

Capítulo I.

La organización estructural de los archivos como sistema: antecedentes y enfoque

Sumario:

1. Introducción.
2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico.
3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal.
 - 3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978).
 - 3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988).
 - 3.3. Un periodo de transición (1989-1994).
 - 3.4. Cultura de transparencia y archivos: una transición fundamental.
 - 3.5. Etapa actual del desarrollo archivístico: los archivos en el contexto de la transparencia (2002-2016).

1. Introducción

El desarrollo archivístico contemporáneo en México¹, cuyo origen se ha ubicado convencionalmente a finales de la década de los sesenta del siglo xx, se ha atribuido a la propia evolución de la ciencia archivística y la apertura de sus horizontes a partir de la consolidación de la administración de documentos como su modelo teórico y metodológico; asimismo, a la inserción —con sus altibajos correspondientes— del desarrollo archivístico en el marco de los diversos programas y acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal impulsados en nuestro país.

La estrecha interacción de estos aspectos ha ejercido una influencia decisiva en la determinación del enfoque que debe darse al funcionamiento de los archivos, tanto desde un punto de vista técnico como para su organización sistémica en el interior de las instituciones gubernamentales.

En este capítulo se hará una breve referencia a estas interacciones particulares —determinantes del desarrollo archivístico en México— y a la organización y funcionamiento de los archivos como sistema integral.

¹ Para una descripción detallada de la historia reciente de los archivos públicos mexicanos, se recomiendan las siguientes lecturas: 1. Quintana Pali, G., *et al.* (1983). *Los archivos administrativos en México*. México: AGN. 2. Presidencia de la República (1969). Lineamientos generales que deben observar las dependencias de la Administración Pública Centralizada para la organización de las áreas de correspondencia y archivos del Sector Público Federal. México. 3. Archivo General de la Nación (1983). Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *Boletín del SNA*, N.º 1. México: Autor. 4. Ampudia Mello, J. E. (1988). *Institucionalidad y Gobierno, un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: INAP-AGN. 5. Archivo General de la Nación (1990). Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994. México. Y 6. Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos (1996). *Archivos administrativos iberoamericanos. Modelo y perspectivas de una tradición archivística*, [especialmente, el capítulo "México" (pp. 117-212)]. Archivo General de la Nación de Colombia y Ministerio de Educación y Cultura de España.

2. Administración de documentos: teoría y método del desarrollo archivístico

La evolución teórica y metodológica reciente de la archivística obedece, entre otros, a un fenómeno singular: la masiva producción de documentos en las organizaciones. En efecto, este fenómeno —característico de las administraciones públicas mundiales desde mediados del siglo xx— puso en entredicho los métodos y sistemas de trabajo disponibles en ese entonces para la organización y conservación de archivos.

Los archivos y las propias administraciones públicas cayeron en una crisis funcional frente a la explosión de documentos, dado que, del lado de los archivos, resultaba cada vez más complicado establecer un eficaz control técnico e intelectual de la información producida masivamente, y del lado de la administración también era difícil disponer de recursos, espacios y mobiliario suficiente y adecuado para su control material.

La explosión de documentos es un fenómeno que, a pesar de haber surgido hace varias décadas, prevalece en nuestros tiempos, lo que afecta consecuentemente el funcionamiento de los archivos en diversos órdenes. Este fenómeno se origina y se caracteriza por lo siguiente:

- a) El incremento de las relaciones (documentadas) entre sociedad y Gobierno;
- b) Inercias y vicios en *usos* y *costumbres* de funcionarios y empleados públicos en la producción de documentos (fotocopiado excesivo, marcado de copias irrelevantes, ineficiencia administrativa);
- c) Burocratización de los asuntos públicos;
- d) Mal uso y abuso en el manejo de nuevas tecnologías (fax, correo electrónico, digitalización);
- e) *Patrimonialismo* de funcionarios y empleados en el manejo de la información.

En el cuadro 1 se describen gráficamente los severos problemas que la producción masiva de documentos ha provocado en las organizaciones ².

Cuadro 1. Impacto de la explosión de documentos en los archivos



La producción explosiva de documentos, combinada con el interés de la archivística clásica de conservarlos exhaustivamente, obligó —no sin intensos debates entre los especialistas— a

² Para un análisis sobre la explosión de documentos y la evolución de la archivística en administración de documentos, se sugiere consultar los siguientes textos: 1. Archivo General de la Nación (1984). sección "...Concentrarse". En *Cambio Archivístico*, núms. 1 al 4. México: Autor. 2. Ramírez Deleón, J. A. (2007a). *Manual de autoformación en administración de documentos y gestión de archivos*, [especialmente, el módulo 1]. México, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFODF). Este manual de autoformación está disponible en <http://transparencia.uacm.edu.mx/oip/Portals/0/AulaVirtual/ManualArchivo.pdf>, y en el Aula Virtual de Capacitación del INFODF como curso de capacitación a distancia.

reorientar desde una perspectiva crítica el papel de los archivos en el seno de las administraciones públicas, para concebirlos no únicamente como repositorios de testimonios históricos, sino también como un recurso esencial para el desempeño de la gestión pública. En oposición a la conservación exhaustiva e incontrolada de documentos, se trataba —en síntesis— de privilegiar la conservación selectiva de la información.

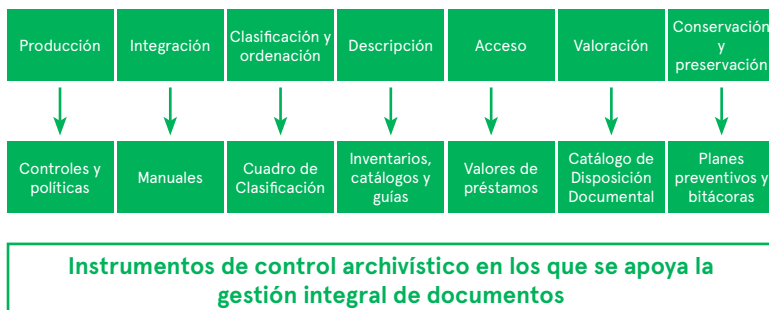
Romper con el círculo vicioso —provocado por el fenómeno de la explosión de documentos— y combatir la extrema pasividad de los viejos archivistas conservadores exigió a tratadistas como Theodore R. Schellenberg (considerado el padre de la archivística moderna) la construcción de un nuevo marco conceptual para esta disciplina, denominado *administración de documentos*.

La administración de documentos, como teoría y metodología para la gestión de documentos y la administración de archivos, amplió la comprensión de los servicios archivísticos e incorporó nuevos conceptos, instrumentos y procesos para el tratamiento de la información documental, especialmente en materia de valoración; además, definió el ciclo vital de los documentos como su concepto central.

En los tiempos que corren, caracterizados por cambios muy dinámicos en la producción y manejo de la información, así como por grandes y significativos avances tecnológicos, la visión *arqueologizada* (Jardim, 2000, 6) de los archivos ha venido sufriendo transformaciones sustanciales que ponen en perspectiva la incorporación de la administración de documentos como un mejor modelo para la organización de archivos, más acorde con estas nuevas realidades.

Así, la administración de documentos no se ocupa únicamente de la tradicional tarea de archivar los documentos que ingresan a los depósitos, sino que además incide en la administración total de los archivos desde que se producen hasta que, eventualmente, se seleccionan como información histórica, esto es, a lo largo de su ciclo vital.

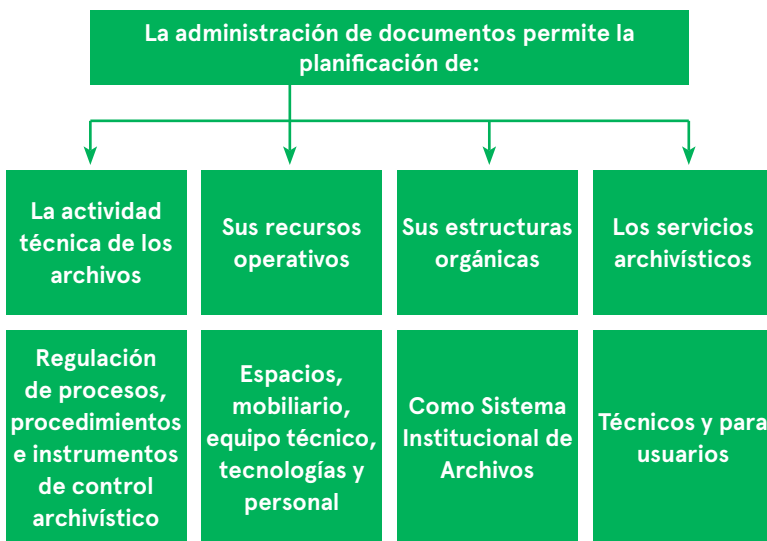
Cuadro 2. Gestión integral de los procesos documentales



Los archivos, de acuerdo con la administración de documentos, ya no se conciben únicamente como lugares físicos, como repositorios de papeles viejos, como *archivos muertos*, según la peyorativa imagen que aún se tiene de ellos. Por el contrario, ahora se aprecia su utilidad como recurso clave para el desempeño de la gestión pública, como testimonio y memoria de las organizaciones y como elemento esencial para el ejercicio de una cultura de transparencia y rendición de cuentas (López Ayllón, 2008, p. 20).

Cabe destacar, sin embargo, que la administración de documentos no es una disciplina distinta de la archivística; representa solamente una evolución conceptual de ésta, que permite ampliar su cobertura técnica y operativa con la incorporación de nuevos conceptos, métodos y sistemas de trabajo. El Cuadro 3 enfatiza gráficamente la importancia de la administración de documentos para la organización y gestión técnica y estructural de los archivos.

Cuadro 3. Administración de documentos: modelo teórico y metodológico para la gestión de archivos



La administración de documentos constituye, en resumen, un nuevo modelo para la organización de archivos, razón por la cual se ha definido de la siguiente forma:

“Metodología integral para planear, dirigir y controlar la producción, organización, circulación y uso de los documentos, a lo largo de su ciclo institucional de vida, atendiendo a una mayor economía y racionalización en el manejo de los recursos operativos y las estructuras archivísticas” (Ramírez, 2007a, p. 27).

En síntesis, a partir de la administración de documentos se ha planteado el funcionamiento de los archivos con un nuevo enfoque: operar como sistemas integrados, es decir, como un modelo organizativo unificado cuyos componentes comparten fines comunes, en oposición a su funcionamiento aislado e informal. (En el capítulo segundo del presente cuaderno se abordará con mayor detalle este tema).

3. Inserción del desarrollo archivístico en las acciones de reforma y modernización de la Administración Pública Federal

El segundo aspecto que ha influido decisivamente en la evolución del desarrollo archivístico reciente y la determinación de la organización sistémica de los archivos se relaciona con su inserción dentro de los esfuerzos de reforma y modernización de la Administración Pública Federal.

En este contexto pueden distinguirse algunas etapas cuyo impacto en el universo de los archivos ha sido en extremo significativo. Estas etapas transcurren desde 1965, con la puesta en marcha del que puede ser considerado el primer programa integral de reforma administrativa, pasan por las modificaciones hechas al artículo 6º párrafo segundo, inciso v) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que las instituciones públicas deben contar con archivos administrativos actualizados (*DOF*, 20 de julio de 2007), por la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002 y hasta llegar a la emisión de la Ley General de Transparencia, emitida en 2015, y las nuevas disposiciones emitidas para los archivos en el marco del Sistema Nacional de Transparencia en 2016.

En ese contexto, la organización y funcionamiento estructural de los archivos gubernamentales ha sido una preocupación constante para el mejoramiento del desarrollo archivístico en México.

3.1. Los archivos en la reforma administrativa (1965-1978)

En el primer programa de reforma administrativa, liderado por la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República hacia 1965, se enfatizaba la necesidad de incluir en

él los archivos mediante un esquema organizativo acorde con la propia modernización de otras instancias reguladoras del proceso administrativo, tales como las áreas de planeación, programación, organización, control y evaluación de la Administración Pública Federal (Carrillo, 1980). Uno de los resultados notables de este proceso de reforma para los archivos fue la constitución, en 1969, del todavía vigente Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archivo del Sector Público Federal, Cotecuta (hoy en día Cotecaef), concebido como una instancia colegiada adscrita a la Comisión de Administración Pública de la Presidencia, pero funcionalmente, al Archivo General de la Nación para la mejor coordinación y vinculación de los archivos federales.

Si bien la creación del Cotecuta representó un logro importante para la época, no alcanzó la magnitud de un cambio organizacional de fondo para los archivos, a diferencia de otras áreas, como las de planeación, organización y métodos, y los órganos de control, que alcanzaron un mejor posicionamiento estructural dentro de las instituciones gubernamentales³.

En el plano normativo, en la misma época se emitieron los “Lineamientos generales que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada para el funcionamiento de sus áreas de Correspondencia y Archivo”, instrumento por medio del cual, con una óptica aplicable a toda la administración pública, se emitían algunas disposiciones generales para la gestión de archivos. Por desgracia, dichos Lineamientos cayeron rápidamente en desuso al no haber un fuerte órgano regulador que vigilara su cumplimiento.

³ A diferencia de las oficinas encargadas de las funciones de planeación, organización y control de los procesos administrativos, que pasaron de niveles jerárquicos departamentales a direcciones generales, los archivos centrales de las dependencias públicas alcanzaron apenas un nivel de jefaturas de departamento, adscritas a áreas administrativas y consideradas como entidades prestatarias de servicios generales equivalentes a los de intendencia o mantenimiento de oficinas, más que como prestatarias de servicios de información, todo lo cual impactó negativamente su funcionamiento y operación.

Entrados los años setenta, en plena consolidación de la reforma administrativa, se impulsó la creación del Sistema Nacional de Archivos (SNA), encabezado por el Archivo General de la Nación (AGN), institución que a su vez pasaba por un intenso proceso de fortalecimiento en su organización interna y a la que posteriormente se le concederían mejores atribuciones jurídicas para constituirse como entidad de consulta del Ejecutivo Federal en este campo (DOF, 24 abril de 1980).

La propuesta de creación del SNA —cuya iniciativa surge durante la primera reunión nacional de archivos administrativos e históricos, federales, estatales y municipales, celebrada en la ciudad de Puebla en 1977— constituye un parteaguas en la historia reciente del desarrollo archivístico en México, en virtud de que, por vez primera, logran coincidir tres elementos centrales: en primer término, la vinculación de los tres niveles de gobierno en una reunión destinada a establecer mecanismos de coordinación entre los archivos del país; en segundo término, la vinculación técnica y académica de los responsables y titulares de las áreas de archivo de toda la nación, y en tercer lugar, la voluntad política de llevar adelante una acción programática en forma coordinada para el mejoramiento de los archivos públicos.

La creación del SNA quedó formalizada con la emisión, en 1978, del documento técnico en el que se estableció su estructura, composición y funcionamiento (AGN, 1978). Más allá de la pertinencia del planteamiento en que originalmente se sustentó la creación del Sistema Nacional de Archivos, destaca el hecho de que por vez primera se tomaron en cuenta los siguientes aspectos metodológicos:

- + **Primero.** Que los archivos, especialmente gubernamentales, deberían funcionar de conformidad con un enfoque sistémico, esto es, como partes interactuantes para el cumplimiento de fines comunes.
- + **Segundo.** Que era necesario respaldar la creación del Sistema Nacional de Archivos mediante un diseño conceptual coherente, sustentado metodológicamente en la teoría de sistemas.

- + **Tercero.** La determinación del esquema organizativo del sistema, sus mecanismos de coordinación y operación y su funcionamiento integral, bajo la divisa de una centralización normativa y una descentralización operativa de los archivos.
- + **Cuarto.** La necesidad de formalizar la creación del sistema por medio de un documento técnico y de cara a su pronta formalización jurídica.

La evolución del SNA desde entonces ha sido sumamente desigual, con avances y retrocesos significativos, pero en esencia su conformación revela la necesidad de configurar un continente organizativo para los archivos que propicie su comunicación y vinculación permanente, lo cual, por la vigencia que tienen, demanda acciones programáticas claras para el fortalecimiento e institucionalización del SNA.

3.2. Los sistemas red de archivos en el marco de los programas de modernización de la Administración Pública Federal (1982-1988)

Creado el SNA y dadas las nuevas facultades del Archivo General de la Nación como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en la materia, durante 1983 esta entidad diseñó y emitió el primer Programa de Modernización Archivística del gobierno Federal, impulsado por la Secretaría de Gobernación y la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y los esfuerzos considerados dentro de este para la modernización de la Administración Pública Federal.

Entre las principales estrategias del mencionado programa se encontraba, precisamente, la creación de los Sistemas Red de Archivos dentro de las dependencias del Ejecutivo. Este planteamiento constituye un diseño institucional basado en

las orientaciones metodológicas del ciclo vital de los documentos, como modelo organizativo para la operación estandarizada e integral de los archivos de la Administración Pública Federal (AGN, 1986).

La propuesta de integrar Sistemas Red de Archivos, vigente aún, en virtud de su concordancia con el ciclo vital de los documentos, representó un giro sustancial en el funcionamiento de los archivos, dado que tuvo como propósito estructurar, en cada dependencia o entidad del sector público, los archivos de trámite, de concentración e históricos, definiendo sus políticas de operación, así como su organización y funcionamiento integral.

En los manuales formulados para guiar el funcionamiento del Sistemas Red de Archivos se estableció, consecuentemente, la descripción de un conjunto de procesos y procedimientos que permiten el ejercicio del ciclo vital de los documentos en el ámbito institucional.

El modelo del Sistema Red de Archivos se estableció a partir de dos tipos de estructuras: una normativa, asignada a una figura que por entonces se denominó Unidad Central de Administración de Documentos —función que hoy en día desempeñan las áreas coordinadoras de archivos—, la cual se apoyaba para su funcionamiento en un Comité Técnico Interno de Administración de Documentos, como entidad consultiva y de coordinación interarchivística, y una estructura operativa dada por las unidades de archivos de trámite, de concentración e históricos.

El enfoque del Sistema Red de Archivos destaca varias ideas que conviene puntualizar, pues aún tiene una vigencia notable; entre ellas, las siguientes:

- + La idea de que todos los archivos de una institución cuenten con una organización estructural formal;
- + La necesidad de que el funcionamiento de los archivos se estandarice para posibilitar su homogeneidad operativa;

- + Que los archivos cuenten con políticas y procedimientos estables que permitan su vinculación a lo largo del ciclo vital de los documentos;
- + Que cuenten con métodos e instrumentos de trabajo técnicos homogéneos en materia de clasificación, descripción y valoración, y que estos sean formales y actualizados.

En la lógica del Sistema Red de Archivos, aunque un archivo funcione bien no debe estar desconectado del resto de los archivos de la institución; todos ellos deben compartir en forma estandarizada sistemas, métodos e instrumentos formales para la gestión de documentos.

A diferencia del modelo descrito para la integración del Sistema Nacional de Archivos —ideado para establecer mecanismos de coordinación, comunicación y vinculación entre todos los archivos del país, especialmente gubernamentales—, el Sistema Red de Archivos se plantea como un modelo para el ejercicio cotidiano del ciclo vital de los documentos en el interior de cada institución. Esto le otorga un carácter instrumental que posibilita la correcta gestión de documentos y la administración ordenada de archivos.

La ausencia de una legislación apropiada para la época, que señalara la obligatoriedad jurídica de estructurar los sistemas red de archivos en las instituciones gubernamentales, así como los seculares problemas de recursos que se padecen en el universo de los archivos, impidieron instrumentalizar —por así decirlo— la creación y formalización de estos sistemas en las dependencias y entidades del gobierno federal, si bien hubo notables experiencias en algunas de ellas en este aspecto.⁴

⁴ Tales fueron los casos de las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Salud y el extinto Departamento del Distrito Federal, que integraron su Sistema Red de Archivos y formalizaron su existencia con la emisión de acuerdos de constitución, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. En buena parte de los organismos públicos se integraron los llamados Comités Técnicos Internos de Administración de Documentos, sin formalizarse jurídicamente.

Hoy en día, sin embargo, el marco jurídico regulatorio emitido, fundamentalmente, por el INAI y el AGN, particularmente la Ley Federal de Archivos, recoge, en esencia, el espíritu que animó al Sistema Red de Archivos, con la diferencia de que en la actualidad se dispone de un mejor marco jurídico para su desarrollo, así como la de encuadrar la normatividad archivística como parte de una serie de políticas públicas emitidas para favorecer una cultura democrática de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

3.3. Un periodo de transición (1989-1994)

Los esfuerzos de modernización archivística pasaron posteriormente por la integración del Programa Nacional de Información y Archivos Públicos 1990-1994, emitido en el marco del primer bicentenario del Archivo General de la Nación.

Entre las principales líneas estratégicas del programa —derivado de un proceso consultivo que se llevó a cabo en 1989 a escala nacional⁵ para fortalecer el Sistema Nacional de Archivos—, se destacaba la modernización técnica y tecnológica de los archivos del país, particularmente a través de modernizar su organización estructural (Secretaría de Gobernación-AGN, 1990).

A partir de 1990, en consecuencia, las acciones del SNA se vincularon en torno al programa, que arrojó resultados significativos en diversos campos, como el fortalecimiento de la integración tanto de los sistemas de archivos en el ámbito federal como de los sistemas estatales de archivos en las entidades federativas.

⁵ El proceso de consulta consistió en la celebración de ocho seminarios regionales y uno nacional, llevados a cabo entre abril y septiembre de 1989.

En materia organizacional, el programa ratificó los postulados del Sistema Red de Archivos, por lo cual se incrementaron las acciones de capacitación para introducir esta figura en los gobiernos locales; sin embargo, la propia dinámica de las administraciones públicas, la escasez de recursos, los programas de reestructuración del aparato gubernamental y la permanente producción explosiva de documentos en las organizaciones, ejercieron en esa época una influencia negativa en la integración y funcionamiento tanto del Sistema Nacional de Archivos como de los Sistemas Red de Archivos.

Esto impidió la generación de un marco jurídico que les diera formalidad y calidad obligatoria.

3.4. Cultura de transparencia y archivos: una transición fundamental

No fue sino hasta muchos años después de concluida la etapa previa, y luego de un accidentado periodo que se distingue por el agotamiento del Sistema Nacional de Archivos y del propio Archivo General de la Nación —además del desgaste de sus estrategias operativas y la escasa emisión de nuevas normas y regulaciones para la administración de documentos—, que el desarrollo archivístico se vinculó nuevamente a la Administración Pública y, en particular, a los esfuerzos de la sociedad civil por introducir una cultura democrática de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas del aparato gubernamental.

Con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), se imprimió una nueva dinámica en torno al tema de los archivos y el papel que deberían desempeñar en esta nueva etapa.

La información pública gubernamental, a la que los ciudadanos pueden acceder en concordancia con este nuevo marco jurídico, se encuentra —en su mayor parte— en los archivos.

No obstante, la magnitud de los problemas que estos padecen dificulta su cabal utilización, por lo que su organización técnica, siguiendo los parámetros de la administración de documentos como su fundamento teórico y metodológico, resulta una tarea que exige mejores condiciones estructurales para los archivos.

Para responder a estos retos y retomando el espíritu de las experiencias previas, el IFAI, ahora INAI, en coordinación con el Archivo General de la Nación, emitieron los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (DOF, 20 de febrero de 2004). En los lineamientos sexto, octavo, décimo, undécimo y duodécimo, se establece la organización y funcionamiento básico de los archivos, con lo cual se perfila la integración tanto de sus componentes normativos —en la figura de las unidades coordinadoras de archivos— como de sus componentes operativos relacionados con las unidades de correspondencia y los archivos de trámite, de concentración e históricos.

La Guía para el cumplimiento de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, preparada por el Archivo General de la Nación, establece lo siguiente como una de las metas de estos: “1. Integrar un Sistema Institucional de Archivos para mejorar la infraestructura y reorganizar administrativamente a las áreas de archivos” (Secretaría de Gobernación-AGN, s.f., p. 7).

Precisamente, a partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de los Lineamientos Generales, el tema de los archivos rebasó, por primera vez, el ámbito de la discusión técnica y se situó también en el marco de disposiciones jurídicas, con lo cual cobró una dimensión distinta a la de las etapas previas.

La inserción del tema de los archivos en este escenario permite pensar en la posibilidad de integrarlos como sistema institucional. Así se propicia su organización técnica, funcional y —sobre

todo— estructural para el correcto ejercicio de la gestión de documentos y la administración de los archivos gubernamentales.

Las modificaciones hechas en julio de 2007 al artículo 6º constitucional enmarcan esta nueva dimensión de la importancia de los archivos en el contexto de las acciones de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo en cuenta lo que bien señala Mauricio Merino:

La información pública es un producto, mientras que el derecho de acceso a ella es una forma de distribuirla a la sociedad. De modo que una vez creado el contexto de exigencia, lo que sigue es producir la información conforme a la letra constitucional [...] Llegados a este punto, creo que ya es claro que el mayor desafío no residirá solamente en responder a un conjunto de normas nuevas en materia de acceso a la información, sino en construir las *condiciones organizacionales* para poder hacerlo (Merino, 2008. p. 142).

En el punto y capítulos siguientes del presente cuaderno se ofrece una argumentación metodológica para los archivos, orientada hacia esa perspectiva.

3.5. Etapa actual del desarrollo archivístico: los archivos en el contexto de la transparencia (2002–2016)

A partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia, se han dado pasos fundamentales en esta nueva concepción de los archivos como el sistema de información por excelencia de las administraciones públicas. Seis son los aspectos que, señaladamente, interesa destacar en este sentido:

1. La emisión de los Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal (2015).

2. La emisión de la Ley Federal de Archivos en el año 2012 y su Reglamento en el año 2014.
3. La emisión del Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.
4. La emisión de la Ley General de Transparencia en mayo de 2015 y la nueva Ley Federal de Transparencia de 2016 que sustituye a la emitida en junio de 2002.
5. La emisión del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su Anexo Único (4 de mayo de 2016), y
6. La emisión del Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos (4 de mayo de 2016).

Seguidamente hacemos una breve mención de los aspectos esenciales que este marco regulatorio ha implicado sobre el desarrollo archivístico.

1. Lineamientos.

El derecho a la información está fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana, es considerado como una de las bases de la libertad de expresión que favorece el derecho a participar en la toma de decisiones ya que genera un impacto positivo en la administración pública porque permite que los ciudadanos conozcan las actividades gubernamentales, lo que obliga a los servidores públicos a actuar con mayor responsabilidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la información, por lo que a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 se marcó el inicio de una nueva época en México, ya que se reconoció que la información en posesión de los órganos del Estado es pública y se regula su acceso mediante procedimientos gratuitos, sencillos y expeditos, promueve un Estado democrático y fomenta la rendición de cuentas estableciendo la publicidad de la información en un mecanismo de supervisión ciudadana que entre otras cosas contribuye a combatir la corrupción.

En ese sentido, y en un esfuerzo conjunto por parte del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Archivo General de la Nación (AGN), se dio un primer paso para poner a los archivos en sintonía con la nueva cultura democrática de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en febrero de 2004, fecha en la que se emitieron los primeros Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo fue, precisamente, establecer criterios de organización y conservación de la información contenida en los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de conservarlos íntegros y disponibles para permitir y facilitar un acceso expedito a la información contenida en los mismos.

Cabe destacar que los mencionados lineamientos fueron abrogados en virtud de la Ley Federal de Archivos emitida en el año 2012, con la emisión de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos del Poder Ejecutivo Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2015, mismos que teniendo en cuenta los propósitos de los emitidos en 2004, se actualizaron con el objeto de responder al nuevo marco jurídico regulatorio en materia de transparencia y archivos.

2. Ley Federal de Archivos.

Por otro lado y con el objeto de regular la organización de los archivos en México, se publicó, por primera vez en el país, la Ley Federal de Archivos cuyo objeto es establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal, así como establecer los mecanismos de coordinación y de concertación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, para la conservación del patrimonio documental de la nación, así como para fomentar el resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural.

Este ordenamiento jurídico guarda una estrecha relación con el acceso a la información, ya que señala como sus objetivos principales los siguientes:

- I. Promover el uso, métodos y técnicas que garanticen la localización y disposición expedita de documentos por medio de sistemas modernos de organización y conservación de los archivos, que contribuyan a la eficiencia gubernamental, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;
- II. Asegurar el acceso oportuno a la información contenida en los archivos y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental;
- III. Regular la organización y conservación del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que estos se preserven actualizados y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos, así como de aquella que por su contenido tenga un alto valor para la sociedad;
- IV. Garantizar la correcta conservación, organización y consulta de los archivos de trámite, de concentración e históricos,

para hacer eficiente la gestión pública y el acceso a la información pública, así como para promover la investigación histórica documental;

- V. Asegurar la disponibilidad, localización expedita, integridad y conservación de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados;
- VI. Promover el uso y difusión de los archivos históricos generados por los sujetos obligados, favoreciendo la investigación y resguardo de la memoria institucional de México;
- VII. Favorecer la utilización de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;
- VIII. Establecer mecanismos para la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos, y
- IX. Contribuir a la promoción de una cultura de valoración de los archivos y su reconocimiento como eje de la actividad gubernamental.

3. Reforma constitucional en materia de transparencia.

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, señala que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por principios y bases que refieren que toda la información en posesión de cualquier autoridad, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en todos los ámbitos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Menciona también que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y reconoce la protección de la información que se refiere a la vida privada y los datos personales.

El decreto constitucional vincula el derecho de acceso a la información con los documentos que generan y resguardan los sujetos obligados y por ende con los archivos, ya que dispone que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y favorecerán la rendición de cuentas.

4. Ley General de Transparencia y nueva Ley Federal de Transparencia.

Finalmente, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *DOF*, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En dicho ordenamiento se destaca la creación del Sistema Nacional de Transparencia, que tiene por objeto, entre otras cuestiones de capital importancia, fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, así como coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, contribuyendo a la generación de información de calidad, a la gestión de la información y al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la difusión de una cultura de la transparencia, así como a una fiscalización y efectiva rendición de cuentas.

El Sistema Nacional de Transparencia contribuye al cumplimiento de uno de los objetivos en materia de archivos que se plantearon desde la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, en virtud del establecimiento de los criterios para la publicación de indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de los objetivos y resultados obtenidos en el ejercicio gubernamental, así como coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos.

Cabe destacar que las disposiciones vertidas en la Ley General de Transparencia prevén como obligación común para los sujetos obligados la de publicar el catálogo de disposición y la guía de archivo documental a los que se refiere la Ley Federal de Archivos, lo que contribuye de manera clara a mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT), sustentado así en el cambio constitucional, es una realidad actuante, pues en la actualidad se ha impulsado su cabal integración, organización y funcionamiento. Presidido por el INAI, pero en el que el AGN participa activamente, junto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, el SNT abre una perspectiva de la mayor relevancia para los archivos.

En este contexto, la reforma constitucional plantea también la integración del Sistema Nacional de Archivos que, por vez primera, tendría así una formalización jurídica, de la que había carecido en el pasado, todo ello en el marco de la próxima Ley General de Archivos, en proceso de construcción y emisión, por parte del H. Congreso de la Unión.

En este marco, durante 2016 se emite la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, sustentada en la Ley General en la materia, promueve y ratifica una serie de disposiciones para los archivos de la Administración Pública Federal, otorgándoles un papel esencial en este contexto normativo. Entre otras disposiciones de la Ley Federal que impactan al universo de los archivos destacan las siguientes:

- + Transparentar la gestión pública mediante la difusión de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral (Capítulo I, Artículo 2, inciso II).
- + Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental conforme a la normatividad aplicable (Capítulo II, Artículo 11, inciso IV).

- + Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial (Capítulo II, Artículo 11, inciso VI).
- + Promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, de conformidad con lo que al respecto establezca el Sistema Nacional. (Capítulo II, Artículo 11, inciso XIV).
- + Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades (Artículo 21, inciso XXIII).
- + Se ratifica que los Coordinadores de Archivos formarán parte de los Comités de Transparencia (Artículo 64, párrafo cuarto, punto I).

Uno de los aspectos centrales de la nueva ley de transparencia lo constituye el hecho de que, en concordancia con su Artículo 141, los Comités de Transparencia, cuando la información no obre en archivos, podrán ordenar su reposición, siempre que competa a las facultades y funciones del sujeto obligado, hecho que contribuye a inhibir las declaraciones de no existencia de la información en las instituciones.

Estas disposiciones reflejan un avance normativo acorde a las necesidades y condiciones de los archivos, ya que particularmente los Comités de Transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán incluir al responsable del área coordinadora de archivos lo que a todas luces contribuye en gran medida a garantizar el derecho de acceso a la información.

5. Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su Anexo Único.

El Acuerdo que tiene por objeto emitir disposiciones generales en las materias de archivos y transparencia para la Administración Pública Federal y su anexo único (3 de marzo de 2016) tiene un marcado propósito operativo en la medida en que establece con

suma puntualidad una serie de procedimientos tanto para la gestión de documentos y la ejecución de sus procesos, así como para la promoción del acceso a la información en los sujetos obligados.

En el caso de los archivos, este Acuerdo destaca puntualmente la regulación operativa de los siguientes aspectos:

- + Establecer las políticas, disposiciones, acciones y procedimientos administrativos en las materias de archivos y transparencia que se deberán observar en el Gobierno Federal (Título Primero, Capítulo 1, primer párrafo).
- + Sugiere que “Las presentes disposiciones generales y su anexo único podrán servir de marco de referencia y de buenas prácticas, para los sujetos obligados de la Ley Federal de Archivos distintos al Poder Ejecutivo Federal” (Título Primero, Capítulo 1, tercer párrafo).
- + Promueve que el personal archivístico, con base en los criterios que emita el AGN, deberá capacitarse “en materia de administración y gestión documental, así como al personal que integre las unidades de correspondencia y de las áreas de tecnologías de la información y comunicaciones, a efecto de que cuenten con los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes requeridos en las presentes disposiciones generales” (Título Primero, Capítulo II, párrafo séptimo).
- + Establece las disposiciones para el manejo de la correspondencia, el ejercicio del control de gestión y la administración de archivos de trámite, concentración e históricos de los sujetos obligados, así como para la creación y uso de los sistemas automatizados de gestión y control de documentos en concordancia con la legislación y normatividad aplicable (Título Segundo, Capítulo I).
- + Ratifica que todos los procesos de gestión deberán documentarse y que a estos, con independencia del soporte en el que se encuentren, deberán tener un tratamiento archivístico (Título Segundo, Capítulo I).

- + Las disposiciones definen con suma claridad, en su artículo, el tratamiento de la documentación administrativa de comprobación inmediata, la generación de listados que los contengan y los procedimientos para su incorporación al catálogo de disposición documental y su procedimiento de baja (Título Segundo, Capítulo I).

Un aspecto de fundamental relevancia en estas disposiciones lo constituye el hecho de enfatizar que los Sistemas Institucionales de Archivos “contarán con una estructura organizacional operativa tanto para la coordinación de archivos como área normativa, como para los archivos de trámite, concentración y en su caso, histórico” (Título Segundo, Capítulo I, segundo párrafo) cuestión que ratifica, como se ha argumentado en prácticamente todas las disposiciones normativas de este periodo, la necesidad de dotar a los archivos de *estructuras formales* que promuevan la plena institucionalización de los archivos como sistema de información.

Adicionalmente, en este acuerdo se establecen disposiciones esenciales para la gestión, organización y uso de los documentos de archivo producidos en el entorno electrónico, los cuales, determinan que “Para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos, se podrá atender a lo establecido en los Lineamientos para la creación y uso de Sistemas Automatizados de Gestión y Control de Documentos” (Título Segundo, Capítulo II).

Del mismo modo se hace hincapié en las condiciones que deben prevalecer en los sujetos obligados para la ejecución de proyectos de digitalización de imágenes, estableciendo un conjunto de disposiciones prácticas que inhiban las frecuentes intenciones de digitalizar archivos sin hacer una revisión exhaustiva del contexto en que se aplicará la digitalización y los posibles beneficios que reportará el uso de esta medida.

Las disposiciones del Acuerdo que, como se señaló antes, tiene un carácter procedimental, enfatizan también las medidas a tomar en los sujetos obligados para la gestión de los correos electrónicos asociados al desempeño de sus funciones y atribuciones, identificando su relación con el Cuadro General de Clasificación Archivística de cada institución.

En este marco resulta especialmente relevante que todas las medidas establecidas en el presente acuerdo, se inscriban en el marco de una estrategia de planeación del desarrollo archivístico. Esto es, tanto los programas de capacitación, como la ejecución de procesos de gestión documental, la gestión de documentos electrónicos, los programas de digitalización de imágenes y la administración de recursos archivísticos y tecnología, deberán hacer parte de los Planes Anuales de Desarrollo Archivístico de los sujetos obligados.

Finalmente, en el anexo único que acompaña al presente Acuerdo se determinan los procedimientos específicos que tanto en materia de archivos como para la ejecución de procesos de acceso a la información deben seguirse en los sujetos obligados. Este anexo resulta una guía esencial de orden operativo para la cabal gestión de los documentos.

6. Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos.

El Acuerdo emitido por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2016, fue resultado del análisis y aprobación del Dictamen emitido por la Comisión de Archivos y Gestión Documental integrada exprofeso para emitir los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos.

Dichos lineamientos, a diferencia de los que se han emitido solo a nivel federal, tienen un alcance nacional, ya que su ámbito de aplicación corresponde a los sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que les da una mayor envergadura. Estos Lineamientos ratifican las disposiciones normativas emitidas en el conjunto de las regulaciones jurídicas que hasta aquí se han presentado, además de destacar medidas complementarias para la cabal gestión de los documentos y los archivos.

Como reza su capítulo 1: “Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las políticas y criterios para la sistematización y digitalización, así como para la custodia y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados”. Se entiende por Sistematización establecer criterios que permitan la gestión de todos los documentos de archivo, con independencia del soporte o sistema que los haya producido, así como implementar métodos y medidas que hagan posible la administración, organización y conservación homogénea de los archivos.

Además de ratificar la necesidad de incorporar estas medidas en el marco de los Planes Anuales de Desarrollo Archivístico y establecer políticas internas dentro de los Sistemas Institucionales de Archivos, uno de los aspectos centrales de estos lineamientos lo es la conformación de los Grupos Interdisciplinarios dentro de los sujetos obligados, los cuales, de conformidad con el numeral sexto, inciso IV, deberán “mediante el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integra los expedientes de cada serie, (...) establecer los valores documentales, plazos de conservación y políticas que garanticen el acceso a la información, así como la disposición documental”.

En este contexto, nuevamente se ratifica la idea de que los Sistemas Institucionales de Archivos son “... el conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que desarrolla cada sujeto obligado, a través de la ejecución de la Gestión documental” (Numeral Séptimo) y que los sujetos obligados deberán constituir estructuras organizacionales formales que permitan el desarrollo de los procesos de gestión documental.

Tres medidas de capital importancia destacan en los presentes lineamientos. Por un lado, las que profundizan en el establecimiento de la gestión de documentos electrónicos, la digitalización de imágenes y las que ratifican, para estos fines, la necesidad de una amplia estrategia de planeación del desarrollo archivístico.

Así, en su numeral vigésimo sexto, se establece lo siguiente:
“Para el control, conservación y disposición de archivos electrónicos, los Sujetos obligados contarán con un Sistema de administración de archivos y gestión documental, en el cual se establecerán las bases de datos que permitan el control de los documentos con los metadatos establecidos en el anexo 1”.

Por su parte, el numeral Trigésimo primero, señala:

“Los Sujetos obligados deberán garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de transparencia, protección de datos personales, procesos de administración y de gestión documental para la utilización de herramientas colaborativas y de resguardo de información en servicios de cómputo en la nube”.

A su vez, en el numeral Trigésimo cuarto se menciona que:

“Los Sujetos obligados deberán establecer, en el Programa anual de desarrollo archivístico, la estrategia de conservación a largo plazo y las acciones que garanticen los procesos de gestión documental electrónica”.

Estos aspectos, dentro de estas disposiciones contienen medidas muy puntuales para la gestión de la información electrónica, por lo que resultan de fundamental relevancia para los sujetos obligados.

Sobre el particular, el anexo 1 contenido en estos lineamientos y tomado del acuerdo que contiene las disposiciones generales en materia de archivos y transparencia, citado previamente, hacen posible instrumentar medidas operativas para el logro de los fines de este fundamental Acuerdo.

Como puede observarse, estos radicales cambios en el marco jurídico regulatorio de los archivos, apuntan en una dirección muy clara: la definitiva consolidación de la archivística como eje esencial de estas políticas públicas y como factor clave para la consolidación de una nueva cultura democrática en nuestro país.

El compromiso, más allá de la obligatoriedad jurídica que las instituciones deben emprender para hacer que los archivos, en los diversos niveles y órdenes de gobierno, cumplan con este cometido, exige la plena comprensión, interpretación y aplicación de este marco regulatorio y, más aún, reconocer plenamente la importancia y el papel que la gestión documental y la administración de archivos juegan en este contexto.

Otras disposiciones de relevancia.

En el desarrollo normativo que ha distinguido a nuestro país en los años recientes, además del marco jurídico arriba descrito, se han emitido otras regulaciones que, en conjunto, revelan la orientación, alcance e importancia que tienen los archivos en el marco de la cultura de transparencia. Sobre el particular, los sujetos obligados, de cara a la instrumentación de la Ley General de Archivos y en la perspectiva de consolidar el Sistema Nacional de Transparencia y el propio Sistema Nacional de Archivos, deben conocer, a detalle, todo ese espectro normativo, entre los que destacan también, las disposiciones que a continuación se mencionan:

- + Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (DOF, 5 de julio de 2010).
- + Decreto por el que las Dependencias y Entidades de la APF, la Procuraduría General de la República, las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República y los Órganos Desconcentrados, donarán a título gratuito a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el derecho de papel y de cartón a su servicio cuando ya no les sean útiles (DOF, 21 de febrero de 2006).
- + Norma de Archivo Contable Gubernamental NACG 01. Disposiciones aplicables al Archivo Contable Gubernamental. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública 2014 (Emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).