



Bienvenidos a Razón y Palabra.

Primera Revista Electrónica especializada en Comunicación

Abril - Mayo  
2005

**Número Actual**

Números

Editorial

**Sitios de Interés**

Novedad

**Ediciones Especiales**

 Proyecto  
Internet

Carr. Lago de  
Guadalupe Km. 3.5,  
Atizapán de Zaragoza  
Estado de México.

Tels. (52)(55) 58645613  
Fax. (52)(55) 58645613

## Perspectivas de los Archivos del Gobierno Mexicano con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Por *Georgina Flores Padilla*  
Número 44

Es innegable que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental [en adelante *LFT*], publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio del 2002, contribuye de manera directa a la promoción de la democracia en México. En efecto, el acceso a la información brinda la posibilidad al ciudadano de vincularse con su gobierno, para apoyar o rechazar sus acciones, informes o programas.

Asimismo, vía el acceso a la información pública gubernamental, se hace una reivindicatoria de la soberanía popular; ahora el pueblo puede acceder a la información de las gestiones pretéritas o en proceso de su gobierno. A diferencia del absolutismo de los reyes, cuando eran ellos los titulares de la soberanía, por lo que sólo estaban obligados a rendir cuentas de sus actos a Dios, en México el pueblo es el titular de la soberanía, la cual delega en una asamblea idónea quien expide la normatividad que habrá de ser la expresión o cristalización de ese poder.

Así, mediante el acceso a la información, la ciudadanía tiene la posibilidad de hacer más efectiva su soberanía y todo aquello que permita agrandar los derechos de las personas contribuye a la consolidación de la sociedad.

A través del acceso a la información, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil podrán contar con más y mejor información sobre la gestión gubernamental, la cual a su vez permitirá formar una opinión pública más ilustrada y quizá por ello, más comprometida.

Gracias también al acceso a la información, los servidores públicos están expuestos al escrutinio del ciudadano común, a su juicio crítico y fundamentado, situación que pudiera contribuir a agilizar y hacer eficiente la gestión de los mismos y a evitar sus consabidos desvíos conductuales –por no decir corrupción– que algunos de ellos realizan en el ejercicio de sus atribuciones. Aunque, debemos subrayar que no existe necesariamente una relación de causa efecto, entre el acceso a la información pública y el combate a la corrupción, la negligencia o la ineficiencia de los funcionarios públicos.

### Los archivos de la administración pública federal

Durante años, los programas de conservación, preservación y restauración han estado orientados fundamentalmente a las piezas de arte, arqueología y monumentos. Es hasta fechas relativamente recientes que se ha dado cobertura y protección a diversos archivos –en su mayoría histórico nacionales y de personajes relevantes– fundamentalmente con el apoyo de financiamiento externo, pero en todo caso ha sido de manera aislada e incipiente.

Pese a los esfuerzos que se habían hecho por mejorar la dinámica de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo honrosas excepciones, éstos habían tenido condiciones harto adversas, tales como: la actitud de los funcionarios al frente de las instituciones, quienes poco interesados por el destino de los documentos que ya no tenían una utilidad práctica, se desatendían de los mismos; falta de presupuesto, de profesionales de los archivos y de recursos materiales, aunado a ello, la explosión documental había provocado una crisis de espacio -tal vez- desde los años cincuenta- a la que no se le veía el fin. El resultado de lo anterior era la ineficiencia en los archivos.

Tal estado de la cuestión cambio el 11 de junio del 2002, con la publicación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*<sup>1</sup>, quien tiene como finalidad expresa "proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la **información** en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal"<sup>2</sup>, es decir todas las instituciones de Gobierno o "personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."<sup>3</sup>

Asimismo, entre sus objetivos se encuentran: transparentar la gestión pública, garantizar la protección de los datos personales que posean las instituciones de la Administración Pública, favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho<sup>4</sup> y "mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos"<sup>5</sup>, entendiendo por documento cualquier "registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad"<sup>6</sup> de todas las dependencias "sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico."<sup>7</sup>

Así, de acuerdo con la Ley, la accesibilidad de la información es lo sustantivo, pues con ello se pretende contribuir "a la democratización de la sociedad mexicana."<sup>8</sup> No interesa el arreglo de los archivos siguiendo los principios y métodos dictados por la archivística; interesa tener la información puntual y accesible cuestión que sin duda es trascendente para la ciudadanía mexicana y el Estado de derecho.

Los documentos, los archivos de la administración pública, son sólo el medio para conseguir el fin de transparentar la información.

La Ley fijó un año como límite para que las entidades de la administración pública pusieran a disposición del público información referente a su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalente, la remuneración mensual por puesto, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, las contrataciones que se hayan celebrado, los informes, etcétera. En fin cuestiones generales de su perfil público institucional.

Para la organización y funcionamiento de los archivos señaló dos años y medio. En efecto, "a más tardar el 1 de enero de 2005 [las instituciones de la Administración Pública] deberán completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía."<sup>9</sup>

El artículo 32 de la LFT establece que "Corresponderá al Archivo General de la Nación [AGN] elaborar, en coordinación con el Instituto [Federal de Acceso a la Información Pública -IFAI-] los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos,

así como la organización de los archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.”[10](#)

Ciertas instituciones quedaron exentas de seguir los lineamientos archivísticos que el AGN y el IFAI estaban comprometidos a establecer, en tal caso se encontraban, entre otras, las Cámaras de Senadores y Diputados, la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior que cuenten con autonomía. Aunque, al igual que todas las instituciones, quedaron obligadas a seguir los “criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.”[11](#) De igual forma, en caso de incumplimiento serán sancionadas “en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”.[12](#)

Las demás entidades de la Administración Pública, debieron esperar hasta el 18 de agosto de 2003, para ver publicados por el IFAI, en el *Diario Oficial*, los “Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, documento que coadyuvaría en la elaboración de los Catálogos de Disposición Documental.

También, debieron esperar 1 año con 8 meses las disposiciones que en materia de archivos emitieran el AGN y el IFAI, lo cual ocurrió hasta el 20 de febrero de 2004, cuando publicaron en el *Diario Oficial* los “Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, es decir a partir de esa fecha, tenían tan sólo:

- 30 días hábiles para designar un coordinador de archivos,[13](#) un responsable de los archivos de trámite,[14](#) uno del archivo de concentración[15](#) y un responsable del archivo histórico.[16](#) Las personas designadas para la coordinación y los archivos de concentración e histórico deben “contar con conocimientos y experiencia en archivística.”
- 8 meses para elaborar el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental, los cuales deberían de tener concluidos a más tardar en octubre de 2004.[17](#)
- 10 meses para elaborar La guía simple de archivos que debería estar publicada en los sitios de Internet de las dependencias y entidades, a más tardar el 1 de enero de 2005.[18](#)

Al menos eso estipuló el *Diario Oficial*, aunque en los hechos los plazos se acortaron considerablemente, al menos en los casos de:

- El Cuadro general de clasificación archivística pues para su elaboración, las instituciones contaron con sólo 2 meses y fue hasta la primera semana de agosto del 2004 cuando el AGN, vía Internet y sin la colaboración del IFAI, publicó el documento *Cuadro General de Clasificación Archivística. Instructivo para su elaboración.*[19](#)
- “El instructivo para la elaboración de La Guía Simple de Archivos”, fue publicado entre junio y julio del 2004, cuando las dependencias y entidades debían entregarla el 1 de enero de 2005, es decir contaron con 6 meses para identificar y describir todas y cada una de las series documentales localizadas en sus archivos, que estuvieran datada antes del 12 de junio de 2003.

## **Trascendencia de la Ley en los archivos**

El derecho de acceso a la información a los actos y programas de gobierno, sin lugar a dudas viene a expandir la democracia y la soberanía popular. En ese sentido las bondades de la *LFT* son innegables, de ahí que considero que los archivistas debemos comprometernos con el mencionado espíritu de la misma y pugnar por su cumplimiento.

Sin embargo, también la Ley presenta varias aristas que tienen que ver directamente con la conservación del patrimonio histórico de nuestra nación.

En efecto, los documentos que hoy se generan o reciben en las oficinas de la administración pública, mañana tendrán valor histórico o quizá sean eliminados en algún momento. ¿Quién, si no los archivistas, cuentan con los conocimientos suficientes para discernir cuáles y por qué, determinados documentos, deben ser dados de baja o conservarse de manera permanente en los archivos históricos? .

Los archivistas estamos también capacitados para la elaboración de cuadros de clasificación, guías inventarios, catálogos, y sobre todo para crear los sistemas integrales de archivo que conduzcan al documento desde los archivos de oficina, al de concentración y de ahí al histórico o plantear su eliminación por considerar que carecen de valores, legales, fiscales, contables, jurídicos o históricos.

En ese sentido, fue un acierto que los legisladores puntualizaran en la *LFT* que los responsables de los archivos deben "contar con conocimientos y experiencia en archivística."

Pero, ¿cuántos archivistas hay, tan sólo en la ciudad de México? ¿Cuántas escuelas o instituciones de educación superior imparten tal profesión?

Como líneas arriba menciono, el propósito central de la *LFT* es la transparencia y accesibilidad de la información, su objetivo no son los archivos, ni la promoción de una cultura archivística entre la sociedad que subraye la importancia de los mismos como sustento de la administración y como parte de la memoria colectiva e identidad cultural del pueblo, en tanto que están ligados a su historia, a su vida contemporánea y a su quehacer en general. Una cultura archivística que divulgue que la actual propiedad de los archivos se puede ver rebasada para convertirse, a través del tiempo, en patrimonio universal. La importancia del patrimonio documental no es, en definitiva el objetivo de la Ley, su meta es el transparentar las acciones del gobierno, a través del acceso a la información por parte de la ciudadanía.

El hecho de que la *LFT* haya establecido plazos demasiado cortos –los cuales en la práctica se vieron aún más reducidos- para que las dependencias de la Administración Pública elaboraran el Cuadro de Clasificación y la Guía simple de archivos, denota desconocimiento en la materia por parte de los legisladores y refuerza la convicción de que los archivos no fueron el objetivo de la Ley. Más aún, esa postura inmediateista en aras de la información pronta, bien pudo poner en riesgo la integridad de los archivos.

Conviene mencionar que por referencias sabemos que el IFAI y el AGN, han tenido una actitud relajada, de cooperación, asesoría y han desplegado una gran actividad dictando cursos y capacitando al personal de las instituciones que lo han solicitado a fin de cumplir con los plazos establecidos por la *LFT*. Actitud que responde a la conciencia que esas instituciones tienen sobre la poca tradición archivística que existe en México y ante la carencia de una cultura de archivo.

En ese sentido es lamentable el escaso desarrollo que en nuestro país ha tenido la formación archivística. Síntoma de ello es que sólo existe una opción educativa que ofrece estudios de

licenciatura en esa materia y ésta es la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA). Se fundó en 1945 como una institución de educación superior de la Secretaría de Educación Pública y es la única que imparte archivonomía.

Treinta y dos años después de la fundación de la ENBA, es decir, en 1977, se titularon los dos primeros egresados de archivonomía. En suma, desde los años cincuenta del siglo pasado hasta octubre de 2004 han egresado 701 alumnos, de los cuales se han titulado 57.<sup>20</sup>

Década	Titulados	Egresados sin título	Total de alumnos egresados con y sin título
1970'	2	644	701
1980'	4		
1990'	22		
2000 a 2004	29		

Aunque hiciéramos cuentas optimistas, es difícil imaginar que los 701 egresados están laborando en los múltiples e inimaginable número de archivos administrativos, de concentración e históricos que tenemos en los 31 Estados, con sus municipios, del país, además del Distrito Federal, por lo que las cifras resultan harto desalentadoras.

Como puede observarse en el cuadro anterior, durante la última década la ENBA ha implementado estrategias tendientes al incremento la titulación. Asimismo, su difusión como centro de enseñanza ha ido en ascenso, alcanzando, año con año, un mayor número de alumnos matriculados tanto en el sistema escolarizado, como en su Programa de Profesionalización a Distancia. Este último, representa una opción importante para cubrir la carencia de profesionales archivistas en el interior de la República. De aquí que consideremos que la ENBA debe asumir una posición de liderazgo en el ámbito archivístico ante la *LFT*.

Por otro lado, la carencia de una educación formal y la imposibilidad que tienen algunas personas de optar por una profesionalización, las cuales de la noche a la mañana se ven desempeñando labores en los archivos, se ha sustituido por intensivos programas de capacitación emprendidos por el Archivo General de la Nación y dirigidos en su mayoría, al ámbito de la administración pública federal, donde el crecimiento desmedido de papeles y por ende la proliferación de bodegas, ha puesto en evidencia la falta de personal calificado para ocuparse de las tareas de organización, valoración, selección y depuración, descripción y difusión que permitan establecer un sistema de archivos.

Instituciones como el Centro de Estudios sobre la Universidad de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana, han organizado Diplomados encaminados principalmente a la profesionalización de personal que labora en los archivos históricos, ya sean institucionales o privados. Por su parte, la Secretaría de Salud, brinda anualmente un curso con duración de una semana para introducir en la materia a los participantes.

En diversos foros académicos, la comunidad archivística de México ha puesto de manifiesto la necesidad de programas de educación continua, a quienes de forma improvisada se ven ante la inminente tarea de organizar, seleccionar, depurar y describir los papeles acumulados por su dependencia.

Pese a los esfuerzos, es un hecho la carencia de programas de capacitación y/o profesionalización que conduzcan al establecimiento de las condiciones apropiadas para el trabajo archivístico y a la definición de la figura del archivista como profesional de los archivos y los documentos, diferenciándolo de otros profesionales de la documentación.

La archivística -entendida como ciencia dedicada al estudio de la naturaleza de los archivos, los principios de su conservación y organización, así como de los medios para su utilización y/o acceso-, posee conceptos teórico-metodológicos, basados en el principio de procedencia y orden original de los documentos. Este Principio la distingue de otras ciencias o disciplinas afines, en tanto que la provee de una visión integral que considera a los documentos como un conjunto orgánico, estructurado, en el cual cada una de sus partes se articula para formar un todo, procedente de una institución. De aquí la importancia del concepto de archivo y su delimitación frente a otras agrupaciones documentales.

La *LFT*, llego demasiado temprano a la cita con la comunidad archivística del país, o a ésta se le hizo tarde, ocupada apenas en el establecimiento de las bases de una profesionalización y de la promoción de una cultura archivística, las cuales eran y aún son muy incipientes.

Los plazos establecidos por la Ley no deben ser la prioridad del archivista y habrá de cuidar que en aras de su cumplimiento no se llegue a poner en riesgo la integridad de los archivos o se tenga la tentación de convertirlos en centros de información, que tengan la información rápida y accesible, pero convertidos en colecciones, en donde los documentos no den cuenta de la tradición administrativa del organismo que les dio origen, ni conserven esa relación natural entre unos y otros que evidencie el origen y evolución de la entidad.

Los documentos de archivo, llevan un orden y una clasificación determinada por la historia administrativa de la institución, esa organicidad debe ser respetada o reconstruida en aras de la integridad misma de la documentación y de su preservación como memoria del organismo. El respeto irrestricto a este orden, garantizará no tan sólo el más fácil acceso a la información, sino la conservación y preservación de la historia del ente que produjo y recibió tales testimonios.

El reto que a los archivistas representa el cumplimiento de la *LFT* es grande, hoy más que nunca debemos redoblar esfuerzos y responder al imperativo que nos marca la sociedad, cuidando el orden de su memoria, representada en los archivos.

---

## Notas:

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>2</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial. 2002, Junio 11. Título Primero, capítulo 1, Artículo 1. De acuerdo con el Título Primero, capítulo 1, Artículo 3, incisos IX y XIV, las instituciones a quienes obliga esta Ley, son: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos, entendiendo por tales al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano Federal.

<sup>3</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Título Primero, capítulo 1, artículo 3, inciso XI

<sup>4</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Título Primero, capítulo 1, artículo 4, incisos I a IV y VI

<sup>5</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Título Primero, capítulo 1, artículo 4, inciso V.

<sup>6</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Título Primero, capítulo 1, artículo 3, inciso III

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Título Primero, capítulo 1, artículo 4, inciso VI

<sup>9</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Décimo Transitorio; Capítulo Segundo, artículo 32 y Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, 2004, febrero 20. Sección V, lineamiento decimotercero. La Guía simple incluiría únicamente las series documentales generadas o recibida antes del 12 de junio de 2003. El 1 de enero de 2005 se iniciará la elaboración del inventario general por expediente, respecto de la información generada o recibida a partir del 12 de junio de 2003.

<sup>10</sup> Ley Federal de Transparencia..., op. cit. Capítulo 1

<sup>11</sup> Ibidem. Título tercero, Artículo 61

<sup>12</sup> Ibidem. Título cuarto, Artículo 63

<sup>13</sup> Lineamientos Generales...op. cit. Sexto

<sup>14</sup> Lineamientos Generales...op. cit. Décimo.

<sup>15</sup> Lineamientos Generales...op. cit. Décimo primero.

<sup>16</sup> Lineamientos Generales...op. cit. Décimo segundo.

<sup>17</sup> "Las dependencias y entidades deberán contar con el cuadro general de clasificación archivística, así como con el catálogo de disposición documental a más tardar en octubre de 2004". Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, 2004, febrero 20. Transitorios. Quinto.

<sup>18</sup> Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, 2004, febrero 20. Transitorios. Cuarto

<sup>19</sup> [www.agn.gob.mx](http://www.agn.gob.mx). Consultada el 10 de agosto de 2004.

<sup>20</sup> Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, (PIFI 3.0) febrero de 2005. Consultada en [www.enba.sep.gob.mx](http://www.enba.sep.gob.mx). el 24 de febrero de 2005.

---

*Georgina Flores Padilla*

*CESU-Archivo Histórico de la UNAM*