



Diagnóstico de los archivos gubernamentales en México. Una fotografía de la realidad subnacional

Alejandra Ríos Cázares
División de Administración Pública, CIDE

CÓMO CITAR:

Ríos Cázares, Alejandra. 2016. *Diagnóstico de los archivos gubernamentales en México. Una fotografía de la realidad subnacional*. Archivos MX 1, México: CIDE

NOTA DE LA AUTORA:

Los datos que se presentan en este documento provienen del artículo a “Gestión documental, archivos gubernamentales y transparencia en México”, de la misma autora, próximo a publicarse en la *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* de la Universidad de Chile (<http://www.revistaeggp.uchile.cl/>). Por ello, todas las secciones de este diagnóstico retoman texto, tablas y gráficas del mencionado artículo que presenta una versión más elaborada del mismo tema.

INTRODUCCIÓN

La motivación de este diagnóstico proviene de los análisis realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE sobre transparencia gubernamental en 2010 y 2014 -Métrica de transparencia- (Cejudo, et al., 2012a; Métrica, 2014).¹ Ambos ejercicios concluyeron que el problema más importante en materia de transparencia reside en la calidad y exactitud de la información que las instituciones publican en sus portales electrónicos o que entregan a los ciudadanos. Basta como ejemplo recordar que, en el ejercicio de 2014, de 2950 solicitudes de información enviadas a 592 instituciones del país a nivel federal, estatal y municipal como parte de un ejercicio de usuario simulado, las instituciones proporcionaron 63% de la información solicitada, es decir, en más de un tercio, las instituciones no entregaron respuestas completas. Y, en las respuestas recibidas, se detectaron problemas de precisión y calidad en la información entregada.² Estos datos sugieren que una preocupante realidad en la gestión de la información de las instituciones públicas que puede explicar el por qué las instituciones fallan en la entrega de la información solicitada y el por qué las respuestas que entregan adolecen en calidad y precisión.

El objetivo de este documento es presentar un acercamiento a la situación de los archivos en México. Al momento de escribir este texto, resultaban casi inexistentes diagnósticos institucionales sobre la gestión documental y los archivos en el país, y los existentes sólo abarcaban el ámbito federal.³ Lo anterior deja en claro la gran ausencia de información que enfrentamos sobre el estatus de los archivos a nivel estatal y municipal en un momento en que resulta clave conocer la situación dada la necesidad de una normatividad nacional que permita regular la documentación del actuar de las instituciones públicas, a lo largo y ancho del país.⁴ Así, se espera que este documento pueda contribuir al diálogo legislativo y permita la construcción de una sólida normatividad en la materia dentro del territorio nacional, así como el diseño de políticas públicas viables que consideren los retos de la heterogeneidad institucional de México.

El texto se divide en tres apartados. El primero da cuenta de cómo se recabó la información que sustenta este documento; el segundo describe de manera general las características de la gestión documental y la gestión de archivos en México. El tercero presenta los datos que dan cuenta del panorama en el país en tres secciones: estructura de los archivos institucionales; existencia y uso de instrumentos técnicos y procesos estandarizados y situación de los recursos humanos y materiales.

¹ Los resultados de ambos ejercicios pueden consultarse en www.metricadetransparencia.cide.edu

² Ver capítulo 3 de (CIDE, 2014).

³ Un ejemplo es (IFAI, 2007)

⁴ De hecho, el Archivo General de la Nación (institución central para la coordinación de la archivística nacional, aunque con un mandato estrictamente federal) intentó realizar un análisis al respecto, obteniendo un margen de respuesta de casi 6% de la población objetivo (AGN, 2015).

México cuenta con normatividad en gestión documental que, en su mayoría, fue aprobada o ajustada posterior a la aprobación de la normatividad en transparencia (ver <http://archivosmx.cide.edu/vinculos/legislacion-nacional/>). La Ley Federal de Archivos fue aprobada en 2012 y existen 28 entidades con legislación en la materia. En diecinueve de los casos, las legislaciones fueron aprobadas en los últimos diez años y en tres entidades más, esta normatividad ha sido reformada en el mismo periodo. En 2014 se aprobó la reforma constitucional en materia de rendición de cuentas que mandató al Congreso Federal expedir, entre otras normatividades, una Ley General de Transparencia (promulgada en mayo del 2015) y una Ley General de Archivos a fin de establecer la organización y la administración homogénea de los archivos a nivel nacional con el objetivo de determinar las bases de organización y de funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; y estableció como fecha límite para expedir esta legislación mayo del 2016. A octubre de 2016, el Congreso de la Unión no contaba con dictamen en la materia.

Lo anterior deja patente que, a pesar de la ausencia de la Ley General, la administración de los archivos gubernamentales en el país cuenta con un marco normativo; sin embargo, los datos que a continuación se presentan indican una preocupante debilidad.

I. Metodología

Los datos en que se sustenta este diagnóstico provienen de entrevistas semi-estructuradas, realizadas *in situ*, al personal encargado de las áreas coordinadoras o responsables de archivo en cuatro instituciones: la secretaría de gobierno o equivalente como ejemplo del poder ejecutivo, el congreso local, el tribunal superior de justicia y, finalmente, el municipio capital. Esta selección permitió crear comparaciones controladas por tipo de sujeto.

En total, se programaron 128 entrevistas, de las cuales se llevaron a cabo 114. En 112 ocasiones (98%), la entrevista se realizó con el titular de la gestión de archivo de la institución (de concentración y/o histórico) y en las 12 situaciones restantes con el responsable a cargo. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora y se realizó en las instalaciones del archivo institucional o bien, en los espacios destinados al resguardo de los documentos institucionales.⁵ En 18 entidades federativas se consiguió el objetivo de entrevistar a los cuatro ámbitos de gobierno; en 10 se consiguió un 75% de efectividad; en dos entidades un 50% y sólo en Nayarit 25%. En cuanto al tipo de institución entrevistada se obtuvo un porcentaje superior a 84% para Ejecutivo, legislativo y judicial y 78% de efectividad a nivel municipal.⁶ Es importante destacar que el trabajo de campo se enfrentó con la dificultad de identificar las áreas coordinadoras de archivo de las instituciones seleccionadas, debido a que las propias instituciones no reconocen la existencia de un área coordinadora o un coordinador de archivos. Cuando ésta fue la situación, se entrevistó a quien la institución consideraba como el encargado o encargada de los archivos institucionales, del archivo de concentración y/o del archivo histórico (los cuales, por cierto, no siempre se distinguen al interior de las instituciones. A pesar de esta limitante, las entrevistas realizadas y la información recabada nos permiten generar inferencias sobre la situación de los archivos gubernamentales en el país.

⁵ En veinte situaciones no se concretó entrevista porque el titular no se presentó a las instalaciones del archivo a la hora pactada o bien porque no existía un responsable o encargado. De estas veinte instituciones, cuatro correspondieron al poder ejecutivo, cinco al poder legislativo, mismo número al poder judicial y las seis restantes a municipios capital. Aunque la estrategia generó un objetivo inicial de 128 entrevistas, el número final de las entrevistas gestionadas varía pues en ocasiones se logró identificar a más de cuatro servidores públicos en una entidad y a menos de cuatro en otras; por ello, la suma de las entrevistas realizadas y las entrevistas suspendidas o no concretadas excede las 128 entrevistas originalmente programadas.

⁶ Las citas que se integran en los párrafos siguientes indican la institución de adscripción del entrevistado y refieren la entidad. No se precisan más detalles debido al acuerdo de confidencialidad que se realizó con los entrevistados.

Entrevistas realizadas por entidad federativa y tipo de institución

	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Municipio	Objetivo %		Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Municipio	Objetivo %
AGS	✓	✓	✓	✓	100	NAY	✗	✓	✗	✗	25
BC	✓	✓	✓	✓	100	NL	✓	✓	✓	✗	75
BCS	✓	✗	✓	✓	75	OAX	✓	✓	✓	✓	100
CAM	✓	✓	✓	✓	100	PUE	✓	0	✓	✓	75
CHI	✓	✓	✓	✗	75	QRO	✓	✓	✓	✓	100
COL	✓	✓	✓	✓	100	QROO	✓	✓	✓	✓	100
CS	✓	✗	✓	✓	75	SIN	✗	✗	✓	✓	50
DF	✓	✓	✓	✗	75	SLP	✓	✓	✓	✓	100
DGO	✓	✓	✓	✓	100	SON	✗	✓	✓	✓	75
GRO	✓	✓	✗	✗	50	TAB	✓	✓	✓	✗	75
GTO	✓	✓	✓	✓	100	TAM	✓	✓	✓	✓	100
HGO	✓	✓	✓	✓	100	TLX	✓	✓	✓	✓	100
JAL	✓	✓	✓	✓	100	VER	✓	✓	✗	✓	75
MEX	✓	✓	✓	✓	100	YUC	✓	✓	✓	✓	100
MICH	✓	✓	✓	✓	100	ZAC	✓	✓	✗	✓	75
MOR	✓	✓	✓	✓	100	Objetivo %	84.85	81.82	81.82	78.13	

II. ARCHIVOS Y GESTIÓN DOCUMENTAL EN MÉXICO

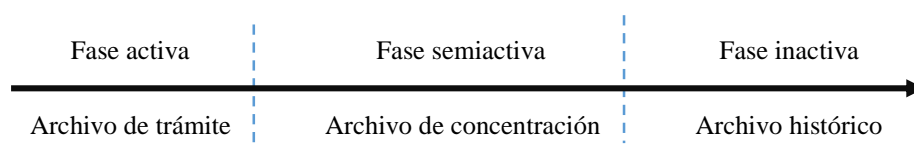
II.1 Estructura

En México, la primera etapa de vida documental inicia con la creación del documento en las oficinas administrativas. Al resguardo de esta documentación, mientras no caduca su vigencia, se le conoce como archivo de trámite y son las distintas oficinas administrativas que conforman las instituciones públicas las encargadas de administrar estos archivos. Aquí se mantienen los documentos y expedientes del actuar cotidiano de las instituciones.

Cuando los documentos dejan de tener vigencia se trasladan a un archivo intermedio, conocido como archivo de concentración en donde tienen lugar los procesos técnicos más elaborados pues es en esta etapa que se determinan los “parámetros de valoración para aquellos documentos tendientes a ser conservados de manera permanente en los archivos históricos [tercera etapa] o bien, a ser eliminados” (Merizanda, 2008: 64). Los archivos de concentración no necesariamente se encuentran en las oficinas administrativas de origen; de hecho, es común que distintas instituciones compartan un archivo de concentración. Aquí es donde la habilidad institucional de mantener orden en la gestión de expedientes y un buen mantenimiento de la infraestructura es fundamental.

Finalmente, en algunas entidades y municipios se reconoce la existencia de archivos históricos que refieren a los espacios donde se transfieren los documentos y expedientes en los que se han identificado valores trascendentes. Esta secuencia y estructura se reconoce de manera general en todo el país, aunque los plazos de conservación y los procesos de valoración pueden tener algún margen de variación.

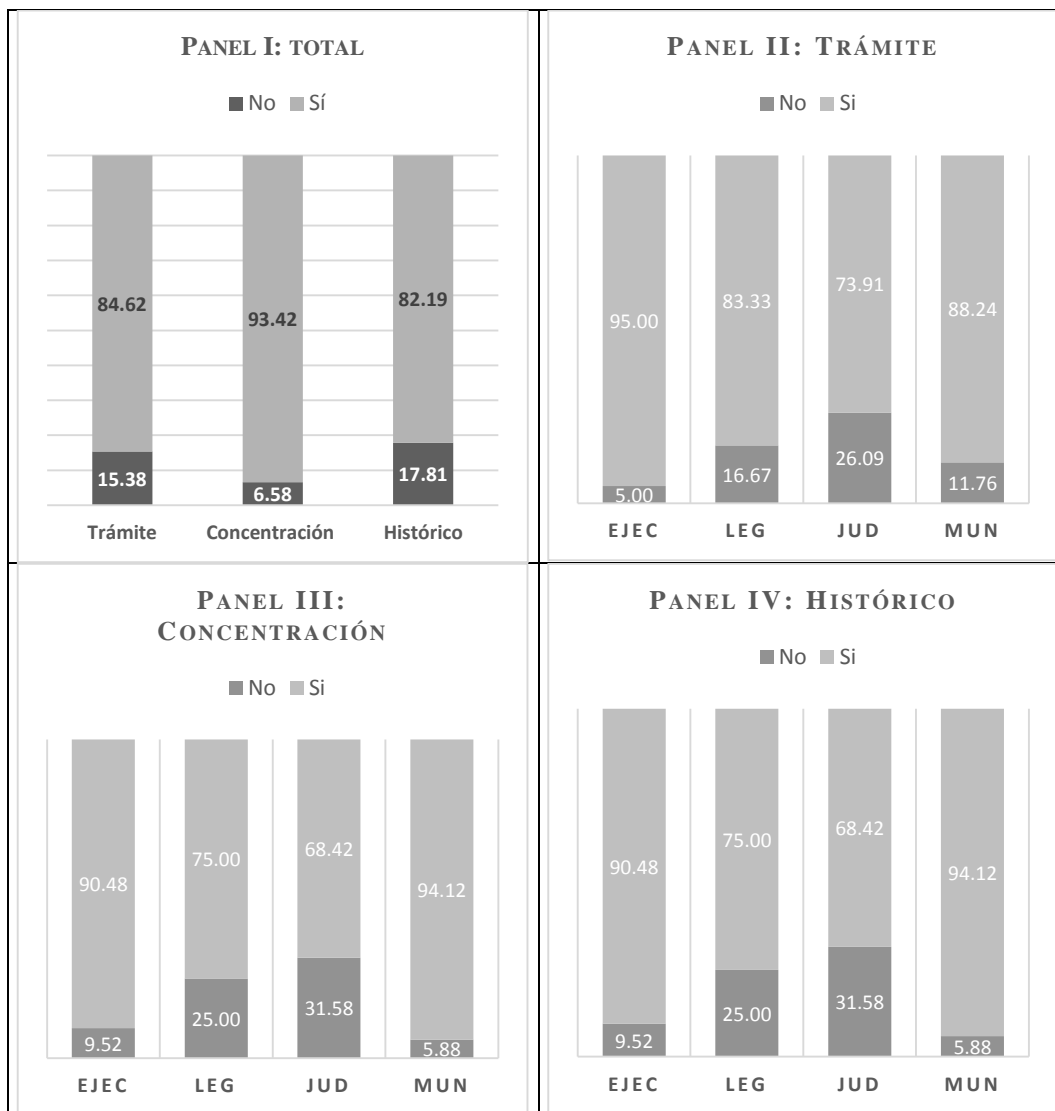
Ciclo de vida documental y archivos en México



En las entrevistas realizadas al personal de archivo, se preguntó si se reconocía la existencia y operación de estos tres archivos en la institución. El panel 1 de la tabla 2 muestra el porcentaje general que indicaron reconocer (o no) la existencia de los tres archivos. De estos datos vale la pena resaltar dos: el archivo de concentración se reconoce con mayor frecuencia (93.42%) y hay situaciones que no reconocen la existencia u operación del archivo de trámite, esto es, no se reconoce un proceso de organización de los documentos

desde su creación (15.38%). Como se muestra en el panel dos, esto es más recurrente en los archivos del poder legislativo y del poder judicial.⁷

Tabla 2: Cómo se estructuran los archivos en México



Para el caso del poder judicial, la situación es similar, aunque con una ligera diferencia: en el poder judicial, la mayor parte de los esfuerzos de conservación y resguardo de documentos refieren al ámbito jurisdiccional y no administrativo, es decir, al resguardo de expedientes judiciales que resultan “de la actividad decisoria que han dictado jueces y

⁷ En el caso del poder legislativo, se explicó que el archivo de trámite no existía porque en los archivos legislativos sólo se manejan documentos vinculados con el proceso legislativo *per se* “que adquieren carácter de histórico”. Entrevista director del archivo legislativo de una entidad del pacífico mexicano

magistrados a lo largo del tiempo” (Merizanda, 2008: 28). Ésta no es una tarea menor, pues la cantidad de documentos que se resguardan en los archivos judiciales, sólo en lo concerniente al ámbito jurisdiccional, es ingente, más aún en un sistema que recién ha dejado de ser mixto-inquisitorio (donde el proceso y la evidencia se sustentan siempre en soporte papel).⁸ Por ejemplo, el archivo del poder judicial del estado de Chiapas, en las instalaciones de la capital estatal (hay varias instalaciones en el estado), albergaba para agosto del 2014 un aproximado de 260,730 expedientes donde cada expediente puede conformarse de varios tomos y cada tomo puede alcanzar hasta mil hojas. Es claro que el poder judicial se enfrenta a la presión administrativa de organizar un conjunto de documentación que, por razones de proceso, puede estar en constante movimiento (préstamo, consulta, etcétera), lo que margina la inversión en la organización de los documentos que atestiguan la gestión cotidiana.

Por otra parte, en aquellas situaciones donde se reconoce la existencia del archivo de trámite, de concentración y del histórico, no necesariamente hay vinculación operativa entre estos. De los entrevistados, todos responsables del archivo de concentración y/o histórico o equivalente, 26.8% declararon no tener ningún tipo de participación en la definición de políticas y procedimientos de operación de los archivos de trámite. El dato adquiere una dimensión más justa si se añade que 29.5% declaró desconocer algo sobre este tema. Es decir, en más de la mitad de los casos, el personal del archivo no tiene ninguna palabra en la gestión documental de la institución. Esto es relevante en tanto que la gestión documental inicia, justamente, desde la creación del documento mismo y ahí, no hay participación del personal. Lo que el dato indica es que los responsables de los archivos gubernamentales en el país están a cargo del resguardo de documentos, pero no participan en la creación de criterios. Tal vez esto sea resultado de la posición administrativa que ostentan, la cual tiende a situarse en el área de recursos materiales de la institución (lo cual es congruente con la función de resguardo) o suele ser una posición de jerarquía menor.

Como se mencionó, el archivo intermedio o de concentración es el espacio donde se llevan a cabo los procesos de valoración más relevantes. Aquí se decide la conservación temporal de la documentación, su resguardo definitivo o bien, su destrucción. Al cuestionar sobre los procesos de valoración documental sólo un tercio de los entrevistados reconocieron que éste existía, un tercio más indicó que este proceso no tenía lugar (en ocasiones, a pesar de existir normatividad al respecto) y el tercio restante indicó desconocer sobre el asunto. Hay dos consecuencias inevitables de la ausencia de valoración documental: hacinamiento y destrucción de documentos.

La primera consecuencia de una falta de valoración inicial de documentos es el hacinamiento en los archivos de concentración, pues las distintas oficinas administrativas envían a resguardo toda la documentación en exceso y no, necesariamente, la documentación que debe conservarse por poseer valores secundarios que ameritan su

⁸ México está en tránsito hacia un sistema mixto-acusatorio en materia penal y civil de menor cuantía. Esto sucederá el 16 de junio del 2016 y representará un reto adicional a la gestión documental de los poderes judiciales.

resguardo temporal. Éste no es un asunto menor, pues como se verá en un momento, uno de los retos más importantes para la administración de archivos gubernamentales es la disposición de espacios. Una segunda consecuencia es la destrucción de documentación sin valoración previa, lo cual puede suceder cuando la capacidad del archivo de concentración se encuentra en presión máxima. Cabe destacar que, en algunas entrevistas, el punto notable era el no seguimiento de las reglas o normas establecidas para las transferencias del archivo de trámite al de concentración o bien, la existencia de importantes lagunas en la normatividad. Por otra parte, algunos entrevistados indicaron que la aplicación correcta del proceso depende también de la capacitación del personal de las distintas oficinas gubernamentales, así como de criterios para la creación de documentos. Sobre lo primero hay una importante ausencia de cursos sistemáticos y sobre lo segundo, una ausencia de lineamientos

Un último apunte sobre los criterios de transferencia es que en no pocas ocasiones, el archivo de concentración se considera también archivo histórico o simplemente no existe una distinción. Así, hay archivos de concentración que poseen documentos de considerable antigüedad. Por ejemplo, en un archivo del poder judicial del sureste mexicano, se comentaba que el expediente más antiguo en posesión del archivo data de 1823; mientras que en el archivo legislativo de la misma entidad federativa se identificó un libro de actas de 1859. En ninguno de los dos casos, se contaba con un espacio habilitado para la conservación adecuada de estos documentos, situación preocupante si se considera que en época de canícula, la temperatura dentro de las instalaciones podía alcanzar hasta “45 grados”.

Son pocos los casos donde existen archivos históricos estatales. Los pocos que existen usualmente son del poder ejecutivo y no necesariamente resguardan la documentación histórica de otros poderes o municipios; además de que en ocasiones continúan labores como archivos de concentración. En algunos de los casos entrevistados, se libraba una auténtica batalla para que se les reconociera su carácter histórico y se les apartara de las tareas de archivo intermedio.

Las entrevistas también arrojaron situaciones donde era posible identificar la existencia de procesos detallados para la valoración y la transferencia documental; sin embargo, estos son los menos. Los datos revelan que 33.9% de los entrevistados reconocieron que en el archivo de concentración se realizaba algún tipo de valoración documental (tabla 3), en el resto de los casos, esto no se llevaba a cabo (33.9%) o bien, ¡se desconocía si se llevaba a cabo! (32.1%).

II.2 Instrumentos y procesos

La normatividad en México (y la archivística en general) reconoce tres instrumentos básicos de control y consulta de los archivos gubernamentales. Primero se tiene el cuadro general de clasificación, el cual constituye el “mapa documental del organismo [y] sirve de guía para la organización y ordenación de los expedientes” (Aguilera, sf: 9). El cuadro general de clasificación se debe construir tomando como punto de partida la estructura administrativa,

las funciones y competencias de la institución.⁹ En segundo término se encuentra el catálogo de disposición documental que indica los periodos de resguardo de los documentos y expedientes y los momentos en que deberían ocurrir las transferencias del archivo de trámite al archivo de concentración y de éste al histórico. Finalmente, se encuentra el inventario general de expedientes que es “un instrumento que controla y facilita la consulta física de los expedientes” (Aguilera, sf: 9). En teoría, estas herramientas técnicas permiten a las organizaciones mantener los archivos organizados de acuerdo con la lógica de la ciencia archivística. Lo anterior no es asunto menor, pues un archivo desorganizado es un archivo inexistente.

De acuerdo con las entrevistas, en 37.5% de los casos se rechazó la existencia de un cuadro de clasificación archivística (tabla 3). Adicional a esto, 18.8% de los entrevistados indicaron que los expedientes no estaban organizados con base en el cuadro mencionado, pero 25.9% indicaron que desconocían el dato (44.7% de los casos).

Un dato indirecto, pero certeramente indicativo de un archivo organizado con base en criterios archivísticos, es la organización del propio archivo de concentración. Así a la pregunta sobre cuál es el criterio para acomodar las cajas de traslado en el archivo de concentración, 30.4% de los entrevistados indicó que esta tarea se llevaba a cabo por serie documental (que corresponde al criterio correcto);¹⁰ en contraste, 31.3% indicó que se organizaba de acuerdo con el espacio disponible, mientras que 38.4% indicó que no existían criterios para el acomodo. En otras palabras, en 69.6% de los casos, la documentación que se recibe en los archivos de concentración (que tienden a ser los espacios de resguardo más relevantes en la administración pública mexicana) se conserva sin criterios técnicos.

Esta situación afecta necesariamente el desarrollo de sistemas de control y consulta. Así, aunque 42% de los entrevistados dijo contar con un sistema automatizado de control y consulta, las características de estos sistemas varían de manera notable: desde la existencia de sistemas específicos de gestión de archivos como el Albalá¹¹, hasta la conformación de “bases de datos” en los programas de Excel y/o Word, pasando por desarrollos informáticos propios que, sin embargo, no podían abarcar la totalidad del acervo o proporcionar información por expediente. Las limitaciones de los sistemas se explican, otras razones, porque la documentación no se organiza en expedientes, porque se desconoce el contenido de las cajas de traslado (se envían cerradas y sin inventario), por la demanda de tiempo que implicaba vaciar al “sistema” la información de los inventarios de traslado (cuando existen), o simplemente, por la magnitud del acervo.

La ausencia de instrumentos de control archivístico o bien, su implementación parcial, se refleja también en la precariedad de los criterios de resguardo y, por supuesto, en la

⁹ Los cuadros generales de clasificación son instrumentos mucho más complejos. Permiten organizar la documentación institucional por medio de una taxonomía que incluye fondos, series, etcétera. Existen distintas metodologías para la construcción de estos cuadros. Ver (Figueroa, 2003, cap VII)

¹⁰ “Cajas de traslado” se refiere a los contenedores (cajas) que las oficinas administrativas emplean para el envío de documentos a las instalaciones del archivo de concentración.

¹¹ Ver <http://www.softwareseleccion.com/albala-p-2127> (consultado en marzo 26, 2016)

debilidad de las herramientas de control. La combinación de estos elementos sólo entorpece el acceso a la información que se resguarda en los archivos mexicanos y en casos extremos, puede eliminar la información misma, pues localizar expedientes o documentos en un espacio de resguardo sin orden es como encontrar una aguja en un pajar. Las consecuencias para el ciudadano son amplias y abarcan desde la posible negativa de acceso a aquel que busca información reciente, hasta la imposibilidad material de realizar investigaciones de carácter histórico.

Tabla 3: Uso de instrumentos archivísticos

	Sí	No	Parcial	No sabe/ No respondió	Total
Existe Cuadro General de Clasificación Archivística	58.9	37.5	0.0	3.6	100
Los expedientes de archivo están organizados de acuerdo con el Cuadro General de Clasificación Archivística	34.8	18.8	20.5	25.9	100
Las cajas de traslado al archivo de concentración se acomodan de acuerdo con cuál de los siguientes criterios	Por serie documental	Por espacio disponible	/	38.4	100
	30.4	31.3			
Se cuenta con un sistema automatizado para consulta y control	42.0	49.1	0.0	8.9	100
Se realiza valoración documental en el archivo de concentración	33.9	33.9	0.0	32.1	100

III.3 Recursos humanos e infraestructura

Recursos humanos

En términos de recursos humanos, un dato central es la existencia de un perfil preestablecido para aquellos que aspiran a asumir la responsabilidad de la gestión de archivos. En este ámbito, se cuestionó la existencia de requisitos formales (es decir, establecidos en alguna norma, lineamiento o manual), de requisitos informales (es decir, requisitos que se comparten, pero que no han sido proyectados en los procesos institucionales), o bien, la ausencia de requisito alguno.

En casi la mitad de las entrevistas se indicó la existencia de algún tipo de requisito formal, en tanto incorporado o reconocido en alguna normatividad institucional o estatal. Entre los requisitos se mencionó contar con conocimientos en archivonomía o con estudios

universitarios de una carrera afín (como administración, biblioteconomía o historia).¹² Sin embargo, aunque las entrevistas indicaron que 60.4% de los entrevistados contaba con estudios universitarios y 34% con estudios de posgrado (el resto reportó educación básica), las materias de estudio eran muy diversas: sólo tres de los entrevistados eran licenciados en archivonomía, biblioteconomía o bibliotecología, el resto variaba de manera importante: desde estudios vinculados a la administración pública o a las instituciones de gobierno (como ciencia política) hasta disciplinas francamente alejadas de las tareas sustantivas del puesto, como nutrición o veterinaria. En no pocas ocasiones se mencionó que la institución estaba en la elaboración de un perfil o reconocía la necesidad de elaborar alguno. En 37% de los casos se reconoció la inexistencia de alguna especificación.

Ante la ausencia de una normatividad que regule las características del perfil idóneo, se podría suponer que la especialización en la materia (a partir de capacitación) y/o la experiencia en el área pueden funcionar como elementos de compensación. En este sentido, los datos son elocuentes (tabla 4). Para el poder ejecutivo se tiene que en 40.7% de los casos se declaró no contar con ningún tipo de especialización en la materia (capacitación, por ejemplo). De estos, el 27.3% correspondía a situaciones donde no se solicitaba ningún tipo de requisito para ocupar la posición. En estos casos, el promedio de años laborando en el área de archivo fue de 3 años. En otras palabras, la ausencia de requisitos no se compensa con la experiencia en el área y ésta ausencia se complica aún más si se considera la inexistencia de capacitación en la materia.

¹² Esta es una situación más recurrente en el poder judicial donde 64% de los entrevistados manifestó que los requisitos formales suelen referir a contar con estudios universitarios en derecho.

Tabla 4: Requisitos formales, capacitación y experiencia de los responsables y/o encargados de archivo

	EJECUTIVO				LEGISLATIVO			
	Total	Requisito formal	Sin requisitos	requisito informal	Total	Requisito formal	Sin requisitos	requisito informal
Con especialización en archivos	59.3	56.3	43.8	0	37.5	33.3	44.4	22.2
Promedio de años laborando en archivo		6.4 (n=6)	10	7.7		8.5	10	21 (n=1)
Min		2.5	2.5	3		1.5	4	
Max		15	22.5	16		17	19	
Promedio de años laborando en sector público		21.14 (n=7)	24.75 (n=3)	27.7		20 (n=2)	16.75	37 (n=1)
min		4	10	3		18	6	
max		35	40	40		22	22	
Sin especialización en archivos	40.7	45.5	27.3	27.3	62.5	26.7	46.7	26.7
Promedio de años laborando en archivos		4.7 (n=5)	3.05	7.7		2.44	3.89	4.75
min		1.66	1.16	3		<1	1	<1
max		11	4	16		4.5	12	9
Promedio de años laborando en sector público		18.3 (n=3)	15	27.7		20.9	19.28	18
min		11	1.16	3		8.8	8	4
max		27	27	40		35	40	28

Tabla 4: requisitos formales, capacitación y experiencia de los responsables y/o encargados de archivo (continuación)

	JUDICIAL				MUNICIPIO			
	Total	Requisito formal	Sin requisitos	requisito informal	Total	Requisito formal	Sin requisitos	requisito informal
Con especialización en archivos	52	61.5	23.1	15.4	30.4	42.9	14.3	42.9
Promedio de años laborando en archivo		4.75 (n=7)	12	2.5		8 (n=2)	<1	4.33
Min		1.25	3	1		4		<1
Max		12	20	3.5		12		7
Promedio de años laborando en sector público		18.14 (n=7=)	19.83	16.5		14.5	2.5	10 (n=1)
min		9	18.5	13		3.5		
max		27	21	20		22		
Sin especialización en archivos	48	66.7	33.3		65.2	53.3	40	6.7
Promedio de años laborando en archivo		8.25 (=5)	12.54			11 (n=2)	2.3	7
Min		<1	1.66			<1	<1	
Max		16	23			20	4	
Promedio de años laborando en sector público			18.2 (n=5)	23.25		23.55	7.1	11
min			8	21		<1	<1	
max			41	27		40	16	

Esta situación se agudiza en el poder legislativo y en los municipios. Para el poder legislativo, 62.5% declaró no contar con ningún tipo de especialización en la materia. De estos, el 46.7% corresponde a personal que ocupó la posición por criterios distintos a los de un perfil predefinido. El promedio de años laborando en el área es de 3.89, lo que concuerda con los periodos legislativos que son de tres años. En cuanto a experiencia en el sector público, este grupo declaró una experiencia promedio de 19.28 años. Este último dato merece una reflexión adicional. Se encontraron casos en donde el titular reportaba 20, 35, 37 o 40 años de experiencia, sin embargo, la trayectoria de estas personas no es exclusiva en archivos.

En el poder legislativo era usual que existiera un “encargado” adicional al director del archivo; situación que permite suponer que en no pocas ocasiones, la posición de director del archivo legislativo corresponde a designaciones políticas. Esto fue incluso explícitamente reconocido en una entrevista con el titular del archivo legislativo de una entidad en el centro de México:

Para los municipios, la situación es similar a la del poder legislativo. Aquí, 40% declaró la inexistencia de un perfil preestablecido, de estos 65.2% indicó no contar con ningún tipo de especialización en la materia. El promedio de años laborando en el área de archivo fue de 2.3 años (menos de los tres años que usualmente dura un periodo municipal). En otras palabras, en los municipios la ausencia de requisitos se compensa menos con la experiencia en el área y ésta ausencia se complica aún más si se considera la inexistencia de capacitación en la materia y la poca experiencia en el área de archivos.

En conclusión, la formación profesional, la capacitación técnica y/o la experiencia en el área no compensan la ausencia de requisitos formales; es decir, no es posible comprobar que la capacitación en la materia, ya sea a partir de cursos especializados o bien de la experiencia acumulada por años de trabajo, compense la falta de una descripción adecuada del perfil del servidor público encargado de la gestión documental o de los archivos institucionales. Esta situación no es menor, pues la archivonomía y la gestión documental refieren a tareas técnicas que demandan personal especializado.

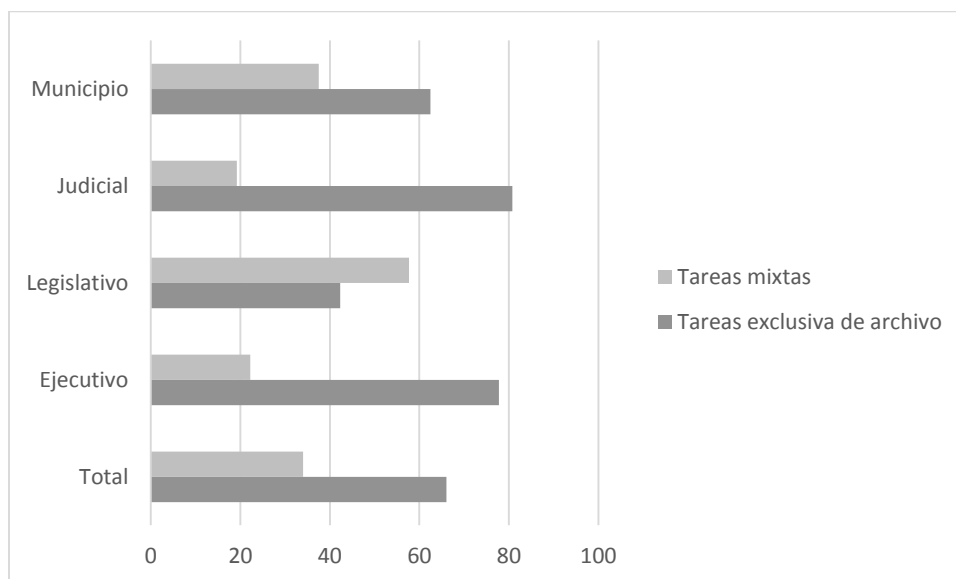
Como se indicó, la situación es más aguda para el poder legislativo y para los municipios. Con mucha probabilidad esta circunstancia común a ambos es una consecuencia adicional de la alta rotación de personal que se ha identificado debido a la renovación casi total del personal administrativo de los congresos locales y los gobiernos municipales cada tres años (que corresponde con el periodo legislativo y el periodo de gobierno de los presidentes municipales). Como es conocido, hasta el día de hoy, la reelección inmediata para legisladores y presidentes municipales (y cabildo en general) estaba prohibida; y una de las múltiples consecuencias de esta condición fue el imposibilitar un servicio profesional en los congresos estatales y en los municipios del país al hacer de las posiciones administrativas un botín para el reparto de prebendas políticas.¹³

La precariedad del perfil de los responsables de archivo y el generalizado desdén institucional que han enfrentado los archivos gubernamentales (y el personal que trabaja en ellos) se refleja en tres características adicionales. Primero, en la no exclusividad de la tarea, pues 33.98% de los entrevistados indicaron realizar tareas adicionales a la gestión del archivo. Esto es más frecuente en el poder legislativo donde los responsables también asumen tareas de biblioteca y recursos parlamentarios o asesores legislativos (Figura 2). La

¹³ En febrero del 2014, se aprobó la reforma al artículo 59 constitucional que permitirá la reelección inmediata (aunque limitada) para legisladores federales a partir del 2018. Lo mismo para legisladores estatales y presidentes municipales.

consecuencia inmediata es que las gestiones cotidianas se delegan en personal subalterno (cuando existe).

Figura 2: Exclusividad



Segundo, en que los responsables de archivo suelen ostentar una posición jerárquica poco estratégica. En el poder ejecutivo, la mayoría de los entrevistados (42.31%) declaró contar con una posición equivalente a la de un director general que no constituye un puesto menor; sin embargo, la imagen completa de la posición se obtiene cuando se analiza el área a la cual se encuentran adscritos que, en su mayoría refiere al área de recursos materiales o administración general y no, como se esperaba, a áreas más estratégicas de gestión institucional.

Lo mismo sucede en el poder legislativo donde 40.91% declaró la misma posición. Sin embargo, si se observan con atención los datos (tabla 5) se notará que la posición administrativa más recurrente es la jefatura de departamento que, en la jerarquía burocrática mexicana, corresponde a las posiciones más bajas de la estructura institucional. En resumen, los responsables de archivo tienen una precaria posición administrativa para incidir en cualquier discusión de mejora administrativa. De hecho, así lo declaró 61.6% de los entrevistados (mientras que 14.3% indicó no saberlo).

Tabla 5: Posición administrativa

Respuesta (orden decreciente por jerarquía administrativa)	EJECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIAL	MUNICIPIO	Frecuencia relativa
Director general	42.31	40.91	25.00	28.57	34.83
Director de área	23.08	9.09	30.00	4.76	16.85
Jefe de área	0.00	13.64	5.00	0.00	4.49
Coordinador	7.69	13.64	5.00	9.52	8.99
Subdirector	3.85	0.00	0.00	4.76	2.25
Jefe de departamento	23.08	18.18	25.00	47.62	28.09
Subjefatura	0.00	0.00	5.00	0.00	1.12
Encargado de despacho	0.00	0.00	5.00	4.76	2.25
Auxiliar Administrativo	0.00	4.55	0.00	0.00	1.12
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Tercero, en las características del personal con que cuentan. En promedio, los archivos que se consideraron en este estudio tienen una planta laboral de seis servidores públicos (5.55), de los cuales la mayoría tiende a ser personal de base; es decir, personal cuya permanencia en el puesto depende de criterios vinculados con contratos colectivos y cuya rotación y asignación a las distintas áreas depende de manera importante de los sindicatos o de las direcciones de recursos humanos. De hecho, la mayoría de los entrevistados indicó no incidir en la contratación del personal (57.1%), mientras que 47.3% refirió que no existen criterios para la selección del personal.¹⁴ Como se verá a continuación, la precariedad de los recursos humanos es análoga a la calidad de la infraestructura.

Infraestructura

El resguardo de los archivos gubernamentales es un asunto estrictamente técnico o así debería de serlo. Sin embargo, una constante en el trabajo de campo fue la fragilidad de las instalaciones, así como la ausencia de protocolos de cuidado y de mecanismos básicos de conservación documental. En las entrevistas destacó una y otra vez, el esfuerzo de los responsables por llamar la atención de los superiores sobre la necesidad de inversión en acciones básicas de mantenimiento al inmueble o bien, por destacar la situación de precariedad de los acervos.

La mitad de los entrevistados indicaron que en los últimos cinco años (entre 2009 y 2014) no se había destinado un presupuesto específico para el desarrollo de los archivos. Aquellos

¹⁴ 34.8% prefirió no responder o bien, indicó desconocer si puede incidir en la contratación. En cuanto a criterios, 15.2% indicó una existencia parcial de criterios y 18.8% indicó desconocerlo.

que indicaron que sí había sucedido tendían a referir, justamente, a estos aspectos de mantenimiento y no necesariamente de equipamiento (tabla 6).

En un país como el nuestro, la temperatura y la humedad pueden afectar la perdurabilidad de los archivos gubernamentales. Al respecto, los archivos en el país parecen estar poco equipados (tabla 6): 80.4% de los entrevistados indicó no contar con ningún control de humedad o desconocer su existencia. Esta situación es particularmente alarmante si se considera que todo documento generado en soporte papel durante los últimos sesenta años tiende a ser menos estable; mientras que los soportes electromagnéticos demandan condiciones estrictas de mantenimiento.

Tabla 6: Infraestructura

	si	no	S/D
En los últimos cinco años ¿se ha destinado presupuesto directamente al desarrollo de los archivos'	35.7	50.0	14.3
El espacio del archivo de concentración cuenta con lo siguiente			
Control de humedad	19.6	47.3	33.0
Extintores de fuego	58.9	6.3	34.8
Detectores de humo	26.8	37.5	35.7
Programa de protección civil	35.7	28.6	35.7

No contar con controles de temperatura y humedad propician la invasión de plagas propias del hacinamiento de papel o material de archivo que afectan la perdurabilidad de los materiales (por ejemplo, la pérdida por hongos del diario de debates de las últimas dos décadas del siglo XIX de un estado del sureste); o bien, la aparición de plagas propias de la región (como la infestación de murciélagos en un archivo del poder judicial de una entidad en el sureste mexicano).

Los archivos son particularmente vulnerables a los desastres naturales y México es un país que resiente cada vez más los efectos agresivos del cambio climático. Los daños a los archivos usualmente resguardados en inmuebles no aptos suelen ser de amplias proporciones; por ejemplo, la responsable de archivo de un municipio del noreste del país comentaba que después del paso de un huracán por la ciudad, el techo de la bodega donde se resguardaba el archivo de concentración municipal se vino abajo haciendo casi imposible el rescate de la documentación, de tal suerte que procedió a “dar[la] de baja ante contraloría”.

La ausencia de planes e instrumentos básicos de protección civil sólo agravan la situación y aumentan la vulnerabilidad de los archivos a errores humanos: 64.3% indicó no contar con

un plan de protección civil o ignorar su existencia. Muy pocas instalaciones de archivo se encuentran eficientemente equipadas para enfrentar incendios sin afectar la documentación en resguardo, o bien, para enfrentar situaciones de vandalismo.¹⁵ Es alarmante que 73.2% de los entrevistados indique no contar con detectores de humo (o desconocer su existencia) si se considera que la mayor parte del soporte documental en el país es papel. En cuanto a seguridad, hay archivos estatales que sólo cuentan con un vigilante o velador a pesar de resguardar documentos de valor histórico.

La ausencia de mecanismos básicos de protección civil y el uso de instalaciones no propias para el resguardo documental (como casas acondicionadas) se pueden explicar por el hecho de que los inmuebles que se emplean como archivos gubernamentales son propiedades rentadas (principalmente en municipios); lo que afecta las condiciones y posibilidad de adecuación de las instalaciones, además de tener un impacto presupuestal sobre las arcas gubernamentales.

¹⁵ En 5 de junio del 2009 se inició un incendio en una “bodega” de la Secretaría de Finanzas del estado de Sonora. Al no contar con ningún mecanismo de protección civil, el fuego rápidamente se extendió al inmueble colindante que resultaba ser una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social. En este incendio murieron 49 niños, mientras que 106 más resultaron gravemente heridos y con afectaciones de por vida. La “bodega” de la Secretaría de Finanzas era, en realidad, el archivo de concentración de la institución. Este caso tuvo consecuencias inmediatas a nivel federal y propició la debacle electoral del Partido Revolucionario Institucional en el estado dando lugar a la primera alternancia partidista en la historia moderna de Sonora.

III. CONCLUSIONES

La gestión de los archivos gubernamentales en México dista de corresponder con los estándares técnicos que sugiere la teoría, pues rara vez se identifica un esquema de organización sustentado en criterios técnicos derivados de la ciencia archivística. Adicional a esto, no es posible hablar de personal especializado en la materia ya sea por formación, por capacitación o por experiencia, aunque ciertamente, muchos de los archivos del país sobreviven gracias a la existencia de personal comprometido y preocupado que ha generado un ethos de responsabilidad por la preservación de los documentos. Finalmente, la infraestructura dedicada a albergar los archivos de concentración y los históricos no permite la adecuada conservación de la información. Sin una política contundente de gestión documental existe un peligro real de pérdida de memoria institucional, pues como lo indican los datos, se carece de criterios para la creación de documentos, para su valoración y para su resguardo. Esto no es menor si se considera que la tendencia actual es el tránsito hacia el gobierno electrónico donde el principal soporte documental es el electromagnético y éste puede ser mucho más vulnerable que el soporte papel.

Los datos indican la necesidad de acciones inmediatas como la implementación de una estrategia de capacitación extendida, pues la oferta de profesionales en archivística es, y será escasa en el corto plazo. En este punto es fundamental crear una estrategia que permita integrar la experiencia del personal existente, pues en no pocas ocasiones, el funcionamiento del archivo depende de la memoria de alguno de sus encargados.¹⁶ Una segunda acción es vigilar la correcta implementación de un diseño institucional que garantice la existencia de un área coordinadora de archivos en cada organización. Se requiere un monitoreo de la gestión documental y éste puede descansar en las áreas de control interno que conocen con precisión el funcionamiento de la institución.¹⁷ Adicional a esto, se debe pensar en instancias de coordinación a nivel estatal que permitan la articulación de los acervos históricos del poder ejecutivo, legislativo y judicial, amén de crear criterios homogéneos de gestión documental. Estos puntos no agotan las áreas de oportunidad que enfrentan los archivos en México.

Al igual que la política de transparencia, una política de gestión documental debe ser regulatoria del actuar de las instituciones públicas y, al igual que la transparencia, enfrentará los mismos retos de todos los intentos por incorporar nuevos valores de trabajo a las rutinas de las organizaciones gubernamentales (Arellano, 2007). Éste es, sin duda, el reto mayor: crear directrices que logren articular la gestión de información sin sobrerregular a las instituciones.

¹⁶ Para una visión general, ver (Ramírez et al., 2011)

¹⁷ A nivel federal, existe la figura y en fecha reciente (enero 2016), los órganos internos de control se han involucrado en la tarea.

El impacto de la debilidad en la gestión de la información gubernamental en México no es menor pues incide en cómo se documentan los actos de autoridad que emiten las instituciones, las acciones que implementan y las decisiones que adoptan. Lo anterior impacta en la correcta implementación de cualquier política de transparencia, así como en los procesos de fiscalización y evaluación -por mencionar sólo un par de ejemplos. Por ello, la gestión de información y los archivos gubernamentales deben entenderse ya como lo que son: piezas estratégicas de la gestión pública y la rendición de cuentas.

REFERENCIAS

- Aguilera, Ramón. S.F. *Los archivos públicos y la transparencia*. Manuscrito. <http://sicoha.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2007/10/Archivos-Publicos-y-La-Transparencia.pdf>
- Archivo General de la Nación, AGN. 2016. Resumen Ejecutivo del Informe del Archivo General de la Nación 2015. México: AGN
- Arellano, David. 2007. "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en instituciones públicas" en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, num 45, pp. 31-46 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352007000300002&script=sci_arttext
- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (coord.). 2012a. *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2014. Métrica de transparencia 2014 URL: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>
- Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI. 2007. Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la administración pública federal: 2007. México: IFAI. URL: http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Diagnostico_Archivos.pdf
- Merino, Mauricio. 2006. "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López Ayllón (ed.),
- Ramírez Aceves, Merizanda, Ariel Sánchez Espinoza, Diana Birrichaga Gardida y Luz del Carmen Beltrán Cabrera. 2011. "El devenir histórico de la cultura archivística en México" en *Información, Cultura y Sociedad*, no. 24, pp 39-68 http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17402011000100003