

# EVOLUCIÓN RECIENTE Y CONTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS A LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y LAS ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

## RECENT EVOLUTION AND CONTRIBUTION OF RECORDS MANAGEMENT TO TRANSPARENCY POLICIES AND OPEN GOVERNMENT STRATEGIES IN MÉXICO

**JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ DELEÓN** | Socio director del despacho de consultoría en sistemas de Gestión de Documentos y Administración de Archivos JARD Corporativo S. C.

### RESUMO

O desenvolvimento arquivístico nacional no México vive hoje momentos cruciais ante seu futuro imediato. Atualmente, a “questão arquivística” encontra-se na mesa das análises jurídicas e das decisões políticas que se têm empreendendo em matéria de transparência, prestação de contas e estratégias de governo aberto. O presente documento analisa a contribuição dos arquivos para a cultura democrática.

*Palavras-chave: gestão de documentos; transparência; prestação de contas; governo aberto.*

### ABSTRACT

The national archival development in Mexico is witnessing crucial moments while facing its immediate future. “The archival matter” is currently under the spotlight of juridical analysis and political decisions related to transparency, accountability and open Government strategies. The present document analyses the contribution of archives to the democratic culture.

*Keywords: records management; transparency; accountability; open government.*

### RESUMEN

El desarrollo archivístico nacional en México vive hoy momentos cruciales, de cara a su futuro inmediato. La “cuestión archivística” se sitúa hoy en la mesa del análisis jurídico y las decisiones políticas que se han emprendido en materia de transparencia, rendición de cuentas y las estrategias de gobierno abierto. El presente documento analiza la contribución de los archivos a esa cultura democrática.

*Palabras clave: gestión de documentos; transparencia; rendición de cuentas; gobierno abierto.*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo archivístico nacional en México vive hoy momentos cruciales, de cara a su futuro inmediato y en su perspectiva de largo plazo. La gestión de documentos y la administración de archivos a escala nacional, regional, local e institucional, especialmente en el ámbito gubernamental, enfrenta retos y oportunidades que van más allá de los aspectos esencialmente técnicos de la ciencia archivística.

Hoy en día, la “cuestión archivística” se sitúa también en la mesa del análisis y las decisiones jurídicas y políticas que en el país se han emprendido a partir de la emisión, en el año 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>1</sup> que constituye un parteaguas en la historia reciente del país y especialmente de los archivos públicos en México.

En efecto, la legislación en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos y rendición de cuentas, así como los esfuerzos emprendidos desde la emisión de la ley, entre los que destaca, particularmente, la creación del Instituto Federal de Transparencia y Protección de Datos (Ifai), reconocen, al menos de manera formal, la importancia y contribución de los archivos a esta cultura democrática. Las estrategias delineadas por la Open Government Partnership<sup>2</sup> a las que se suma nuestro país en septiembre de 2011, apuntan también en esa dirección.

Por otra parte, la acción de los órganos garantes en materia de transparencia, especialmente el Ifai y los archivos públicos del país, señaladamente el Archivo General de la Nación (AGN), como órgano rector del Sistema Nacional de Archivos, reconocen, de igual forma, que en este contexto son muchos y de distinto calado, los riesgos a enfrentar para que, efectivamente, los archivos puedan sostenerse, de manera permanente, como el sistema de información por excelencia de las administraciones públicas y, con ello, contribuir a la construcción, desarrollo, institucionalización y socialización de estos nuevos paradigmas de la democracia mexicana.

Comprender por ello el ritmo, los tiempos, los contratiempos, las inercias y sinergias de ese entorno, resulta un requisito esencial, de capital importancia, para sacar en definitiva a los archivos del ostracismo, de su incómoda posición como “hermano pobre” de la transparencia y la rendición de cuentas, para situarlos como columna vertebral, como gozne de los sistemas nacionales que en concordancia con la actual legislación en México se encuentran en proceso de construcción en esos campos, de conformidad con el mandato constitucional, dado a partir de las sucesivas reformas que en los últimos trece años ha tenido el artículo sexto de nuestra Carta Magna, sobre el derecho a la información, concebido ahora como un inalienable derecho humano.

---

1 *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 11 de junio de 2002).

2 OGP por sus siglas en inglés o AGA, Alianza por un Gobierno Abierto.

Es en esta perspectiva que, en el presente documento, se hace un breve recuento de la evolución reciente de la gestión de documentos y la administración de archivos en México, bajo el enfoque de su íntima relación con el entorno institucional, las políticas públicas, los mecanismos, los programas y acciones en los que se inserta el desarrollo archivístico del país.<sup>3</sup> Se describen de igual forma los riesgos y oportunidades de los archivos, consustanciales a estos procesos de cambio.

## **PILARES DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS**

La dinámica evolución de la ciencia archivística es indiscutible. Los muy relevantes retos a los que se enfrenta, especialmente ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo de la internet y de las redes sociales, hacen irreversible para los archivos este dinamismo, pues de otra forma corren el riesgo de quedarse a la zaga de los incesantes cambios que se viven día a día, tanto a escala social – con una ciudadanía cada vez más demandante de información oportuna y confiable –, como a escala institucional, en la que los archivos deben jugar un papel de capital importancia en tanto administradores y custodios de la información a la que los ciudadanos tienen el derecho de acceder.

Así, la gestión de documentos y la administración de archivos, sin renunciar a sus postulados primigenios, evoluciona de manera muy dinámica, no sólo ante las modificaciones tecnológicas o a las que tienen lugar en el desempeño de los procesos de gestión documental normalizada, que de suyo en los últimos treinta años ha provocado un giro de ciento ochenta grados en el funcionamiento de los archivos a escala mundial, sino, ante todo, por su compleja inserción en el desarrollo de estos nuevos paradigmas, formas de acción y características del complejo entorno que los rodea.

Podría afirmarse, en razón de lo anterior, que son tres los pilares en los que en la actualidad descansa la gestión de documentos y la administración de archivos en México. En primer término, los fundamentos y evolución teórica y metodológica en los que se sustenta la ciencia archivística. Segundo, el marco jurídico y normativo que regula y normaliza la praxis de la gestión documental y, tercero, la inserción del desarrollo archivístico en el marco de los cambios y procesos de modernización del Estado mexicano, caracterizados hoy en día por el desarrollo de una nueva cultura democrática sustentada en las políticas de transparencia, la rendición de cuentas y las estrategias de gobierno abierto. Aspectos todos a los que seguidamente hacemos referencia.

---

3 Para una descripción más completa de la relación entre el desarrollo archivístico mexicano con los programas de modernización de la Administración Pública Federal, ver Ramírez Deleón (2011).

## **PRIMER PILAR: LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS**

En pleno vuelo del siglo XXI, como ocurre en prácticamente todos los países de tradición ibérica, puede afirmarse que también en México se han superado ya los viejos debates y la falsa dicotomía existente entre la archivística y la gestión integrada de documentos, que hasta hace poco tiempo los sectores más resistentes al cambio se negaban todavía a admitir.

La gestión integrada de documentos se concibe hoy como un estadio superior de la archivística tradicional pero, *bajo ninguna circunstancia*, como una ciencia distinta, como solían afirmar algunos sectores conservadores de la archivística mexicana, que calificaban a la gestión de documentos como una disciplina “utilitaria”, que desnaturalizaba los fundamentos esenciales de la archivología.

Por el contrario, desde finales de los años setentas del siglo pasado, desde el Archivo General de la Nación, en concordancia con las mejores prácticas y los esfuerzos desarrollados a escala mundial por el Consejo Internacional de Archivos (ICA, por sus siglas en inglés), se dio impulso a la adopción de la archivística como una ciencia “en movimiento”, en la que desde al menos un par de décadas antes, desde el mundo anglosajón, se analizaban los perversos efectos que la llamada explosión de documentos trajo consigo para los archivos, impactando su eficacia en diversos órdenes, especialmente en lo tocante a su debida organización.

La escasez de recursos calificados, los nuevos fenómenos asociados a la producción y manejo de la información, particularmente en el ámbito gubernamental, la irrupción cada vez más compleja de nuevas tecnologías y la ausencia de una cultura archivística en las instituciones y en la sociedad, pusieron en entre dicho la concepción de que los archivos tenían como exclusiva función ser los custodios de una improbable, por desorganizada, historia documental. Esto obligó, como se sabe, a diversos especialistas, tanto del mundo anglosajón como latino, a perfilar nuevos horizontes para la archivística, sin desconocer el “núcleo duro”, por así llamarlo, de los procesos de gestión documental asociados a la clasificación, la ordenación y la descripción archivística.

La incorporación de nuevos conceptos, situados alrededor del ciclo vital de los documentos, el reconocimiento de que los archivos no sólo debían estar debidamente clasificados, ordenados y descritos, particularmente en los archivos históricos, sino que era necesario inhibir su producción explosiva y descontrolada, acreditar su debida integración como información archivística, facilitar los mecanismos de acceso a los documentos de archivo, así como valorar su importancia institucional y social, lo que dio pie a la teoría de la valoración documental (Couture; Rosseau, 1987), otorgó una nueva perspectiva, más amplia y comprehensiva, un nuevo horizonte de desarrollo a la archivística contemporánea a escala mundial, si bien a ritmos distintos y con recursos desiguales en cada país.

En México, como afirmamos arriba, a partir de finales de los años setentas y a lo largo de los ochentas del siglo XX, el Archivo General de la Nación no sólo adoptó este nuevo paradigma y enfoque de la gestión de documentos, sino que le dio un impulso propio, un cauce

institucional a partir de la generación de planteamientos prácticos que hicieran viable la teoría y metodología surgida alrededor de estas nuevas tendencias.

La creación del Sistema Nacional de Archivos, la emisión de programas de modernización archivística, la idea de que la planeación en el mundo de los archivos era absolutamente indispensable para su desarrollo, con base en los paradigmas sugeridos por la gestión de documentos, el planteamiento central de que los archivos deberían funcionar a partir de un enfoque sistémico, la producción de literatura y una incipiente masa crítica en materia de gestión de documentos, así como la traducción de grandes clásicos de la ciencia archivística,<sup>4</sup> permearon por esos años las actividades del Archivo General de la Nación, teniendo como núcleo esencial al conjunto de procesos técnicos de gestión documental que se llevan a cabo a lo largo de su ciclo vital.

No todo, desde luego, fue miel sobre hojuelas a lo largo del período transcurrido entre 1977 y 1994, lapso de tiempo que puede considerarse como el punto de partida de la archivística contemporánea en México. Ese impulso inicial se vio negativamente influido por varias circunstancias y fenómenos “meta archivísticos”, si vale el término, entre ellos, la ausencia de un marco jurídico integral y el desarrollo de normas técnicas que condujeran mejor el esfuerzo programático desplegado, así como los cambios de gestión y la permanente situación de crisis presupuestal de las administraciones públicas, usada como argumento y como pretexto, todo lo cual impidió entonces dar un mejor cauce institucional a la modernización de los archivos públicos mexicanos.

A este análisis dedicaremos los puntos siguientes del presente documento, no sin antes reafirmar que, a partir de entonces, la gestión de documentos y sus sucesivos procesos técnicos, desde la producción de documentos hasta su conservación y preservación como memoria de largo plazo, se constituyó como la piedra angular de la archivística mexicana contemporánea, a pesar de los retrocesos y altibajos sufridos por el Archivo General de la Nación y el Sistema Nacional de Archivos (SNA), durante el período que comprende del año 1995 al 2002, en el que se emite, como ya se dijo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que puso nuevamente en la palestra, el tema de la gestión de documentos y la administración de archivos en el Sector Público Federal.

## **SEGUNDO PILAR: MARCO JURÍDICO Y NORMATIVIDAD PARA LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS**

La ausencia de un marco jurídico integral en el período descrito previamente, impidió, sin ninguna duda, ampliar el marco de actuación normativa del Archivo General de la Nación,

---

<sup>4</sup> Para una descripción detallada de la historia reciente de los archivos en México se recomiendan las lecturas siguientes: Quintana Pali (1983) e Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos (España) (1996, p. 117-212).

facultado por un decreto presidencial<sup>5</sup> únicamente para ser el órgano consultivo del Poder Ejecutivo Federal en materia de archivos.

Así, el Sistema Nacional de Archivos, constituido a finales de 1977, a pesar de las más de dieciocho reuniones y congresos celebrados hasta el año de 1994 y los posteriores llevados a cabo entre 1995 y 2011, mismos que vincularon a la comunidad archivística mexicana, fue, en consecuencia, solamente un acuerdo de voluntades, sin un sustento jurídico que facultara al AGN como cabeza del Sistema y órgano de normalización del mismo, para desplegar una estrategia programática que hiciera posible el desarrollo armónico del SNA, en todos los niveles y órdenes de gobierno.

No estuvo ausente, desde luego, a lo largo de este período la idea de formular una ley en materia de archivos, pero tanto resistencias institucionales y políticas, como los cambios constitucionales requeridos para ello, esto es los cambios que requería la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impidieron concretar dicho esfuerzo, lo que impactó directamente sobre el desarrollo de la gestión de documentos, especialmente en los archivos municipales y en las entidades federativas del país, mismas que contaban con leyes asociadas a sus Sistemas Estatales de Archivos, las cuales eran – y siguen siendo – una gama variopinta de disposiciones jurídicas, con frecuencia incompletas o erráticas – si bien ha habido algunas experiencias notables dignas de referencia –, que impidieron dar un sustento jurídico a la gestión de documentos en esos niveles de gobierno.

La emisión de la Ley Federal de Archivos se concretaría, como consecuencia de las acciones desplegadas en materia de transparencia, muchos años después, en el año de 2012,<sup>6</sup> cuando se crearon las condiciones que hicieron posible los cambios a la Carta Magna del país. Antes de la emisión de la Ley Federal de Archivos, como una obligación mandatada por la Ley Federal de Transparencia, fue posible emitir los primeros “lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”,<sup>7</sup> los que a pesar de tener peso jurídico sólo para dichos sujetos obligados, de orden federal, ampliaron las capacidades normativas del AGN para posicionar a la gestión de documentos y la administración de archivos como una política pública de mayor calado.

En la actualidad y nuevamente ante los cambios constitucionales hechos en materia de transparencia tanto en el año de 2007,<sup>8</sup> como la reciente reforma en materia de transparencia y reglamentarios del artículo 6º constitucional,<sup>9</sup> se han puesto en marcha los trabajos para emitir una ley general de transparencia, una ley general de datos personales y una ley general de archivos.

---

5 *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 24 de abril de 1980).

6 *Ibidem*, 23 de enero de 2012.

7 *Ibidem*, 20 de febrero de 2004.

8 *Ibidem*, 20 de julio de 2007.

9 *Ibidem*, 7 de febrero de 2014.

A diferencia de las leyes federales, las leyes generales amplían el número de sujetos obligados, por lo que una vez que queden cabalmente aprobadas por el H. Congreso de la Unión, esto es la Cámara de Diputados y el Senado de la República, tanto los poderes federales como los de las entidades federativas, los municipios, los partidos políticos, los sindicatos e incluso particulares que ejerzan recursos públicos, serán sujetos obligados por dichas leyes, cuestión que permitirá además de estandarizar el marco jurídico en dichas materias a escala nacional, avanzar en el diseño de normas y políticas públicas complementarias en los que, para el caso de los archivos, se dará pleno reconocimiento al Sistema Nacional de Archivos, al Archivo General de la Nación como su órgano rector y a la gestión de documentos como una política nacional para la organización, administración y modernización de los archivos, especialmente gubernamentales.

La ausencia de este marco jurídico integral, hasta antes de estos esfuerzos que se prevé concretar en el curso de este año de 2015, ha impedido a lo largo de todo el período reseñado, la generación de normatividad integral y estandarizada en materia de gestión de documentos y administración de archivos, no obstante lo cual, a partir de la emisión de los lineamientos del 2004, son obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, generar e institucionalizar instrumentos de control y consulta archivística para la regulación y estandarización de sus procesos de clasificación, descripción y valoración documental.

De más está decir que en México, hasta ahora, no ha habido un esfuerzo sistemático por producir normas técnicas de gestión de documentos que, tomando como referencia el amplio espectro generado a escala internacional en el campo de la normalización archivística, se formule de manera apropiada.

La tendencia a citar, con frecuencia de manera mecánica y acrítica, las normas descriptivas como ISAD(G), ISAAR (CPF), o la ISDF, así como las normas ISO 15489 I y II o las del grupo 30300, entre muchas otras, es muy frecuente, aún en las instituciones archivísticas, a pesar del desconocimiento, diríamos que abismal, que se tiene de las mismas.

Tal hecho revela la urgente necesidad de que el marco jurídico sobre el que se avanza en la actualidad, sustente la actuación del Archivo General de la Nación, el Ifai y los demás actores protagónicos en materia de gestión de documentos sobre, al menos, los siguientes tres niveles de actuación, mismos que constituyen los principales déficits en la materia en México: primero, la capacitación y formación integral de los recursos humanos destinados al manejo de archivos en las instituciones públicas, a escala nacional, regional, local e institucional, en gestión de documentos y administración de archivos, a partir de una planeación estratégica y permanente que incluya la formación básica y especializada, tanto de productores y usuarios de la información, como de gestores documentales; segundo, la producción de una masa crítica en gestión de documentos, que propicie el desarrollo normativo, la elaboración de estudios e investigaciones, así como la incorporación de la gestión de documentos como una disciplina especializada en las instituciones de educación superior; tercero, la planeación del desarrollo archivístico de manera integral en todos los campos asociados a la gestión de documentos y, particular-

mente, la formalización de los sistemas institucionales de archivos en todos los niveles y órdenes de gobierno.

Sobre este último aspecto, convendría enfatizar que, aunque en la actualidad se han formalizado, al menos en el caso de las dependencias y entidades federales, los sistemas institucionales de archivos, creándose especialmente dentro de ellos la figura normativa de las coordinaciones de archivos, este planteamiento, en la mayor parte de los casos, se ha restringido al cumplimiento de las formalidades jurídicas, para cubrir el expediente, sin que tal hecho tenga una repercusión real en la estructuración y reorganización administrativa de los archivos públicos.

### **TERCER PILAR: INSERCIÓN DEL DESARROLLO ARCHIVÍSTICO EN EL MARCO DE LOS CAMBIOS Y PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO**

No cabe la menor duda que, como ha quedado descrito en las páginas previas, el desarrollo archivístico nacional, para bien y para mal, ha estado vinculado a los programas, acciones y procesos de modernización del Estado mexicano. Eso es lo que quizá define su carácter de “contemporáneo”, si bien puede afirmarse que la función archivística, desde sus orígenes, ha estado ligada siempre a la función pública.

Situamos esta contemporaneidad, arbitrariamente si se quiere, en el presente texto, a partir del año de 1977 en el que, de un lado, se empieza a abandonar la posición de rezago del Archivo General de la Nación, en la que se encontraba previamente, y de otra parte, con la creación del Sistema Nacional de Archivos a finales de ese mismo año, durante la primera reunión de archivos administrativos e históricos, federales, estatales y municipales, celebrada en la Ciudad de Puebla, México.

No obstante, los antecedentes a estos dos eventos sustanciales, tienen lugar a partir de los programas de reforma administrativa de mediados de los años sesentas, impulsados por la Comisión de Administración Pública (CAP), adscrita a la Presidencia de la República. Quizá para ser mayormente precisos, puede afirmarse que desde el año de 1965 y hasta el año de 1983 en el que se plantea a nivel federal, un primer programa de modernización archivística,<sup>10</sup> de carácter integral, teniendo como eje temático central a la gestión de documentos, es que puede hablarse de archivística contemporánea en México.

Esta vinculación, a lo largo de esos años, arrojó importantes resultados, que dieron un impulso fundamental tanto a la actuación del Archivo General de la Nación, como al Sistema Nacional de Archivos, temas que hemos tratado con mayor amplitud en otros textos.

Por mencionar algunos de los más significativos resultados del período, pueden mencionarse los siguientes:

- la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Correspondencia y Archi-

---

<sup>10</sup> Ver Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, DF, n. 1, 1983.

vo del Sector Público Federal (Cotecuca), órgano en el que estaban representadas todas las dependencias del sector central de la Administración Pública Federal, coordinado por la CAP, pero adscrito al Archivo General de la Nación como su órgano técnico en la materia (1969);

- la creación del Sistema Nacional de Archivos, como mecanismo de comunicación, vinculación y cooperación de los archivos públicos del país (1977);
- el programa de organización y rescate de archivos municipales (1978);
- el fortalecimiento del Archivo General de la Nación como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de archivos, a través del decreto presidencial que lo facultaba para ello (1980);
- el traslado del Archivo General de la Nación a las instalaciones del extinto penal de Lecumberri, en el que por vez primera, se reuniría todo el acervo documental de la institución, evento que constituye también un parteaguas en la historia archivística nacional (1982);
- la formulación y emisión del primer Programa de Modernización Archivística del Gobierno Federal (1983).

A partir de la puesta en marcha de este programa de modernización, se incrementan las acciones por dotar al AGN y a los archivos públicos federales, de una estrategia de planeación archivística que tiene como eje central a la gestión de documentos y la administración de archivos.

Entre 1983 y 1994, período considerado como una segunda época del desarrollo archivístico contemporáneo, después del impulso inicial, se fortaleció la actuación del AGN, a pesar de no contar, como ya se ha dicho, de un sustento jurídico que lo avalara en el marco del Sistema Nacional de Archivos.

No obstante, los resultados de ese período fueron altamente significativos e importantes para posicionar a la gestión de documentos como elemento central para la modernización de los archivos públicos, en oposición a las corrientes que todavía para la época seguían planteando la división entre archivos administrativos e históricos, como dos disciplinas distintas asociadas a la cultura del *pre archive* y el *records management*, ante el desconocimiento del ciclo vital de la documentación y las nuevas tendencias para la estructuración sistémica de los archivos, a partir de este ciclo y los procesos de valoración documental, que empezaron a delinearse en nuestro país en ese período por vez primera (Ramírez Deleón, 2007).

Algunos resultados significativos de ese segundo período son los siguientes:

- la emisión de los manuales para los sistemas red de archivos, basados en el ciclo vital de los documentos (1984-1985);
- la capacitación archivística, a través de cursos, ciclos de conferencias y diplomados impartidos por el Archivo General de la Nación, teniendo como enfoque principal a la gestión de documentos y la administración de archivos (1984-1994);
- la creación del primer reconocimiento para los funcionarios de los archivos federales, denominado Mención al Mérito Archivístico (1985), extendido a nivel nacional en 1990;

- la creación de los Comités Técnicos Internos de Administración de Documentos en las dependencias de la Administración Pública Federal (1985-1986);
- la formulación del primer esquema metodológico para la clasificación archivística y la formulación de los catálogos de disposición documental (1986-1987);
- la creación del Comité Interinstitucional de Archivos del gobierno federal, como órgano de decisión política del programa de modernización, conformado por los oficiales mayores de las dependencias del Sector Público Federal y presidido por el secretario de Gobernación y el entonces secretario de Programación y Presupuesto (1986);
- el levantamiento del primer censo de archivos federales, denominado Estadísticas documentales del gobierno federal (1987);
- la fusión de las direcciones de administración de documentos del gobierno federal y la de los sistemas estatales de archivo para crear la Dirección del Sistema Nacional de Archivos (1988);
- la emisión del Programa Nacional de Información y Archivos Públicos (1989-1994);
- la consolidación de los mecanismos de operación y comunicación del Sistema Nacional de Archivos con la creación del Consejo Nacional de Archivos (1992-1994).

Como puede observarse, en esta segunda época del desarrollo archivístico nacional, se sentaron las bases que, aún hoy en día, con cambios derivados de la legislación en la materia, prevalecen en el desarrollo archivístico nacional, retomadas para reimpulsar a la gestión de documentos, como sustento y eje temático central de dicho desarrollo.

Lamentablemente, después de esta segunda etapa, tanto el Archivo General de la Nación, como el Sistema Nacional de Archivos, se vieron sujetos, durante un largo período, de más de seis años, a un conjunto de vaivenes y altibajos de diverso orden, especialmente motivados por los cambios de administración que, justamente ante la ausencia de un sustento jurídico que permitiera su protección, dieron al traste con muchos de los avances registrados en el segundo período.

Puede afirmarse que este declive impactó decididamente el desarrollo sostenido de la gestión de documentos, la desvinculación del AGN y su pérdida de convocatoria en el marco del Sistema Nacional de Archivos, cuyas desigualdades entre los archivos federales y los de las entidades federativas se profundizaron, siendo distintivo también en este tercer período la prácticamente nula acción normativa de la institución rectora de la archivística nacional, así como la desvinculación del desarrollo archivístico de los programas de mejora y modernización del aparato gubernamental.

No fue sino hasta la que podría denominarse cuarta etapa del desarrollo archivístico contemporáneo, dada a partir de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal, como ya se señaló al inicio del presente texto, que nuevamente se vincula a la gestión de documentos con las nuevas políticas públicas asociadas a la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

A partir de este período que corre entre los años de 2002 y 2012, se han registrado mejores condiciones institucionales que permiten un cierto grado de optimismo en la visión

de futuro de los archivos y la contribución de estos a esta cultura. Quizá lo más significativo de este período lo constituye el hecho de haber emitido, por fin, la Ley Federal de Archivos, que retoma los lineamientos formulados en el 2004 e impulsa nuevas estrategias de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, en proceso de reconstrucción y formalización a la fecha.

Desde luego, a lo largo de estos diez años, el desarrollo archivístico nacional no ha estado exento de dificultades y desencuentros institucionales entre el Ifai y el AGN, que, por suerte, se han venido zanjando, por lo que los mecanismos de cooperación entre ambas instituciones se han fortalecido enormemente en la actualidad.

Quizá también resulta significativo que el AGN empieza a retomar una visión de conjunto de los problemas de los archivos, por lo que ha venido desplegando una acción sistemática, sustentada también en la gestión de documentos como eje de sus políticas archivísticas,<sup>11</sup> todo ello en un marco de serias restricciones económicas que pueden poner en riesgo los programas de gestión de documentos que esta institución impulsa.

## **CONTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO**

Para concluir con estas reflexiones, cabría hacer mención que, en un esfuerzo de continuidad notable, el desarrollo archivístico arriba a una quinta etapa, caracterizada esencialmente, desde el 2012 y a la fecha, por el incesante desarrollo de medidas y políticas en materia de transparencia, rendición de cuentas, protección de datos y, especialmente, en torno a las estrategias de gobierno abierto que hoy se profundizan, no sin dificultades, en México.

En este marco, la gestión de documentos tiene indudablemente enormes oportunidades para institucionalizar y profundizar, definiéndolas, adaptándolas y aplicándolas, un conjunto de políticas públicas archivísticas que, más allá de la legislación, promuevan el definitivo desarrollo archivístico nacional.

Los esfuerzos que se han hecho, a partir de las reformas constitucionales en materia de transparencia ponen en perspectiva, bien aprovechados, la posibilidad de generar una más consistente legislación en la materia, de orden general, que permita promover el desarrollo armónico de los archivos.

La Ley General de Archivos, en proceso de estructuración al momento de escribir estas líneas, en combinación con las respectivas leyes generales en materia de transparencia y protección de datos, formará parte de una trilogía diseñada para una mejor utilización y explotación real de los archivos como sistema de información, en tanto instrumentos de trazabilidad de la gestión pública, como memoria documentada de ésta y como indudable recurso de transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>11</sup> Ver programa institucional del Archivo General de la Nación 2014-2018, disponible en: <<http://www.agn.gob.mx>>.

Los archivos, en esta perspectiva, pueden contribuir en la construcción de una cultura que promueva la más amplia e informada participación social en los actos de gobierno y en la construcción de mecanismos de convergencia entre los sistemas nacionales de transparencia, rendición de cuentas y el de archivos, así como para los destinados a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que se ha planteado por parte del Ejecutivo Federal en respuesta a las incesantes demandas sociales para combatir la impunidad y fortalecer la democracia.

Las estrategias, de las que México participa activamente en el marco de la Alianza para un gobierno abierto, (Hoffman et al., 2012) incluyen aspectos muy concretos, en los que los archivos juegan un papel relevante, entre otros, crear nuevas condiciones institucionales de organización y funcionamiento de los organismos públicos; el rediseño de procesos de gestión y tramitación, todos los cuales deben documentarse; la generación de sistemas y métodos de trabajo eficaces que respondan a las demandas sociales, sobre los que los ciudadanos deben estar cabalmente informados.

Las estrategias para un gobierno abierto tiene que ver más, entonces, con acciones de orden operativo, que requieren reglas claras y transparentes, tecnologías de información articuladas y homogéneas, construcción de sistemas informativos, tanto de los archivos convencionales como electrónicos, mecanismos de interoperabilidad y seguridad jurídica e informática, así como asociados a la construcción sistemática de la memoria documental pública.

Desdeñar la contribución de los archivos en el marco de este andamiaje institucional sería, desde nuestro punto de vista, fatal, tanto para los archivos, como para las administraciones públicas. Comprender que los archivos son mucho más que espacios en los que se depositan cajas y papeles, entender que los archivos, como sistema de información pueden ser parte de una nueva filosofía del quehacer gubernamental, establecer medidas de confianza en el funcionamiento de los archivos, a partir de sistemas y procesos de gestión documental, debidamente normalizados, resulta absolutamente indispensable para arribar a un mejor estadio del desarrollo de los archivos a escala nacional, en todos los niveles y órdenes de gobierno.

No asumir las responsabilidades institucionales en la producción, organización y uso de la información documental sobre cualesquier acto público o la prestación de servicios y la atención formal y documentada de los asuntos que vinculan cotidianamente a la ciudadanía y gobierno y, en suma, no establecer un régimen de responsabilidades entre los productores y usuarios de la información y quienes están encargados de administrarla y conservarla, puede, sin duda, dar al traste con todo el esfuerzo hasta ahora desplegado para los archivos y para la cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En razón de estos argumentos, conviene destacar, para concluir, que, como bien lo ha señalado el destacado académico y politólogo mexicano Mauricio Merino, "Toda la literatura sobre implementación de políticas públicas [...] coincide en que el verdadero campo de batalla no está en el diseño de los grandes cambios, sino en su realización concreta" (Merino, 2012).

Lo que, para la gestión de documentos y la administración de archivos es, de cara a su futuro inmediato, crucial, el mayor de sus desafíos.

*Ciudad de México, marzo de 2015*

## Referências bibliográficas

- ALBERCH, Ramón. *Archivos*. Barcelona: UOC, 2013.
- AMPUDIA MELLO, José Enrique. *Institucionalidad y gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística del gobierno federal*. México: INAP; AGN, 1988.
- COUTURE, Carol; ROSSEAU Jean Yves. *Los archivos del siglo XX*. México: AGN; Universidad de Montreal, 1987.
- CRUZ MUNDET, José Ramón. *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Pirámide, 2006.
- GRUPO IBEROAMERICANO DE TRATAMIENTO DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS (España). *Archivos administrativos iberoamericanos: modelos y perspectivas de una tradición archivística*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1996. 439 p. (El modelo iberoamericano de tratamiento de documentos, 1).
- HOFFMAN, Andrés et al. (coord.). *La promesa de gobierno abierto*. Disponible en: <[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)>.
- JARDIM, José Maria. *Políticas y sistemas de archivos*. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010. Colección Archivum.
- MERINO, Mauricio. *El futuro que no tuvimos*. Crónica del desencanto democrático. Temas de hoy. México: Edit. Planeta Mexicana S. A. de C. V., 2012.
- PROGRAMA de Modernización Archivística del Gobierno Federal. *Boletín del Sistema Nacional de Archivos*, México, DF, n. 1, 1983.
- QUINTANA PALI, Guadalupe. *Los archivos administrativos en México*. México, DF: Archivo General de la Nación, 1983. 177p.
- RAMÍREZ DELEÓN, José Antonio. *Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia*. México: Instituto de Transparencia y Protección de Datos del Distrito Federal (InfoDF), 2007.
- \_\_\_\_\_. Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos (archivos de trámite, concentración e históricos). *Cuadernos de la serie Administración de Documentos y Gestión de Archivos*, México, Ifai, n. 1, dec. 2011.

---

Recebido em 30/3/2015

Aprovado em 24/7/2015