumentos técnicos para su funcionamiento fueron el sistema de clasificación sectorial y el catálogo de disposición documental (Covarrubias 14). En el diseño del Sistema Red, el COTECUCA seguía teniendo un papel importante, ya que era el vínculo entre el AGN y los archivos del Gobierno Federal como órgano asesor (Villaneda, 45-59), pero su mediación no la hizo de manera independiente, sino bajo la dirección del mismo AGN.

Más tarde, en diciembre de 1985, se le dio una nueva dimensión al Sistema Red dentro del “Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal” presentado por las Secretarías de Gobernación y de Programación y Presupuesto. Para ello se creó un comité de modernización archivística dentro de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de impulsar el programa en los organismos del Ejecutivo Federal. Se tenía la convicción de que la modernización de los archivos era viable y que se podía llegar a la transformación profunda de los servicios archivísticos. La propuesta de modernización de los archivos, según sus promotores, tenía que ser integral, abarcando estructura, técnicas y recursos. Para alcanzar dichos fines se diseñaron ocho manuales: uno de políticas generales, otro de organización de los sistemas y los restantes, de procedimientos para las unidades de correspondencia, unidades de documentación en trámite, unidades de archivo de concentración, unidades de archivos históricos, unidades centrales de microfilmación y unidades regionales de correspondencia y archivo. (Manual de Políticas, 1986, III-VII)

La búsqueda por modernizar los archivos motivó al propio Gobierno Federal a solicitar a la UNESCO una “misión”, dentro de su programa ordinario 1984-1985, para realizar un estudio RAMP denominado: “Modernización y Automatización del Archivo General de la Nación”. El estudio formó parte del “Programa para la Gestión de Documento y Archivos (RAMP) y desarrollo de las infraestructuras de archivos correspondientes” de la UNESCO y su objetivo fue evaluar la situación de los servicios archivísticos del AGN y de los archivos federales para estudiar la posibilidad de automatizar algunos de sus servicios según la experiencia

realizada en los Archivos Nacionales de Francia. El consultor de la misión, Jacques D'Orléans (1985, 5-9) quien pertenecía precisamente a los archivos nacionales de Francia, resaltaba, entre otras cosas, el gran esfuerzo realizado por el AGN en los archivos administrativos, particularmente en el funcionamiento del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal y su programa de modernización, el cual serviría de base, entre otros requerimientos, para la automatización de los servicios de archivo por su aceptable estructura y diseño de sus herramientas técnicas.

### 2.1.2 Los Sistemas Estatales de Archivos

La necesidad de establecer un mecanismo para coordinar los archivos de las entidades federativas fue un anhelo durante los primeros años de vida del SNA. De hecho después de ocho años se hacía patente la inexistencia de algún sistema estatal de archivos (Rodríguez Ochoa, 1985). Por esta razón, desde el AGN se perfilo un cargo a nivel de dirección para impulsar el programa sobre los archivos estatales con el nombre de "Dirección del Desarrollo de los Sistemas Estatales de Archivos".

En palabra de la entonces directora de este sistema, Patricia Rodríguez Ochoa, el Sistema Estatal de Archivos (SEA) aspiraba a integrar a todas las unidades archivísticas de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los municipales, no solamente como un mero acto formal, sino con acciones y sistemas de operación definidas, con el fin de que realmente se tuviera en cada SEA una adecuada administración de documentos. Este planteamiento lo realizaba la directora siguiendo la teoría de sistemas como una red con diferentes nódulos que interactuaban entre sí, de manera que el aislamiento de los servicios archivísticos era un despropósito dentro del gran SNA.

El modelo propuesto para este tipo de archivos requería de una institución archivística que sirviera de eje para conjuntar a los demás archivos con el objetivo de promover, coordinar y apoyar las tareas archivísticas. Se proponía radicar este eje en el Poder Ejecutivo Estatal con un buen nivel jerárquico y competencia suficiente para que el responsable nombrado pudiera ejercer con éxito su cometido. Lo anterior, en opinión de Rodríguez Ochoa, se lograría con la voluntad política por los cambios radicales que representaba este programa.

Además del marco teórico, se proponía un esquema operativo considerado como "indicativo", ya que podía ser modificado según lo pidieran las circunstancias particulares de los Estados. El esquema lo formaban 31 comités estatales (uno por cada Estado) y un comité municipal por Estado. Para una mejor coordinación los Estados se dividirían en 7 regiones y se conformaría para conjuntar a todos los Estados, un Comité Técnico Consultivo

de Archivos Estatales y Municipales como lo tenían los archivos federales con el COTECUCA.

A diferencia del Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal, las entidades federativas motivadas por esta red de archivos estatales, al constatar la inexistencia de una legislación tipo que apoyara sus sistemas de archivos de forma genérica y amplia, fueron diseñando y aprobando, en algunos casos, diferentes leyes locales según las necesidades y los puntos de vista de cada Estado. Entre los años de 1978 a 1994 tendremos 8 leyes publicadas como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Estado	Nombre de la Ley	Año
Baja California Sur	Ley del sistema Estatal de Archivos	1994
Chiapas	Ley del sistema Estatal de Archivos	1993
Estado de México	Ley de Documentos Administrativos e Históricos	1986
Guerrero	Ley del Sistema Estatal de Archivos	1988
Tabasco	Ley del Sistema Estatal de Archivos	1987
Veracruz	Ley de documentos Administrativos e Históricos	1990
Yucatán	Ley del Sistema Estatal de Archivos	1986
Zacatecas	Ley del Sistema Estatal de Archivos	1987

**Tabla 1** Estados que publicaron leyes sobre archivos en el período 1978-1994

(Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de Internet)

### 2.1.3 El programa de rescate de los archivos municipales

El programa de rescate de los archivos municipales se remonta a 1978 cuando se creó el Registro Nacional de Archivos con la finalidad de cuantificar los volúmenes documentales que se conservaban en los municipios del país; para este fin se diseñó una cédula que se aplicó en la mayor parte de los Ayuntamientos. Los resultados de este censo fue desolador al encontrarse una realidad común a todos los archivos municipales: “la organización de estos archivos se reducía a una gaveta con documentación de una o dos administraciones anteriores y el resto de los documentos dispersos en bodegas descuidadas, en condiciones deprimentes y a punto de desaparecer” (Sugawara, 46). Ante ese panorama se lanzó el programa de rescate que consistió prácticamente en reunir los documentos históricos en cada municipio según los grupos documentales, expedientes o atados para limpiarlos, ordenarlos, cambiarles el folder y colocarlos en cajas nuevas. El trabajo concluía con la

elaboración de un inventario general. Quizás este programa fue una de las actividades más relevantes realizadas por el AGN en lo foráneo dentro del marco de actuación del SNA. Muchos de esos inventarios fueron publicados y han permitido ser la evidencia, en los años posteriores, de lo que se logró rescatar en los archivos municipales. Sin embargo, al finalizar el programa, los archivos de los municipios volvieron a ser olvidados, salvo algunas excepciones circunscritas a las cabeceras de los Estados o centros urbanos de cierta importancia.

#### 2.1.4 El “Records Management”

El modelo de gestión documental adoptado por el AGN y el SNA desde 1977 fue el “Records Management”, término anglosajón traducido como administración de documentos. El modelo fue propuesto en la ya referida Reunión de Expertos de 1976, la cual hizo énfasis en su adopción y adaptación en los diversos países latinoamericanos. Su recomendación se sustentaba en el postulado que enfatizaba el impacto de las reformas administrativas en los archivos, fenómeno que propiciaba una fuerte demanda de documentación contemporánea (informe de expertos, 1976, 5). En fin, era la misma razón que se exponía en el capítulo anterior sobre el impacto de las reformas estructurales de la administración sobre los archivos.

Por esta razón, según el informe citado, (1976, 5) la Administración de Documentos aseguraba la organización racional del enorme volumen de papeles en constante aumento; de tal modo, que solo a partir de su aplicación era previsible una recuperación de la información valiosa de datos actuales que contenían los archivos administrativos. El modelo suponía la clasificación de los documentos y su periódica transferencia. Esta última función, señalaba el informe, era absolutamente necesaria para descargar los documentos que habían prescrito y previa su selección para transferir a la custodia de los archivos intermedios o definitivos, aquellos que merecían una conservación permanente por su valor informativo. El modelo contemplaba una visión integral del sistema de archivos, incluyendo los aspectos administrativo y cultural.

De esta forma, el modelo del ciclo vital de los documentos con sus tres etapas documentales “activos, semiactivos y no activos”, según el lenguaje utilizado en esa época, reafirmó las tres unidades de archivo (trámite, concentración e histórico) que hasta la fecha se manejan en el sistema de archivos mexicano. Desaparecía el concepto de archivo de transición y se afianzaba el archivo intermedio con el nombre de concentración o archivo general en las entidades federativas. Para los impulsores de este modelo en México, como el Director de Administración de Documentos del Gobierno Federal del AGN de ese

entonces, Enrique Ampudia, (1988, 25-26) la “Administración de Documentos” era el antídoto adecuado para resolver el problema de la explosión documental de las oficinas gubernamentales y fue visto como un recurso basado en las “orientaciones metodológicas del ciclo vital de los documentos como modelo organizativo para la operación estandarizada” (Ramírez Deleón, 21) de los archivos.

Este modelo diferenciaba de manera teórica las funciones de cada unidad de archivo, pero sin separarlas; al menos así se entendía la vinculación propuesta entre los archivos administrativos y los históricos (Schellenberg, 1979). Sin embargo, en la práctica los archivos mexicanos en lugar de lograr una cohesión desencadenaron el efecto contrario propiciando su desvinculación; es decir, en el marco teórico se alentó la unión de los archivos administrativos y los históricos con una visión holística, pero en la realidad cada unidad de archivo tuvo su propio desarrollo. Los archivos de trámite fueron descuidados por los titulares de las unidades administrativas cediendo su control a las secretarías; los de concentración se convirtieron en “bodegas de paso” con el nombre generalizado de “archivo muerto”, los cuales conservaban los documentos desorganizados mientras se cumplían los tiempos de guarda para su eliminación; y los históricos, en donde los había, se dedicaron a salvaguardar los documentos que habían recibido desde su fundación sin tener la esperanza de futuras transferencias porque se había roto el flujo entre las tres unidades archivísticas.

Igualmente podemos encontrar inconsistencias desde el punto de vista de los procesos archivísticos. Por ejemplo, en el caso de la clasificación archivística, por un lado, se leía el libro de Theodoro R. Schellenberg: “Principios Archivísticos de Ordenación”, el cual había sido reimpresso por el AGN y el COTECUCA de la versión traducida y preparada por el Centro Interamericano de Formación con sede en Córdoba, Argentina. (Schellenberg, 1979, 58-67; 90-99). Este autor se encontraba entre las lecturas propuestas en las capacitaciones de aquel entonces. Schellenberg (1979) proponía como método para la organización documental la conformación de tres niveles o grupos: “grupo documental, subgrupo y series documentales”. Sin embargo, en el contexto mexicano a través del folleto denominado “Sistema de Clasificación Archivística (Guía)” publicado en 1981 igualmente por el AGN y el COTECUCA<sup>11</sup>, se planteaba un modelo diferente, siguiendo de cerca la Reforma Administrativa, con la sectorización de las dependencias del Gobierno Federal; el sistema contempló también tres niveles, pero con un enfoque diferente. El primer nivel identificaba los sectores del Gobierno Federal integrados por 18 índices clasificadores correspondientes

---

<sup>11</sup> Durante los primeros años del existencia del SNA se editaron un conjunto de pequeñas guías conocidas como “cuadernos grises” donde se explicaban de manera breve y sencilla los diferentes temas relacionados con los procesos y los procedimientos archivísticos, sobre todo para las dependencias del Gobierno Federal.

a cada Secretaría de Estado; el segundo era para las actividades sectoriales con una fórmula clasificadora (nombre y número) y el tercero consideraba los asuntos específicos de cada actividad (Sistema de Clasificación, 1981). Se trataba de un sistema flexible que dejaba abierta la incorporación de más actividades y asuntos dependiendo de las necesidades de cada Secretaría. Cabe señalar que ese método de clasificación supuestamente implementado en toda la APF convivía con el sistema decimal que aún se usaba en algunos archivos del mismo sector federal (Guerrero del Castillo, 1985, 28). Era evidente que este planteamiento era una simbiosis entre el antiguo sistema decimal y una nueva forma de estructurar el universo de actuaciones administrativas. De cualquier forma, estos datos nos indican que se carecía de un método homogéneo, por lo menos para el Gobierno Federal.

Si bien el "Records Management" era el modelo del momento y se le consideraba la solución -sobre todo para combatir la explosión documental- la gran mayoría de los servidores públicos que trabajaban en los archivos, no estaban preparados para asimilar sus postulados porque, como se había consignado en algunos de los informes ya citados, no existía una profesionalización y formación sólida que permitiera la discusión y la adaptación a la realidad mexicana. Con el correr de los años, los encargados de los archivos fueron abandonado los procesos archivísticos y solamente se concretaron a mandar grupos documentales heterogéneos a los archivos intermedios para esperar la conclusión de su vigencia, decidiendo de manera incierta su destino final. (Aguilera, 24-36)

## 2.2 Relanzamiento del SNA: "Mecanismos de Organización y Coordinación interna del SNA"

Al comenzar la nueva administración federal encabezada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se realizó una evaluación sobre el funcionamiento del SNA. Los resultados hacían ver que su desempeño no había prosperado como se esperaba, por ello era necesario una reestructuración interna. Para este fin se elaboró el "Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994" que tendría, entre otras finalidades, realizar un reingeniería del SNA.

El Programa Nacional fue concebido como un sistema documental integral sustentado en el principio de que sólo la información registrada (impresa ó electrónica) era utilizable institucional y socialmente, al tener como base los documentos derivados de la gestión gubernamental. Su carácter integral se fundamentó en el principio de que la homogeneidad y la universalidad en el control y organización de la información gubernamental, era una

condición de eficiencia y calidad de los servicios que incidía en todas las etapas del ciclo de la información dentro de las instituciones públicas.

Por lo anterior, el Programa Nacional abarcó los tres niveles de Gobierno, contemplando el manejo de la información documental producida y utilizada en el cumplimiento de sus funciones, el control de la documentación gubernamental y la prestación de los servicios requeridos por las propias instituciones y la sociedad en general.

La propuesta central del Programa se enfocó a establecer un “Sistema Nacional de Información Gubernamental” incorporando conceptos y modelos técnicos y metodológicos más completos y acordes con las tendencias modernas sobre el manejo de la información y la participación de las diversas instancias del Gobierno y la sociedad en este ámbito. El Programa contemplaba los siguientes puntos:

- a) Modernización técnica y tecnológica. Organización, sistemas, métodos y tecnologías;
- b) Racionalización y mejoramiento de los recursos. Profesionalización y desarrollo de recursos humanos, normalización y mejoramiento de recursos materiales, y presupuesto;
- c) Fortalecimiento del control para la preservación del Patrimonio Informativo Gubernamental. Consolidación del marco jurídico, identificación, rescate y protección de documentos y archivos de valor permanente; promoción del aprovechamiento institucional y social de la información gubernamental y el acceso a la misma información gubernamental.

Con estas bases, la Dirección del AGN y la Presidencia del SNA prepararon un documento que presentaba la nueva estrategia (Proyecto, 1993, 4-5). Se partía de una autocrítica donde se señalaba la desigualdad de la evolución del SNA y se hacían patentes una serie de carencias, pese al gran esfuerzo realizado a lo largo de 15 años de su funcionamiento. Unas de las causas, según el documento, estaba en no haber conciliado su estructura organizativa con los aspectos programáticos. De acuerdo con este diagnóstico, el SNA no llegó a consolidarse cabalmente y evolucionó con un ritmo diverso a lo largo de sus primeros doce años: con un gran impulso en los primeros años y una declinación y atomización funcional hacia los años ochenta, sobre todo en las entidades federativas. Por esta razón, el Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994, fue considerado como el primer instrumento de planeación y evaluación con el que contó la comunidad archivística. De ahí, que se adoptara la reestructuración del SNA como una de las prioridades del

Programa (Proyecto, 1993, 5). A lo anterior, se le llamó “Mecanismos de Organización y Coordinación Interna del Sistema Nacional de Archivos” y su objetivo fue favorecer la comunicación y la vinculación entre los diversos archivos del país para su desarrollo en las políticas, proyectos y actividades archivísticas. Su planteamiento se sustentaba en la necesidad de contar con un marco normativo adecuado, con profesionales capacitados y con el apoyo de la sociedad y de las autoridades, para lograr la consolidación del Sistema Nacional de Archivos.

La nueva estructura del SNA que se derivó de la propuesta del Programa Nacional, se conformaría por un Consejo General, un Comité Directivo (integrado por el director del AGN, la oficina encargada de la vinculación con el SNA dentro del mismo AGN y los encargados de las ocho coordinaciones en que se dividió el SNA: siete regiones agrupando las entidades federativas y una coordinación para los archivos federales) y un Órgano Técnico-Operativo. Además, el Programa propuso una serie de cursos de capacitación con el fin de permear los procedimientos diseñados para cada etapa del ciclo de vida documental.

Desafortunadamente, este nuevo intento por relanzar el SNA no tuvo el éxito deseado y se mantuvo el estatus de los archivos públicos sumidos bajo la rectoría de los servicios administrativos y alentados con la inercia del trabajo rutinario aplicando un “ciclo de vida documental” que, si bien abarcaba desde la llegada del documento hasta su destino final, estaba totalmente fragmentado y parcialmente implementado.

### 2.3 Decadencia del SNA 1994-2000

La última etapa de este período estudiado inicia con el cambio de administración del AGN en 1994. La nueva directora, Patricia Galeana, centró su trabajo en la difusión del acervo documental a través de exposiciones temáticas y de mesas redondas y seminarios, en su mayor parte, dedicados a tópicos de índole histórico. Igualmente se fomentaron las publicaciones, muchas de ellas relacionadas con los eventos antes mencionados. La carga de las acciones impulsadas por el AGN a nivel nacional, estuvo dirigida a la difusión.

De acuerdo con algunas opiniones, la estructura archivística construida en años anteriores entró en un letargo (Villaneda, 61). El COTECUCA bajó su ritmo de trabajo y sus reuniones fueron esporádicas. Como presidente del organismo, le correspondía al AGN su convocatoria, pero ésta se dio raramente y aunque no se extinguió el organismo, en la práctica podemos señalar que hubo un divorcio entre ambas instancias. Lo mismo habría que decir del SNA, que si bien estaba vigente, no operó en estos años.

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 42**

Este período contrasta con el ímpetu de las administraciones pasadas según podemos deducir de los reportes presentados por el mismo COTECUCA en 1995. En ellos, se hicieron patentes una serie de problemas en los archivos federales, como la indefinición en el método de valoración documental, la falta de normatividad de alto nivel; no se contaba con una ley de archivos federales y todo quedaba reducido al seguimiento parcial de los manuales publicados durante los años anteriores. Igualmente se acusaba de un atraso en la adopción de tecnologías y de la reiterada falta de capacitación. En suma, en opinión de quienes han incursionado en este tema, en estas condiciones, el SNA no incidió en los archivos de gestión (Flores, 86; Ramírez Aceves et al, 47) debido a que no tuvo un fundamento jurídico, y solamente se sustentó en un Acuerdo Presidencial y no en una ley que obligara su cumplimiento. El SNA y su metodología quedaron reducidos a la interpretación de cada dependencia y, en su interior, a cada encargado de archivo. Como lo señaló diplomáticamente el “Informe Experto de los Archivos de América Latina” realizado por la Fundación Histórica Tavera en 1999, (2000, 176) se ha definido (el SNA) a fuerza de hechos bajo el impulso del AGN hasta conformarse en realidad como un espacio común de actuación, conjunto de comportamientos autónomos pero coordinados.

Es justo señalar que durante este período no dejaron de celebrarse los Congresos Nacionales de Archivos (Ramírez Aceves, 49)<sup>12</sup>. Por ejemplo, en el IX Congreso Nacional de Archivos se manifestó que el proceso de globalización abría una nueva era en la historia de la humanidad y una nueva etapa para la ciencia archivística, con la incorporación de la tecnología informática. Se reiteró la utilidad de aplicar en los archivos del país las normas internacionales de descripción archivística (ISAD G) propuestas por el Consejo Internacional de Archivos con el propósito de utilizar una metodología común. Se manifestó la conveniencia de incorporar las tecnologías de punta para la preservación y difusión de los acervos, ya que mediante el uso de técnicas de reprografía y digitalización se podría garantizar la seguridad de los fondos documentales y bibliográficos de los acervos, además de evitar su manipulación y de facilitar su acceso. Para consolidar el Sistema Nacional de Archivos, se expusieron las ventajas de contar con equipos tecnológicos compatibles, que permitieran lograr la estandarización de los sistemas de administración de documentos a nivel nacional, facilitando las actividades relacionadas con el inventario, la digitalización, la automatización de los instrumentos de consulta y la gestión de documentos.

---

<sup>12</sup> Distinción entre reuniones del sistema y congresos nacionales en (Descripción archivística, 15)

Con el fin de lograr la consolidación del Sistema Nacional de Archivos que demandaba el país, el Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la comunidad archivística nacional, llevaron a cabo el proyecto denominado Inventario Nacional de Archivos. El inventario permitiría obtener un diagnóstico completo y confiable del estado de los repositorios documentales, con el fin de que los tres niveles de gobierno, las instituciones religiosas y los particulares, entre otros, instrumentaran las medidas necesarias para su desarrollo, como elemento fundamental para garantizar un gobierno eficiente, una democracia plena y el fortalecimiento de la identidad nacional. Sin embargo, dicho proyecto quedó trunco y no se llegó a implementar plenamente.

Un poco antes de finalizar el sexenio del presidente de la República, Ernesto Zedillo, en el año de 1999 se realizó un cambio de administración en el AGN en el que se intentó relanzar el SNA y el COTECUCA. Con una visión diferente y enfocada a los trabajos sobre los archivos, la nueva dirección del AGN no tuvo el tiempo suficiente para dar un giro “más archivístico”, pues apenas estuvo un poco más de tres años, tiempo que no permitió alcanzar sus objetivos. Sin embargo, entre sus aportaciones podemos señalar su interés por incluir el tema de los archivos en la redacción de la nueva ley de transparencia que se discutía en esos años.

Después de este largo recorrido, intentaremos hacer un apretado balance que nos permita definir las bondades del modelo archivístico mexicano y los obstáculos que no le permitieron descollar como se prometía.

Sin duda el diseño del SNA, soportado por el Records Management, fue un logro para el país, pues puso a los archivos en el foco de atención de la administración pública, sobre todo a nivel federal. El SNA dinamizó muchos sectores de la archivística nacional, aunque quedó corto por las grandes dimensiones del reto, pues abarcar todos los archivos de país y llegar a homogenizarlos era una tarea que necesitaba continuidad y apoyo incondicional de la autoridad en turno.

Finalmente, los problemas seculares de los archivos mexicanos pesaron de tal manera, que no permitieron avanzar más allá de lo deseado.

### **3. Los archivos en la era de la transparencia mexicana 2000-2014**

Este capítulo se ocupará de los principales momentos por el que ha transitado la transparencia en México como un ingrediente básico de la gobernanza y un novedoso referente para los archivos. Nuestro marco cronológico inicia con el cambio democrático vivido en el año 2000 en el que la oposición entra al poder terminando 80 años de hegemonía de un partido político. A partir de entonces, se intensifica la lucha por establecer un nuevo marco de actuación, donde la exigencia de abrir las puertas de los “secretaires” del Gobierno será una de las líneas relevantes del período. En este entorno, ubicaremos el tema de los archivos que transitarán bajo el paraguas de este paradigma en continua evolución, gracias al impulso del mundo globalizado y la presencia activa de una sociedad más participativa y exigente. Concluimos este capítulo en los inicios de la actual administración federal, la cual propuso una serie de reformas estructurales, en donde la transparencia seguirá ocupando un lugar singular.

#### **3.1 Génesis de la transparencia en México**

En el campo de la semántica podemos encontrar un contraste entre dos términos opuestos como la secrecía y la transparencia. El primero se ha circunscrito dentro del lenguaje de la administración pública como un valor a defender. Jacqueline Pescahrd (2016, 39) nos recuerda las palabras de Elías Canetti, que afirmaba que el secreto “era la esencia del arte de gobernar”. Esta connotación de opacidad, de algún modo, se sigue utilizado en nuestro país con la denominación de “Secretario de Estado”, para identificar al funcionario que es nombrado por el Presidente para atender un ramo o sector de su gobierno. Este funcionario es a quien se le confía un “secreto” y, como buen colaborador lo resguarda, demostrando su fidelidad como hombre de todas las confianzas del Presidente. En el medievo, los secretarios eran los que guardaban la información confidencial. El término secreto proviene del verbo latino “scernere”, que significa separar. Por tanto, lo secreto es lo que está separado, aislado, cernido. (Corominas, 527). En contraposición, el vocablo transparencia, del prefijo latino “trans” y de la raíz del verbo “parere”, aparecer, nos denota lo que se deja aparecer de un lado a otro (Corominas, 441). En clave contemporánea, la transparencia es la información oportuna y confiable de carácter económico, social y política accesible a todos los actores relevantes (Sancliment, 2016).

Para la OCDE, la transparencia es “el proceso por el cual se permite acceder a la información de las condiciones existentes para la toma de decisiones y acciones de manera

visible y entendible” (OCDE, 2006). Se trata, como se expresaba en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, de eliminar obstáculos que impiden un acceso equitativo (Declaración de principios, 2004). Desde la perspectiva de lo público, la transparencia es una forma de gobernar y de gestionar al Estado; aunque también desde la ética se considera como una forma de vida (de la Fuente, 14). Por estas razones, hoy se considera a la transparencia como un principio fundamental del gobierno abierto. (AGA, 2015)

Cuando se habla de transparencia en México, los estudiosos del tema (López Ayllón, 2016, 6; Ortega San Vicente, 19-20, 27-41; Peschard, 2016, 44; Cordera, 178) se remontan a los inicios del proceso de transición democrática comenzado en 1977, cuando se adicionó al artículo 6º constitucional la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (López Ayllón, 6). De acuerdo con Ortega San Vicente (2008, 20) ese derecho se equiparaba con otros como la libertad de expresión y se diferenciaba del derecho al acceso a la información. Se entendía, siguiendo a López Ayllón (2016, 5-6), como la obligación del Estado de permitir la manifestación de las diferentes opiniones de los partidos políticos a través de los medios de comunicación. Por ello, continuando con López Ayllón, la evolución del derecho fundamental de acceso a la información, está directamente correlacionado con la evolución del sistema constitucional mexicano y su nueva arquitectura institucional. Como quiera que sea, este primer derecho no contó con una ley reglamentaria y se tuvo que esperar 15 años para una reforma y una ley específica.

López Ayllón (2016, 6)<sup>13</sup> nos reporta una secuencia en la construcción del derecho de acceso a la información cuando este derecho fue reconocido más ampliamente en 1995, del tal forma, que su negación se equiparaba a una violación grave de las garantías individuales. Luego, en varias sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reconocía cabalmente el derecho a la información como una garantía individual y, de manera similar, el artículo 6º constitucional consagraba el derecho de todo ciudadano a la información. El problema radicaba en que no existía procedimiento alguno en la ley que permitiera al ciudadano ejercerlo. Mas adelante, como nos refiere el autor antes citado (2016, 7), la Ley Federal de Comunicación Social presentada por varios partidos políticos al Congreso de la Unión el 22 de abril de 1997, incluía diversas disposiciones en materia de acceso a la información. Este proyecto establecía que cualquier persona tenía derecho de

---

<sup>13</sup> Seguimos de cerca a Sergio López Ayllón porque además de ser un magnífico académico y especialista en el tema, fue uno de los autores de la primera Ley de Transparencia convirtiéndose en un testigo calificado de todo el proceso que se ha dado sobre la transparencia. Cfr. Mauricio Merino. “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia”. *10 años de Transparencia en México*, coord. Jacqueline Peschard. México: IFAI, 2013.

acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando, el asunto sobre el que versara, estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto. Al final este proyecto no se aprobó, pero quedó como un antecedente sugerente.

El entorno en el que se desarrolla el derecho a saber se debe a tres hechos que se conjuntaron: la presión interna de la sociedad, la influencia externa y la voluntad política en el cambio democrático con la entrada de un presidente proveniente de un partido político diferente al que venía gobernando. (Vivanco - Pardiñas, 222; López Ayllón, 2016, 8)

El primer ingrediente del cambio se cristalizó, como lo señala Mauricio Merino, (2013, 77) gracias al Grupo Oaxaca<sup>14</sup>, el cual “retomó las exigencias de abrir la información que producía el gobierno”. Eran tres exigencias puntuales: que el gobierno federal abriera la información que hasta entonces guardaba como cosa propia y la dispusiera para el uso libre de cualquier persona; que hubiera una institución autónoma para garantizar el acceso a esa información; y que hubiera una ley propuesta en sus primeros trazos por el grupo.

El segundo elemento del cambio fue empujado según lo formula López Ayllón (2016, 8) por un entorno externo representado por “la caída del muro de Berlín y la reconceptualización de los mecanismos de gobernanza democrática, entre los que el derecho de acceso a la información y los mecanismos de rendición de cuentas, tuvieron una importancia creciente”.

El tercer ingrediente fue la voluntad política de Vicente Fox, primer presidente de la oposición en el camino de la transición democrática mexicana, que hace suyo el reclamo para presentar la iniciativa de ley.

La iniciativa fue presentada en noviembre del 2001 y aprobada en abril del 2002. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIIPG) se publica el 11 de junio y entra en vigor el 12 de junio del 2003. La aprobación de la Ley implicó, en palabras de López Ayllón (2016, 9) “un cambio conceptual radical”, en el que se establecía que toda información en posesión de las autoridades tenía un carácter público y, de ahí, el derecho ciudadano a conocerla. Se reduce al derecho del ciudadano de solicitar

---

<sup>14</sup> El grupo Oaxaca se le considera como una expresión social que tuvo gran capacidad de movilización de opinión pública. Su punto de inflexión se dio con la realización del seminario nacional de “Derechos a la Información y Reforma Democrática” convocada por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el periódico El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, realizada el 23 y 24 de mayo del 2001 en la ciudad de Oaxaca. Este movimiento tomo su nombre por el lugar donde se realizó esta reunión. Para mayores datos sobre el particular, se puede consultar: Escobedo, Juan Francisco. “movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España, Julio del 2002.

información producida por el gobierno federal sin necesidad de una justificación específica. En suma, continua López Ayllón, la Ley “desarrolló los principios y el procedimiento de acceso a la información y estableció las obligaciones mínimas de transparencia” con el tablero o catálogo de transparencia, mejor conocido como Portal de Obligaciones de Transparencia (POT). Igualmente, debemos consignar que se institucionalizó a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Este instituto, nos dice Mauricio Merino (Merino, 2013, 76) es el primer resultado tangible de la transición democrática. Así pues, al concluir el sexenio de Vicente Fox, el acceso a la información ya había cobrado carta de naturalización en toda la República. (Merino. 2013, 78)

Al comienzo del segundo sexenio de la transición democrática con Felipe Calderón (2006-2012), el IFAI impulsó la alianza de los órganos garantes de los Estados, formando la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) y creando un portal electrónico compartido por todas las entidades y el gobierno federal a través del internet (Merino, 2013, 78), conocido como INFOMEX. Sin embargo, los diagnósticos aplicados sobre el avance del derecho de acceso y la transparencia en el país constataron que existía una gran disparidad en la aplicación de un mismo derecho con diferentes criterios en las entidades federativas. Situación que hacía necesaria una armonización que viniera a resolver lo que se dio por llamar un “derecho fragmentado” (Merino, 2013, 79-80. Así es como se propuso una reforma al artículo 6º Constitucional para aplicar criterios homogéneos, de modo que, en todo el país se garantizara el derecho de acceso a la información, sin diferencia alguna. (López Ayllón (2016, 9-13)

En este contexto, la reforma del 2007 añadió un segundo párrafo con siete incisos en los que, de acuerdo al Dictamen de la iniciativa (Dictamen, 2007), se establecieron tres grandes principios y “cinco bases” por las cuales debían regirse la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal: máxima publicidad como la única interpretación válida en la materia; protección de la vida privada y datos personales; y acceso gratuito a la información y rectificación de datos personales sin necesidad de acreditar interés. Las bases, fueron:

1. existencia de mecanismos de acceso y procedimiento de revisión expeditos;
2. creación de organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión;
3. creación de archivos administrativos actualizados;
4. obligación de publicar en medios electrónicos la información sobre el uso de recursos públicos e indicadores de gestión;
5. sanciones a la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información.

Como podemos observar para los fines de nuestro estudio, la reforma del 2007 se introdujo un párrafo relativo a los archivos, aunque para nuestro gusto un poco escueto e impreciso. Lo importante fue la presencia del tema asociado a estos cambios democráticos que, como veremos a continuación, sufrirá una serie de avatares que es preciso analizar.

### 3.2 El papel de los archivos en el entorno de la transparencia

Efectivamente, en este novedoso escenario de la transparencia, los archivos tuvieron un nuevo interlocutor. Recordemos que los servicios administrativos habían sido el entorno normal en donde se discutía la problemática de los archivos como un servicio más. Ahora, sin dejar esa línea de interacción, se agregó otro actor que trajo nuevos desafíos. Por ello, la cuestión a debatir es, si los archivos son un factor determinante para que se pueda dar la transparencia y se cumpla efectivamente el derecho a saber. La relación transparencia y archivos será vista por unos, como un avasallamiento de la primera sobre los segundos; en cambio, otros la considerarán como una oportunidad de subir el tema y de darle frescura dentro de un nuevo ecosistema político-social.

Como quiera que sea, en la literatura sobre la transparencia se habla del acceso a los archivos (López Ayllón, 8; Ortega San Vicente, 21) como una acción utilitaria o una condición para el pleno ejercicio de un derecho. Lo anterior, contrasta con la evolución que ha tenido el término “accesibilidad a los archivos” en los foros internacionales (Wagner, 1985, 354-357; Duchein, 1983), donde se ha planteado la evolución de un significado con dos vertientes: la legal y la científica. La primera, en relación con el ámbito administrativo como evidencia de los actos de gobierno y, la segunda, en el ámbito histórico como fundamento de la memoria corporativa y patrimonial, y de la “memoria y verdad”.

El binomio archivos y transparencia irrumpe en la experiencia mexicana en los umbrales del siglo XXI con muchas expectativas. Sin embargo, el decurso de los primeros diez años del siglo presente ha estado lleno de contrastes y, es por ello, que se vuelve necesario un ejercicio de revisión y análisis para evaluar hasta dónde ha sido benéfica esta asociación. El abordaje se hará considerando los dos sexenios presidenciales de la transición democrática (2000-2012) en su conjunto, sin perder de vista, en la medida de lo posible, una presentación secuencial.

#### 3.2.1 El periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006)

Lo primero que debemos afirmar, es que los archivos públicos de México llegaron a principios del siglo XXI, como pudimos constatar en el capítulo anterior, con un evidente

rezago. Recordemos que la reforma administrativa de 1976 no cambió el estatus de los archivos, ya que en la práctica siguieron subordinados a las áreas relacionadas con los servicios generales, con los recursos materiales o con los almacenes e inventarios como un área de “servicios para guardar cajas”, quedando en el total abandono y olvido. Por tal razón, cuando la LFTAIPG puso de relieve el tema de los archivos en el año del 2002, la administración pública se encontró con un problema de atraso y descuido que se prolongó durante todo el período de estudio como lo muestran los diagnósticos realizados por el IFAI en el 2007<sup>15</sup> y por el CIDE en 2007 y 2010 a través de la Métrica de la Transparencia<sup>16</sup>.

Sin embargo, por otro lado, el surgimiento de la transparencia de algún modo benefició a los archivos. Desde el punto de vista normativo, se confeccionaron de manera progresiva normas oficiales, algo que no se había logrado en el ámbito federal, como vimos en los capítulos anteriores. Y, si bien, en el caso de las entidades federativas, se había impulsado la elaboración de leyes locales sobre archivos, éstas ya no respondían a las exigencias del presente. Pero también hay que decir, que comparando el desarrollo de ambos temas, hubo un desfase, ya que primero se impulsó una ley federal de transparencia y diez años después la de archivos.

La primera aparición de los archivos en el ámbito normativo se dio en la misma ley federal de transparencia. Se logró introducir un artículo que de manera clara vinculaba a los archivos en la construcción de la nueva tarea sobre el acceso a la información y la transparencia. Nos referimos al artículo 32, que responsabilizaba a los titulares de las dependencias del buen funcionamiento de los archivos y ordenaba la redacción de unos lineamientos para su organización y conservación. Además, establecía como un instrumento nuevo la “guía simple de archivos”, concebida para el acceso ciudadano y no como herramienta técnica para la organización, disposición que, como veremos, traerá gran controversia en la manera de entenderlo.

De este artículo 32 se diseñará la primera normatividad oficial sobre archivos, enfocada solamente a la administración pública federal, pero que será emulada por las entidades

---

<sup>15</sup> 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*, México, IFAI, 2007.

<sup>16</sup> El problema más serio que identifica el estudio de la Métrica radica en la mala calidad de la información gubernamental. Existe un déficit en la existencia de la información pública. El estudio concluye que en las obligaciones de generar y archivar información hay un camino por recorrer. Métrica de la Transparencia, 2007 y 2010, CIDE – COMAIP en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html> consultado el 18 de abril del 2016.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 50**

federativas y por los otros poderes federales en sus respectivas leyes y reglamentos. Se trata de los “Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (LGOCA) publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero del 2004. Este cuerpo normativo puso los elementos básicos para la gestión de los documentos públicos del gobierno federal retomando algunos componentes que sobrevivían del modelo de gestión adoptado en los años anteriores. En su contenido y estructura, los Lineamientos Generales se remontan al nivel tridimensional del ciclo documental con sus respectivas áreas de responsabilidad y funcionalidad, reafirmando como herramienta de gestión del ciclo documental, al “catálogo de disposición documental”. Igualmente, los Lineamientos Generales refrendaron el papel del expediente como expresión contextual y de contenido de los actos administrativos y seleccionó al modelo funcional para la clasificación de los documentos.

Conviene observar también, que los Lineamientos Generales establecieron por primera vez la obligación de elaborar los “instrumentos de control y consulta”: cuadros de clasificación, catálogo de disposición documental e inventarios de expedientes; así como la vigilancia del cumplimiento de los mismos por parte de los órganos fiscalizadores.

Otra característica importante de estos Lineamientos Generales fue el retomar a las unidades centrales de archivo, establecidas, según dijimos, por el Sistema Red de Archivos del Gobierno Federal cambiando su nombre por el de “coordinación de archivos” con un nuevo esquema funcional. La intención de insertar esta área fue para subir el nivel jerárquico de los sistemas archivísticos dentro de la administración pública. Era una necesidad imperiosa por la transversalidad de sus servicios y por la necesidad de desvincularlos de las áreas de recursos materiales. Sin embargo, esta propuesta no logró consolidarse en un primer momento y sería retomada más tarde, igualmente sin éxito, como veremos, por la Ley Federal de Archivos. En suma, los Lineamientos Generales fueron la primera norma oficial en materia de archivos del ámbito federal desde el México independiente.

Con un norma surgida dos años después de la publicación de la LFTAIPG, la situación que prevaleció en los archivos de las dependencias federales no fue del todo halagüeña, incluso podríamos hablar de una simulación en el cumplimiento de la misma. Algo semejante habría que decir de las entidades federativas en relación a sus leyes de transparencia y sus normas sobre archivos. Veamos algunos casos en ambos niveles de gobierno que muestran esta situación durante el sexenio de Vicente Fox.

Tomemos como ejemplo la guía simple de archivos. Su elaboración y publicación eran

obligatorias para toda la administración pública federal. Se le consideraba como un indicador del grado de organización de los archivos, ya que para su elaboración se requería contar previamente con el cuadro de clasificación. Teóricamente se pensaba que la guía llevaría de la mano a los ciudadanos para acceder a la información de los archivos administrativos organizados. Sin embargo, en una revisión retrospectiva el objetivo se cumplió parcialmente.

La primera razón que explica este resultado fue el desencuentro tenido entre el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el AGN entre los años de 2003 y 2004. Ambas instituciones eran encargadas del diseño de la guía y de dar el seguimiento de su cumplimiento. Sin embargo, el centro de la discusión giró en torno al significado del instrumento, provocándose una fragmentación conceptual que originó tres versiones diferentes, en vez de una. La primera propuesta fue la del IFAI, a la que llamaremos “modelo de descripción”, porque se circunscribió a la definición de la guía simple descrita en la LFTAIPG y en los LGOCA<sup>17</sup>; la segunda la definimos como el “modelo volumen” porque hacía énfasis en los metros lineales conservados en los archivos, es decir, en el espacio que ocupaban los archivos. Era un modelo que enfatizaba lo cuantitativo y no lo cualitativo; y la tercera fue el “modelo ISAD G”, el cual fue sugerido por el AGN y consistió en aplicar los 26 elementos de descripción propuestos por la Norma Internacional General de Descripción Archivística elaborada por el Consejo Internacional de Archivos. Los dos últimos modelos ignoraron que el objetivo de la guía simple era el ciudadano, al cual no le dicen nada los metros lineales conservados ni la complejidad de una norma diseñada como herramienta para los archivistas. Los resultados fueron elocuentes. De las 260 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal reportados por el “Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico<sup>18</sup>”, mejor conocido como SICCA<sup>19</sup>, el 48%, es decir, 125 organismos siguieron el “modelo de descripción” y lo publicaron en el SICCA o en su sitio WEB. El 11%, que corresponde a 29 organismos, se inclinaron por el “modelo volumen”. Y el 27%, equivalente a 71 organismos, aplicaron el

<sup>17</sup> 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).

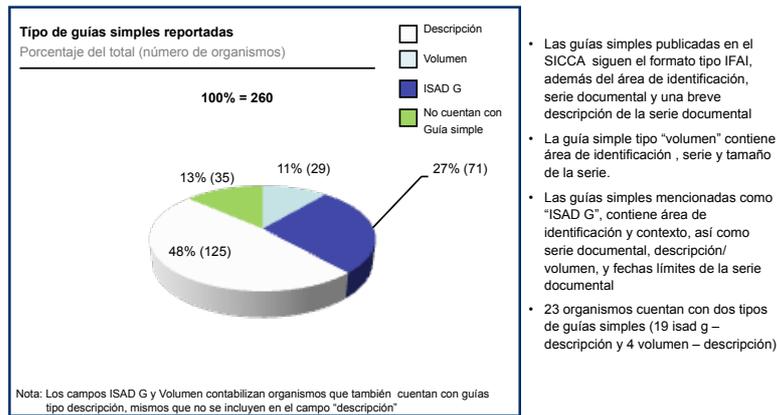
<sup>18</sup> El Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico fue diseñado por el IFAI con el apoyo de la Universidad Autónoma de México con el fin de contar con un instrumento que permitiera registrar el cuadro de clasificación, el catálogo de disposición documental, la guía simple y los inventarios de las dependencias del gobierno federal. La herramienta permitiría al IFAI dar seguimiento al cumplimiento establecido por la LFTAIPG y los LGOCA de dar a conocer en la WEB los instrumentos de control y consulta. Cfr. *Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Consulta y Control Archivístico, SICCA, Manual del usuario*, AGN-IFAI, México, 2004; *Instructivo para la elaboración de la Guía Simple de Archivos*, México, AGN, 2004.

<sup>19</sup> Los nombres completos de las dependencias y entidades agrupados por cada modelo se pueden consultar en: Aguilera Murguía, R., *El Acceso del Ciudadano a los Archivos de la Administración Pública Federal: Indicadores de Evaluación*, México, Escuela Mexicana de Archivos, 2012.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 52**

“modelo ISAD G”. En suma, 100 organismos no se ajustaron al modelo de descripción del IFAI a través de la solución informática SICCA como se muestra gráficamente en la tabla número 2.

**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**



FUENTE: Sitios de internet de los organismos, SICCA

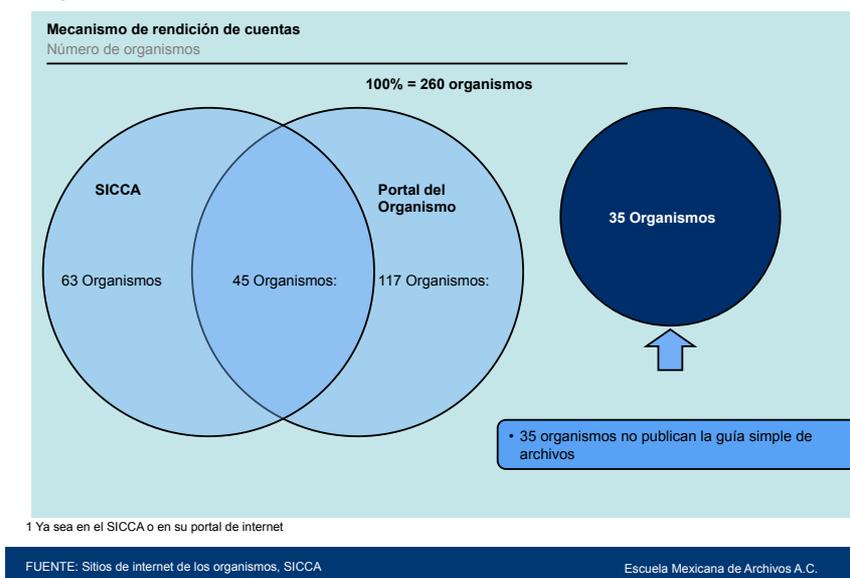
Escuela Mexicana de Archivos A.C.

Tabla 2 Cumplimiento de las guías simples (Fuente: Aguilera, 2014, 14)

Una consideración más sobre este desencuentro, es que derivado del mal entendimiento entre el IFAI y el AGN<sup>20</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 y duplicando 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 de 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. Lo anterior se puede ver en la siguiente gráfica:

<sup>20</sup> Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005, IFAI, México, 2005, p. 36.

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



**Tabla 3** Publicación de la guía simple (Fuente: Aguilera, 2014,15)

Si bien la guía simple era un punto de encuentro entre la transparencia y los archivos, las desavenencias entre las dos instituciones garantes de su cumplimiento pusieron en entredicho esta novedosa propuesta. En realidad se desvirtuó el espíritu de las normas que pretendían lograr la organización de los archivos. Las discusiones provocaron la simulación, porque era más urgente publicar los instrumentos de consulta y control (cuadro de clasificación, catálogo de disposición documental y guía simple) a como diera lugar, sin importar tanto su calidad como su utilidad para organizar los archivos. De ahí la famosa frase acuñada en esos años del “cumpli – miento”, “cumpló” y, al mismo tiempo, “miento”.

El otro caso que proponemos a revisión se refiere a las entidades federativas y su visión sobre la relación entre transparencia y archivos. Debemos reconocer que la mayor parte de las 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 6º 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 9 leyes estatales publicadas que, en su mayoría, están obsoletas. Recordemos que

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 54**

éstas se elaboraron entre 1986 y 1994, cuando se impulsó el sistema red de archivos de las entidades federativas y los municipios.

- b) Los Estados que publicaron sus leyes entre el 2002 y el 2007. Así tenemos 7 leyes estatales.
- c) Los Estados que cumplieron con el mandato del artículo 6º Constitucional al actualizar y/o publicar sus leyes. En este grupo tenemos 11 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.

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	

**Tabla 4** Estados con leyes de archivo (Fuente: Aguilera, 2014,17)

En suma, existen leyes desactualizadas, leyes que, no obstante haberse inspirado en los lineamientos generales (LGOCA) publicados el 20 de febrero del 2004, contienen desafortunadamente, errores técnicos<sup>21</sup> y diversos enfoques en cuanto a la estructura y

<sup>21</sup> Algunas leyes como la 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.

operación de los archivos. Por ejemplo, para algunas leyes, como la de Guanajuato, la de Campeche y la de Chiapas, los “archivos generales” dependientes del Ejecutivo local, son cabeza de los sistemas estatales de archivos. Para otras leyes, como 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, la leyes determinan que los archivos locales estarán 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 archivos municipales. Por lo tanto, de manera general, podríamos concluir que existen diversos criterios de abordar jurídicamente un mismo tema, como lo es el de los archivos.

Pero igualmente encontramos una desarticulación en las mismas leyes sobre transparencia y acceso a la información. Las entidades federativas incorporaron al menos un artículo relacionado con los archivos en sus respectivas leyes de transparencia. Sin embargo, no obstante de haber conciencia en la mayor parte de ellos sobre el papel que jugaban los archivos en la transparencia y en el acceso a la información, las leyes emanadas de estas entidades, las abordaron y les otorgaron una importancia de una manera desigual. Lo anterior, se puede constatar con un estudio comparado de los diversos artículos dedicados al tema de los archivos desde la perspectiva de estas leyes, veamos tres ejemplos.

El primer caso 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 13 no los mencionan. La mayor parte de las leyes que tomaron en cuenta a los archivos en sus objetivos siguieron 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>22</sup>

El segundo ejemplo, fue el referente a la intervención directa de los órganos garantes en la materia de archivos mediante la elaboración de normas, lineamientos, bases técnicas o criterios e incluso, la supervisión. De acuerdo con lo anterior, 21 leyes señalaban a los órganos garantes como actores directos. De estos últimos, 11 lo hacían como coadyuvantes junto con los archivos generales de los estados o los institutos y/o sistemas de archivos, y 10 intervenían como única autoridad. Las restantes 11 leyes, no le otorgaban a los órganos garantes ninguna jurisdicción en la materia.

---

<sup>22</sup> La LFTAIPF dice en su artículo 4, fracción V “Son objetivos de esta ley, entre otros: “Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos”.

Por otra parte, llama la atención de que algunas leyes le conferían la responsabilidad de organizar los archivos o, al menos de supervisarlos, 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 tenían diferentes denominaciones según la ley que se tratara, jugaban 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. Las fronteras de ambas actividades no quedaban claras para algunas leyes con el peligro de dejar en completo caos los documentos producidos por los sujetos obligados por falta de un especialista. Solamente bastaría recordar que en aquellos años, había una confusión en el uso del término clasificación: era para señalar la información reservada y confidencial o era para definir la actividad archivística relacionada con la organización documental. La situación en aquellos años, se resolvió agregando un “apellido” al término clasificación: clasificación de información para el primero y clasificación archivística para el segundo.

En el tercer ejemplo que se propone, encontramos que el 50 % de las leyes de transparencia incluían un capítulo o, al menos, unos artículos sobre el sistema de archivos, dando relevancia al tema para el acceso a la información. En este rubro fueron diversos los enfoques, desde imponer como obligación para todos los sujetos obligados la elaboración de los instrumentos de control y consulta, hasta la construcción de todo un sistema de gestión archivos.

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

Hacia finales del sexenio de Fox, se abrió otro frente positivo para los archivos federales a través de un Acuerdo Presidencial, que establecía diversas disposiciones relacionadas con la entrega de la administración de quien dejara su cargo, empleo o comisión a nivel de mandos superiores. El Acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del 2005 (DOF 13/10/2005). En él, se instruía a los mandos superiores reportar, por medio de un informe, sobre los asuntos a su cargo y preparar la entrega-recepción de los recursos financieros, humanos y materiales que tuvieran asignados para el ejercicio de sus atribuciones; así como “la documentación y los archivos ordenados y clasificados” conforme a la LFTAIPG y sus lineamientos (Dictamen, 2005, 25.29). Desde luego, que este instrumento normativo, además de ser una directriz para cuando dejara su cargo un

funcionario, estaba concebido para la entrega de la administración del gobierno federal al próximo presidente que sería elegido al año siguiente.

### 3.2.2 El periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012)

En este periodo presidencial se dieron cuatro hechos que le dieron mayor visibilidad a los archivos: La reforma del artículo sexto de la Constitución en donde, como vimos, se incorporó el tema de los archivos; la reforma regulatoria en la que se dio un cambio de perspectiva para los archivos en los manuales sobre los procedimientos administrativos, aunque no en la práctica; la aparición del movimiento denominado “Red por la Rendición de Cuentas” que adoptará el tema de archivos como un elemento indispensable de un sistema de rendición de cuentas; y la publicación de la Ley Federal de Archivos en el 2012.

Como observamos en el inciso sobre la génesis de la transparencia mexicana, en el 2007 se planteó una reforma para armonizar las normas sobre transparencia a nivel federal y local, es decir, una misma estructura jurídica para todo el país. En este contexto, se insertó la fracción V dedicada a los archivos como parte de las bases de la reforma constitucional. Lo relevante de esta inserción fue que, por primera vez, aparecía el tema de los archivos de manera explícita en el cuerpo de la Constitución. El dictamen de la iniciativa de esta reforma constitucional aprobado el 28 de febrero del 2007 (Dictamen, 2007) señalaba, en relación a la fracción V, que los archivos administrativos actualizados y confiables constituían otro elemento central que posibilitaba el derecho de acceso a la información. La iniciativa establecía de manera específica, la obligación de los órganos e instituciones del Estado de contar con archivos administrativos, que documentaran sus actividades, facilitaran una mejor gestión y, finalmente, aseguraran una adecuada rendición de cuentas a través de la localización fácil y expedita de los documentos que se solicitaran. Por ello, se fomentaba la elaboración de leyes y reglamentos de archivos a nivel federal, estatal y municipal. Como se puede observar, el dictamen se reducía a integrar en la reforma, solamente a los archivos administrativos, sin considerar a los históricos que los entendía como un tema diferente dirigido únicamente a la investigación científica.

Más tarde, los archivos volvieron al escenario del Gobierno Federal con la reforma regulatoria de la administración pública federal propuesta por el gobierno de Calderón en el 2010. Este proyecto contemplaba la *tala administrativa*<sup>23</sup> enfocada a los sistemas de apoyo

---

<sup>23</sup> La reforma regulatoria propuesta por la administración del entonces presidente de la República Felipe Calderón comprendía 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 aquéllos que no se justificaban. La *tala administrativa* redujo a nueve los manuales de aplicación

administrativos. La reforma en un principio dio continuidad al viejo esquema de subordinación de los archivos a los recursos materiales y a 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 estandarizados para los archivos de la Administración Pública Federal. (DOF 16/07/2010)

Sin embargo, este enfoque fue cuestionado por los coordinadores de archivos del gobierno federal congregados en el COTECUCA y por los entes relacionados con el tema como el IFAI y el AGN, replanteando el papel que los archivos debían tener en la administración pública considerando los cambios de paradigma que estaba viviendo el país. El resultado fue la reubicación del rubro de archivos dentro del tema de transparencia. En otras palabras, se enfatizaba el binomio transparencia y archivos como una sola vertiente de una reforma administrativa. De esta forma, 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 reconocía 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 en poder de las dependencias y entidades* (DOF 27/07/2011). Este hecho representó un cambio importante desde la perspectiva teórica, ya que la administración pública entendió a los archivos, no solamente como un apoyo para la eficacia y la eficiencia de la gestión, sino que, además, era un elemento estratégico para lograr la práctica del derecho a saber y de la transparencia. Sin embargo, para muchos actores de la administración pública, como las oficinas mayores y las direcciones de administración, el cambio pasó desapercibido. Tanto es así, que en la práctica siguió prevaleciendo el diseño administrativo adoptado desde 1976.

Mientras ocurrían estas propuestas, la dinámica de la academia irrumpió en el tema de la rendición de cuentas, un tema de interés global que comenzó a ser sensible en nuestro país. De manera concreta, un grupo de investigadores del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) realizó un diagnóstico denominado “La estructura de la Rendición de Cuentas en México” (Morales, 2014, 10). El resultado del diagnóstico evidenció que a través

---

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, al concluir el 2010, a un número cercano de 14 000 disposiciones derogadas. Cfr. *Menos reglas, mejores resultados, Informe*, México, Secretaría de la Función Pública, 2010.

de los tres pilares de la rendición de cuentas: la información, las cuentas y los responsables, habían evolucionado de manera insuficiente y que el ciudadano, que debiera ser el beneficiario central de la rendición de cuentas, era quien terminaba pagando a un alto costo las facturas del abuso de poder y la ineficiencia de las instituciones. Con estos resultados, los académicos encabezados por Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo apostaron por no quedarse solamente en el nivel de la investigación, sino proyectar su preocupación a la acción colectiva. Así nació el proyecto de la Red de Rendición de Cuentas (RRC) el 18 de mayo del 2011.

La RRC, 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 en el CIDE (Ayllón, Merino, Morales, 2011). Su objetivo es estudiar, proponer y alentar una política pública de rendición de cuentas para el país. Uno de los postulados centrales que ha aportado este movimiento es haber clarificado que no se podía identificar la transparencia y el acceso a la información con la rendición de cuentas. Aunque las primeras son condiciones necesarias, no agotan ni generan necesariamente la segunda. Se entendió que los órganos garantes de transparencia no constituían un universo aislado y que, para que su acción fuera eficaz, debían entenderse como parte de un sistema mayor en que concurrían otras instituciones, tales como las entidades responsables del control interno, la fiscalización, la contabilidad y los archivos. (López Ayllón, 2016,18)

En este contexto, los archivos ingresan a este nuevo escenario, donde tienen una oportunidad más de revalorarse, ya que como apunta el pensador francés Jacques Derrida: “la democratización efectiva se mide por la participación y acceso al archivo, a su constitución y a su interpretación” (Derrida, 1996). Desde esta perspectiva, el archivo se convierte en un aliado fundamental que interactúa en la construcción de una sociedad más democrática. Por ello, los documentos adquieren particular relevancia, pues como activo organizacional del sector público, deben estar dirigidos a dar cumplimiento a tres valores claves: acceso a la información como posibilidad de verificar la evidencia, promover la historia corporativa fomentando un gobierno transparente y garantizar la rendición de cuentas (Arrellano, Lepore, 2014). Aún más, el desarrollo de la mejora continua aplicada a la gestión documental por medio de la ISO 30301, ha llevado considerar que “la gestión de riesgos aplicada a la gestión documental es un método que garantiza una rendición de cuentas confiable” (Casadesús, 2015). Por ello, Mauricio Merino, uno de los principales impulsores de la RRC, afirmaba que en este entorno se abría paso para los archivos, constituyéndose el primer eslabón del sistema de rendición de cuentas. (Merino, 2016, 102)

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 60**

El proyecto de la RRC ha tratado de aterrizar sus conceptos y llevarlos a la práctica. Podemos traer a colación el ejemplo del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, que apostó por establecer un sistema de rendición de cuentas a nivel estatal. En el año del 2014 se inició esta experiencia y los archivos fueron uno de los temas abordados, Se realizó un diagnóstico de los archivos del Ejecutivo Estatal, de donde salió la propuesta de reestructurar la organización operativa de los archivos comenzando desde la cadena de mando superior. Se diseñó una coordinación general para los tres niveles de archivos, que hasta ese momento, estaban dispersos y la elaboración estandarizada de las herramientas archivísticas para organizar los documentos. En suma, el proyecto proponía a las autoridades tener organizados los archivos para que, partiendo de este hecho, los demás componentes del sistema de rendición de cuentas pudieran tener una base sólida. Las evidencias de la atribuciones eran parte constitutiva y fundamental para que la transparencia, los mecanismos de asignación presupuestal, las compras gubernamentales, la planificación, la contabilidad gubernamental, el monitoreo y la evaluación, y, finalmente, la fiscalización tuvieran sentido. (Libro Blanco, 2014)

En este mismo orden de ideas, la RRD planteó al Gobierno Federal en junio del 2014 un “Programa Especial de Rendición de Cuentas (2014-2018)” (PERC) donde aparasen, como primer eslabón, los archivos contrastando la situación actual con el escenario deseable para ellos. Ante los descuidos y la desorganización de los archivos se planteaba un sistema de gestión de archivos que permitiera documentar puntual y ordenadamente las acciones y las decisiones públicas; así como acceder con facilidad a toda la información relevante. Lo deseable, según el PERC, era que la memoria de las instituciones públicas se consolidara y, por lo tanto, resultara posible acceder en todo momento a los documentos, datos e información necesaria para explicar y entender las decisiones públicas. (PERC, 2014, 4)

Si bien los archivos fueron considerados como un aliado del tema de acceso a la información y de la transparencia, era evidente que había faltado en el ámbito federal un impulso mayor desde el punto de vista normativo al aparecer primero una ley de transparencia antes que una dedicada a los archivos, la cual se venía anhelando, al menos, como hemos señalado, desde 1972<sup>24</sup>. No fue, sino hasta después de diez años de la

---

<sup>24</sup> En abril de 1970 el Comité Técnico de Unidades de Correspondencia y Archivos (COTECUCA) apoyado por la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia preparó la primera iniciativa de ley con el nombre de Ley Federal de Administración de Documentos Oficiales. Dicha propuesta no prosperó y quedó en el tintero. 28 años después, en abril de 1998, se presentó en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados otra iniciativa denominada Ley Nacional de Archivos. 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 solo para la investigación histórica, sino también para promover la comisión de la verdad en torno a los

promulgación de 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.

La Ley Federal de Archivos (LFA) se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero del 2012. Este hecho significó un progreso para el AGN, ya que su fortaleza jurídica evolucionó. Recordemos que en 1980 estaba sustentada en un Acuerdo Presidencial y, ahora, después de 32 años, se cimentaba una ley federal. En este sentido, el primer beneficio que el AGN recibió de esta ley, fue un nivel diferente dentro de la administración pública federal con una autonomía técnica y de gestión con el fin de dotarlo de mayor fuerza para el cumplimiento de sus funciones. Siguió siendo el ente rector de los archivos del Ejecutivo Federal, pero también abrió su abanico hacia las entidades federativas, a través de convenios, para convertirse en su referente y asesor. Lo anterior, permitió renovar la antigua estructura de operación que tradicionalmente acompañó al AGN como la revitalización del COTECUCA y del Sistema Nacional de Archivos. Para coordinar e impulsar éste último, la LFA conformó un Consejo General de Archivos y estableció su funcionamiento.

La LFA retomó la estructura de diseño de los LGOCA con algunas adiciones, como la obligación de conservar los documentos en los archivos, prohibiendo su extracción; y la entrega de los archivos organizados en los “actos de entre – recepción” de las administraciones. Estableció, además, los procesos archivísticos mínimos que debían aplicarse en todo archivo. Amplió la sección dedicada a los archivos electrónicos. Y reivindicó el Registro Nacional de Archivos, instruyendo su actualización.

También es importante señalar, que la LFA retomó la figura de la coordinación de archivos, aunque de manera confusa remitiéndola al Reglamento de la Ley. En el fondo se pretendía colocar a la coordinación de archivos como el área líder del sistema de gestión documental y de archivos en cada uno de los organismos públicos federales. Sin embargo, frente a esta tímida y ambigua propuesta, encontramos en la práctica de muchas dependencias y entidades, que el tema de archivos siguió en manos de las áreas de recursos materiales y servicios generales con los resultados que siempre han estado presentes en la

---

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 el foro quedó claro que la iniciativa tenía buenos propósitos y era necesaria, pero el documento presentado tenía lagunas e imprecisiones técnicas. Al final la iniciativa quedó en los cajones de los escritorios de la comisión promotora. Cfr. *Foro Público de Consulta sobre la Ley Nacional de Archivos*, México, Comité de Biblioteca e Informática, subcomité de Archivo Histórico, LVII legislatura, Cámara de Diputados, 2000. Posteriormente, el 18 de marzo del 2005 el senador Cesar Camacho Quiroz presentó ante la LIX legislatura de la Cámara de Senadores el proyecto de Ley de Federal de Archivos, la cual tampoco prosperó.

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 62**

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>25</sup>.

El balance final de esta etapa resulta contrastante y paradójico, ya que por una parte, identificamos una evolución teórica sobre el rol de los archivos en las políticas públicas; se ganaron una nueva visibilidad como un elemento transversal, un jugador que interactúa como socio estratégico aportando valores para alcanzar una mejor gobernanza (Alberch, 2013; Arellano, Lepore, 2104). Pero, por otra parte, también identificamos una involución en la práctica organizacional provocada por la propia administración pública, porque siguió alimentando la imagen del archivo como un simple depósito, al relegarlo a los niveles más bajos dentro de las áreas de los recursos materiales o servicios generales, generando la pérdida de su identidad institucional. (Ampudia, 74-78)

---

<sup>25</sup> 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 consultado el 22 de febrero del 2014.

## 4. Los Archivos en un nuevo entorno de valores

Los temas de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, el sistema anticorrupción y el gobierno abierto, de algún modo, están conectados y relacionados por las exigencias de una sociedad que quiere ser más participativa y, a su vez, más estricta en recibir resultados. La democracia no se agota en las elecciones, sino que va más allá cuando se acompaña a los gobiernos electos para cogobernar. Una característica de estos últimos años es la convergencia de iniciativas de los grupos políticos y de los ciudadanos. Este marco referencial que, aún está en construcción, es el contexto en el que en este cuarto capítulo estudiaremos la evolución del rol de los archivos en México. Nuestra delimitación cronológica comienza en el 2013 con el inicio del gobierno presidencial de Enrique Peña Nieto (2013-2018) y llega hasta el presente año del 2016. Nos centraremos en tres hechos que retoman, de alguna manera, el camino iniciado en el año 2000: el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración federal y su programa de Gobierno Cercano y Moderno; la Reforma Constitucional en materia de transparencia, presentada al Congreso de la Unión, dentro del paquete de las reformas estructurales; y la incorporación de México en la Alianza por el Gobierno Abierto.

### 4.1 El Plan Nacional de Desarrollo y su programa de Gobierno Cercano y Moderno

El primer tema de este período de estudio está relacionado con el inicio de un nuevo gobierno. Este hecho nos permite identificar continuidades y rupturas en las políticas públicas por la simple razón de la alternancia política construida por las reglas de la democracia establecidas en nuestro país. La herramienta que tiene un nuevo gobierno para plasmar su visión y líneas de acción es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es el instrumento que establece el rumbo de las políticas nacionales de acuerdo con la plataforma propuesta durante la campaña electoral. Para efectos de nuestro Trabajo, interesa analizar unos de los tres programas transversales del PND 2013-2018. Nos referimos al “Programa de Gobierno Cercano y Moderno” (PGCM) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto del 2013. Cabe resaltar que, por primera vez, en una herramienta de planeación nacional, se le haya dedicado un espacio razonable a los archivos dentro del tema del gobierno abierto. Lo anterior, nos indica en un primer plano, el rol que se le ha pretendido dar a los archivos públicos en la construcción de un nuevo marco democrático y, a la vez, en la continuidad de su quehacer como instrumento técnico de la gobernanza. A la luz de esta doble visión, el PGCM nos ayudará a contrastar las políticas públicas como un marco teórico de lo deseable frente a la práctica gubernamental; se trata de evaluar si

efectivamente se ha tenido un avance con el tema de archivos o en qué sentido debemos entenderlo.

En efecto, el PGCM considera que los postulados del “gobierno abierto”, como son la transparencia y el acceso a la información, por medio de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada) y, la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, deben instrumentarse a través de la efectiva documentación de la actividad gubernamental y de una adecuada gestión de los archivos con el uso intensivo de las nuevas tecnologías. El modelo propuesto por el Programa para lograr el deseado gobierno abierto, prevé integrar temas transversales de buen gobierno que interactúan entre sí, como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, teniendo como sustento a los archivos. Desde esta perspectiva, el PGCM tiene una visión bifocal de los archivos: son la base indispensable para que los componentes de un gobierno abierto puedan funcionar; y, al mismo tiempo, son instrumentos que permiten gestionar una buena administración. La vinculación entre sistemas de archivos e información útil con enfoque social, es una constante de este Programa. Y no es gratuito, si consideramos que, como vimos en el capítulo anterior, estaban sentadas las bases para posesionar el tema de los archivos, a través de los avances tenidos en la discusiones sobre la normas de transparencia y la rendición de cuentas impulsados por los actores de la sociedad civil y de la academia.

En este sentido, el citado PGCM señala que el propósito del Gobierno de la República es utilizar “la información como un elemento decisivo en la construcción de un diálogo más fluido y honesto entre el gobierno y la sociedad, con políticas de transparencia focalizada con información socialmente útil, una correcta administración de archivos, mayores espacios para la participación ciudadana y fomento a la cultura de la legalidad, que en su conjunto, y vinculadas a la Estrategia Digital Nacional, permitan impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en nuestro país”.

Dentro del PGCM hay objetivos, estrategias y líneas de acción que se entrelazan con los archivos, los cuales son un factor de cohesión, ya que sin archivos organizados y conservados no puede haber llanamente información. En otras palabras, sin una arquitectura documental sólida que alimente a la “sociedad de la información” es difícil construir una “sociedad del conocimiento”.

El razonamiento del PGCM al presentar sus objetivos, estrategias y líneas de acción se basa en que para alcanzar una mejora en la gestión administrativa es necesario fortalecer

los sistemas de archivos, que son los que dan soporte para que la APF pueda dar información y rendir cuentas. Por eso es primordial vincular los procesos de la gestión administrativa con la estructura archivística; relacionar las acciones derivadas de la estrategia digital nacional con los desarrollos de los sistemas de gestión de documentos electrónicos; y enlazar las acciones correspondientes al acceso a la información, a la transparencia y a la rendición de cuentas con los sistemas de gestión de archivos. En este orden de ideas, el PGCM establece seis acciones que comprenden la estrategia número siete: “consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos”, dentro de su primer objetivo: “impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF”. Las acciones propuestas son:

1. Asegurar el cumplimiento en la APF de los instrumentos de control y consulta en materia archivística.
2. Implementar un sistema unificado de clasificación archivística que propicie un lenguaje común.
3. Establecer un sistema institucional de archivos físicos y electrónicos.
4. Vincular los procesos de las dependencias y entidades con la estructura archivística establecida en la Ley Federal de Archivos.
5. Fortalecer una cultura archivística en los servidores públicos de la APF.
6. Definir mecanismos de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de la APF.

Para lograr este primer objetivo, el PGCM considera que es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades. Por esta razón, los archivos siguen vinculados a los programas de mejora de la administración como lo establece el objetivo cuatro: “mejorar la gestión pública gubernamental en la APF”. Este renglón comprende la transformación y la innovación de los procesos de trabajo de las entidades públicas, creando mapas de los procesos para una mejor comprensión, análisis y estandarización de los mismos, con el fin de hacer más eficientes los servicios públicos. Así mismo, los archivos se interrelacionan con el objetivo cinco, correspondiente a la estrategia digital nacional, que tiene como finalidad acelerar la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Para lograr dicho objetivo, el PGCM establece como acciones la simplificación, sistematización y digitalización de los procesos administrativos para una mejor gestión gubernamental; así mismo, alcanzar la interoperabilidad de la información del Gobierno; impulsar el cómputo en la nube; fomentar el uso de tecnologías no propietarias; y atender el tema de la seguridad de la información y la gobernanza en internet.

El entramado de estos objetivos nos presentan vasos comunicantes donde la eficiencia, la eficacia y el buen gobierno se relacionan con la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el gobierno abierto como medios que posibilitan un nuevo modelo de gobernanza o “de capacidad de gobierno” (Jardim, 117-125) en el cual, los archivos juegan un papel singular y estratégico, ser el cimiento de esta nueva arquitectura gubernamental.

Bajo el paraguas del PGCM, el AGN, rector de la archivística nacional, publicó su programa institucional el 29 de mayo del 2014. Este programa es el catalizador de las buenas intenciones del PGCM porque nos delinea la ruta de acción del organismo responsable de hacer realidad sus objetivos trazados. En el programa, la imagen corporativa del AGN reivindica su papel como conservador del patrimonio documental del país y promotor de la administración de los archivos para la mejora de los procesos de toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas. El programa comienza con una evaluación de la situación de los archivos sustentada en un censo aplicado a los archivos federales en el 2013. El censo nos permite comparar la situación que hemos venido recabando en los capítulos anteriores con el momento actual sobre avances, estancamientos o retrocesos de la práctica archivística en el gobierno federal.

Los resultados reportados por el censo se pueden resumir en cuatro rubros: a) escasos mecanismos para el desarrollo del ciclo documental en los archivos federales. Estos mecanismos, de acuerdo con el censo, son la ausencia de procesos que consideren a los archivos de trámite, concentración e históricos; b) falta de infraestructura, lo cual se traduce en espacios insuficientes por la explosión documental y la falta de solicitudes de baja; c) falta de normas específicas; y, c) recursos humanos insuficientes y poco preparados. En suma, según el censo, para el 62 % de las instituciones federales, la organización de los archivos no es prioridad.

El panorama retratado por el censo no difiere mucho de los diagnósticos del pasado ni de las lamentaciones presentadas en los congresos nacionales por la constante falta de apoyos. Sin embargo, la forma de abordar algunos de estos problemas por parte de la actual administración del AGN ha sido cuestionada por los mismos actores de la administración pública. Por ejemplo, la saturación de espacios “por falta de solicitudes de bajas documentales” es un hecho incuestionable que no solamente debe ser atribuido a las deficiencias de los organismos públicos, sino que también es un problema de tipo metodológico. En el fondo existe una postura de intransigencia oficial al imponer un “esquema metodológico” para homogenizar los cuadros de clasificación, sin atender la realidad de cada dependencia. Al querer cumplir con una estrategia comprometida como la de establecer un sistema unificado de clasificación archivística, se crea una confusión como

la que apuntamos en el capítulo anterior respecto a la guía simple de archivos. No es lo mismo unificar una metodología que imponer un solo cuadro parcial o total a toda la administración. Por ello, consideramos que el 44% de las dependencias que no han presentaron sus trámites de baja, según el censo, se debe a esta situación.

Aterrizar las líneas de acción del PGCM relacionadas con los archivos, es un trabajo de largo tiempo y todo dependerá de la conjunción de una serie factores que favorezcan su cumplimiento, como la voluntad de las mismas autoridades para subir el nivel jerárquico a los archivos dentro de la estructura administrativa, la guía de la institución rectora de los archivos nacionales por medio de una política de acercamiento y de promoción del debate académico, y el diseño de criterios que establezcan reglas de operación, sencillas, claras y precisas.

## 4.2 La Reforma en materia de Transparencia

Una de las más importantes promesas de campaña de la actual administración federal, fue la de presentar al Congreso de la Unión una batería de reformas estructurales en los ordenes educativo, político, económico y social. En este paquete se contempló una reforma al artículo sexto de la Constitución. En estos términos se aprobó la Reforma Constitucional de Transparencia el 7 de febrero del 2014 que, para muchos, representa una tercera generación de normas mexicanas sobre este tema. La Reforma se construyó sobre tres ejes:

1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información ampliando los sujetos obligados, por ejemplo, partidos políticos y sindicatos.
2. La consolidación de un sistema nacional de transparencia fortaleciendo al órgano garante con la autonomía constitucional y dándole a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables; así como impulsando 31 órganos autónomos.
3. El otorgamiento de nuevas facultades para el organismo garante a nivel federal, como son las acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho a la transparencia y acceso a la información, y la atracción de los recursos de revisión que se ventilen en los órganos locales.

La Reforma estableció un punto central que vinculó la transparencia con los archivos. Primero, se conservó la fracción V, que determinaba contar con archivos actualizados. Segundo, estableció la obligación de documentar todo acto que se derive de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados. Este postulado se sustenta en la característica fundamental de un documento, que es la de presentar evidencia de una actividad llevada a cabo por una organización en el marco de una transacción que se refleja

en un resultado concreto. Pero para ello, el documento debe mantener las siguientes características: autenticidad, integridad, fiabilidad e inalterabilidad (ISO 15489) que es lo que refiere la fracción V cuando habla de la actualización. En otras palabras, la Reforma tiene claro y reitera la sentencia de que sin archivos no puede haber transparencia ni acceso a la información.

Otro elemento importante de la Reforma, fue la ampliación de las facultades del Congreso de la Unión para que pudiera legislar en materia de archivos mediante una ley general para su organización y administración homogénea y, sentar “las bases y funciones del Sistema Nacional de Archivos”.

De esta determinación se derivaron dos aspectos importantes. El primero es la resolución de elaborar una ley general de archivos para acompañar las leyes generales de transparencia y de datos personales como un solo paquete armonizado bajo el amparo de la Reforma Constitucional de Transparencia. El segundo es la revitalización del Sistema Nacional de Archivos para integrar a todo el país en esta inercia y conectarlo con el Sistema Nacional de Transparencia. Bajo esta mirada veamos brevemente la propuesta de la Ley general de transparencia en su versión aprobada de mayo del 2015.

#### 4.2.1 La Ley General de Transparencia

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2015. Una de las aportaciones de esta ley fue su diseño y construcción. Se trabajó bajo el formato de parlamento abierto, en el que un grupo interdisciplinario de académicos y organizaciones sociales, junto con los legisladores, fueron tejiendo un instrumento jurídico que no fuera regresivo en relación a lo alcanzado por las leyes anteriores. Había un punto de partida y se tenía que avanzar desde esta frontera. Entre tirones y jalones se logró consensar una nueva ley que impactara a toda la nación. Es uno de los méritos de esta ley. Su contenido abarca, tanto los procedimientos de acceso a la información como la promoción de transparentar de manera proactiva los actos administrativos, ampliando las obligaciones del tablero o portal de transparencia (POT).

La vinculación entre transparencia, acceso a la información y archivos quedó plasmada en varios artículos de la ley: El primer enlace se refiere al artículo 18 que retoma el enunciado de la Reforma Constitucional para establecer la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus atribuciones, competencias o funciones. La Ley tiene claro que el soporte en donde se encuentra la información es el documento que se organiza y custodia en los archivos. Por eso el artículo 18 está reforzado

por el artículo 206, fracción IX, que sanciona la no documentación de los actos administrativos por dolo o negligencia.

El segundo vínculo es el artículo 24 que habla de las obligaciones de los sujetos obligados; la fracción IV de este artículo, establece constituir y mantener actualizados los sistemas de archivos y gestión documental. El tercer nexo lo encontramos en el capítulo relacionado con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Este instrumento de operación es una de las novedades de la ley. En el artículo 31, se especifica que entre las funciones del SNT, está el coadyuvar en el fomento y difusión de los criterios para la sistematización y conservación de los archivos que permitan localizar eficientemente la información (fracción V); así como el diseño de una política de digitalización de información pública (fracción VII).

La cuarta forma de relación se establece a través del catálogo de obligaciones de transparencia. Como quedó dicho en párrafos anteriores, el POT es más amplio que en la Ley Federal de Transparencia del 2002. Dentro estas obligaciones, se enlista al catálogo de disposición documental y la “guía de archivo documental” como rubros que habrán que subirse a la plataforma electrónica del POT (artículo 70, fracción XLV). El catálogo de disposición supone la existencia del cuadro de clasificación; en este sentido hubiera sido mejor exigir ambos instrumentos junto con la guía de archivos que cambia su nombre, ya que anteriormente se le denominaba “guía simple de archivos” y de la cual hablaremos cuando tratemos la iniciativa de ley general de archivos que hoy en día se discute en el Senado de la República.

Por último, otro enlace relevante que se tejió entre los temas de transparencia y de archivos, fue a través de los artículos 129 y 138. El primero dispone que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos. El segundo, condiciona la declaración de inexistencia de documentos en los archivos con una serie de supuestos que se deben cumplir.

Como podemos observar, la nueva ley general de transparencia sustenta su operación y factibilidad en la existencia de los documentos debidamente organizados y conservados. Sin embargo, queda claro que el foco de atención de la LGT está en la utilidad que tienen los archivos para el acceso a la información y para la transparencia.

#### 4.2.2 Las relaciones archivos y transparencia: AGN – INAI

En el inciso 3.2 expusimos un episodio sobre las relaciones entre el AGN y el entonces IFAI (ahora INAI), organismo garante de la transparencia. Quisiera ahora, abundar un poco más sobre esta situación, tomando en cuenta los catorce años que lleva el tema de transparencia en nuestro país, hecho que ha generado un maridaje lleno de claroscuros entre ambos

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 70**

organismos. En este lapso de tiempo, podríamos caracterizar el nexo entre el AGN - INAI como una imbricación de funciones entre desiguales. Lo anterior ha generado diversos escenarios que van, desde la invasión de competencias y confrontaciones abiertas, hasta la colaboración y el apoyo.

La causa principal de la invasión de competencias de los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información sobre los entes encargados de los archivos, tanto a nivel federal como a nivel local, ha sido provocada, según entiendo, por el diseño y la redacción de las leyes de transparencia.

Veamos el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002. Esta Ley otorgó algunas atribuciones al IFAI y a los “comités de información” (ahora con la denominación de comités de transparencia) en materia de archivos. El artículo 4 estableció como uno de los objetivos de la Ley “mejorar el funcionamiento de los archivos”. El artículo 29, fracciones V y VI; así como el artículo 46 del Reglamento de la Ley determinaron la supervisión de la organización de los archivos a través de los “comités de información”. El artículo 32 y el 44 del mismo Reglamento dispusieron como obligación de los titulares de las dependencias y entidades asegurar el buen funcionamiento de los archivos y publicar la guía simple de archivos, instrumento ya analizado en el inciso 3.2. Igualmente la ley mediante el artículo 32 y el 37, fracción IV, encargó al AGN coordinarse con el IFAI para la elaboración y aplicación de los criterios para la “catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos; así como la organización de archivos de las dependencias y entidades”. Por último, el artículo décimo transitorio de la Ley que comentamos, ponía el 1 de enero del 2005 como fecha límite para completar la organización y el funcionamiento de los archivos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Como podemos observar la mayor parte de los artículos que hemos citado, quedaron redactados, de tal manera, que los verbos empleados en dicho artículos dejan muy tenues las fronteras de competencias entre estos ámbitos. Si volvemos a los artículos mencionados, debemos considerar que para “mejorar el funcionamiento de los archivos”, era necesaria la injerencia de la autoridad que regulaba e interpretaba esta Ley; que la “supervisión de la organización” de los archivos se llevaría a cabo a través de un cuerpo colegiado distinto de la actividad archivística y, en donde, además, no participaba ningún archivista; y que para coordinar las actividades entre el IFAI y el AGN con el fin de preparar los criterios archivísticos para la organización y conservación de los archivos, el sujeto principal de la acción era el IFAI, con quien el AGN debía coordinarse.

La Ley se redactó en estos términos porque, en ese momento, a nadie se le ocurrió que era indispensable acompañarla con otra ley que se dedicara exclusivamente al tema archivístico. Se creyó suficiente que una ley de transparencia, que en ese instante ocupaba el reflector de los políticos y de la sociedad, bastaría para impulsar el cambio en el rumbo de un nuevo modelo de gobernanza, en el que se incluía de paso, la organización de los archivos. Los legisladores desdeñaron la elaboración de una ley propia para los archivos y la suplieron con estos artículos revolviendo temas que, si bien, eran concomitantes y complementarios, diferían en su naturaleza, en sus procesos y en sus procedimientos. Nadie niega la pertinencia de realizar un trabajo coordinado entre ambos temas y sus correspondientes órganos responsables, pero sin subordinación de uno sobre otro.

Ahora bien, por otra parte, estos artículos sin duda, promovieron la atención sobre los archivos públicos por ser un ingrediente necesario para cumplir con el cometido de la transparencia y el canal para acceder a la información. impulsaron la preocupación de los sujetos obligados por atender sus archivos, y lograron, como quedó dicho en el capítulo anterior, la creación de la primera normatividad oficial para los archivos federales, aunque solamente fue a nivel de lineamientos. Pero inevitablemente, los artículos de la Ley, abrieron las puertas para que una instancia creada para un objetivo bien definido invadiera la competencia de otra. El hecho de mencionar al AGN en la Ley comentada, no quería decir que a éste organismo se le diera la fuerza para cumplir con su tarea que, incluso, era mucho más antigua que la del IFAI.

Como consecuencia de esta imbricación de funciones, podemos recordar la confrontación que tuvieron ambos organismos entre los años 2003 y 2004 originada por la confección de los lineamientos generales para los archivos y por el diseño y la implementación de la guía simple de archivos establecidos en el artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El desacuerdo entre ambas entidades quedó manifiesto en el segundo informe de labores presentado por el IFAI al Congreso de la Unión, (2004-2005, 36) en donde el Órgano Garante afirmaba: “los esfuerzos – para desarrollar un sistema informático para dar a conocer al ciudadano la guía simple – resultaron infructuosos, ya que el AGN consideró que la utilización de dicho sistema debería ser opcional, a pesar de cumplir de manera exacta con lo establecido por los Lineamientos de archivos publicados por ambas instituciones en febrero del 2004”. Lo anterior, concluye el informe, “ha traído como consecuencia la falta de uniformidad y el cumplimiento parcial de las disposiciones en materia de archivos”.

Habría que añadir a lo anterior, que algunas administraciones del AGN han optado por la pasividad o no han reaccionado atinadamente desde el punto de vista académico. No

siempre se han dado las mejores respuestas y los mejores argumentos para defender el rol de la institución y de la función archivística.

Otro factor que debemos considerar en esta relación, es la desigualdad estructural de los dos organismos. El IFAI nació con una estructura y constitución jurídica mucho más fuerte que la que traía históricamente el AGN. Además, a lo largo de estos catorce años se ha robustecido al órgano garante de la transparencia en autonomía y en los recursos humanos y financieros. El INAI cuenta hoy en día con 7 comisionados, cada uno tiene bajo su mando 24 personas entre ponentes, analistas, secretaria particular, secretaria y chofer. En suma, hay 168 personas que trabajan directamente para el Pleno de los comisionados. Además cuenta con 5 coordinaciones que tienen el segundo nivel de mando y 26 direcciones generales en el tercer nivel. Por su parte, el AGN cuenta con una sola dirección general, una dirección general adjunta, 7 direcciones de área y 5 áreas que dependen de la dirección general por debajo de las direcciones de área. Por lo tanto, en estas condiciones, el presupuesto tiene una diferencia abismal. Hoy se cuenta con un INAI como órgano constitucional autónomo y un AGN descentralizado, pero sectorizado a la Secretaría de Gobernación. Sus recursos y la influencia de actuación son también desiguales, no obstante el crecimiento de las atribuciones que le quieren otorgar al AGN para que ejerza como cabeza del Sistema Nacional de Archivos.

Igualmente, debemos considerar la elaboración de una ley de transparencia antes que la de archivos como un componente que abona al desfase en la relación AGN-INAI. Doce años tardó la aparición de una ley federal de archivos frente a la publicación de la ley de transparencia (2002). En el 2015 se aprobó la Ley General de Transparencia y, aún hoy, hasta el momento de escribir este trabajo, no se cuenta con la ley general de archivos, no obstante haber sido establecida como parte de la Reforma Constitucional de Transparencia. Estos desfases provocan la tentación de emitir regulaciones sobre archivos con redacciones ambiguas que provocan confusión y acciones poco afortunadas.

Por ejemplo, la Ley General de Transparencia recién emitida en el 2015 establece en el artículo 24, fracción VIII: “atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realizan los organismos garantes y el Sistema Nacional de Transparencia” (SNA), del cual forma parte el AGN. Precisamente la Ley le confiere al SNA, por medio del artículo 31, fracciones VII y VIII diseñar las políticas en materias de “digitalización” y de “generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública”. Es evidente la ambigüedad de esta última fracción que ha dado motivo

a dos hechos que podemos reportar como muestra de un posible galimatías de competencias a la luz de esta nueva Ley.

La primera tiene relación con el Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (MGD RTA), un sistema de gestión documental que se viene desarrollando a nivel iberoamericano y que el INAI ha adoptado como su modelo. El 30 de junio del 2015 se convocó a la comunidad archivística, incluido el AGN, a un taller de socialización del mencionado MGS RTA, en el que se percibió claramente la falta de coordinación entre AGN y el INAI en el diseño de este modelo; la impresión de algunos de los que asistimos al taller fue de un claro traslape de funciones y de modelos con el promovido por el Sistema Nacional de Archivos. Otro síntoma de esta confusión, es la redacción de los lineamientos para la organización y conservación de archivos propuesto por el SNT elaborado por miembros de los órganos garantes de los estados y del INAI que formaron mayoría y la participación del AGN. Lo primero que salta a la vista, es la emisión de unos lineamientos sobre archivos antes de que se publicara la ley general respectiva. Segundo, la presión por redactar y publicar los lineamientos para “cumplir” con una fecha fatal que dio por resultado un aglutinamiento de normas que, en algunos casos, son incoherentes y difíciles de llevar a la práctica.

La segunda muestra de confusión de competencias no las proporciona el Informe de actividades del INAI del 2015 recientemente presentado ante el Senado de la República. En este informe, se da cuenta del proyecto conjunto con el AGN sobre la elaboración de lineamientos para el acceso a la información clasificada como confidencial que obra en los documentos históricos de los sujetos obligados del ejecutivo federal, siendo que en la iniciativa de ley general el término “documentos históricos confidenciales”, inventado por los redactores de la Ley Federal de Archivos, desaparece. Lo más insólito, es el anuncio de la emisión de criterios para identificar series que contengan documentos históricos confidenciales y establecer los procedimientos para el acceso a la información clasificada como confidencial que obra en los documentos históricos, aunque se señala que corresponderá la publicación al AGN. (Informe 2015, 208).

Igualmente, en el informe citado (informe, 2015, 214) encontramos que se reporta una investigación con rigor científico sobre normas en gestión documental para desarrollar políticas públicas y normatividad en materia de gestión documental. Esta atribución le corresponde al AGN como principal actor y, en tal caso, el INAI sería coadyuvante en el desarrollo de estas políticas y normas como apoyo para cumplir con sus propios cometidos que son ser garante del acceso a la información y de la transparencia.

#### 4.2.3 Sobrerregulación archivística

Si recordamos, en los dos primeros capítulos reportamos un constante reclamo por no contar con una normatividad oficial sobre archivos. El mismo censo del 2013 apuntaba la ausencia de normas específicas. Durante muchos años, los archivos federales se rigieron solamente por el Acuerdo Presidencial de 1980 y una serie de manuales que fueron aplicados de manera discrecional. No fue sino hasta el 2004 cuando por mandato de la Ley de Transparencia del 2002, se publicó la primera normatividad oficial. Diez años más tarde, como ya se ha comentado reiteradamente, apareció la Ley Federal de Archivos y su Reglamento.

Ahora, a partir de la publicación de la LGT, se disparó la confección de lineamientos y criterios sobre archivos publicados en el Diario Oficial de la Federación. Este fenómeno es un efecto contrario a la escases de normas jurídicas oficiales, con lo cual se ha arribado al otro extremo con la sobrerregulación normativa en la materia. Además, de empalmarse, muchas de las disposiciones se repiten y, en algunos casos, su lectura causa confusión para los ojos de personas inexpertas en el tema. Para tener una idea de lo que señalamos, veamos brevemente cada uno de estos instrumentos.

Antes que nada, debemos tener en cuenta que, según se ha dicho, desde el 2012 los archivos federales se habían venido rigiendo por una Ley Federal y su Reglamento, éste último publicado de manera desfasada hasta el 2014 (DOF 13/05/2014). Por su parte, la mayoría de las entidades federativas, igualmente contaban con leyes locales sobre archivos. Para el caso federal, en el 2015 el AGN completó su cuerpo normativo con la actualización de los Lineamientos Generales que se había redactado en febrero del 2004. De esta forma, el 3 de julio del 2015 se publicaron los “Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de Archivos de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal”. Son criterios que, entre otras cosas, agregan disposiciones que no aparecieron ni en la Ley Federal de Archivos ni en su Reglamento. En ellos se describen, por ejemplo, lo que deben incluir los procesos archivísticos enlistados por el artículo 18 de la LFA; se ofrecen más detalles sobre los instrumentos de control y consulta; se retoman los campos (metadatos) para identificar los expedientes; y se amplían los criterios sobre los documentos electrónicos que escuetamente habían sido enunciados en la LFA.

Hasta aquí, tendríamos de mayor a menor rango, una escala jerárquica de normas oficiales: Ley, reglamento y lineamientos. Sin embargo, a partir de la Reforma Constitucional en materia de Transparencia se han venido diseñando otras regulaciones de temas más

concretos, de tal forma que, podemos sumar entre 2015 y en lo que va del 2016 cuatro lineamientos más: “Lineamientos para la creación y uso de Sistema Automatizados de Gestión y Control de Documentos” (DOF 03/07/2015); “Acuerdo que tiene por objeto emitir disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal” (DOF 03/03/2016); “Lineamientos para analizar valorar y decidir el destino final de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal” (DOF 16/03/2016); y “Lineamientos para la organización y conservación de archivos”. (DOF 04/05/2016)

Es pertinente observar que con estos lineamientos, el tema de archivos ha subido de peldaño en la escala de estimación de la administración pública federal como lo podemos constatar en el Acuerdo del 3 de marzo de 2016, que actualiza los procedimientos del Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y Archivos publicado en el 2010. El orden del título y las materias del Acuerdo, fueron invertidas con respecto al documento anterior, colocando en primer lugar a los archivos y luego el tema de transparencia. Esta decisión representa un orden lógico que siempre tuvo que haber primado desde los primeros años de la era de la transparencia. Pero, por otro lado, el Acuerdo repite con otras palabras, muchas de las normas de la trilogía normativa que apuntamos en el párrafo anterior. Sin embargo, lo que distingue a este Acuerdo es la introducción de disposiciones sobre la digitalización y el tratamiento de los correos electrónicos; así como la descripción de los procedimientos estandarizados para todos los archivos federales.

Por si no fuera suficiente, el Sistema Nacional de Transparencia, que nació, recordemos, a instancias de la LGT, publicó, además de otros nueve lineamientos y reglamentos sobre transparencia y datos personales, los “Lineamientos para la organización y conservación de archivos” que son obligatorios a nivel nacional. Su redacción estuvo a cargo de un comité formado por miembros de los órganos garantes de los estados y del INAI coordinados por el AGN. En este comité era evidente la ausencia de especialistas en el tema. Por lo que en su contenido se pueden encontrar una serie de imprecisiones. Primero, el lenguaje usado no es siempre el más afortunado, por ejemplo se plantea “sistematizar las obligaciones de los sujetos obligados” o se encuentran expresiones como “documentos de archivo electrónico”.

Segundo, la operación y la coordinación del sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado queda subordinado a la aprobación del comité de transparencia, sin la participación activa del coordinador de archivos.

Tercero, en estas normas se incorporaron los “procesos archivísticos” conforme a la ISO 15489, los cuales se traslapan con los términos empleados en el artículo 18 de la LFA para

describir las mismas categorías, abriendo la posibilidad de confundir a una persona no avezada en el tema.

Cuarto, cuando los Lineamientos tratan el tema de la eliminación de los documentos, da la sensación de que el numeral vigésimo primero, que norma esta acción, afirma que se puede realizar una baja de documentos que contenga información reservada y confidencial si éstas últimas prescribieron, como si la prescripción de la información reservada y confidencial fuera la misma.

Por último, en el capítulo IV se retoma el tema de la digitalización y de los correos electrónicos que los lineamientos federales del 2015 ya habían tratado; igualmente se incorpora un anexo muy apretado de los mínimos metadatos que deben ser usados en los sistemas institucionales de archivos.

En fin, queda la impresión de que en la construcción de los lineamientos, el criterio que prevaleció para su elaboración, fue solamente el de cumplir con los tiempos establecidos por la LGT para tener toda la normatividad del SNT en “tiempo y forma”, sin importar la precisión de su diseño y contenido.

#### 4.2.4 La Ley General de Archivos

Hoy en día se discuten dos borradores de iniciativas de una nueva ley general de archivos bajo el modelo de parlamento abierto. La primera iniciativa fue elaborada por el AGN y la segunda por un grupo interdisciplinario compuesto por académicos y organizaciones sociales arropados por un grupo de Senadores. Se pretende tener una sola propuesta en la que no se pierda la sociedad que se ha establecido entre los temas de transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas, por ello se plantea una vinculación entre el sistema nacional de archivos con los sistemas nacionales de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción. Al mismo tiempo, se pretende establecer una misma ruta metodológica que involucre a todos los archivos del país con los mismos procesos y las mismas herramientas. Igualmente, se ha insistido en las discusiones, la conveniencia de dejar sentada la importancia de los archivos en los temas relacionados con los derechos humanos, sobre todo en la obligación que tiene el Estado de conservar los documentos involucrados con las violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad, conforme lo establece el artículo 29 de la Ley General de Víctimas.

Quizá uno de los temas más controvertidos en las sesiones de trabajo, sea el relacionado con la accesibilidad de los archivos históricos. El grupo interdisciplinario insiste en dejar

claro en la redacción, que el acceso a un archivo histórico es totalmente abierto sin restricción alguna. Considera que no debe haber obstáculos ni condiciones. Se parte del hecho, de que los documentos históricos han recorrido el tramo de gestión pertinente y ha cumplido sus tiempos de guarda establecidos por las unidades administrativas; en otras palabras, han perdido su vigencia y se han transferido por su valor patrimonial a los archivos históricos para su conservación perpetua. La dificultad estriba en una mala interpretación del artículo 29 de la LFA que estableció un periodo de 30 años, a partir de su elaboración, para acceder a la información “histórico confidencial” que tiene datos personales de carácter general y 70 años para la que contenga datos sensibles. Para el AGN los documentos “históricos confidenciales” deben ser reservados o en su defecto testados. De cualquier manera, los considera restringidos parcialmente para la investigación. La interpretación del INAI, órgano garante de los datos personales y el acceso a la información, ha resuelto a favor del acceso, pero cubriendo la confidencialidad de los documentos mediante el testado. En estas condiciones, en la ley general se pretende corregir el mal de fondo, modificando las leyes donde se determine que los datos personales contenidos en los documentos históricos dejan de ser confidenciales después de haber muerto el titular de los mismos con unos años más de tolerancia.

El núcleo duro de la ley pretende posesionar a los archivos como un área estratégica de la administración pública por su función polifacética y transversal. Y, al mismo tiempo, su cuerpo doctrinal retoma los elementos tradicionales de los tres niveles de archivos acordes con el ciclo documental; así como la operación homogénea y el uso de los mismos instrumentos de control y consulta, todo ello arropado por el Sistema Nacional de Archivos como la forma de conjuntar, bajo una misma práctica, a todos los archivos del país.

#### 4.3 La Alianza por un Gobierno Abierto y el gobierno electrónico en México.

Queremos revisar en este último inciso, dos asignaturas que van de la mano y han tomado fuerza en este último lustro en México. Nos referimos al “gobierno abierto” (GA) y al “gobierno electrónico” (GE).

Desde el lanzamiento de la iniciativa Obama de Gobierno Abierto (U.S Government, 2009) y, más tarde, la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (iniciativa Barak-Rousseff, 2011; y su formalización en 2012) se han venido concretando una serie de compromisos que, poco a poco, han permeado la vida cotidiana de las sociedades involucradas en este movimiento. (Peschard, 2012)

El GA se le considera un nuevo paradigma emergente de la gobernanza. Quienes reflexionan sobre el tema coinciden que su definición está en construcción (Ozslak, 2016; Villoria, 2012; Sancliment, 2015), y debe verse como una evolución: del uso simple del

termino, al debate por llegar a un concepto consensado. Lo que queda claro es que la directiva impulsada por Obama al inicio de su gobierno le dio contenido y alcances. Si no se ha llegado a una definición del concepto de GA aceptada de manera general por los estudiosos del tema, al menos se han identificado las bases sobre las que se sustenta. Según Villoria Mendieta, el GA se asienta sobre cuatro teorías y una tecnología que le permite su existencia: el internet, en concreto la web 2.0 (2012, 71-72; también Ozslak, 2016, 27-28)). La primera teoría es la que corresponde a la mejora regulatoria referenciado al Estado regulador y paternalista que promueve la felicidad colectiva. La segunda, son las ideas sobre la buena gobernanza con énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, tributaria del Estado liberal y los derechos individuales. La tercera se basa en las ideas de la participación ciudadana que busca la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular. Y la cuarta se sustenta en las creencias en la eficacia de la gestión pública corporativa, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de la información y diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos.

Estas cuatro corrientes se funden en este concepto de gobierno abierto y gran parte de sus posibilidades están fincadas en la nuevas tecnologías a través del internet. Por lo tanto, el GA no es una reforma burocrática, sino una reforma de la democracia representativa que se va transformando hacia una democracia colaborativa. (Iñaki Akerreta, citado por Ozslak, 2016, 33)

Independientemente de la discusión teórico sobre el concepto y su viabilidad completa, no podemos desatender su propagación en los diversos escenarios y en los diversos niveles de gobierno. Por dar algunos ejemplos, el concepto se ha extendido a ciudades o ayuntamientos abiertos, parlamentos abiertos, empresas abiertas, contratos abiertos, etc. Este abanico de “aperturas” ha llevado a algunos autores a proponer el uso del término “estado abierto” para abarcar las diferentes instancias que conviven en el aparato estatal (Ozslok, 2016, 45). Como quiera que sea, este movimiento ha tomado cuerpo en la AGA, y en su seno se han establecido una serie de valores y principios que deben estar presentes y, que a su vez, se pueden traslapar en la aplicación que realice cada país (Open Government Partnership, 2012; también en Villoria Mendieta, 2012). Dichos principios son:

- a) Mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos (transparencia y acceso a la información para la rendición de cuentas);
- b) Apoyar la participación cívica (fomento de sociedades participativas y colaborativas en la forma de gobernar);

- c) Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las Administraciones; y
- d) Favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura, reutilización de la información y rendición de cuentas.

En este contexto, México fue uno de los países fundadores del AGA en el año del 2011 (Alianza para el Gobierno Abierto, México 2014). Su plan de acción fue presentado el 21 de septiembre del 2011 con 38 compromisos comprendidos en cuatro de los cinco ejes estratégicos del AGA: mejoramiento de los servicios públicos; incremento de la integridad pública; gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos; e incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado. El eje quinto correspondiente a la creación de comunidades más seguras no fue considerado en esa ocasión.

Más tarde, en el año del 2012 al integrarse más miembros de la sociedad, se replantearon, tanto la forma de trabajo como los compromisos. En este nuevo entorno se constituyó la Comisión Técnica Tripartita, conformada por el gobierno federal, a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República, el INAI y el grupo de ONGs que representan a la sociedad. El resultado de los trabajos aportaron nuevos compromisos con 36 propuestas que fueron denominadas “Plan de Acción Ampliado”. En el año del 2013 se realizó un nuevo ejercicio y, de ahí, se derivó el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), el cual constó de 26 compromisos, que a la fecha, según los reportes de algunos miembros de la Comisión Tripartita (Lagunes 2016, 5; Salas, 2016, 235) se han cumplido en su totalidad.

Cabe destacar que en el año del 2015, México ocupó la presidencia del AGA y desde esa posición, el 1 de octubre de ese año lanzó en la pasada Conferencia Internacional de Datos Abiertos, la “Carta Internacional de Datos Abiertos”, junto con Uruguay; la Fundación AVINA (iniciativa latinoamericana enfocada a generar y apoyar procesos colaborativos que mejoran la calidad de los vínculos entre emprendedores, empresas, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y las instituciones gubernamentales); la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) y la OEA. El objetivo de la carta fue “promover el desarrollo sostenible a través de la apertura, uso y reúso de los datos que los gobiernos, agencias intergubernamentales y otras entidades poseen”. La premisa central fue que la liberación de datos podría convertirse en información que sirviera, entre otras cosas, para mejorar la toma de decisiones de los gobiernos y de la sociedad; para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos; para promover la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público y privado; y para aportar al desarrollo de la economía del conocimiento permitiendo el desarrollo de nuevas tecnologías y empresas en la región.

Los seis puntos fundamentales sobre los datos abiertos que presenta la carta son:

1. Abiertos por defecto;
2. Oportunos y completos;
3. Accesibles y utilizables;
4. Comparables e interoperables;
5. Para mejorar la Gobernanza y la participación ciudadana; y
6. Para el desarrollo y la innovación incluyente.

La etapa actual que ha emprendido México como miembro del AGA, ha quedado plasmado en el Plan de Acción 2016-2018. En esta perspectiva resulta relevante consignar que uno de los objetivos es bajar el AGA a nivel local, comprometiendo a los gobiernos de las entidades federativas a sumarse a este esfuerzo. (Salas, 2016, 236-237)

Sin embargo, ante esta dinámica asumida por los actores que impulsan la AGA en México, resulta indispensable llamar la atención sobre un factor que no ha sido expuesto de manera visible a lo largo de este proyecto. Nos referimos a los archivos como componente estratégico y esencial en el cumplimiento de gran parte de los compromisos asumidos. Por ejemplo, Oscar Ozslak presenta una clasificación temática de los planes de acción presentados dentro del AGA hasta el año del 2014 y, en ellos, podemos identificar una serie de acciones dentro de las 7 categorías y 31 subcategorías en que divide su clasificación, donde subyace la necesidad de contar con información como una condición casusa – efecto y como un elemento vital que coadyuva a la evaluación de gobiernos transparentes, participativos y colaborativos. Igualmente, si revisamos el “Plan de Acción 2013-2015 México,” con sus cinco objetivos y 26 compromisos, indistintamente fluyeron las referencias sobre el uso de la información.

Sin duda, la mayor parte de las acciones de los planes de acción del AGA tienen que ver con la gestión gubernamental, ya sea como mejora de servicios, como eficacia, como mecanismo para rendir cuentas o para luchar contra la corrupción. En esa lógica, los planes de acción del AGA deberían involucrar abiertamente el tema de los archivos, ya que en ellos están las evidencias para planear y evaluar las políticas públicas. Pero además, se exigiría una mínima congruencia entre los compromisos de índole internacional y los nacionales. Por ello, no debemos olvidar que el PGCM, como vimos en su momento, que es una de las vías del Plan Nacional de Desarrollo, estableció como uno de los elementos básicos del GA a los archivos. Fueron puestos como el primer eslabón del Sistema de Transparencia.

Si el compromiso del AGA es asumir los valores que gobiernos y sociedad están impulsando como un nuevo paradigma del siglo XXI, quedaría incompleta su visión si no considera la

participación abierta y clara de la metodología archivística como un elemento vital para contar con la información necesaria que alimente los objetivos, los compromisos y las acciones del AGA.

El otro tema que debemos explorar brevemente, es el relativo a los gobiernos electrónicos. Algunos autores han querido identificar el GA con el GE. Para Oscar Ozslak (2016, 32-33) no están en el mismo nivel, ya que considera que el GA es más amplio que GE; “el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, mientras que el GA es una cuestión de poder”. Como quiera que sea, ambos proponen mejorar el desempeño del sector público y facilitar la relación entre gobierno y ciudadanos.

En este orden de ideas, Jardim (2010, 124-125) nos ofrece un acercamiento que nos ayuda a definir esta forma de gobernar. Nos dice, que se trata de una estrategia aplicada por el aparato estatal para usar las tecnologías, con el fin de ofrecer a la sociedad mejores condiciones de acceso a la información y servicios gubernamentales ampliando la calidad de esos servicios y garantizando mayores oportunidades de participación social en el proceso democrático. Es un medio que coadyuva con el GA y con la gobernanza, por ello, como afirma Ozslak, (2016, 32) son temas interrelacionados.

La literatura que se ocupa sobre el tema, siguiendo a Jardim (2010,130) propone tres dimensiones del GE: “Gobierno para gobierno (G2G)” relativo a la calidad entre los servicios gubernamentales; “Gobierno para los ciudadanos (G2C)” entendido como la información y los servicios dirigidos a los ciudadanos, donde es importante la inclusión digital; y “Gobierno para los negocios (G2B)” referenciando a los proyectos orientados para suministrar información y servicios a las inversiones y a los negocios.

En este marco de actuación, se han presentado en México las primeras leyes de gobierno electrónico en las entidades federativas de Sonora (Gaceta Parlamentaria, 2012) y Nuevo León (Periódico Oficial, 2013). Las leyes aprobadas miran a esbozar lo que sería un servicio electrónico que piensa más en un portal o “front office” para que el ciudadano pueda tener “acercamiento remoto”; servicios a su alcance desde la comodidad de su máquina. Sin embargo, las leyes aducidas no contemplan el papel de la metodología archivística dentro de un sistema de gestión de documentos electrónicos, lo que puede llevar a la anarquía de la información gubernamental y a la deficiencia en sus servicios en el largo plazo. El diseño de dichas leyes, muestra que aún falta construir el andamiaje regulador (Velázquez, 2009) y metodológico que permita transitar hacia este modelo. El riesgo está en trasladar los mismos errores que se comenten en el manejo de los documentos en soportes de papel en las administraciones públicas. Por ejemplo, uno de los problemas actuales de las administraciones públicas es la repetición de la información en todas sus fases; la explosión

documental convertida en formatos digitales traería un alto índice de probabilidad de pérdida de información que pudiera ser vital o estratégica. Si bien, en las leyes mencionadas, existen comités y comisiones de desarrollo tecnológicos, no se contemplan responsables para gestionar y preservar dicha información. A esto, habría que agregar la falta de una interoperabilidad informática y semántica en todos los niveles del gobierno que, sin duda, genera incomunicación entre los actores públicos e incomprensión de significados de términos que son usados indistintamente en estos ámbitos.

Un GE sin ninguna estructura metodológica que le dé soporte, es un cascarón hueco sin sustancia que tarde o temprano fracasará como modelo de capacidad gubernativa. El enfoque debería estar dirigido hacia un trabajo interdisciplinario, asociativo y colaborativo (Alberch, 2013) para que pueda ser viable.

## 5. La formación archivística en México

Recién consumada la independencia, la autoridad de aquel entonces determinó, por medio de un acuerdo firmado el 22 de agosto de 1823, el arreglo del Archivo General y Público con una serie de disposiciones, entre las cuales se puede mencionar: “que los responsables de llevar a cabo dicha labor tuvieran a bien pedir los auxiliares y escribientes, que juzgasen a propósito, de las Secretarías del despacho, prefiriendo a los de Justicia, o cesantes de cualquier oficina, cabos o sargentos sobrantes...”. Resulta interesante que, ante tal mandato, el historiador Lucas Alamán (1945, 90) lamentara que en aquella orden se escogieran “empleados cesantes” de cualquier oficina, en vez de utilizar a los antiguos empleados de la secretaría del virreinato que tenían una larga experiencia en esas labores. No cabe duda que, con estos antecedentes, los archivos de la administración pública mexicana comenzaron su historia con un déficit en su capital humano.

El perfil de las profesiones en México ha venido modificándose a medida que la sociedad evoluciona y requiere satisfacer una serie de necesidades. El caso de los archivos no es la excepción. Quisiera plantear en este capítulo tres puntos de reflexión: 1) la evolución del perfil del archivista en un contexto mundial; 2) la formación de archivista en México; y 3) perspectivas de un perfil de archivista en México de acuerdo con las tendencias actuales.

### 5.1 La evolución del perfil del archivista en un contexto mundial.

En el panorama mundial, la reflexión sobre la profesión de los archivistas en el siglo XX, se caracterizó por una evolución que comenzó con una tendencia que acentuaba el orden jurídico – histórico en la preparación de cualquier archivista, hasta llegar a tener una perspectiva más amplia y globalizadora. Veamos brevemente cómo se planteó este desarrollo.

En el primer Congreso Internacional de Archivos y Bibliotecas efectuado en Bruselas, Bélgica en el año de 1910 (J. Cuvelier, 301-306, citado por Lodolini, 274) los archivistas allí reunidos, se inclinaron por requerir una licenciatura universitaria para los aspirantes que deseaban trabajar en los archivos; si bien había divergencias en definir cuál licenciatura era la más adecuada, quedaba clara la conciencia de que era necesaria una preparación general y universitaria.

Eugenio Casanova, gran teórico de la archivística italiana, escribía, que en el pasado los archivos estaban considerados como instituciones exclusivamente culturales donde era

preferida la licenciatura en letras; ahora, en 1928, decía Casanova, con mayor evidencia se acentuaba el carácter jurídico. (Lodolini, 271-275)

Después de la segunda mitad del siglo pasado, las exigencias en la formación archivística rompió con el esquema jurídico – histórico, ampliando sus horizontes a una combinación entre una formación sólida general y otra específica en el que la práctica no podía estar ausente. Por ejemplo, en 1966, Charles Kecskeméti en su libro “La Formation Professionnelle des archivistes” (1966,1-3), propuso su perfil de archivista basado en cuatro líneas fundamentales: una formación intelectual universitaria general; una preparación en ciencias auxiliares como metodología, investigación histórica; una teoría archivística y un trabajo práctico en los archivos.

Más tarde, otro teórico de la archivística, Robert – Henry Bautier, representante de la escuela francesa, afirmaba en 1970, que los archivistas del pasado que se consideraban sobre todo historiadores, habían entrelazado vínculos, cada vez más estrechos, con la administración. (Lodolini, 275)

En un ámbito más cercano al nuestro, las consideraciones y recomendaciones de la Reunión Técnica sobre el Desarrollo de los Archivos, realizada en Washington en el año de 1972, las cuales fueron compiladas y difundidas con la citada “Carta de los Archivos Americanos”, señalaban en el punto 5, que la profesión archivística exigía una preparación especializada con el aprendizaje de unas técnicas y la posesión de unos conocimientos que abarcaran materias humanísticas, administrativas y tecnológicas. Cada época, subrayaba el documento referido, ha pedido a los archivistas, de una forma o de otra, que posean estos requisitos, formándolos con arreglo a las normas de cada tiempo y lugar. (Boletín Interamericano, 19-20)

El enfoque que en las últimas dos décadas del siglo pasado se le ha dado a la formación archivística, se circunscribe dentro de las llamadas ciencias de la documentación. En este sentido, Michel Duchein, antiguo director de los archivos nacionales de Francia, sostenía que la oposición tradicional entre la biblioteca, los centros de documentación y los archivos era cosa del pasado; porque, en la sociedad de hoy, para contestar a las demandas de los usuarios, ya no estaban en conflicto, sino que eran complementarios. Respetando cada una de las disciplinas en su propia naturaleza, se podía perfectamente aprovechar la aportación, de unas y otras, de manera recíproca.

Actualmente se ha acentuado una creciente preocupación por la formación del llamado capital humano en materia de archivos. Siguiendo de cerca al destacado archivista inglés Michel Cook, se podría afirmar, que el problema de base de la formación archivística es la

inadecuación entre la preparación de alumnos superespecializados y las demandas del mercado laboral. Por otra parte, el impacto de las nuevas disciplinas y su necesario conocimiento, han obligado a reformar la enseñanza de la archivística. Ésta, basada en las ciencias auxiliares tradicionales como la paleografía, la diplomática, derecho y la historia principalmente, deberá apoyarse, con igual énfasis, en las ciencias de la gestión administrativa, de la gestión del conocimiento, ciencias de la información; así como en las aplicaciones de la tecnología de la información que, por otra parte, están enriqueciendo la teoría y la terminología archivística, introduciendo aspectos como la teoría y práctica de la indización, las técnicas y principios de las búsquedas *on line*, la construcción de tesauros o vocabularios controlados, las tecnologías ópticas, la preservación digital a largo plazo, el uso, la transformación y la reutilización de formatos abiertos e, incluso, el estudio diplomático de los documentos electrónicos.

En suma, la postura actual ante los cambios propuestos por la sociedad contemporánea han dado motivo para considerar la archivística como una disciplina dinámica, que deberá ir integrando una serie de elementos que complementen y enriquezcan su ser y quehacer. Por esta razón, tanto en los foros internacionales como en las reflexiones de los estudiosos más importantes (Alberch, 2013, 16-17) se propone una formación con sólidos fundamentos humanísticos y con una visión integradora con otras ciencias y disciplinas complementarias que permitan al profesional de los archivos interactuar con los especialistas de otras disciplinas que tengan que ver de alguna manera con la organización, conservación y descripción de los documentos.

## 5.2 La formación de archivistas en México

En el caso mexicano, como vimos, se comenzó con un planteamiento poco feliz en la integración de sus cuadros laborales. Sin embargo, a medida que pasaron las primeras décadas decimonónicas, se fue adoptando el esquema jurídico – histórico. El ejemplo más acabado de esta visión formativa, lo podemos situar en la década de los cuarenta del siglo pasado, cuando los historiadores con formación jurídica se desempeñaban como trabajadores e investigadores del Archivo General de la Nación. Si bien, el esquema anterior no satisfacía del todo las exigencias que se planteaban a nivel internacional, de algún modo, pudo resolver el problema con un personal que se fue haciendo con la práctica, sin ninguna referencia teórica, salvo algunas excepciones.

La situación crítica de los archivos mexicanos durante la segunda mitad del siglo XX, y quizá extendida en muchos lugares, hasta los mismos umbrales del siglo XXI, comenzó -como quedó consignado en el primer capítulo- cuando la administración pública prácticamente se

olvidó de los archivos por un error en el planteamiento de las reformas en materia administrativa de los años setenta. De hecho, a lo largo de los diversos informes que hemos citado en este trabajo, encontramos como una constante, la afirmación de la ausencia de personal capacitado. Por ejemplo, el multicitado "Dictamen de la Comisión de Estudios y Procedimientos de la Administración Pública" publicado en 1964, señalaba que los trabajadores de los archivos tenían experiencia sin bases técnicas. El Informe de la Entidades Centralizadas de 1965, resaltaba, al abordar el tema de los Sistemas de Archivo en el Sector Público, la deficiencia en la integración de los recursos humanos por su escasa capacitación. Y el informe del COTECUCA de 1975 reiteraba la falta de personal calificado.

Las consecuencias fueron, por un lado, el olvido de la disciplina archivística como rectora del manejo y organización de los documentos y, por el otro, la desaparición de la actividad de archivista en los escalafones de empleo del sector público. A la existencia de pocos archivistas que se encontraban medio organizados en los departamentos de archivos en los diferentes despachos de la administración pública federal y estatal, se les fueron incorporando, a su vez, personas habilitadas en el oficio. Dichos "archivistas habilitados", fungirían como tales, compartiendo o alternando sus funciones con otra actividad, como la de chofer, vigilante, encargado de un almacén o personal de limpieza. Habría que agregar, que el archivo se convirtió en el lugar de castigo y en el espacio donde se solía arrumbar todo aquello que no servía en la oficina. A esta situación, habrá que sumar el hecho, de que en las oficinas se les fueron delegando a las secretarías el manejo de los documentos y su organización; personal que, en la mayoría de los casos, únicamente llevó algunos cursos elementales de "archivo y correspondencia" en las academias de formación secretarial. El resultado de esta última etapa puede constatarse en la creación de espacios, donde los documentos se fueron acumulando, sin importar el asunto de que se tratara y según el criterio personal de cada encargado.

De acuerdo con este panorama, podríamos sostener, adaptando las palabras de Celina Lértora al ámbito archivístico (Saldaña, 33-34) que los trabajadores dedicados a los archivos fueron una comunidad que recibieron pasivamente la información porque no tenían las bases metodológicas ni la formación suficientes para apropiarse y reelaborar la doctrina recibida con el fin de aportar al desarrollo de la misma.

El tema de la capacitación y formación archivística ha sido motivo de reflexión en diversos foros en México; quizás en muchos de ellos, con un acento de queja o reclamo, o hasta de lamentación, principalmente por la falta de apoyos, pero sin lograr nada efectivo. En el relanzamiento del Sistema Nacional de Archivos en el año de 1993, se intentó impulsar la capacitación con un plan de formación de instructores para replicar el conocimiento en todos

los niveles de gobierno. No obstante este esfuerzo, el principal problema que impidió el éxito de este programa, fue la rotación permanente del personal en las diversas oficinas públicas porque no había profesionalización, es decir, un servicio profesional de carrera.

Hoy en día, junto con las diversas propuestas de cursos de capacitación básica promovidos por el AGN y otras instancias gubernamentales como el INAI, existen planteamientos sistemáticos y estructurados que establecen un perfil y una malla curricular que pretenden brindar una formación profesional. Desde esta perspectiva, podemos dar cuenta de las cuatro ofertas académicas que actualmente existen en México con una visión propia y particular.

La más Antigua, es la de la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA) fundada en 1945. La ENBA plantea como objetivo de la carrera de archivonomía: “formar personas profesionales y especializadas en el uso de los procedimientos y técnicas propios de la archivonomía para la administración de las unidades y sistemas de información, con el fin de satisfacer las necesidades de información de los usuarios”. Su nuevo programa 2016 se estructura con base a competencias profesionales comunes y específicas para las dos carreras: organización de la información, servicios de información y desarrollo de colecciones para la biblioteconomía; y organización de la información y servicio de información para la archivonomía. El programa cuenta con un tronco común para ambas carreras con las siguientes áreas: administración, historia social y líneas de proyectos. Las competencias transversales del programa abarcan los temas éticos, la comunicación oral y escrita, el idioma inglés y las tecnologías. El objetivo del programa es hacer una separación “más adecuada a la realidad de la bibliotecas y de los archivos”. Sin embargo, el lenguaje utilizado y las asignaturas de formación comunes y transversales están orientadas a seguir fusionando ambas realidades. El área específica de “organización de la información” propone las asignaturas básicas de la archivística, sin dar mucha relevancia a la conservación de los documentos. La inclusión de asignaturas comunes y transversales, reducen tiempo para profundizar en el núcleo duro de la archivística. En cuanto a la tecnología como área transversal, el programa se enfoca a preparar al estudiante en su uso como herramienta, olvidando la nueva realidad de los sistemas de gestión de documentos electrónicos<sup>26</sup>.

La segunda oferta, es la licenciatura en ciencias de la información documental de la Universidad Autónoma del Estado de México, la cual “persigue una formación integral de la especialidad bajo el principio de la homogeneidad y la universalidad en el control y el

---

<sup>26</sup> Para más detalle se puede ver el: *Informe y Propuesta Curricular, Licenciatura de Biblioteconomía, Licenciatura en Archivonomía. ENBA*. Consultado el 2 de agosto del 2016. [http://www.enba.sep.gob.mx/files/Informe\\_ENBA\\_enero\\_2016.pdf](http://www.enba.sep.gob.mx/files/Informe_ENBA_enero_2016.pdf).

tratamiento de la información”. En su oferta confluyen la bibliotecología, la archivística y la ciencia documental como un paquete que coadyuva al manejo de la información documental en cualquier soporte material. Su modelo curricular está integrado por nueve áreas en las que se reparten las “unidades de aprendizaje relacionadas con las tres disciplinas”<sup>27</sup>. Su propuesta está totalmente inclinada al documentalismo, donde se pierde y se diluye la actividad archivística como entidad individual del conocimiento propiamente dicho.

La tercera propuesta, es la de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. La oferta es una licenciatura en gestión documental y archivística, donde el profesional sea “competente para la planeación, dirección, coordinación, supervisión y control de la gestión documental y la organización de archivos utilizando las tecnologías de la información y comunicación”. Si bien, el programa de esta licenciatura, tiene un enfoque particularizado en la archivística, no deja de tener un sesgo orientado a las ciencias de la información. Su malla curricular comprende materias básicas de la archivística, aunque con tiempos muy reducidos dedicados a los temas fundamentales<sup>28</sup>. Sin embargo, vale la pena subrayar que el programa incluye dos asignaturas que le dan una frescura a los planteamientos iniciales de la carrera, como son el acceso a la información y datos personales y una materia optativa relacionada con la preservación digital. Como en el caso de las demás ofertas, las TICs son herramientas para el estudiante, por ejemplo, para el desarrollo de bases de datos y, no tanto, para estructurar un planteamiento sobre la gestión de documentos electrónicos.

La cuarta oferta académica, es la recién lanzada licenciatura de administración de archivos y gestión documental presentada por la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES) División de Humanidades, de la Unidad de Morelia de la UNAM. De acuerdo con su programa de estudios, el objetivo de la carrera es el “uso de la teoría y práctica archivística para la recuperación, custodia y salvaguarda de los documentos con el fin de hacer más eficiente, ágil y accesible la transmisión de la información en beneficio de los usuarios”<sup>29</sup>. Si bien, la propuesta de la UNAM aborda los principales temas de la archivística, se puede percibir una inclinación hacia los archivos históricos.

---

<sup>27</sup> Para abundar más sobre el particular ver el “ Programa de la Licenciatura en Ciencias de la Información Documental”. Consultado el 3 de agosto del 2016. <http://humanidades.uaemex.mx/ciencias-de-la-informacion-documental/>.

<sup>28</sup> Información sobre el programa y la curricula en el *Plan de Estudios de la Licenciatura en Gestión Documental y Archivística*. Consultado el 4 de agosto del 2016. <http://www.eci.uaslp.mx/OE/OELDGA/OELGDAPLAN>.

<sup>29</sup> Ver *Plan de Estudios*. Consultado el 5 de agosto del 2016. <http://oferta.unam.mx/carreras/102/administracion-de-archivos-y-gestion-documental>.

Además de estas ofertas académicas, existen otras experiencias que, podríamos denominar “semiestructuradas”, en las que se entrecruzan los cursos con temas actuales y los estudios especializados en formatos, como las especialización técnica o universitaria, los diplomados o las maestrías. Estas opciones se formulan por medio de alianzas entre Instituciones privadas y universidades. Desde la década de los noventa del siglo XX, se han desarrollado diplomados, especializaciones, seminarios, maestrías y cursos de actualización promovidos por entidades como la Escuela Mexicana de Archivos, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, etc. Ha sido un mecanismo para paliar el déficit de formación, dando una opción más, a aquéllos que laboran de manera habilitada en las oficinas y en los archivos administrativos públicos y privados.

### 5.3 El perfil del archivista mexicano de acuerdo con las tendencias actuales.

Las tendencias actuales, como hemos podido constatar a lo largo de este Trabajo, plantean una serie de valores en el ámbito democrático de nuestro país. Aunado a lo anterior, existe un paradigma diferente al del capitalismo en el manejo de los recursos humanos. Hoy en día, se habla de las sociedades de información y del conocimiento; del creciente valor económico y social que tiene el conocimiento/información, y por ende, la innovación, en oposición a un modelo de reproducción de una economía industrial basada en la eficiencia por rutina.

En este sentido, los archivos se consideran una de las fuentes de la información y del conocimiento en una organización. La estructura documental hace posible tener evidencia de las acciones administrativas y es el continente de la memoria organizacional; forma parte de los llamados activos intangibles. A su vez, el capital intelectual de una organización, permite el desarrollo de los valores personales e institucionales, la identidad colectiva y la proyección de la eficiencia productiva, por el conocimiento pleno del entorno donde se desea trabajar.

Del mismo modo, dentro del ámbito de las sociedades del conocimiento, las herramientas tecnológicas, permiten a las organizaciones generar, acceder, almacenar, transferir el conocimiento existente, por medio de canales que tienen inmensas posibilidades, ya que están abiertos al mundo globalizado.

Frente a estas tendencias y a estos valores democráticos, el papel del archivista ha cambiado. No puede ser un simple receptor y custodio de papeles arrinconado en los sótanos de un edificio, sino, más bien, debe ser un actor dinámico e interactivo. Su presencia en la toma de decisiones es importante; sobre todo, en el diseño de la

arquitectura y en la planificación de los flujos documentales que evidencian los trámites internos y externos de los organismos públicos y privados.

En este mismo sentido, el Comité de Documentos Electrónicos del Consejo Internacional de Archivos, llamaba a la comunidad archivística a tomar consciencia de estos cambios. En 1997 publicó la "Guía para la Administración de Documentos Electrónicos desde la Perspectiva Archivística" (1999, 11) en la cual, decía: "la introducción de la tecnología moderna había generado innumerables cambios que han obligado a reexaminar las maneras en las cuales se han realizado las actividades tradicionales en casi todos los sectores donde el ser humano está presente. Cuando los archivistas se enfrenten a los desafíos y a las oportunidades que presentan los documentos electrónicos, entenderán que no se está planteando una simple evolución, sino un cambio radical para tener una perspectiva más amplia. Lo anterior implicaría cambios en materia de formación en las tareas y papeles asignados".

Las recomendaciones del ICA, apuntan a que los archivistas deben tener una presencia más activa y más dinámica en la administración, jugando roles en la misma etapa de diseño y creación de los documentos. La función archivística, sostenía el ICA en el documento citado, tiene por objetivo garantizar la creación, organización y la conservación de las evidencias de las actividades u operaciones realizadas por los productores de los documentos.

Con estas ideas, el perfil de archivista, hoy en día, tendría que fundamentarse en una enseñanza integral que permita formar personas que puedan interactuar (Mauri – Perpinyà, 34-39) con otras disciplinas y áreas de la administración, pero como líderes y actores que influyan con sus opiniones en los procesos administrativos.

Como ya se ha comentado, la dinámica en la que hemos entrado en México desde el 2002, con la publicación de las leyes de transparencia, ha impulsado un cambio de amplio impacto en el terreno de los archivos. Estas leyes han sido un "parte aguas", no sólo en la apertura de la información a los ciudadanos, sino también en la atención que se la ha ido brindando a los archivos. La administración pública en general, ha tenido que voltear sus ojos hacia el mundo de los documentos y tomar consciencia de que su memoria, la evidencia de sus acciones y el vehículo normal para la rendición de cuentas está en los archivos. Por ello, los archivos, siendo un tema poco prioritario para el funcionario público, ha ido tomando un lugar importante en las discusiones y planteamientos dentro del trabajo administrativo actual; quizás en algunos casos, por la obligación de una norma, pero también el cambio se ha dado por una convicción encaminada a la eficiencia y a la mejora continua.

Dentro de este conexto, ha crecido la demanda de profesionales de los archivos. Los funcionarios de las diversas dependencias y entidades públicas, primero han volteado sus ojos dentro de sus instituciones en busca de estos especialistas y, cuando no los han encontrado, han tenido que mirar hacia fuera. Si bien, la leyes antes referidas, están impulsando una revaloración de los archivos y de los archivistas, sus promulgaciones tomaron por sorpresa a más de una institución; ya que no estaban preparadas con el capital humano que pudiera satisfacer la demanda que han traído estas normas jurídicas.

Ante este panorama, el perfil del archivista que se demanda en el México de hoy, debe considerar un rol más activo, más propositivo; capaz de estar en los niveles de decisión. Los requerimientos jurídicos de las normas vigentes requieren archivistas que cumplan con las siguientes funciones:

- Dirigir y asesorar, con visión de conjunto, a toda la institución sobre el tema de archivos.
- Diseñar planes, políticas y procedimientos archivísticos.
- Programar cursos de formación archivística en donde se conjuguen: contenidos, método y técnicas de enseñanza – aprendizaje, y la tecnología
- Coordinar al personal de los archivos de trámite, de concentración e históricos en la elaboración de los instrumentos de control y de consulta.
- Coordinar junto con el área de tecnología de la información para diseñar los procesos encaminados a la automatización, la digitalización y tratamiento de los documentos electrónicos del organismo.

En suma, el encargado del área debe conocer la archivística, la paleografía, la diplomática, las ciencias de la administración, el derecho, las ciencias de la información, la historia de las instituciones, las tecnologías de la información... etc. Una formación de amplio alcance en las humanidades, en lo administrativo y en lo tecnológico.

El listado anterior, plantea un reto para la archivística mexicana. ¿En dónde encontraremos al archivista que cubra con los señalamientos de una norma para que ésta no quede en letra muerta? El lugar de encuentro, sin duda, es la academia, la universidad. Es el espacio propicio para diseñar y desarrollar programas de formación integral que requiere la sociedad actual, una sociedad de información, una sociedad que plantea administrar el conocimiento sustentada en los bancos de información que resguardan las “instituciones memorizadoras”, como es el caso particular del archivo, quien organiza y conserva los documentos, donde radica la memoria y la identidad de un pueblo, o como afirma Ramón Alberch (2001, 14-15) citando al antropólogo Joseph Ramón Llobera, su memoria colectiva y su memoria histórica.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 92**

Finalizo este apartado, citando al ya mencionado Comité de Documentos Electrónicos del Consejo Internacional de Archivos (1999, 15), quien sentenciaba: **“a menos que ocurran los cambios mencionados, la profesión de archivista se volverá irrelevante gradualmente y las instituciones archivísticas quedarán sólo como museos de información”**.

## Conclusiones

A lo largo de este Trabajo, hemos recorrido diversos episodios relacionados con los archivos públicos mexicanos. La inquietud de la investigación nació, como quedó expresado en la introducción, para responder a una serie de cuestiones relacionadas con el estado que guardan los archivos públicos como herramientas de la gobernanza en general. Hemos podido constatar que existe un camino con sus altibajos, en cuanto a la estimación del tema archivístico por parte de la administración pública.

Sobresale el hecho, de que en el estudio, podemos detectar dos vías paralelas, como las vías del tren que no se juntan, pero que van a la par. Por un lado, no podemos negar que existe una evolución en la manera de entender a los archivos. El desarrollo conceptual, entendido como representación mental, comienza desde la concepción de la práctica archivística como una herramienta de la gestión gubernamental. No hay duda que ésta última, ha visto en los archivos, una fuente necesaria para documentar sus decisiones. Es un factor para el buen gobierno o, como lo expresa Jardim (2010, 120), para la “capacidad de gobierno”. Hemos aprendido en este recorrido, que cuando el Gobierno acoge a los archivos como socios que coadyuvan en la eficacia y eficiencia de su acción administrativa, su apoyo se vierte de manera amplia, aunque, paradójicamente, no cambie la estructura en la que los tiene sujetos. En otras palabras, los archivos pueden ser apreciados y, al mismo tiempo, impedir su crecimiento frente a otras áreas de la misma administración.

Sin duda, la evolución del tema archivístico en México ha sido favorable y ha acompañado el crecimiento de la gestión administrativa con la incorporación y asimilación de los diversos valores democráticos, unos impulsados por el mismo gobierno y, otros, pugnados y empujados desde la sociedad. Las exigencias por transparentar los actos administrativos, como un mecanismo para rendir cuentas y combatir la corrupción, se ha hecho común en los discursos y en las actuaciones como podemos constatarlo en la Alianza por el Gobierno Abierto. Equiparar el derecho a la información pública, como un derecho humano y fundamental, es una conquista de los grupos sociales y académicos de México. En este caminar, los archivos han acompañado estas conquistas y han podido subir de peldaño, paso a paso. Hoy se pueden encontrar afirmaciones, donde los archivos son considerados el primer eslabón de los sistemas de transparencias y de rendición de cuentas.

## **La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 94**

Si bien, en México aún hay temas como el GA y el GE, que no han hecho explícita su alianza con los archivos, considerados como un socio que fortalece con su metodología, los grupos sociales y académicos han subido a la palestra la gestión documental en las discusiones, reflexiones y propuestas dentro del cambio democrático que hoy vivimos en el país. No obstante que siguen siendo considerados como auxiliares de la administración, los archivos son algo más; son entendidos como un elemento estratégico. En esto está su evolución.

Pero aunado a este panorama halagüeño, debemos ser conscientes que, en el caso mexicano, los archivos aún están anclados en los últimos niveles de la escala de los servicios administrativos, generalmente vinculados con los recursos materiales, los almacenes y los inventarios. Desde esta perspectiva, hablo de una involución, ya que la estimación de los archivos, como factores estratégicos, regresan en la práctica, a los sótanos y al olvido. Los archivos con toda su potencial, son ignorados por las áreas administrativas y es una consecuencia que explica el estado deprimente en que se encuentran. La falta de apoyo financiero, se debe a su bajo nivel, vinculado con áreas que absorben y arrebatan los recursos que son canalizados a “mejores causas y prioridades”. La administración pública le da poco valor a la profesión archivística, con lo que desestimula a cualquier persona que quiera apostar por una carrera que le va a redituar poco y le va a dar un nulo perfil en la escala profesional pública. En fin, el tema de archivos en México, se desarrolla bajo una tensión que lo hace brillar, pero al mismo tiempo, no le permite crecer.

Una propuesta que podría ayudar a romper la involución de los archivos dentro del sector público, estaría enfocado a elevar el nivel de los archivos en la escala jerárquica de la administración pública. Al respecto, conviene recordar la multicitada carta de archivos americanos, (Boletín Interamericano) la cual, recomendaba que los gobiernos fortalecieran y elevaran la posición y la consolidación debida a la función archivística, dignificando la profesión por ser un área que custodia las “actas públicas”, es decir, los documentos públicos generados por el Estado.

En esta línea, la estructura operativa que hoy en día se discute, en el diseño de la ley general de archivos, persigue contar con una coordinación de archivos en cada sujeto obligado que encabece el sistema de gestión documental y de archivos (sistema institucional de archivos). Consideramos que el nivel debe estar acorde con el impacto transversal que tiene la actividad archivística en cada dependencia y entidad de los tres órdenes de gobierno. De tal manera, que pueda incidir e interactuar, directamente, con los mandos superiores. Se trata de dotar a la coordinación de archivos, con toda la estructura y el nivel de mando que respalde la responsabilidad completa de todo el sistema de archivos.

Por lo que se refiere a la adscripción del archivo como cabeza del SNA, existen diversas propuestas que están en la mesa de discusión: La primera, es la posición oficial de la presente administración, que coloca al AGN como un órgano sectorizado a la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, Julio Jiménez Rueda, quien fuera director general del AGN en la década de los 50, señalaba en su informe final del 14 de abril de 1952, con el que concluía su periodo al frente de la institución, que el AGN debía tener una autonomía como la del Instituto Nacional de Bellas Artes o el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ya que al ser una dependencia de una secretaría política, como Gobernación, constituía un serio inconveniente para su desenvolvimiento, “porque por razón natural predominaría en esta dependencia los intereses políticos a los culturales e históricos, y el archivo quedaría siempre postergado a sus propósitos (Rubio Mañé,62).

Por su parte, el Consejo Académico Asesor del AGN, en una misiva enviada al Senado de la República el 22 de febrero del 2106, externaba su preocupación por la dependencia orgánica y funcional del AGN de la Secretaría de Gobernación, considerando que la siguiente etapa que se abriría, impulsada por la Reforma Constitucional de Transparencia, y de manera particular, por la futura ley general de archivos, los alcances de sus decisiones rebasarían, con creces, al Poder Ejecutivo Federal e impactarían a otros poderes, órganos autónomos constitucionales, entidades federativas y municipios. Ante este panorama, el Consejo Académico, se pronunciaba por la autonomía técnica y de gestión del AGN, como órgano descentralizado y no sectorizado del Ejecutivo Federal (comunicado del CAA, 2016).

Una tercera vía, es dotar al AGN la autonomía constitucional, como lo hizo con el INAI para ponerlo a la par, ya que ambas Instituciones, en sus respectivas atribuciones, estarán al frente del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional de Archivos respectivamente. Considero que la decisión debe tomarse con perspectiva de futuro, es decir, de largo aliento; porque los archivos seguirán estando presentes en la administración pública. sin importar qué grupo político esté al frente del ejecutivo y porque los sistemas que se están creando para la transparencia, la anticorrupción y los archivos, deben tener la infraestructura necesaria, los recursos humanos idóneos y la autonomía para apoyarse mutuamente, respetando el ámbito de acción y responsabilidad.

Desde el punto de vista del modelo de gestión, pudimos constatar que existen continuidades y avances. Las continuidades se remontan a los años sesentas, cuando se va adoptando el modelo del Records Management con su estructura tridimensional y se continúa adoptando aún en las vísperas de la aprobación de una ley general que impactará a todo el país. Dicho modelo, ha evolucionado de manera lenta, no obstante el estímulo de una serie de

paradigmas, que tratan de redimensionarlo. La disyuntiva entre atender o no a estos paradigmas, adaptándolos a la experiencia propia, es una constante en el medio archivístico mexicano.

Pero también, hay que decir, que frente a este desafío, se han ido introduciendo nuevos elementos impulsados por los cambios democráticos, las exigencias de la apertura de la información, el desarrollo de las tecnologías de la información, los reclamos por la conservación y el acceso a los documentos relacionados con las violaciones de los derechos humanos, la necesidad de la normalización y la certificación de la gestión documental, etc., que pueden contribuir al salto cualitativo que requiere la archivística mexicana.

En fin, el estudio realizado como corolario de este Máster, me ha permitido contrastar la evolución y la involución de los archivos mexicanos; una realidad que debemos superar para impulsar la práctica archivística, como un elemento vital para buena gobernanza.

## Bibliografía

Aguilera Murguía, Ramón. *Archivos un componente indispensable del Sistema de Rendición de Cuentas*. México: RRC – CIDE, 2014.

\_\_\_ “Un nuevo paradigma de archivos para las entidades federativas”. *Accesa Revista del IVAI*, 15/8 (2015): 29-31.

Alberch Fugueras, Ramon. *Archivos*. Barcelona: Editorial UOC, 2013.

\_\_\_ *Archivo y Cultura, manual de dinamización*. Barcelona: Editorial TREA, 2001.

*Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de acción 2013-2105, México: una nueva relación entre sociedad y gobierno*. México. 2013. Consulta 18 de mayo de 2016. <http://pa2015.mx>

Ampudia Mello, Enrique J. *Institucionalidad y gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública*. México: AGN,1988.

Arellano Gault David, y Lepore Walter, “Un premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión de la documentación”, *La Política de Transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, editado por Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón, Alejandra Ríos Cázares. México: CIDE, 2012.

*Boletín Interamericano de Archivos*. Vol. I(1974): 5-209.

Cadena Hinostroza, Cecilia. *Cambio político e instituciones: Las transformaciones de la administración pública, una perspectiva comparada entre los estados de Querétaro y México*, México: Colegio Mexiquense, 2003.

*Carta de principios internacionales para los datos abiertos*. 2015. Consulta 9 de marzo del 2016 <http://datosabiertos.org/consulta-carta-de-principios-internacionales-para-los-datos-abiertos/>

Casadesús de Mingo, Anahí. “Gestión de riesgos aplicada a la gestión de documentos: una metodología para garantizar una rendición de cuentas confiable”. Ponencia presentada en las I Jornadas Olga Gallego de Arquivos, Transparencia “versus” corrupción: los archivos e a democracia, Coruña, 2 - 3 de octubre, 2015.

Carreño Alvarado Gloria C., “Archivos y Archivística en México”. *Fuentes*, vol. 6/ 21(2012): 77-91.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 98**

Carrillo Castro, Alejandro. "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976". *Revista de Administración Pública*, 71 (1987): 71-85.

Caso Lombardo, Andrés. "Dictamen de la Comisión sobre los Sistemas de Procedimientos de la Administración Pública, 17 diciembre 1964". *Revista de Administración Pública, Antología Conmemorativa*. 111/I (2005): 183-218.

Cejudo López Ayllón, Sergio., Ríos, Alejandra. *La Política de Transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE, 2012.

*Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Correspondencia y Archivo. Informe preliminar de la asesoría del Gobierno de Canadá*. México: Secretaría de la Presidencia, 1976.

*Concepción y Planificación de Sistemas Nacionales de Información (NATIS)*. París: UNESCO, 1976.

Cordera, Rolando, "Notas sobre desarrollo, transparencia y democracias", *10 años de Transparencia en México*. coord. Jacqueline Peschard. México: IFAI, 2013.

Covarrubias, Alex. "Alcances e Importancia de los Manuales de Administración Documental". Ponencia presentada en la VI Reunión Nacional de Archivos Administrativos e Históricos Estatales y Municipales, Tlaxcala, 3-5 noviembre, 1982.

Cruz Mundet, José R. "Principios, términos y conceptos fundamentales". *Administración de Documentos y Archivos, textos fundamentales*, dir. José Ramón Cruz Mundet, Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros – Ministerio de Cultura, 2011. <http://www.archiveros.net/LIBRO.ARCHIVOS.IBEROAMERICANOS.pdf> (Consultado 21 8 de marzo 2016).

Cuvelier, J. "La préparation des Archivistes", en *Commission permanente des Congrès Internationaux des Archivistes et des Bibliothécaires, Congrès de Bruxelles*, actas, publiés par J. Cuvelier et L. Stainer. Bruxelles : 1912.

Declaración de principios: Cumbre mundial sobre la Sociedad de la información. 12 de mayo de 2004. Consulta 11 de marzo 2016. <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dopes.html/>

Declaración gobierno abierto. 2015. Consulta 9 de mayo de 2016. <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaración-de-gobierno-abierto/>

“Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”. *Diario Oficial de la Federación* 7 de febrero del 2014.

De la Fuente, José Ramón. “Democracia y Transparencia”. *10 años de Transparencia en México*, coord. Jacqueline Peschard, México: IFAI, 2013.

Derrida, J. *El Mal de Archivos. Una impresión freudiana*. Madrid: Trota, 1996.

Dewey Melvin, *Dewey Decimal Classification and Relative Index*, III Vol. New York: Forest Press INC, 1971.

*Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007*. México: IFAI, 2007.

*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que Reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 28 febrero del 2007.

D'Orlénas, Jacques. *Modernización y Automatización del Archivo General de la Nación* (Programa para la Gestión de Documentos y Archivos y desarrollo de las infraestructuras de archivos correspondientes , RAMP). París: UNESCO, 1986.

Duchain, Michel. *Los obstáculos que se oponen al acceso, utilización y transferencia de la información conservada en los archivos: Estudios del Programa de Gestión de documentos y archivos, RAMP*, París: UNESCO, 1983.

Flores Padilla, Georgina. “Perspectivas de los Archivos del Gobierno Mexicano”. *Razón y Palabras*. 10/44(2005). <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n44/gflores.html> (Consultado 18 de abril de 2016).

Franco Vivanco, Edgar., Pardinás, Juan E. “El acceso a la información pública en México: antecedentes, conquista y retos”. *10 años de Transparencia en México*, coord. Jacqueline Peschard. México: IFAI, 2013.

*Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*. Comp. Alejandro Carrillo Castro. T.II. Vol. 2 anexos. México: INAP, 2011.

González Rodríguez, Leonardo. “El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivos. El proceso de modernización de los archivos federales”. Ponencia presentada en la VIII Reunión del Sistema Nacional de Archivos, Metepec, Estado de México, 26-29 de noviembre, 1984.

Guerrero del Castillo, Eduardo. "La importancia del archivos como un sistema de información para la toma de decisiones en la Administración Pública". Ponencia presentada en la IX Reunión del Sistema Nacional de Archivos, Puebla, 28-29 noviembre, 1985.

*Guía para la administración de documentos electrónicos desde la perspectiva archivística*, traducido del inglés por Ramón Aguilera Murguía. México: Archivo General de la Nación, 1999.

*Hacia una Política de Rendición de cuentas en México*, Coord. Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales. México: Auditoría Superior de la Federación, CIDE, Red de Rendición de Cuentas, 2011.

*Informe preliminar de la asesoría del Gobierno de Canadá*, México: Secretaría de la Presidencia, 1976.

*Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración 1967*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, ed. Facsimilar, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

Islas Pérez, María E. *La archivística en México*, Puebla: RENAIES – Archivos Histórico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.

Jardim, José María, *Políticas y Sistema de Archivos*, México: Secretaria General Iberoamericana, Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos, 2010.

Lagunes, Alejandra. "Prólogo", *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*, Coord. Issa Luna Pla, José Antonio Bojórquez Pereznieto. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ITAIP, 2016.

*Las Unidades de correspondencia y Archivos en el Sector Público Federal, guía para su organización y funcionamiento*, México: Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

*Libro Blanco, recuento del acompañamiento para el diseño de un sistema de rendición de cuentas*, Gobierno de Guanajuato. México: CIDE, 2014.

Lodolini, Elio. *Archivística, principios y problemas*. Madrid: ANABAD, 1993.

López Ayllón, Sergio. "El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera". *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, coord. Jacqueline Peschard. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario Universitario de Transparencia, 2016.

\_\_\_\_\_, Merino, Mauricio. Morales, Lourdes. *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. México: Auditoría Superior de la Federación – CIDE, 2011.

*Los Archivos de América Latina, Informe experto de la Fundación Histórica Tavera*, Madrid: Fundación Histórica Tavera - Banco Mundial, 2000.

*Los Obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transformación de la conformación conservada en los archivos: Un estudio RAMP*. París: UNESCO, 1983.

*Los Sistemas Red de Archivos del Gobierno Federal, Manual de Políticas y Normas de los Sistemas Red de Archivos*, (Normas para la administración de Documentos, 1). México: AGN, 1986.

Mauri Martí, Alfred, Perpinyà Morera, Remei. *Estudiar Archivística, dónde y por qué*. Gijón: Ediciones TREA, 2008.

“Memoria que el Secretario de Estado y del despacho de relaciones Exteriores e Interiores presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los negocios de la Secretaría de su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823”. *Obras de D. Lucas Alamán, documentos Diversos (inéditos y muy raros)*, T. I, compilador Rafael Aguayo Spencer. México: Editorial Jus, 1945.

Merino, Mauricio. “El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracias”. *10 años de Transparencia en México*, coord. Jacqueline Peschard. México: IFAI, 2013.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, (Gobierno y políticas públicas). México: CIDE, 2013.

\_\_\_\_\_, Veloz Márquez, Liliana., Hernández Colorado, Jaime. “Por un sistema de Rendición de Cuentas”. *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, coord. Jacqueline Peschard. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario Universitario de Transparencia, 2016.

Métrica de la Transparencia, 2007 y 2010, CIDE – COMAIP. Consulta 27 enero 2016. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>.

Moreno Toscano, Alejandra, “Discurso inaugural presentado en la V Reunión Nacional de Archivos”. *Boletín de Información Interna del SNA*, 26 (1981)4-6.

Ortega San Vicente, Alejandro. *Evolución del Derecho a la Información en el Orden Jurídico Mexicano 1977-2007*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008.

Ortiz Monasterio, Leonor. “El Sistema Nacional de Archivos, Retrospectiva y Prospectiva”. Ponencia presentada en la VII Reunión Nacional de Archivos Administrativos e Históricos, Estatales y Municipales, Tlaxcala, 3-5 noviembre 1982.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 102**

Ozslak, Oscar. "Gobierno, el rumbo de los conceptos". *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*, Coord. Issa Luna Pla., José Antonio Bojórquez Pereznieto. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ITAIP, 2016.

Peschard, Jacqueline. "La expansión de un derecho fundamental: el Sistema Nacional de Transparencia". *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, coord. Jacqueline Peschard. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario Universitario de Transparencia, 2016.

\_\_\_\_. "Del Gobierno Abierto a la Transparencia Proactiva: la experiencia del IFAI en 2011". *La Promesa del Gobierno Abierto*. coord. Andrés Hofmann., Álvaro Ramírez Alujas., José Antonio Bojórquez Pereznieto. México, Chile: ITAIP – INFODF, 2012.

Portal de Transparencia del Gobierno Federal. Consultado el 3 de agosto del 2016. [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=06738](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06738)

*Principios Archivísticos II*, (serie técnica). México: CONALEP, 1983.

"Programa de Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)", *Diario Oficial de la Federación* 30 de agosto del 2013.

Presidencia de la República, Hoy lanza México la Carta Internacional de los Datos Abiertos. 2015. Consulta 11 de marzo 2016. <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/hoy-mexico-lanza-la-carta-internacional-de-datos-abiertos>

*Proyecto de iniciativa de Ley Federal de Administración de Documentos Oficiales*. México: COTECUCA, 1970.

*Programa Especial de Rendición de Cuentas del Gobierno Federal (2014-2018)*. México: Red de Rendición de cuentas, CIDE, 2014.

*Programa Institucional del AGN México*: AGN, 2014.

"Proyecto: Mecanismos de Organización y Coordinación Interna del Sistema Nacional de Archivos". Presentado en la XVI Reunión del Sistema Nacional de Archivos, México, 28-29 enero, 1993.

*Proyecto para la Creación de un organismo de Administración de Archivos de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal*. Comisión de Administración Pública, COTECUCA, 1970,

*Proyecto para dotar a la Administración Pública de un Organismo Central normativo y Coordinador del Sistema de correspondencia y archivos del Sector Público Federal*, México, Dirección de Estudios Administrativos, 1972.

Quintana Pali, Guadalupe., Vélez Storey Jaime., Valenzuela Gómez-Gallardo, Eduardo. *Los archivos administrativos en México* (Serie: Principios básicos de administración de documentos, número1). México: AGN, 1986.

Ramírez Aceves, Merizanda., Sánchez Espinoza, Ariel., Birrichaga Gardida, Diana., Beltrán Cabrera, Luz del Carmen. "El devenir Histórico de la Cultura Archivística en México". *Información Cultura y Sociedad*. 24(2011)36-68.

Ramírez Deleón, José Antonio. *Metodología para la Organización de Sistemas Institucionales de Archivos, archivos de trámite, concentración e históricos*, (Cuadernos de la serie Gestión de documentos y Administración de Archivos, cuadernos metodológicos, número 1). México: IFAI-AGN, 2011.

*Rendición de cuentas, una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, ed. Lourdes Morales Canales (Coyuntura y ensayo) México: CIDE, 2014.

*Reunión Regional de Expertos para el Desarrollo de los Archivos Nacionales en América Latina: Informe Final*, 29 de marzo - 2 de abril 1976, Bogotá, Colombia, París: UNESCO, 1976.

Rodríguez Ochoa, Patricia. "El Sistema Nacional de Archivos: los Sistemas Estatales y el Comité Técnico Consultivo de Archivos Estatales y Municipales". Ponencia presentada en la VIII Reunión del Sistema Nacional de Archivos, Metepec, Estado de México, 26-29 noviembre, 1984.

Saldaña, Juan José. *Historia Social de las Ciencias en América*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

Salas Suárez, Joel. "Breve historia del gobierno abierto en México". *Gobierno Abierto, el valor social de la información pública*, Coord. Issa Luna Pla., José Antonio Bojórquez Pereznieto. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ITAIP, 2016.

Sancliment Casadejús, X, *Material de apoyo del curso Gobierno Abierto, Transparencia y Acceso a la Información*, Barcelona: 2015.

Sánchez González, José J. *Administración Pública y Reforma del Estado Mexicano*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

\_\_\_\_\_ "El Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII/1(2009) 67-105.

**La Gestión de documentos y los nuevos valores democráticos: la evolución y la involución de los archivos públicos mexicanos / 104**

*Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005*. México: IFAI, 2005.

Schellenberg, Theodor R. *Principios Archivísticos de Ordenación* (Información de Archivos, 6) México: AGN, 1979.

Sugawara Hikichi, Masae. "Los sistemas Estatales de Archivos: Programa para los Archivos Municipales". Ponencia presentada en la VIII Reunión del Sistema Nacional de Archivos, Metepec, Estado de México, 26-29 noviembre, 1984.

Torres Méndez, Laura Cristina., Nogues Monroy, Luz María. "Utopía y realidad de los modelos de gestión en el contexto de los archivos mexicanos". Ponencia presentada en las XV Jornadas Archivísticas de la RENAIES, Pachuca,

Valadez Montes, Marco Antonio. "Políticas de Formación Profesional dentro del Sistema Nacional de Archivos". *Boletín Del Sistema Nacional de Archivos*, 9 (1985) 25-44.

Velázquez Ríos, Korina. *Gobierno Electrónico en México. Camino hacia la Sociedad del Conocimiento*. México: Cámara de Diputados, 2009.

Villaneda, Alicia. *Historia del Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Correspondencia y Archivo (COTECUCA)*, (Cuadernos del Archivista), México: AGN, 2004.

Villoria Mendieta, M. "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". *La Promesa del Gobierno Abierto*, coord. Andrés Hofmann., Álvaro Ramírez Alujas., José Antonio Bojórquez Pereznieto. México, Chile: ITAIP – INFODF, 2012.

Wagner, A, "El acceso a los archivos: de las restricciones a la liberación", *La Administración Moderna de Archivos y gestión de Documentos. El Prontuario RAMP*, recopilador Peter Walne, París: UNESCO, 1985.