

# GESTIÓN DOCUMENTAL, ARCHIVOS GUBERNAMENTALES Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO

DRA. ALEJANDRA RÍOS CÁZARES

División de Administración Pública  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE  
México  
alejandra.rios@cide.edu

## RESUMEN

¿Cómo organizan las instituciones la información que generan de manera cotidiana? Este texto presenta evidencia sobre la situación de la gestión documental en México. La información proviene de entrevistas a personal encargado de los archivos gubernamentales en instituciones de los tres niveles (federal, estatal y municipal) y de los tres poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial). El análisis ilustra la debilidad de criterios técnicos, en el manejo de los archivos gubernamentales, lo que puede explicar los niveles de calidad de la información proporcionadas por las organizaciones públicas a la ciudadanía o su habilidad para cumplir con las leyes de transparencia. Se argumenta que una mala gestión de información, afecta la posibilidad de una efectiva rendición de cuentas. La evidencia del caso mexicano, es un llamado de atención para países de la región que han aprobado legislaciones en transparencia, pero que han descuidado aspectos básicos como la gestión documental.

*Palabras clave: Transparencia, México, Archivos gubernamentales, gestión documental*

## DOCUMENTARY MANAGEMENT, GOVERNMENTAL ARCHIVES AND TRANSPARENCY IN MEXICO

How do government institutions organize the information they produce on a daily basis? This paper presents evidence about public records management in Mexico. The data employed comes from interviews to personnel in charge of governmental archives from the federal, state and municipal levels; and also from the executive, legislative and judicial branches of government. The analysis shows that government institutions barely use technical criteria for the management of governmental archives. This situation may explain the poor quality of the information government institutions provide, as well as the difficulties these institutions face to comply with transparency legislation. A poor management of governmental archives also impinges upon institutional accountability. The Mexican case is a call of attention to other Latin American countries that have passed transparency laws, but have not attended the management of governmental archives.

*Keywords: Transparency, Mexico, Government archives, records management.*

## FUNDAMENTOS DE LA TRANSPARENCIA: LOS ARCHIVOS GUBERNAMENTALES EN MÉXICO.

El acceso a la información gubernamental y la transparencia se han consolidado como dos pilares de democracia. No hay duda de las bondades de un régimen político que transparenta la toma de decisiones y las decisiones mismas, pues es justamente la deliberación pública —la ciudadanía informada sobre el actuar de los representantes— el catalizador de la estructura institucional de pesos y contrapesos. Así, tenemos que entre 1766 y la caída del muro de Berlín, nueve naciones adoptaron normatividad para permitir y/o facilitar el acceso ciudadano a la información gubernamental, lo que contrasta con los 95 países que aprobaron legislación en la materia entre 1989 y enero del 2015.<sup>1</sup> Claramente, en los últimos veinticinco años, la transparencia gubernamental se ha convertido en un objetivo general.

En el mismo periodo, la transparencia se ha insertado en el debate de administración pública y ciencia política. Se ha escrito bastante sobre los beneficios teóricos que el acceso a la información tiene sobre el fortalecimiento de la democracia, sobre la transparencia como principio de una gestión pública eficiente; y, con menor frecuencia, sobre cómo se manifiesta la transparencia y cómo la percibe el ciudadano. De todos estos estudios hemos logrado una fotografía precisa del avance y los retrocesos del derecho de acceso a la información en particular y del desarrollo de políticas de transparencia en general.<sup>2</sup> Sin embargo, esta literatura aún adolece de análisis empíricos sobre cómo *se* opera la transparencia, es decir, sobre sus implicaciones para las organizaciones públicas y sobre las condiciones necesarias que se deben presentar para posibilitar su implementación. Contribuir a esta naciente literatura es el objetivo de este texto.

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.freedominfo.org/chronological-and-alphabetical-lists-of-countries-with-foi-regimes/>

Para un recuento sobre América Latina, ver Michener 2015a

<sup>2</sup> Para una revisión crítica sobre la relación entre transparencia, democracia y ciudadanía, ver Etzioni, 2008 y Bauhr y Grimes 2014. Para la vinculación entre transparencia y gestión pública Thomas (2014) ofrece un buen ejemplo, mientras que Kosack y Fung (2014) presentan una revisión crítica de esta relación. Una revisión reciente de los análisis comparados y las métricas internacionales de transparencia ver Michener (2015b). Para una amplia y reciente revisión de la literatura sobre el “uso” de la legislación de acceso a la información, ver Michener y Worthy, 2015.

La motivación de este artículo proviene de dos diagnósticos nacionales sobre transparencia gubernamental en México elaborados en 2010 y 2014 (Cejudo, et al., 2012a; Métrica, 2014).<sup>3</sup> En ambos ejercicios, una conclusión central fue que el problema más importante para garantizar a todo ciudadano un ejercicio real de su derecho de acceso a la información radicaba en la calidad y exactitud de la información que las instituciones publican en sus portales electrónicos o que entregan a los ciudadanos. Por ejemplo, en el análisis realizado en 2014, de un total de 2950 solicitudes de información enviadas a 592 instituciones del país a nivel federal, estatal y municipal, se recibió respuesta en 91.76% de los casos. En promedio, las instituciones que respondieron proporcionaron 63% de la información solicitada, es decir, en más de un tercio de las solicitudes, las instituciones no entregaron respuestas completas.<sup>4</sup> A lo anterior se añade que en el análisis pormenorizado, se detectaron problemas de precisión y calidad en la información entregada.<sup>5</sup> De esta fotografía surgió la pregunta que guía el presente estudio: si se cuenta con normatividad, instituciones y procesos ¿por qué las instituciones fallan en la entrega de la información solicitada? Aún más ¿por qué las respuestas que entregan adolecen en calidad y precisión?.

En este artículo, se trabaja sobre un argumento específico para dar respuesta: toda política de transparencia necesita de criterios para la sistematización de la información que producen las instituciones públicas y que constituye la evidencia de las decisiones de gobierno, de los actos de autoridad que llevan a cabo, y del mandato que las empodera. Por tanto, cómo organizan y gestionan las instituciones públicas la información que generan es crucial para asegurar la calidad y precisión de la información que ofrecen a la ciudadanía. En específico: toda política institucional de transparencia debe acompañarse de una política de gestión documental que incida en cómo las instituciones sistematizan datos, resguardan información y valoran documentación.

---

<sup>3</sup> Los resultados de ambos ejercicios pueden consultarse en [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)

<sup>4</sup> La metodología del ejercicio permitió evaluar la completitud de la información, es decir, la correspondencia entre lo solicitado y lo entregado. Se creó un indicador que valoraba el porcentaje de datos entregados en relación con la información solicitada. El indicador generó valores entre 0 y 1, donde 1 indica que se entregó toda la información requerida y cero la no entrega de información. Ver capítulo de “usuario simulado” en (CIDE, 2014).

<sup>5</sup> Ver capítulo 3 de (CIDE, 2014).

Este artículo se concentra en la situación de los archivos gubernamentales en México a nivel sub-nacional. Los datos provienen de 114 entrevistas realizadas *in situ* entre marzo y octubre del 2014 a personal encargado de los archivos gubernamentales en instituciones estatales (de los tres poderes de gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial) y del municipio capital. Este análisis ilustra un olvido importante en la gestión de la información del ejercicio gubernamental en el México sub-nacional que tiene una implicación directa sobre cómo las instituciones públicas ajustan, adaptan e implementan una política de transparencia, pues la situación de los archivos gubernamentales puede explicar los niveles de calidad de las respuestas proporcionadas por las organizaciones públicas a la ciudadanía e incluso, la habilidad de las propias instituciones para cumplir con el mandato de las distintas leyes en materia de transparencia. Por otra parte, la gestión documental de una institución pública es un indicador directo de la sistematización de los procesos de una organización gubernamental, de la madurez institucional.

Este texto se divide en cuatro partes. En la primera sección presento una serie de definiciones conceptuales sobre archivos gubernamentales y política de gestión documental. En la segunda sección explico la metodología para la recolección de datos. La tercera sección presenta los resultados empíricos, mientras que en la última sección presento una breve discusión de las implicaciones de estos datos.

## I. TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DOCUMENTAL

Transparencia es distinta a derecho de acceso a la información. El segundo refiere al derecho de todo ciudadano de conocer –acceder– a información que está bajo el control de organizaciones gubernamentales, sin necesidad de acreditar interés jurídico. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Declaración de Principios sobre la libertad de expresión adoptada en el año 2000, destaca que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho” (CIDH, 2000).<sup>6</sup> La transparencia, en cambio, refiere a los procesos de creación y gestión de información; los criterios de clasificación de la información; y los

<sup>6</sup> El principio 4 añade que “este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas” (CIDH, 2000)

procedimientos de acceso a la misma que crean e implementan las organizaciones públicas o gubernamentales (Cejudó et al., 2012b).

Como se desprende de lo anterior, mientras el derecho de acceso a la información debe ser homogéneo, la política de transparencia institucional debe ser heterogénea, pues responde a las características de cada organización (Merino, 2006; Vergara 2008). Esto explica que sea posible notar divergencias entre instituciones que se encuentran bajo el mismo esquema normativo. Por ejemplo, en México, aunque la normatividad para la administración pública federal es la misma, el desempeño de las distintas instituciones que la conforman no ha sido equivalente (Arellano y Lepore, 2011; Métrica 2010; Metrica 2014).

Hay ejemplos aún más extremos donde existe normatividad, pero no política. Por ejemplo, en un estudio sobre transparencia en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se identificó que a pesar de que estos países cuentan con normatividad en transparencia, los procesos para la publicación de información gubernamental eran erráticos (cuando existentes), mientras que los procesos para presentar una solicitud de información de manera directa a las instituciones públicas eran, en no pocas ocasiones, un galimatías que desincentivaba a cualquier ciudadano. Amén de las complicaciones existentes para realizar algún reclamo (Ríos Cázares y Cejudó, 2013). Parece que lo que tenemos hoy en el mundo es un amplio reconocimiento del derecho de acceso a la información gubernamental, pero que en la implementación de una política de transparencia, las batallas se siguen dando.

Contar con procesos definidos o explícitamente reconocidos en la normatividad no garantiza el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información. La condición *sine qua non* para que esto sea así es que las instituciones públicas cuenten con cánones sobre la producción y gestión de información, los llamados archivos gubernamentales, los cuales, en su acepción más general, son “el conjunto de documentos recibidos o producidos por las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, como resultado de su actividad, y organizados y conservados para utilizarlos en la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura” (Albertch, 2003: 18).

Para las instituciones públicas o que ejercen actos de autoridad del Estado, los archivos constituyen la evidencia de un acto administrativo, de un acto de autoridad, sobre el cual estas instituciones deben rendir cuentas. Los archivos son “evidencia de las

obligaciones y los derechos de la población” y por ello, “tienen un valor primario que puede durar mucho más del tiempo que se había proyectado originalmente” (Kargbo, 2009: 250). Una característica importante de los archivos es que no tienen utilidad aislados, pues su valor sólo se manifiesta cuando están vinculados entre sí de manera coherente.<sup>7</sup> Al conjunto de documentos se le denomina expediente (Merizanda, 2008) y la descripción acuciosa de un expediente es una tarea central de la gestión documental, pues es con base en este ejercicio que se posibilita la identificación y, por tanto, recuperación y consulta posterior de los datos e información que contienen.

Una acepción distinta de archivo refiere “al espacio físico donde se [conservan los documentos] para garantizar su accesibilidad, preservación y uso” (Albertch, 2003:18). Y es que la lógica central de un archivo (en ambas acepciones) es, justamente, su accesibilidad. Los archivos gubernamentales son documentos memoriales, documentos que reflejan el ejercicio de las facultades que la soberanía nacional ha conferido a instituciones públicas y por ello, tienen (o deben tener) una inevitable vocación pública: la sociedad debe acceder a ellos.

La disciplina que por siglos se ha encargado de la gestión de los archivos es la ciencia archivística. Hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, uno de los principios nodales de esta disciplina era la conservación de la documentación que se producía en las instituciones públicas; sin embargo, con la ingente producción de documentos a raíz del conflicto bélico, en algunos países –como Estados Unidos o Gran Bretaña– surgió la necesidad de determinar qué documentos contenían valores trascendentes y cuáles deberían ser sujetos a eliminación. Esta situación dio paso a un debate dentro de los profesionales de la archivística entre la conservación absoluta y la depuración controlada. Los cambios administrativos y el crecimiento de las administraciones públicas, entre otros factores, influyeron para que el dilema se resolviera al “considerar la selección y la eliminación como medios cualitativos de conservación” (Aguilera, 2000: 4). Por ello, “el verdadero reto para la archivística hoy en día, no es resolver una falsa disyuntiva, sino armonizar, [...] ‘el compromiso

---

<sup>7</sup> “En su conjunto, [los expedientes] son testimonios que comprueban acciones pasadas, documentan los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos e, incluso, tienen valor para fincar responsabilidades políticas, jurídicas y financieras. Son evidencias de una responsabilidad social [...] son las arterias por donde transitan las transacciones cotidianas de la administración y son la base para la toma de decisiones ya que contienen todo el contexto de un asunto” (Aguilera, s.f.: 4).

entre la necesidad teórica y la imposibilidad práctica de la conservación integral de los documentos de archivo' (Aguilera, 2000: 5).

Para la administración de archivos y expedientes, desde mediados del siglo pasado se desarrolló la teoría de las fases o edades de los documentos que distingue tres etapas. La primera, denominada fase activa, abarca desde la creación del documento hasta el momento en el que su valor y uso cotidiano disminuye de manera significativa. La segunda etapa, conocida como fase semi-activa, se refiere al momento en el que el documento alcanzó el objetivo que originó su creación y cuya consulta o uso es ocasional. La tercera y última etapa, conocida como fase inactiva, "consolida la reducción de la utilidad administrativa y jurídica de un documento, y la posibilidad de una conservación permanente del mismo en caso de que reúna un valor de testimonio informativo evidente" (Alberch, 2003: 98).<sup>8</sup>

El tránsito entre una fase y la siguiente se realiza a través de transferencias. En ocasiones, existen dos transferencias: de la primera a la segunda fase y de ésta a la tercera. Estas transferencias ocurren por medio de ejercicios de valoración en los cuales se identifica si los documentos en cuestión mantienen sus valores primarios o bien si contienen valores secundarios o históricos.

Adicional a la existencia de instrumentos, procesos y personal se añaden los retos de la conservación documental. Para entenderlos, es importante considerar que la información se encuentra en distintos soportes documentales: soporte papel, soporte de microformas, soportes magnéticos y soportes ópticos (Albertch, 2003). Cada uno de estos soportes presenta desafíos específicos para su conservación. Por ejemplo, preservar documentos en soporte papel (lo predominante hoy día) se ha complicado a partir de la industrialización de su fabricación pues, como lo explica Ramón Albertch, se sustituyó al trapo por la madera como materia prima y se incorporaron nuevas técnicas de encolado con químicos que afectaban la blancura y acidez de los materiales. Estos ajustes han afectado tanto la perdurabilidad de los documentos en papel que ahora enfrentamos una "cruel paradoja", pues "en pleno

---

<sup>8</sup> De acuerdo con algunos archivistas connotados, en la primera fase, los documentos se resguardan por periodo aproximado de cinco años. En la segunda fase este periodo oscila entre 10 y 30 años; mientras que en la tercera fase, la conservación del documento es indefinida; sin embargo, este es un criterio que se ajusta a cada realidad y ha sido objeto de amplios debates. Ver, por ejemplo, la narrativa sobre la discusión sobre la apertura de archivos históricos de la Unión Europea en (Audland, 2007).



siglo XXI conservamos sin demasiados problemas pergaminos de los siglos X o XI o documentos medievales en papel y [...] contrariamente, no [somos] capaces de garantizar la perdurabilidad de los documentos generados en los últimos decenios del siglo XX” (Albertch, 2003: 91).

Un segundo ejemplo proviene de los soportes magnéticos y las microformas (como los discos compactos, las grabaciones, o los DVDs), pues estos requieren condiciones muy particulares de mantenimiento, como “depósitos especiales, condiciones climáticas (temperatura, higrometría, ausencia de polvo), ausencia de magnetismo, tratamientos específicos (regeneración o realización de una copia periódica), y definición y utilización de un estándar de conservación y uso (transferencia continua a soporte estandarizado)” (Albertch, 2003: 92). En otras palabras, transitar a soportes específicamente electrónicos puede crear una alta vulnerabilidad de la memoria institucional, si las condiciones de resguardo no son las adecuadas.

Como resulta evidente, es fundamental contar con una normatividad, procesos y personal que permitan a las instituciones (1) organizar la creación de los documentos al proyectar desde su origen su utilidad y valor futuros; (2) definir los criterios de valoración, a fin de identificar el valor de mediano plazo o histórico y evitar la destrucción de información relevante; (3) determinar un esquema de responsabilidades por la no documentación de actividades o la pérdida de la misma; (4) contar con una infraestructura adecuada para el correcto resguardo de los archivos; y, finalmente, (5) asegurar personal con conocimientos técnicos.

En resumen, se requiere una política de gestión documental que organice los archivos, pero que también facilite el control de la producción irracional de documentos con el objetivo de “lograr [...] la simplificación de la actividad administrativa de las instituciones y [...] una adecuada coordinación entre las entidades productoras de documentos y los archivos que los reciben” (Ramírez Aceves, et al., 2011: 47)

### **a) Datos**

Al momento de llevar a cabo esta investigación los diagnósticos institucionales sobre la gestión documental eran escasos y los que existían sólo abarcaban el ámbito federal.<sup>9</sup> Es decir, existe una ausencia casi absoluta de información sobre el estatus de

<sup>9</sup> Un ejemplo es (IFAI, 2007)

los archivos a nivel estatal y municipal en México.<sup>10</sup> 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).

Ante esta situación, se decidió llevar a cabo una estrategia cualitativa a partir de entrevistas semiestructuradas al personal encargado de las áreas coordinadoras o responsables de archivo en cuatro instituciones de cada una de las 32 entidades federativas: la secretaría de gobierno o equivalente como ejemplo del poder ejecutivo, el congreso local, el tribunal superior de justicia y, finalmente, el municipio capital. La razón de esta selección fue incorporar una institución de cada uno de los tres poderes de gobierno e incluir al municipio capital que suele ser el más grande en el Estado y el más sofisticado. Esta selección permitió crear comparaciones controladas por tipo de sujeto.

Un dato interesante es que en la preparación del trabajo de campo resultó un reto identificar las áreas coordinadoras de archivo, pues en la mayoría de los casos, las propias instituciones no reconocían un área coordinadora o un coordinador de archivos. Para solventar esta situación, se solicitó una conversación con el encargado de los archivos institucionales y, en caso de no existir, con el encargado del archivo de concentración y/o con el encargado del archivo histórico.<sup>11</sup> En total, se llevaron a cabo 114 entrevistas de las 128 programadas, de las cuales 98% (112) fueron conversaciones con el titular de la gestión de archivo de la institución (de concentración y/o histórico) y en el resto (12) con el responsable a cargo. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de una hora y se realizó *in situ*, es decir, todas las conversaciones tuvieron lugar en las instalaciones del archivo institucional o bien, en los espacios destinados al resguardo de los documentos institucionales.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> México es una república federal. Se encuentra conformada por treinta y dos entidades. En cada entidad, la unidad política administrativa es el municipio. El país cuenta con más de 2500 municipios que se encuentran distribuidos de manera muy desigual; por ejemplo, Baja California tiene cinco municipios, mientras que Oaxaca cuenta con 570. La distribución de los municipios responde a consideraciones primordialmente históricas y en segundo término, demográficas.

<sup>11</sup> Aquí vale la pena mencionar que, en no pocas ocasiones, no hay distinción entre el archivo de concentración y el archivo histórico.

<sup>12</sup> 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

Como se muestra en la tabla 1, 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.<sup>13</sup> En resumen, las entrevistas realizadas sí nos permiten generar inferencias sobre la situación de los archivos gubernamentales en el país.

---

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.

<sup>13</sup> 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.

**Tabla 1. Entrevistas realizadas por entidad federativa y tipo de institución**

	EJECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIAL	MUNICIPIO	OBJETIVO %
AGS	✓	✓	✓	✓	100
BC	✓	✓	✓	✓	100
BCS	✓	✗	✓	✓	75
CAM	✓	✓	✓	✓	100
CHI	✓	✓	✓	✗	75
COL	✓	✓	✓	✓	100
CS	✓	✗	✓	✓	75
DF	✓	✓	✓	✗	75
DGO	✓	✓	✓	✓	100
GRO	✓	✓	✗	✗	50
GTO	✓	✓	✓	✓	100
HGO	✓	✓	✓	✓	100
JAL	✓	✓	✓	✓	100
MEX	✓	✓	✓	✓	100
MICH	✓	✓	✓	✓	100
MOR	✓	✓	✓	✓	100
NAY	✗	✓	✗	✗	25
NL	✓	✓	✓	✗	75
OAX	✓	✓	✓	✓	100
PUE	✓	✗	✓	✓	75
QRO	✓	✓	✓	✓	100
QROO	✓	✓	✓	✓	100
SIN	✗	✗	✓	✓	50
SLP	✓	✓	✓	✓	100
SON	✗	✓	✓	✓	75
TAB	✓	✓	✓	✗	75
TAM	✓	✓	✓	✓	100
TLX	✓	✓	✓	✓	100
VER	✓	✓	✗	✓	75
YUC	✓	✓	✓	✓	100
ZAC	✓	✓	✗	✓	75
<b>Objetivo %</b>	84.85	81.82	81.82	78.13	

## 2. GESTIÓN DOCUMENTAL EN MÉXICO

México cuenta con normatividad en gestión documental que, en su mayoría, fue aprobada o ajustada posterior a la aprobación de la normatividad en transparencia. Esto permite suponer que la administración de los archivos gubernamentales en el país cuenta con un marco normativo que guía la gestión de documentos; sin embargo, como se ilustrará en los párrafos siguientes, la situación real y cotidiana de la administración de los archivos gubernamentales en México sugiere la ausencia de lineamientos. Los datos se han organizado en tres ejes: la estructura de los archivos institucionales; la existencia y uso de instrumentos técnicos y procesos estandarizados y; la situación de los recursos humanos y materiales.

### 2.1 La estructura de los archivos gubernamentales en México

De acuerdo con algunos estudiosos, en México se ha adoptado el modelo estadounidense de gestión de archivos (*records management*) o gestión de documentos; el cual “parte del principio esencial del *birth control* al inicio, racionalización de las eliminaciones, y conservación económica y concentrada de los documentos con valor temporal después del periodo de utilidad inmediata” (Merizanda, 2008: 64).

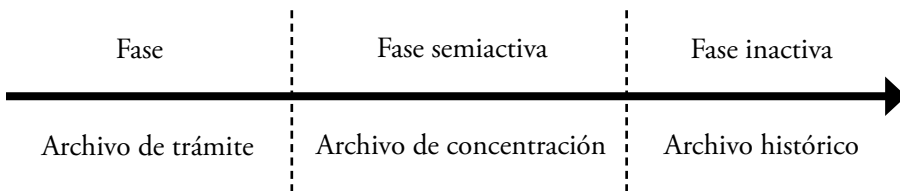
En México, la primera etapa de vida documental inicia con la creación del documento en las oficinas administrativas. Al resguardo de esta documentación, mientras no caduca su vigencia, se le conoce como archivo de trámite y son las distintas oficinas administrativas que conforman las instituciones públicas las encargadas de administrar estos archivos (figura 1). 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.

**Figura 1: Ciclo de vida documental y archivos en México**



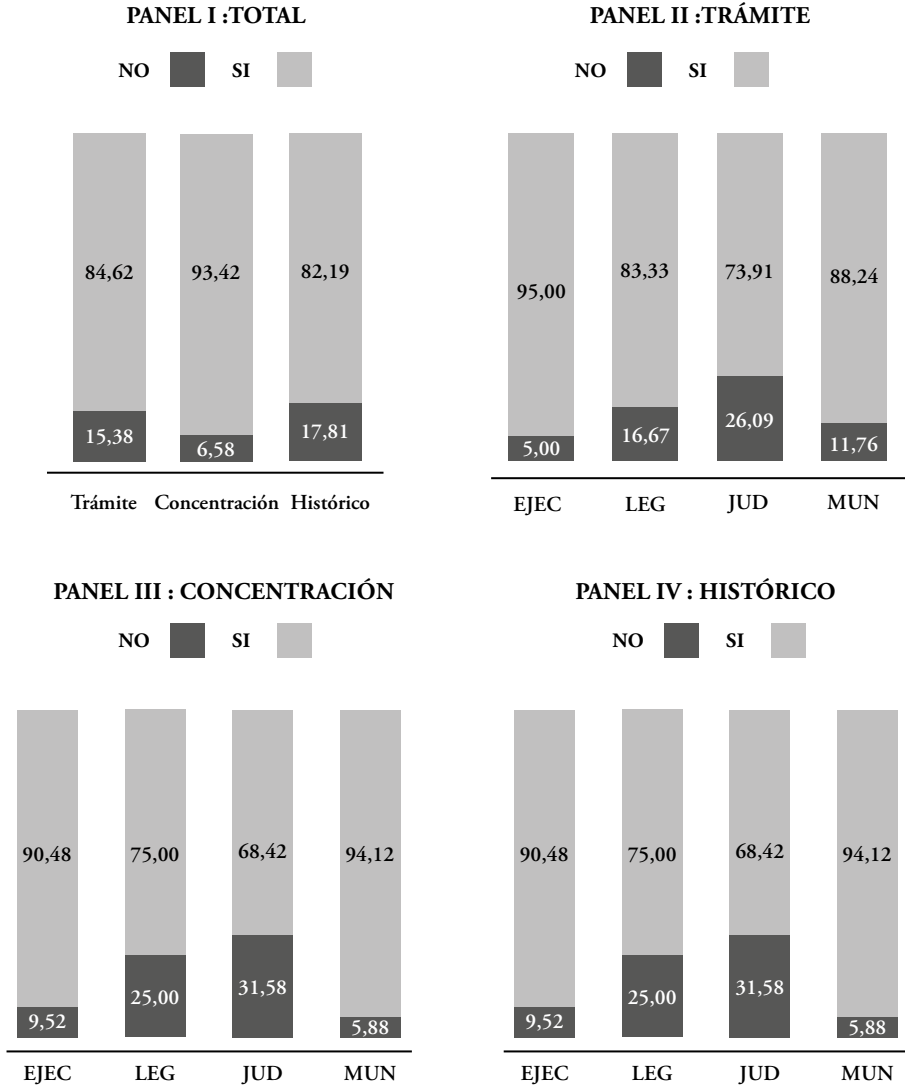
En las entrevistas realizadas al personal de archivo, se preguntó si se reconocía la existencia y operación de estos tres archivos en la institución. El panel 1 de la tabla 2 muestra el porcentaje general que indicaron reconocer (o no) la existencia de los tres archivos. De estos datos vale la pena resaltar 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.

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”.<sup>14</sup> Por ejemplo, a la pregunta sobre a qué oficina se envían los documentos vinculados con la gestión administrativa (es decir, la operación cotidiana) del Congreso local, la respuesta de un responsable de archivo fue “no sé, supongo que a la contraloría [del congreso]”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Entrevista director del archivo legislativo de una entidad del pacífico mexicano

<sup>15</sup> Refiere al órgano de control interno. Entrevista al responsable del archivo legislativo de una entidad del noreste mexicano

**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 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 todavía mixto-inquisitorio en donde el proceso y la evidencia se sustentan siempre en soporte papel.<sup>16</sup> 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 ejemplo, en una entidad del pacífico mexicano, la jefa de administración de recursos del poder judicial, responsable del archivo (aunque no la encargada) declaraba que

[Para] la documentación de [las áreas administrativas], lo que es el área contable y lo que es administrativo, tenemos nuestros pequeños [archivos físicos].

[...] en esta área hay un archivo administrativo que apenas se creó al año pasado, [...] por observación que tuvimos [del órgano de fiscalización superior del estado]<sup>17</sup> [...]

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Refiere al órgano de control externo de la administración pública. En México, este órgano recibe el nombre genérico de entidad de fiscalización superior y es parte del poder legislativo.



## ¿QUIÉN MANEJA EL ARCHIVO ADMINISTRATIVO?

[...] bueno, vamos a lo mismo, [...] se creó el archivo administrativo pero de acuerdo a mis necesidades: yo mando cuando quiero, cuando necesito; el contador manda cuando quiere, cuando necesita; o sea no hay un responsable.

## ¿NO HAN GENERADO CRITERIOS [PARA LA TRANSFERENCIA AL ARCHIVO ADMINISTRATIVO]?

No hemos generado criterios. Simplemente lo del año está aquí, lo demás pues...

No hay lineamientos, no tenemos procedimientos, no hay un personal...

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 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. A guisa valga el testimonio del responsable del archivo judicial de un estado del norte, quien explicaba que la práctica usual era enviar al archivo de concentración “todo lo que no les servía [a las oficinas administrativas] [...], ¡hasta escritorios y todo eso!”. Esto es, el archivo era considerado un área de resguardo general (“al archivo lo habían tomado como un almacén”) y no un espacio de gestión documental.

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. Por ejemplo, el encargado del archivo estatal del poder ejecutivo de una entidad del centro del país explicaba que aunque la normatividad estatal incluía criterios de depuración, estos solían aplicarse de manera incorrecta y sólo en procesos de destrucción. Se “tenía una comisión dictaminadora” pero los criterios eran mal aplicados, por ejemplo, se encontraban con “una bodega llena de agua, de lodo, [...] y [la comisión] decía: ‘esta área es insalubre para el servidor público’ y sobre eso levantaban actas y daban de baja la información”. Agregaba que las transferencias se realizaban sin inventario y que el personal de archivo funcionaba sólo como un celador de la documentación, pues el control real estaba en los encargados de las oficinas administrativas que “venían a sacar su información y se la llevaban” sin posibilidad de control.

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 ejemplo, en un

municipio del sureste mexicano se identificó que la continuidad de la información estaba mermada sin “explicación” evidente, en palabras de la encargada del archivo municipal:

[de la información del área] de “Obras Públicas” tenemos algunos años consecutivos y se corta, y de ahí vuelven otros años [...]

¿[...] IDENTIFICA EL PERIODO EN EL QUE SE CORTA?

En el 2008 [...]. Prácticamente no tenemos nada del 2008.

Una segunda ilustración proviene del archivo del poder ejecutivo de una entidad en el noroeste de la República donde el “reglamento y [la] norma que establece[n] las recepciones al archivo de concentración” no especifican los tiempos de transferencia, lo que ocasiona que cada dependencia de la administración pública estatal decida cuándo realizar transferencias; y éstas usualmente ocurren por criterios distintos a los de la caducidad de valores, sino “cuando ven que ya no tienen espacio, pero [necesitan] seguir ocupando [la documentación]”.

Este último ejemplo indica cómo 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. Por ejemplo, el titular del archivo del poder ejecutivo de una entidad en el noroeste del país explicaba que

[la implementación de los procesos] ha sido un proceso que hemos venido [insistiendo a las dependencias]: desde apilar documentos hace 25 ó 30 años, a irles exigiendo [...] que cuenten [con] áreas y personal capacitado.

[...]

¿A USTED COMO JEFE DE ARCHIVO [DE CONCENTRACIÓN] LE TOCA HACER CAPACITACION DE

## LOS ENCARGADOS DE ARCHIVO [DE TRÁMITE] EN LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS?

Sí.

¿Y CADA CUANDO?

Quando inician una administración vemos si hay cambios y visitamos las dependencias y si hay gente nueva, les ofrecemos la capacitación [...] Ahorita ya no hay un programa, [pero] al principio hubo un programa por dependencia y los juntábamos y les platicábamos todo lo que es el manejo de la documentación. Ahorita [sólo] detectamos necesidades.

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”.

Un segundo ejemplo proviene de un archivo municipal del norte mexicano, donde tenían identificado un documento de 1570. En ese municipio se reconocía que no había proceso para identificar o valorar documentos históricos, de tal suerte que la documentación que se consideraba histórica por su nivel de “antigüedad”, y a criterio de la responsable, se resguardaba “en cajas igual [que el resto de la documentación], pero en un área separada de todo [...] donde sí [hay] aire acondicionado y cerrado. Pero las cajas, son las mismas cajas de cartón [...]”.

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%).

## **2.2 Instrumentos y procesos en los archivos gubernamentales mexicanos**

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.<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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 (Fugueras, 2003, cap VII)

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);<sup>19</sup> 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 Albalá<sup>20</sup>, 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 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

<sup>19</sup> “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.

<sup>20</sup> Ver <http://www.softwareseleccion.com/albala-p-2127> (consultado en marzo 26, 2016)

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

Fuente: Elaboración propia.

## 2.3 Los recursos humanos y la infraestructura de los archivos gubernamentales en México

### 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).<sup>21</sup> 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

---

<sup>21</sup> 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.



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.

**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

Fuente: Elaboración propia.

**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
Mín		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
Mín		<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	

Fuente: Elaboración propia.

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 corresponde mucho con la siguiente declaración:

TRABAJANDO EN SECTOR PUBLICO ¿CUÁNTO TIEMPO LLEVA [...]?

Un montón. Trabaje primero 18 años en el seguro social en la ciudad de México.

MAS ESTOS DOCE [EN EL ARCHIVO], YA HICIERON 30

[...] 30 años... un poquito más porque tres años fui magistrado del tribunal electoral.

No espéreme, y 5 años fui director de notaria del gobierno del estado.

38... 40 años para cerrarlo.

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:

¿QUIÉN NOMBRA EL TITULAR DEL [ARCHIVO]?

El pleno [del Congreso Local]

¿A PROPUESTA DEL PRESIDENTE [DEL CONGRESO LOCAL]?

A propuesta... bueno, de acuerdo a la ley orgánica. Y ese es un problema, que por eso están los resultados. De acuerdo a la ley orgánica, [de] las tres fuerzas políticas, la que tiene mayoría se queda con el área administrativa, finanzas. La segunda, la primera minoría, o sea la segunda fuerza, estaríamos hablando que se queda con [el área de] servicios legislativos. Y la tercera fuerza, o la segunda minoría, se queda con el área del instituto [que es la manera en la que se denomina al archivo legislativo en esta entidad]. ¿Qué dice la ley [sobre el titular]? Pues bueno, [que] tiene que tener perfil, ser licenciado en derecho, tener como cuatro o cinco años de experiencia; pero al final de cuentas [la] gente que tenga la experiencia del manejo de [de un archivo], no la haría.

DIGAMOS ES SIMPLEMENTE UN PERFIL...

Vamos a decirlo general, es un cuota de partido. Punto.

Un ejemplo adicional de nombramientos sin consideraciones técnicas es el siguiente ejemplo de la titular del archivo judicial de una entidad en el sureste del país, quien declaró lo siguiente

ANTES DE ESTAR EN EL ARCHIVO ¿EN DÓNDE ESTABA?

En la visitaduría judicial [...]

Mire, en la visitaduría judicial yo trabajaba directamente con los consejeros [de la judicatura estatal], entonces de un día para otro se creó una plaza que se llama dirección de la visitaduría judicial y ese señor llegó [el superior jerárquico], yo trabajé normal con él porque yo no tengo prejuicio alguno, y de pronto me levantó un acta y me suspendió sin goce de sueldo, eso fue en 2009 [...] nunca se me va a olvidar porque yo ya tenía 20 y tantos años y jamás, con nadie [había tenido problemas].

[...]

y un día, el presidente [del Tribunal de Justicia Estatal] llamó a los consejeros y dijo oiga ‘¿qué me cuentan [de este asunto]?’ y le dijeron ‘pues no sé’ [...]. Entonces, yo voy a hablar con el presidente y me dice ‘[...] yo he estado preocupado por tí [...] ¿tú demandaste?, ¿tú hiciste el escándalo? No. Yo no soy así, ¿qué quieres?’ ‘pues que me devuelvan mi trabajo porque ya dejé toda mi vida aquí’.

Entonces [...] me dice ‘mira al consejo no puedes regresar porque ahí está fulano de tal con el que tuviste problema, [...] ¿qué te parece si te vas al archivo y me coordinas el archivo?’ ‘Donde usted diga señor’.

Y LA MANDO PARA ACÁ ¿RECUPERO ANTIGÜEDAD [LABORAL]?

Sí, [...] no se cortó la antigüedad.

Para los municipios, la situación es similar a la del poder legislativo. Aquí, 40% declaró la inexistencia de un perfil prestablecido, 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.

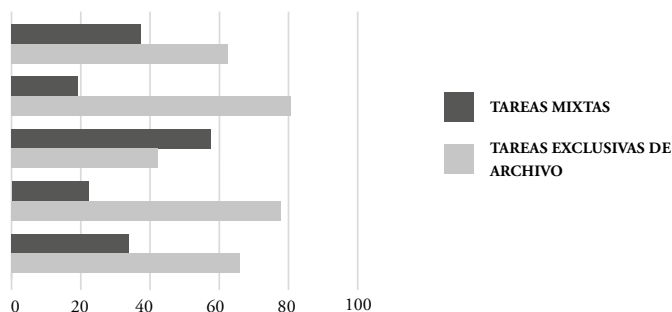
En conclusión, la formación profesional, la capacitación técnica y/o la experiencia en el área no compensan la ausencia de requisitos formales; es decir, no es posible comprobar que la capacitación en la materia, ya sea a partir de cursos especializados o bien de la experiencia acumulada por años de 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 personas 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 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.<sup>22</sup>

La precariedad del perfil de los responsables de archivo y el generalizado desdén institucional que han enfrentado los documentos gubernamentales se refleja en tres características adicionales. Primero, en la no exclusividad de la tarea, pues el 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 consecuencia inmediata es que las gestiones cotidianas se delegan en personal subalterno (cuando existe).

**Figura 2: Exclusividad**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>22</sup> 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.

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 esperaría, a áreas más estratégicas de gestión institucional.

Lo mismo sucede en el poder legislativo donde el 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 el 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	<b>42.31</b>	<b>40.91</b>	25.00	28.57	<b>34.83</b>
Director de área	23.08	9.09	<b>30.00</b>	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	<b>47.62</b>	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
<b>Total</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia.

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 el 47.3% refirió que no existen criterios para la selección del personal.<sup>23</sup> Como se verá a continuación, la precariedad de los recursos humanos es análoga a la calidad de la infraestructura.

## 2.4 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 señaló, 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. Por ejemplo, en un archivo general estatal (histórico) del sur mexicano, el responsable indicó que al tomar posesión del cargo y revisar las condiciones del archivo, la prioridad inicial fue realizar trabajos básicos de mantenimiento al inmueble:

CUÁNDO ME DICE QUE ES POR DESCUIDO DE ADMINISTRACIONES ANTERIORES, ¿CÓMO QUÉ TIPO DE DESCUIDOS?

Si le mostrara las imágenes de cómo recibimos los documentos: tirados en el suelo, una estantería ya podrida son polilla, tapados con plásticos y cartones para que no les lloviera porque se filtraba mucho el agua en el inmueble [...]. Se inundaba en el inmueble interior. En las noches,

---

<sup>23</sup> 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.



el policía me tenía que llamar para decirme que viniéramos a ayudarle para sacar el agua que se filtraba en el edificio... ¡y los documentos en el suelo! Nada más estaban sobre unas tablas, así, para que no les llegara la humedad, y pues tuvimos que trabajar en eso [...] había una sola computadora para todos los trabajadores, afortunadamente ya estamos más equipados, estamos trabajando un poquito en lo que es la digitalización y se hizo la página, no había nada.

A la pregunta de cómo se consiguieron los recursos para la reconstrucción del inmueble (un edificio histórico ubicado en el centro de la ciudad capital), el entrevistado explicó que los recursos se obtuvieron después de visitas continuas a la oficina del gobernador y la secretaría de gobierno. “Fui con el Gobernador y le dije ‘fíjese que la historia del resguardo está en muy malas condiciones, [la cantidad de] los documentos que firmó [Benito] Juárez es enorme, [los] que firmó [José María] Morelos están por destruirse’”.<sup>24</sup>

### ¿CUÁNTAS VECES BUSCÓ AL GOBERNADOR EN ESTOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS?

Más de treinta veces y él ha venido como cuatro veces acá [...] a ver qué es lo que se resguarda. Yo creo que para saber si era realmente importante como se lo decía.<sup>25</sup>

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

<sup>24</sup> Benito Juárez fue un importante político mexicano de la segunda mitad del siglo XIX que lideró el bando liberal y encabezó importantes reformas de este tinte, además de haber encabezado la resistencia a la invasión francesa. José María Morelos y Pavón es uno de los principales héroes de la independencia mexicana.

<sup>25</sup> En situaciones como la ejemplificada, donde el acervo incluye material de relevante valía histórica, se mencionó que un apoyo económico y asesoría de conservación muy relevante proviene de instituciones privadas, como la asociación civil Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México (ADABI, <http://www.adabi.org.mx/>), la Fundación Alfredo Harp Helú o instituciones académicas internacionales.

La declaración anterior ilustra cómo 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	<b>50.0</b>	14.3
El espacio del archivo de concentración cuenta con lo siguiente			
Control de humedad	19.6	<b>47.3</b>	33.0
Extintores de fuego	<b>58.9</b>	6.3	34.8
Detectores de humo	26.8	<b>37.5</b>	35.7
Programa de protección civil	<b>35.7</b>	28.6	<b>35.7</b>

Fuente: Elaboración propia.

No contar con controles de temperatura y humedad propicia 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 agrava la situación y aumenta 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.<sup>26</sup> Es alarmante que un 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.

---

<sup>26</sup> El 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.

### 3. CONCLUSIONES

Los datos que se presentan en este análisis constituyen una fotografía acotada y cualitativa de la situación imperante; sin embargo, la información apunta a las tendencias y permite asegurar que 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 capacitado en la materia, ya sea por formación, por capacitación o por experiencia. Finalmente, no es posible aseverar que la infraestructura dedicada a albergar los archivos de concentración y los históricos 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.

Al igual que la política de transparencia, una política de gestión documental debe ser regulatoria del actuar de las instituciones públicas y, seguramente, enfrentará los mismos retos de todos los intentos por incorporar nuevos valores de trabajo a las

---

<sup>27</sup> Para una visión general, ver (Ramírez et al., 2011)

<sup>28</sup> A nivel federal, existe la figura y en fecha reciente (enero 2016), los órganos internos de control se han involucrado en la tarea.

rutinas de las organizaciones gubernamentales (Arellano, 2007). Sin embargo, es una necesidad básica y debe ser una preocupación, una tarea de análisis, de los estudiosos de las organizaciones públicas. En este sentido, los datos de los archivos mexicanos invitan a reflexiones en el ámbito comparado, pues la situación de vulnerabilidad no es privativa de este país.<sup>29</sup> Los estudiosos de la administración pública deben integrar en su agenda de investigación el análisis de los factores que inciden en la calidad de la gestión de información en las instituciones públicas, pues de esto depende la documentación de los actos de autoridad. Además, existe una auténtica necesidad por discernir las mejores estrategias para crear una política de gestión documental en contextos de debilidad organizacional, tan característicos de los países de la región. Hay más preguntas que buscan respuesta de los estudiosos de las instituciones públicas, como por ejemplo cuál sería la estructura institucional idónea para vigilar la política de gestión documental, o bien, cuáles son las implicaciones de la gestión documental en la rendición de cuentas de los gobiernos.

Los estudiosos de la transparencia han dedicado mucho esfuerzo en analizar las características de la legislación, sus efectos en ámbitos específicos, o cómo responden las instituciones a las demandas ciudadanas de información, pero han dejado casi en el olvido preguntas básicas sobre cómo se genera, clasifica y resguarda la información de las instituciones públicas. Lo anterior, a pesar de que en los archivos gubernamentales se intersectan tres elementos importantes de la vida institucional de un Estado democrático: rendición de cuentas, memoria e historia (Dirks, 2004).

La evidencia del caso mexicano es un llamado de atención para todos los países de la región que se han adentrado en la aprobación de sendas legislaciones en transparencia, pero que han descuidado aspectos básicos para la creación e implementación de una política real en materia de información gubernamental. La existencia de una política de gestión documental se da por sentada y éste es un grave problema de omisión de analistas, políticos y activistas por igual. Sin información confiable y sistematizada, ninguna política institucional de transparencia puede alcanzar los objetivos que usualmente se plantea y con ello se corre el riesgo de afectar el derecho de acceso a la información gubernamental de los ciudadanos.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, Cristian Cabezas Mardones señala “de la experiencia chilena de implementación de la LAIP se desprende que la gestión documental y de archivos resulta ser una faceta subvalorada, abordada de forma inorgánica, en iniciativas acotadas, sin continuidad ni seguimiento posterior” (Cabezas Mardones, 2014:11).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, R. (2011) "Archivos, transparencia y acceso a la información" en Luz del Carmen Marti Capitalachi (coord.) Temas selectos de transparencia y acceso a la información. México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. [http://ivai.org.mx/Academia/Libro\\_Transparencia.pdf](http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf)
- Aguilera, R. (2000) La valoración de la imagen de los documentos de archivo. Ponencia presentada en Morelia, Michoacán, México el 8 de diciembre. URL: [http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/La\\_valoracion\\_de\\_documentos\\_de\\_archivos.pdf](http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/La_valoracion_de_documentos_de_archivos.pdf)
- Aguilera, R. (2007) Los archivos públicos y la transparencia. Manuscrito. <http://sicoha.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2007/10/Archivos-Publicos-y-La-Transparencia.pdf>
- Albertch, R. (2008) Archivos y derechos humanos. España: Trea.
- Albertch, R. (2003) Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento. Barcelona: Editorial UOC.
- Archivo General de la Nación, AGN. 2016. Resumen Ejecutivo del Informe del Archivo General de la Nación 2015. México: AGN
- Arellano, D. (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](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352007000300002&script=sci_arttext)
- Arellano, D. y Walter L. (2011) "Transparency in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization" en *Organization Studies*, vol 32, num. 8, pp: 1029-1050 <http://oss.sagepub.com/content/32/8/1029.short>
- Audlan, C. (2007) "The Historical Archives of the European Union: Their Opening to the Public, Management and Accesibility" en *Journal of the Society of Archivists*, vol. 28, num 2, pp. 177-192 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00379810701607751>
- Bauhr, M. y Marcia G. (2014) "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability" en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 27, num 2, pp. 291-302 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12033/abstract>
- Cabezas, C. (2014) "Transparencia activa: gestión de documentos electrónicos y datos en Chile", en *Serie Bibliotecología y gestión de la información*, no. 93.
- Cejudo, G., López, S. y Ríos, A. (coord.) (2012) La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos. México: CIDE.

- Cejudo, G., López, S. y Ríos, A. (2012) "Introducción" en Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (coord). 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>
- CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2000. Declaración de principios sobre la libertad de expresión. 108 periodo de sesiones.
- Dirks, J. (2004) "Accountability, History, and Archives: Conflicting Priorities or Synthesized Strands?" en *Archivaria*, num. 57, primavera, pp. 29-49
- 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](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Diagnostico_Archivos.pdf)
- Kargbo, J. (2009) "The Connection between Good Governance and Record Keeping: The Sierra Leone Experience" en *Journal of the Society of Archivists*, vol. 30, no. 2, pp: 249-260. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00379810903445018?journalCode=cjsa20#.VwMnbqR96Uk>
- Kosack, S. y Archon F. (2014) "Does Transparency Improve Governance?" en *Annual Review of Political Science*, vol. 17, pp. 65-87 <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>
- Merino, M. (2006) "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Michener, G. (2015) "Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes" en *World Development*, 74, pp: 184-196. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>
- Michener, G. y Worthy, B. (2015) "The Information Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws" en *Administration & Society*, 0095399715590825. <http://doi.org/10.1177/0095399715590825>
- Ramírez A., Merizanda, A. Sánchez, D. Birrichaga y Beltrán C. (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](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17402011000100003)
- Ríos, A. y Cejudo, G. (2013) "El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos". *Revista de Gestión Pública*, Vol.2, pp. 335-381 [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_2/RiosCejudo.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/RiosCejudo.pdf)

Thomas, G. (2010) Advancing Acces to Information Principles through Performancce Management Mechanisms: The Case of Canada. Wahington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development.

Vergara, R. (2008) La transparencia como problema. Cuadernos de transparencia No. 5. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1800>