

Gestionar los documentos
de archivo para
garantizar el acceso
a la información

Merizanda Ramírez Aceves



Gestionar los documentos de archivo
para garantizar el acceso a la información



UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

Dr. en D. Jorge Olvera García
Rector

Dr. en E. Alfredo Barrera Baca
Secretario de Docencia

M. en A. E. D. Yolanda E. Ballesteros Senties
Secretaria de Cooperación Internacional

Dra. en Est. Lat. Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Abogado General

M. en D. José Benjamín Bernal Suárez
Secretario de Rectoría

Lic. Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

M. en E. P. y D. Ivett Tinoco García
Secretaria de Difusión Cultural

M. en A. Ignacio Gutiérrez Padilla
Contralor Universitario

M. en C. I. Ricardo Joya Cepeda
Secretario de Extensión y Vinculación

Profr. Inocente Peñaloza García
Cronista

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Administración

Mtra. en Est. Lat. Hilda Ángela Fernández Rojas
Directora de la Facultad de Humanidades

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Mtra. en Hum. Blanca Aurora Mondragón Espinoza
*Directora de Difusión y Promoción de la
Investigación y los Estudios Avanzados*

Gestionar los documentos de archivo
para garantizar el acceso a la información

Merizanda María del Carmen
Ramírez Aceves

Este libro fue positivamente dictaminado conforme a los lineamientos editoriales de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados

Gestionar los documentos de archivo para garantizar el acceso a la información

1a edición 2014

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote., Centro, C.P. 50000,
Toluca, México
<http://www.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-422-534-1

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Edición: Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito del titular de los derechos en términos de la *Ley Federal del Derecho de Autor* y en su caso de los tratados internacionales aplicables.

ÍNDICE

Introducción	9
--------------	---

Capítulo 1

El contexto histórico del acceso a la información

1. Implicaciones conceptuales	17
a) La cultura del secreto	17
b) Rendición de cuentas	18
c) Transparencia	22
d) El derecho de acceso a la información	24
2. Los momentos de la cimentación del derecho de acceso a la información en México	27

Capítulo 2

La gestión de documentos desde la perspectiva de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

1. El quinto objetivo de la LFTAIPG: la organización, clasificación y manejo de los documentos	35
2. La ausencia de la <i>identificación</i> en el quinto objetivo de la LFTAIPG	37
3. La <i>organización</i> como segundo elemento de la gestión documental	52
3.1. La <i>clasificación</i> como la primera subtarea de la organización	52
3.2. La <i>ordenación</i> como la segunda subtarea de la organización	57
4. El manejo de los documentos	58
5. La valoración documental en el contexto legal	61
6. La selección documental en el contexto legal	69

7. La descripción en el contexto legal	72
8. El Comité de Información y la Unidad de Enlace	82
9. La conservación de Archivos	85
Conclusiones	91
Bibliografía	97

Introducción

En la última década, las políticas públicas orientadas a la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información han permitido revalorar las tareas archivísticas al interior de las instituciones.

Se ha reiterado en diversas ocasiones que la rendición de cuentas es una medida de control o fiscalización que el gobierno establece a sus políticos y funcionarios públicos para obligarlos a informar al pueblo acerca de las decisiones que han tomado para llevar a cabo sus actividades, incluye además, la capacidad de sancionarlos en caso de negar u ocultar la información referida (Schedler, 2004).

Esta política se complementa con la de transparencia, en tanto que se la ha configurado como un instrumento que garantiza una ciudadanía mejor informada en relación con los logros y fracasos del gobierno (*Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local*, 2004). La transparencia es el principio fundamental de la buena gobernanza, permite compartir información que puede revelar abusos de poder, por ello es fundamental crear canales abiertos de comunicación entre los actores –funcionarios y ciudadanos– asegurando decisiones más certeras para el beneficio colectivo.

Finalmente, el acceso a la información es la facultad concedida por ley que tienen los ciudadanos a la consulta de la información, considerando tres estados fundamentales:

- Estado pasivo: el Estado tiene la obligación de poner a disposición de la sociedad toda la información pública.
- Estado activo: el ciudadano tiene el derecho de solicitar expresamente determinada información.
- Estado coactivo: facultad que la legislación concede a los órganos de acceso a la información para establecer criterios de clasificación de la información pública.



Acceso a la información

Figura 1. Estados fundamentales que garantizan el acceso a la información.

Fuente: elaboración propia.

El último elemento del trinomio demanda, de manera implícita, una adecuada organización de los documentos generados y recibidos en el seno de la actividad cotidiana de la Administración pública. Como garantía constitucional los ciudadanos tienen derecho a recibir y difundir la información que se halla en poder del gobierno. Información que se precia de ser libre y gratuita.

Hacer manifiestos los actos del gobierno –acciones, procesos, ejercicio presupuestal, etcétera– es un principio inquebrantable de la seguridad pública que coadyuva a erradicar prácticas añejas poco saludables para el desarrollo de una sociedad, proyectando, en consecuencia, regímenes de honradez en los que se puede ejercer libremente la actividad administrativa.

Esta afirmación se debe a que en los últimos años el interés de las sociedades democráticas se ha centrado en el tema de la transparencia y el acceso a la información, con el ánimo de garantizar que la gestión pública sea más eficiente, a través del fomento de una cultura de rendición de cuentas.

La estrategia a seguir para cumplir estas metas se centra en que las instituciones públicas dirijan su atención a satisfacer las demandas de información que requieren gobernantes y gobernados.

Sin embargo, en lo que pocos se han detenido a pensar es en el impacto que ha logrado tener –consciente o inconscientemente– la gestión de documentos en ese sector, pues la transparencia no sólo demanda rendir cuentas y ejercer el derecho de acceso a la información, sino que para hacerlo, es necesario que los documentos en los que esos datos se encuentren escritos estén debidamente organizados.

Los documentos a los que se debe aludir son aquellos que resultan de la actividad administrativa de las instituciones; a los que testimonian el cumplimiento de trámites burocráticos ejercidos por personas físicas o morales, sin importar la fecha, la forma o el soporte en que éstos se hayan producido; los que se van reuniendo de manera natural formando series, respetando los principios de orden original y de procedencia; aquellos cuya finalidad está orientada en dos sentidos: el primero servir como prueba para la persona o institución productora y como medio de información para los ciudadanos y, el segundo, como fuente primaria para la investigación y fomento de la cultura.

Estos documentos de archivo, no de documentación –puesto que ésta es objeto de estudio de una ciencia homónima–, transitan por un ciclo de vida integrado por tres fases, o cuatro en algunos casos, y por una red de Archivos en que se presume un correcto funcionamiento con miras a asegurar el cumplimiento de lo que exigen las actuales disposiciones en materia de transparencia y de acceso a la información.

Éstas últimas, que se han definido por especialistas como *políticas públicas* han provocado impacto también en otras aristas de la Archivística, tales como la formación de profesionales; el cumplimiento estricto de los principios fundamentales de la disciplina sobre los fondos documentales; la generación de instrumentos de descripción; la revisión de las leyes relativas a la organización y conservación de documentos y su vinculación con las que establecen los mecanismos de transparencia y acceso a la información y la unificación de la terminología archivística, entre otros aspectos.

Contrario a lo que se ha hecho en otros países, México se incorpora tardíamente a la cultura de la transparencia y del acceso a la información y más que por innovar, lo hace por adaptarse a las políticas que de manera globalizada han tomado este rumbo.

El ejemplo más claro fue la publicación en el año 2002 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y de la configuración paulatina de leyes de la misma índole en cada entidad federativa. A partir de ese momento, el objetivo común fue crear las condiciones idóneas para garantizar que la ciudadanía tuviera acceso a la información, que estuviese en posesión de los Poderes de la Unión, de los órganos autónomos y de cualquier otra institución pública. Hoy por hoy los estados de la república cuentan con su propia ley de transparencia, algunos incluso, hasta pasado por un proceso de reforma.

No obstante, un estudio realizado en el año 2008 muestra de manera desalentadora el rezago que han mantenido los Archivos de la cerca de 240 dependencias y entidades del gobierno federal. Entre ellos destacan la ausencia de personal profesionalizado, deficiente infraestructura –producto de los escasos recursos económicos y carencia de programas de capacitación–, por mencionar sólo algunos. (Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008). Este panorama ofrece claramente una visión exhaustiva acerca de cómo es que los Archivos Administrativos, más que los Históricos, en este país, han llevado a cabo sus actividades de manera inconexa con la legislación que aborda el tema de la transparencia y el acceso a la información. Hay que destacar que las políticas públicas deberían tender más hacia la armonización de ambos factores, esto significa que la gestión de documentos debiera ser considerada como una de las áreas que más relación guarda con la rendición de cuentas, en tanto que es la materia encargada del estudio de la organización y control de los documentos de archivo.

Lo que es un hecho es que al establecer en las políticas nacionales una mayor transparencia para la gestión pública y un acceso expedito a la información por ella generada, la función de los Archivos cambiaría, necesariamente como consecuencia de diversas causas provocadas por la apertura de la información contenida en los documentos; dando como resultado el desarrollo de sistemas de almacenamiento y gestión más eficientes; se atendería con mayor énfasis la formación de profesionales especializados en el área y, además, se

pondría más énfasis en el contenido de las disposiciones legales en materia de Archivos.

Hasta ahora, el tema ha sido abordado, en su mayoría, desde una perspectiva jurídica más que archivística, así lo demuestran los textos doctrinarios publicados. Basta mencionar que en México, el Instituto Federal de Acceso a la Información ha sido el editor de una buena cantidad de investigaciones de esta índole, tal es el caso de una serie de obras encaminada a analizar el marco normativo con que cuenta el país, el cual va desde la propia Constitución política, hasta algunos informes que han emanado del Congreso de la Unión. Asimismo, coediciones que ha elaborado con prestigiados investigadores juristas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de otras instituciones académicas.

Atendiendo a lo anterior, cabe señalar que, para ejemplificar parte de la problemática que han enfrentado las instituciones frente a las exigencias de estas nuevas políticas públicas se tomó el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México que, aunque no es una dependencia del gobierno federal, el ámbito estatal está padeciendo los contratiempos de las políticas referidas.

Es importante partir de específicamente este caso, pues la intención a mediano plazo es implementar un sistema de información ágil y eficiente que favorezca no sólo el proceso de rendición de cuentas exigido por el Estado de México, sino que optimice sus procesos administrativos, al tiempo que organiza y controla los documentos que se generen como consecuencia de lo anterior y que se constituyen en el testimonio escrito y patrimonio documental de la máxima casa de estudios en la entidad mexicana.

Así pues, la investigación quedó estructurada en dos capítulos:

El primero se titula “El contexto histórico del acceso a la información”. Parte de la noción de que hasta ahora no existen, o son pocos, los documentos que definen los términos que giran en torno a este derecho, tales como rendición de cuentas, transparencia y el mismo acceso a la información. Ello se debe, sin lugar a dudas, a que la preocupación se ha centrado en legislar sobre ellos, más que buscar una explicación respecto a su significado.

El segundo capítulo se denomina “La gestión de documentos desde la perspectiva de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. En éste se hizo un análisis exhaustivo en torno al significado, desde el punto de vista archivístico, de la llamada *gestión de documentos* misma que se convierte en el motor que rige el proceso de organización y control de los documentos que generan y reciben las instituciones en el desempeño de sus funciones.

No cabe duda sobre la vital importancia que tiene la organización y el control de estos documentos, sin embargo las instituciones no han tomado conciencia del impacto administrativo que se tiene al no contar con estos procesos, situación que se ha convertido en un nuevo problema frente al acceso a la información, pues en la medida en que los Archivos no estén ni organizados ni controlados, el derecho constitucional no se hace efectivo.

Aunado a ello, la falta de pericia, la escases de profesionales y la reciente cultura archivística, son algunos inconvenientes que hacen que aún se cometan errores, no sólo en el empleo de la terminología utilizada por esta ciencia, sino de los mismos procedimientos y métodos; es de resaltar que han sido estudiados con profusión en otros países, entre los que destacan Estados Unidos, Canadá, Brasil, Portugal, Francia, Italia, y España, por mencionar sólo algunos. En esos países se puede observar un desarrollo archivístico, que data incluso desde el siglo XVIII.

A pesar de ello, está claro la ausencia en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de algunos elementos fundamentales para la gestión de documentos.

Este último aspecto se comprueba al aplicar en la estructura organizacional de la Universidad Autónoma del Estado de México las tareas de la gestión de documentos para lograr un eficiente acceso a la información.

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se llegó en esta investigación y la enumeración de la bibliografía que sirvió como fuente de estudio para la culminación exitosa de esta obra.

Capítulo 1

El contexto histórico del acceso a la información

1. Implicaciones conceptuales

En los últimos años se ha insistido en la necesidad de crear una cultura de transparencia en las sociedades democráticas, con miras a crear plataformas que favorezcan el acceso a la información de los gobiernos.

En México, la elevación al rango constitucional de la transparencia y el acceso a la información se convirtió en un hecho trascendental para las relaciones entre la sociedad y el Estado. A partir de allí, cada entidad federativa hizo lo propio para sumarse al esfuerzo que desde las tribunas federales se venía gestando.

Sin embargo, cada uno de los países en los que se ha manifestado la preocupación por implementar estas políticas públicas han escrito una historia que en muchos casos se asimila a la realidad mexicana, pero en otros, es muchas veces diferente. Tal y como le sucedió a España, país en el que aún no han logrado configurar un gobierno caracterizado por la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información.

A pesar de ello, las preocupaciones han tendido más hacia la consolidación de sociedades demócratas que hacia el establecimiento de una terminología unificada.

Por esta razón, en el presente epígrafe se pretenden sentar las bases de lo que, al menos para esta investigación, implican los términos antes citados, sin que ello signifique que el diálogo y las discusiones no puedan continuar.

a) La cultura del secreto

Contraria a la opinión de los pensadores de la Ilustración, que tendía hacia la defensa de lo *público*, Max Weber se cuestionaba acerca de las razones que los gobiernos tenían para defender, promover y adoptar una *cultura del secreto*, argumentando las intenciones por mantener en este estado sus conocimientos.

El lugar en el que la burocracia había logrado posicionarse para tener poder se debía, en gran medida, al ocultamiento que había hecho de la información, restándole objetividad y credibilidad a las acciones que realizaban sus actores.

Por lo menos en México, durante varias décadas, la *cultura del secreto* predominó y caracterizó al sistema político y administrativo, pues con ello se ocultaban los errores cometidos por los funcionarios públicos.

Daniel Cosío Villegas, reconocido historiador, fue quien en la década de los setenta denunció algunas prácticas sistemáticas dirigidas a ocultar información pública, lo cual tenía un efecto dañino en la calidad de las noticias que los medios de comunicación emitían y en la literatura política producida en ese momento, ya que, derivado de la impenetrabilidad que se daba en las esferas políticas y administrativas, tanto en los medios como en los textos se tendía a especular acerca, no sólo de las acciones llevadas a cabo, sino del mismo proceso de toma de decisiones (Guerrero Gutiérrez, 2008).

Sin embargo, no es sino hasta la primera década del siglo XXI que se comenzaron a dar los primeros pasos para desterrar ese *secretismo* que predominó por muchos años.

Los cambios que en los últimos años se han dado en la sociedad han traído consigo el replanteamiento de nuevas posibilidades de vida que han incidido en el surgimiento de valores nuevos como la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y el buen gobierno, al tiempo que han permitido resaltar la importancia del documento como testimonio, evidencia y memoria de acciones específicas.

Una gama variopinta de usuarios, que incluyen un amplio espectro de perfiles sociales, demandan la disponibilidad ágil y expedita de documentos, haciendo uso del derecho que tienen para acceder a la información en ellos contenida.

b) Rendición de cuentas

El mismo Eduardo Guerrero menciona que el derecho de acceso a la información es un instrumento de la transparencia y ésta lo es, a su vez, de un sistema de rendición de cuentas (Guerrero Gutiérrez, 2008), lo que supondría una estructura jerárquica esquematizada de la siguiente manera:

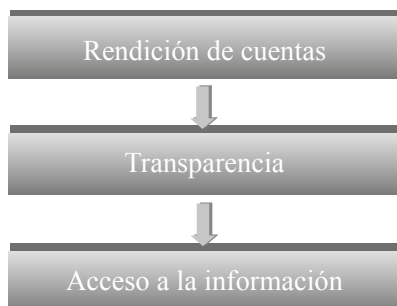


Figura 2. Estructura del sistema de rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

Aunque son términos que mantienen una cercanía entre sí, sus acepciones los hacen diferentes.

La rendición de cuentas, según Andreas Schedler es, por un lado, la obligación que tienen los políticos y los funcionarios de informar a los ciudadanos sobre las decisiones que toman y de justificarlas en público y, por otro lado, incluye la capacidad de sancionarlos, en caso de que hayan violado sus deberes públicos. El término implica la obligación de responder a preguntas incómodas, pero también representa la oportunidad de hacer preguntas incómodas (Schedler, 2007).

El término es relativamente nuevo, según Ugalde, en México comenzó a utilizarse a principios del siglo XX bajo una connotación fiscalizadora, pues aludía al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa.

El concepto ha evolucionado de tal manera que hoy en día se lo vincula con el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar a la sociedad acerca de las decisiones tomadas como consecuencia de su actividad administrativa.

Este término se relaciona estrechamente con el antagónico de *opacidad* el cual tiene que ver con el acto de ocultar o negar y, en este caso, lo que se niega u oculta es la información contenida en los documentos que son el reflejo de las actividades administrativas ejercidas por los servidores públicos. Pero también se niegan las formas en que operan y los recursos que emplean para su funcionamiento.

Todo ello conduce a que se cometan actos de corrupción. La corrupción suele ser un fenómeno complejo provocado por una serie de causas y efectos de diversa índole. No es sólo un problema estructural, sino moral y cultural. Es estructural en tanto que se hace mal uso del poder público. Es moral y cultural en tanto que hay un deterioro de las “buenas costumbres” en los individuos encargados de practicarla.

Corrupción lo entienden muchos como la desviación o perversión de un estado ideal o condición natural. Es el abuso de un poder público para obtener un beneficio privado y personal (Del Castillo, 2003).

Se puede definir a la corrupción como el mal uso que se hace del poder con miras a obtener beneficios privados. Está comprobado que la corrupción trae consecuencias negativas para los gobiernos: eleva el costo de los bienes y servicios y aumenta la deuda de un país, entre otros factores.

Algunos afirman también que la corrupción es la consecuencia de la pobreza que se vive en un determinado país, por lo que pudiera pensarse que a mayor pobreza, mayor corrupción, pero entonces ¿cómo explicar que en países ricos se fragüen escándalos en los que se encuentran involucrados personajes que distan de estar en una condición pobre o de necesidad? Esto se debe quizá, a que la corrupción está unida a la *deshonestidad*, por lo que la corrupción puede surgir en sociedades opulentas o no.

Pareciera ser que son dos los aspectos que provocan que las prácticas de corrupción se incrementen en niveles multifacéticos. El primero tiene que ver con el debilitamiento de los valores sociales, el segundo es una falta de transparencia y de rendición de cuentas dentro de los sistemas de integridad públicos. En muchos países se ha dejado sentir que los servicios públicos han perdido su rumbo, de que muchos elementos al interior de ellos son corruptos (Del Castillo, 2003).

Los indicadores no pueden ser instrumentos de medición universales. Entre las cualidades que debe poseer un indicador se encuentran las siguientes:

- **Válido.** Un indicador será válido en tanto mida lo que realmente quiere medir.

- **Confiable.** En tanto reporte resultados consistentes.
- **Preciso.** Cuando ofrezca resultados en unidades de medición que no dejen lugar a dudas sobre qué significan.

Los indicadores pueden ser objetivos y subjetivos. Estos últimos pueden medir percepciones y experiencias (Del Castillo, 2003).

El término corromper proviene del latín *corrumpere* y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, pudrir (Reyes Heróles, 2007).

Reyes Heróles en su discurso alude a que si al Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas se le sobrepone otro de niveles de corrupción, el resultado sería que “los países más desarrollados son a la par menos corruptos o, a la inversa, los países más corruptos son los menos desarrollados” (Reyes Heróles, 2007: 11).

Esta hipótesis –sustentada por Peter Eigen– conducía a afirmar que entre mayor grado de desarrollo tuviera un país menos prácticas de corrupción se podrían presentar.

Para comprobar este supuesto Eigen y sus colaboradores decidieron crear un índice de corrupción. La mejor manera que encontraron para hacerlo fue la de medir este fenómeno tomando en cuenta la percepción que la sociedad tenía de este tipo de prácticas. Si existía la corrupción tendría que dejar huella indudablemente en la opinión pública.

El resultado de este ejercicio fue un listado que permitía comparar la corrupción en distintos países basada en la percepción pública, comprobando con ello la hipótesis inicial que aseguraba que los países desarrollados eran menos corruptos que aquellos en vía de serlo. Sin embargo, había que analizar las respuestas con mayor detenimiento puesto que algunos resultados llamaron seriamente la atención.

La mentira, según la *Primera encuesta de la corrupción y buen gobierno* constituye uno de esos hechos cotidianos que no reciben algún tipo de sanción. La gente miente cotidianamente: en sus relaciones interpersonales, en su vida profesional, se miente a sí misma. De ser esto así, entonces “¿cómo exigir que los trámites administrativos y burocráticos se simplifiquen cuando existe un porcentaje de la pobla-

ción que sistemáticamente falsea documentos o altera información?” (Reyes Heróles, 2007).

La rendición de cuentas implica la justificación o explicación que un gobierno que presume de ser democrático da a sus ciudadanos en cuanto a las acciones que ejerce, presuponiendo la existencia de disposiciones legales que lo obligan a hacerlo, con ello la sociedad garantiza que los funcionarios se responsabilicen de sus actos.

La información fidedigna es el elemento fundamental de la rendición de cuentas. Dicha información comienza por una práctica oral que se materializa en un documento formal. La práctica oral es bidireccional, es decir, se da entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, por lo que en ella interviene el diálogo crítico y analítico.

Andreas Schedler citado en el texto de Eduardo Guerrero, explica que la rendición de cuentas incluye tres mecanismos que impiden el abuso de poder:

1. Obliga al gobierno a que se le inspeccione públicamente.
2. Explicar y justificar sus actos.
3. Imponerle sanciones en caso de incumplimiento.

Continúa diciendo que con estos mecanismos se “limitan las arbitrariedades, se previenen o remedian abusos, se vuelve predecible su ejercicio y, se lo somete a permanecer dentro de normas y procedimientos preestablecidos” (Guerrero Gutiérrez, 2008).

c) **Transparencia**

La transparencia en su acepción más genérica se la puede encontrar definida en obras de consulta que aluden a ella como un aspecto cualitativo que tienen los objetos, refiriéndose a estos como cuerpos traslúcidos a través de los cuáles se los puede ver de manera más clara (Diccionario de la lengua española esencial, 1994). En obras más especializadas la conciben como un atributo que tiene una colectividad cuando se permite hacer pública la información sobre el funcionamiento y procedimientos internos de una persona o una institución.

En el contexto de la rendición de cuentas, la transparencia constituye el acto de exhibir o mostrar la información que explica la manera de llevar a cabo las acciones y las estrategias para su funcionamiento, asegurando el cumplimiento de la legislación establecida para este efecto, si es que la hubiera.

Mientras más clara y precisa sea la información, mejor entendimiento habrá sobre las circunstancias que suceden en el entorno inmediato y mediato y, por ende, existirá más capacidad de supervisión y más eficientes los flujos de comunicación. Esta idea es precisamente la que ha cobrado mayor fuerza en los últimos años, no sólo en los discursos políticos de los funcionarios, sino también en el análisis de los académicos de distintas universidades, no obstante que sus primeras manifestaciones ya se delineaban desde las primeras décadas del siglo XX.

La transparencia permite robustecer la estabilidad social y el desarrollo económico. En México, desde finales de la década de los setenta se evidenciaba la necesidad de establecer mecanismos que permitieran al Estado transparentar sus procesos administrativos, tal como se puede constatar en la reforma constitucional de ese momento. Veinticinco años más tarde se crearía una ley exclusiva para garantizar el derecho de acceso a la información pública por parte de la sociedad, creándose el IFAI como órgano garante de este derecho.

Rodolfo Vergara define a la transparencia como “el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2007: 17). Sin embargo, esto no es del todo cierto, puesto que no toda la información puede estar a disposición del público, tal y como lo mencionan algunos preceptos legales en los que se excluye de este espectro a los documentos que se identifican como *confidenciales* o *reservados*.

Este aspecto se ha convertido más en un tema obligado del discurso político que en la eficacia del principio jurídico de publicidad de actos y normas y mucho más que en la atención que debiera ponerse a los Archivos Públicos.

Eduardo Guerrero coincide con Mauricio Merino al afirmar que la transparencia vista como una política pública consiste en una serie de

acciones y decisiones que toma un gobierno para dotar a ciudadanos y funcionarios de información clara, precisa, accesible y abundante acerca de su desempeño (Guerrero Gutiérrez, 2008).

d) El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a los documentos “es la facultad, concedida por la ley, que tienen los ciudadanos a la consulta de los mismos”. La accesibilidad “es la posibilidad de consulta de los documentos determinada por la normatividad vigente regulatoria de esta materia” (Duplá del Moral, 1997: 200).

El derecho de acceso a la información lo podemos entender bajo tres elementos. El primero de ellos tiene que ver con que el Estado tiene la obligación de poner a disposición toda la información y de comunicar las decisiones y las acciones, así como cuentas, de la manera en cómo se están utilizando los recursos. Es una forma pasiva de acceso en tanto que no requiere de solicitud expresa por parte de la sociedad para disponer de la información.

Sin embargo, numerosos estudios han demostrado que esta información –que en principio tendría que llegar a toda la sociedad– por tratarse de un derecho público, no siempre es así, puesto que las leyes estatales manifiestan sus propias políticas con relación a la presentación de la información, por lo que el derecho de acceso a la información no se presenta de manera homogénea. A este derecho Mauricio Merino lo ha denominado *elemento pasivo*.

Por su parte, este mismo autor habla de *elemento activo* mencionando que el ciudadano accede a éste a través de una petición expresa que hace a alguna institución en particular.

Al tercer elemento, Merino lo denomina *coactivo* y se refiere a la facultad que la legislación concede a los órganos estatales de acceso a la información para establecer criterios de clasificación de la información pública (Merino, 2006).

Un aspecto que es importante destacar es el hecho de que hasta hace poco tiempo ninguna ley estatal de nuestro país, había establecido procedimientos de acceso a la información o normas que regularan no sólo el acceso sino también el manejo de los Archivos Públicos.

Recientemente se modificó esta situación al dar a conocer la Ley Federal de Archivos que vino a subsanar las carencias en cuanto al control y organización de los documentos de archivo se refiere.

Esta situación significaba que los órganos públicos estaban en condiciones de fijar sus propios criterios de acceso y manejo.

El acceso a la información se lo puede considerar desde dos perspectivas distintas. La primera se refiere a la obligatoriedad que tienen los funcionarios para mostrar de manera pública la información que establecen las disposiciones legales sin haber sido solicitada previamente. Para el caso mexicano el artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala la información que debe hacerse pública. La segunda tiene que ver con la información específica que la sociedad solicita a las instituciones y que en muchos casos no se la encuentra en el artículo señalado.

Ambas perspectivas conllevan a establecer un derecho que adquieren los ciudadanos para acceder a la información que poseen las instituciones. En este sentido, la transparencia se convierte en una política pública en donde el acceso a la información se transforma en un derecho social. Sin embargo, la amalgama se vuelve trascendental en tanto que la política de la transparencia puede existir sin que exista el derecho de acceso a la información, basta con que los funcionarios públicos tomen sus propias decisiones y viertan sobre la sociedad la información que ellos crean oportuna sin que se sustente en un derecho de acceso.

Es necesario distinguir entre el *derecho de acceso a la información* y la *política de transparencia*. El primer término aparecía ya, por lo menos en México, desde finales de la década de los setenta, cuando en la reforma constitucional se hablaba de que este derecho debía estar garantizado por el Estado, el cual le permitiría a los mexicanos conocer la información producida y controlada por los poderes públicos. La política de transparencia, por el contrario, se refiere a las “decisiones y procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental” (Merino, 2006: 128).

Mauricio Merino citado por Eduardo Guerrero señala que el derecho de acceso a la información es “un derecho fundamental que debe ser garantizado por igual a todos los ciudadanos” (Guerrero Gutiérrez, 2008: 127).

La libertad de expresión debe estar nutrida por información. De esta manera, el hecho de que los ciudadanos puedan acceder a la información y a los documentos contenidos en los Archivos Públicos les permite tener un mejor ejercicio de su libertad de expresión (Carbonell, 2006).

Un aspecto importante para destacar es que el derecho al acceso a la información no estaba debidamente constitucionalizado en México, pues hasta hace poco tiempo el artículo 6° señalaba que “el Estado debe garantizar el derecho a la información” pero nada más. Lo escueto de este artículo dejaba muchos aspectos injustificados, como el hecho de saber quiénes debían ser los sujetos frente a los que el Estado debía garantizar el derecho a la información; cuál debía ser el objeto preciso de regulación, es decir ¿sólo se garantizaría la información pública o también la privada? Y, finalmente ¿el Estado sólo debiera garantizar determinada información con cualidades específicas?

Según Ernesto Villanueva, el derecho a la información se puede definir como “la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, sobre todo, la generada por los órganos del Estado” (Villanueva, 2006). En el derecho a la información, el Estado tiene la obligación de poner a disposición de la sociedad los Archivos Públicos.

En Europa el origen del conjunto de normas que se han generado con el fin de dar acceso al público a los documentos gubernamentales, se encuentra en el Código de conducta aprobado por la Comisión y el Consejo el 6 de diciembre de 1993. Con este documento se intentaba atender a las recomendaciones contenidas en la Declaración número 17, anexa al acta final de la Conferencia intergubernamental que, por cierto, culminó con la aprobación del Tratado de la Unión Europea.

En dicho documento se hablaba de que la transparencia es un fenómeno que refuerza tanto el carácter democrático que deben poseer las instituciones, así como la confianza que debe tener la ciudadanía

en la Administración. Por esta razón, se incitaba a la Comisión a presentar ante el Consejo medidas que mejorasen el acceso público de la información resguardada en las Instituciones (González Alonso, 2002).

Este documento en cierto modo fue un logro obtenido por los Países Bajos ante la negativa del resto de los socios de incluir en el texto del Tratado disposiciones en la que se estableciera el acceso a la información en poder de las instituciones comunitarias.

Facilitar a los ciudadanos el acceso a la información que contienen los documentos de archivo es de vital importancia. Esto se constata al observar que éste, que se ha constituido en un derecho público, se ha elevado a la categoría de derecho constitucional, lo que permite contrarrestar el poder que tienen las administraciones al erradicar tentaciones de corrupción, opacidad y oscurantismo.

2. Los momentos de la cimentación del derecho de acceso a la información en México

El acceso a la información se ha cimentado en cuatro momentos históricos. El primero fue la reforma hecha en 1977 al artículo 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pretendía no sólo que hubiera una mayor apertura de los medios de comunicación, sino que se lograra establecer una fórmula más inclusiva de representación proporcional al tiempo que se evitara que los partidos políticos siguieran actuando bajo la clandestinidad. Ante estos hechos, al artículo mencionado se le agregó al final la leyenda “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin embargo, nunca se establecieron los mecanismos de funcionalidad que permitieran cumplir este cometido (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977).

El segundo momento sucedió un cuarto de siglo más tarde, cuando comenzó a fraguarse la consolidación de estas políticas públicas. Para su ejecución era necesario contar con una ley que las regulara, por lo que en 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El recién creado estamento legal velaría por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia

que tendría el Estado; la clasificación de la información; la protección de datos personales; las cuotas de acceso; el establecimiento de unidades de enlace y de comités de información; la configuración de un Instituto Federal de Acceso a la Información que garantizara el cumplimiento de la ley y, el establecimiento de procedimientos para acceder a la información desde diferentes vías (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002). Tendría los siguientes objetivos:

- Proveer lo necesario para que las personas accedan a la información.
- Transparentar la gestión pública.
- Garantizar la protección de datos personales.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

No obstante la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que pudiera surtir los efectos deseados era necesario hacer una vez más modificaciones a la Constitución Política. Fue así, como el tercer momento histórico se consolidó al quedar reestructurado el artículo 6° del mayor estamento legal de la siguiente manera:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
2. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

3. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
4. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
5. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
6. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

Es hasta ese momento, cuando por primera vez se habló de la manera en que debían estar los Archivos para garantizar el acceso a la información. Hablar de *Archivos Administrativos* es referirse a las dos primeras fases del ciclo vital por las que atraviesa el documento de archivo, esto es, el Archivo de Trámite y el de Concentración. El primero se ubica al interior de las oficinas, toda vez que sus documentos están siendo utilizados de manera constante para la tramitación diaria de los asuntos administrativos. Éste recibe también y de manera indistinta los nombres de Archivo de Gestión y Archivo de Oficina.

El archivista italiano Elio Lodolini ha establecido que por su actividad constante –fase activa–, los documentos deben ser desafectados de las oficinas tras haber cumplido cinco años desde su producción (Lodolini, 1993). Evidentemente que esta temporalidad obedece a los tiempos de gestión en la administración italiana, por lo que cada país debiera establecer sus propios tiempos en función de los periodos del Estado. En esta etapa los documentos adquieren valores

primarios (administrativos, legales y fiscales) que no se pierden hasta que dejen de ser utilizados por sus productores.

Una vez que los documentos han perdido su vigencia en esta primera fase, son transferidos al *Archivo de Concentración*, entendido en algunos casos como la segunda fase de semiactividad de los documentos, pues la primera fase corresponde a los *Archivos Centrales*, en caso de que los haya. Ambos, Archivo de Concentración y Archivo Central son considerados *Archivos Intermedios*. En esta etapa los documentos permanecen durante un plazo prudente que, de igual manera, puede variar de institución a institución y de país a país, según lo establezca su propia política archivística, pero pueden ser tan diversos como veinticinco años, propuestos por el italiano, o los cincuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (Nación, 2010).

Estos periodos obedecen al tiempo en que los documentos van perdiendo sus valores primarios, en función de su uso para la administración y comienzan a adquirir los secundarios (evidenciales, testimoniales e informativos) para la investigación y el fomento de la cultura. Como su nombre lo indica, en él se concentran los documentos procedentes de las diferentes instancias administrativas de una institución. Para ello se requiere de locales adecuados tanto para el tratamiento y resguardo de los documentos de archivo, como para su consulta.

Como se observa, el artículo constitucional no alude a los *Archivos Históricos*, considerados como la última fase del ciclo vital de los documentos. En el siguiente esquema se muestran los Archivos a los que se refiere el estamento legal:

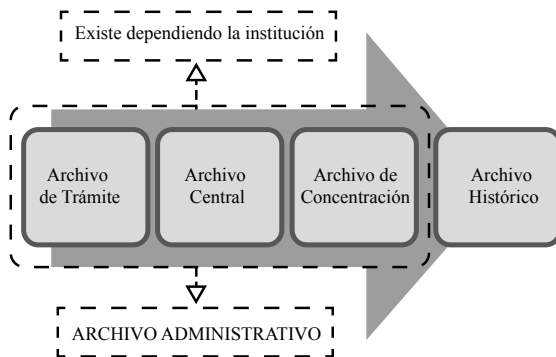


Figura 3. Red de archivos.
Fuente: elaboración propia

Capítulo 2

La gestión de documentos desde la
perspectiva de la Ley Federal de
Transparencia y Acceso a la Información
Pública Gubernamental

1. El quinto objetivo de la LFTAIPG: la organización, clasificación y manejo de los documentos

Como se observa, el quinto objetivo está directamente relacionado con lo que se conoce en Archivística como *gestión de documentos*, entendida por la UNESCO, según lo mencionan Pedro Enríquez y Rafael Marín, como “el dominio de la gestión administrativa general con vistas a asegurar la economía y la eficacia de las operaciones desde la creación, mantenimiento y utilización, hasta la afectación final de los documentos” (Enríquez, 2001: 156).

Lo que se pretende con ello es que para que esta política pública (acceso a la información) cumpla su cometido, es necesario establecer al interior de las organizaciones una metodología capaz de lograr una adecuada gestión de documentos, que no administración de Archivos.

Ambos –gestión de documentos y administración de Archivos– han sido por mucho tiempo utilizados como sinónimos, cuando su sentido dista mucho de parecerse. Si bien es cierto que gestionar y administrar son una misma cosa dirigida a tramitar o solventar un asunto, también es cierto que documentos y Archivos no son lo mismo.

Antonia Heredia se refiere a los primeros como el contenido de los segundos, mientras que el último es el continente que resguarda a los primeros (Heredia Herrera, 2008). Es decir, que mientras los documentos son un conjunto de soportes que contienen información, los Archivos son el recinto en el que aquellos son resguardados. Pero no son cualquier tipo de documentos, son exclusivamente los de archivo. Entonces al *documento de archivo* (con minúscula) es al que debiera dotársele con la tradicional definición del *Diccionario de terminología archivística* que lo menciona como “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se incluyen los ejemplares no originales de ediciones (Ley de Patrimonio Histórico Español, art. 49). “Es el testimonio material de un hecho o acto elaborado de acuerdo con unas características de tipo material y formal” (Archivo, 1995: 174).

Como se observa, el documento de archivo se refiere al soporte que, como contenido, materializa información que es almacenada, utilizada y difundida por un emisor –sujeto productor– para ser procesada por un receptor –usuario–.

En cambio, el *Archivo* (con mayúscula) es la “institución cultural donde se reúne, conserva, ordena y difunden los conjuntos orgánicos de documentos para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura” (Diccionario de terminología archivística, 1995). Es decir, el edificio en el que se resguardan los documentos de archivo.

Así pues, para enmarcar esta diferencia, cuando se hable de los primeros –*documentos de archivo*– habría que referirse a su gestión y para los segundos –*Archivos*–, a su administración. De esta manera, quedarían establecidas dos actividades de la misma ciencia archivística: la gestión de documentos de archivo y la administración de Archivos.

Así, para que la política pública de acceso a la información sea efectiva, lo que deberá instrumentarse al interior de las instituciones es una eficiente gestión de documentos de archivo que los controle, acompañada de una adecuada administración de Archivos que permita preservar de mejor manera a los propios documentos de archivo.

La definición de la UNESCO ha encontrado eco en autores como Manuel Romero Tallafigo, José Ramón Cruz Mundet, Antonia Heredia, Guy Dubosq y Joaquim Borrás. Sin embargo, la que aporta el *Diccionario de Terminología Archivística* puede incluso quedar más clara, toda vez que la define como el “conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que, basados en el estudio y análisis de la producción, tramitación, utilización e información contenida en los documentos, tiene como resultado el establecimiento de normas sobre las transferencias, la eliminación y/o conservación permanente y accesibilidad de las series documentales” (Archivos, 1995: 53).

Esos *procedimientos u operaciones* de las que habla el diccionario son la identificación, la organización, la valoración, la selección y la descripción. Enseguida se analiza cada una de ellas en el contexto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2. La ausencia de la *identificación* en el quinto objetivo de la LFTAIPG

La *identificación* es el primer elemento de la gestión documental. A pesar de que los especialistas concibieron esta tarea en la década de los noventa con el afán de unificar la terminología archivística, está claro que es el sitio por donde hay que comenzar la gestión de documentos. Consiste pues, en la “investigación y sistematización de las categorías administrativas y archivísticas en que se sustenta la estructura de un fondo, siendo uno de sus objetivos principales asegurar a través de sus resultados la valoración” –tercera tarea– *de las series documentales* (Conde Villaverde, 1992).

Cuando se habla de categorías administrativas se está refiriendo a las diversas áreas, direcciones o departamentos que conforman una institución, es decir, a su estructura orgánica y funcional. De esta última, se desprende el procedimiento administrativo, es decir, la descripción de los pasos que se siguen para cumplir con la función. Es por tanto, el reconocimiento de los diferentes órganos que conforman la institución, pero también de sus funciones.

Para aclarar mejor esta idea, se tomará como ejemplo a la Universidad Autónoma del Estado de México, toda vez que es una institución que, aunque no está regida de manera directa por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino por su propia legislación estatal, no escapa a sumarse a las exigencias relacionadas con la rendición de cuentas.

Así, algunas de las categorías administrativas orgánicas de la institución, de acuerdo con la Ley orgánica, serían las siguientes:

- a. Consejo universitario
- b. Rector
- c. Consejo de cada organismo académico, de cada centro universitario y de cada plantel de la escuela preparatoria
- d. Director de cada organismo académico, de cada centro universitario y de cada escuela preparatoria

Tabla 1. Estructura orgánica de la UAEM.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

En el mismo documento se mencionan las categorías administrativas funcionales, siendo éstas las siguientes:

a. Consejo universitario

- I. Expedir y modificar el Estatuto Universitario, reglamentos, y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la Universidad, observando el procedimiento previsto en la reglamentación aplicable.
- II. Designar y remover al Rector, a los Directores de Organismos Académicos, Centros Universitarios y de plantel de la Escuela Preparatoria, conforme a las disposiciones conducentes de la legislación de la Universidad.
- III. Conocer, discutir y, en su caso, aprobar y expedir los instrumentos de planeación que determine el Estatuto Universitario y el sistema de planeación universitaria.
- IV. Conocer y, en su caso, aprobar, modificar o suprimir, políticas, estrategias, planes y programas académicos, observando las disposiciones y procedimientos de la legislación interna.
- V. Acordar el establecimiento, transformación, fusión o desaparición de Organismos Académicos, Centros Universitarios, planteles de la Escuela Preparatoria y ámbitos similares de organización académica, observando las disposiciones y procedimientos de la legislación de la Universidad.

Continúa en página siguiente

- VI. Establecer los requisitos para el otorgamiento de títulos, grados, reconocimientos y otros documentos probatorios, que acrediten y den validez oficial a una condición académica de la educación que imparte.
- VII. Conocer, opinar y dictaminar, en su caso, el proyecto del presupuesto de ingresos, así como, recibir, discutir y aprobar, en su caso, el presupuesto de egresos, presentados por el Rector para cada ejercicio anual.
- VIII. Conocer y, en su caso, aprobar la auditoría externa anual de la administración patrimonial y presupuestal de la Universidad.
- IX. Vigilar la preservación y conservación del patrimonio universitario, así como, conocer y resolver sobre actos que asignen, dispongan o graven sus bienes.
- X. Vigilar la preservación y conservación del patrimonio cultural universitario, conociendo de los bienes que pasan a formar parte de él, y aprobar su aplicación.
- XI. Conocer y resolver las controversias surgidas entre los órganos de gobierno, y académicos.
- XII. Conocer y, en su caso, acordar los asuntos que el Rector someta a su consideración.
- XIII. Conocer y resolver los asuntos que no sean competencia de otro órgano de gobierno.
- XIV. Las demás que le otorgue la presente Ley, el Estatuto Universitario y demás disposiciones reglamentarias.

b. Rector

- I. Cumplir y hacer cumplir la legislación de la Universidad y los acuerdos del Consejo Universitario, así como, los planes, programas, políticas y estrategias institucionales, proveyendo lo necesario para su observancia para su observancia, aplicación, ejecución y evaluación.

Continúa en página siguiente

- II. Convocar y presidir con voz y voto de calidad las sesiones del Consejo Universitario, así como, las de aquellas instancias que determine la reglamentación conducente.
- III. Preservar y garantizar la conservación y ejercicio de los principios fundamentales de la Universidad, dictando las medidas que resulten conducentes en términos de las disposiciones legales aplicables.
- IV. Administrar el patrimonio universitario y los recursos financieros, humanos y materiales de la Institución, presentando la información financiera que establezca la reglamentación.
- V. Conducir la vigilancia y control de la administración patrimonial y presupuestal de la Universidad, dictando las medidas conducentes para este propósito.
- VI. Coordinar y conducir el sistema de planeación universitaria, observando las disposiciones aplicables.
- VII. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Universitario, los instrumentos de planeación que determinen el Estatuto Universitario y el sistema de planeación vigente.
- VIII. Presentar ante el Consejo Universitario, reunido en sesión solemne el tres de marzo de cada año, el Informe Anual de Actividades de la Universidad.
- IX. Proponer al Consejo Universitario el o los candidatos para ocupar el cargo de Director de Organismo Académico, Centro Universitario y de plantel de la Escuela Preparatoria observando el procedimiento previsto en las disposiciones aplicables.
- X. Otorgar y revocar mandatos generales o especiales, cuando lo estime conveniente.
- XI. Nombrar y remover al Contralor Universitario, y Auditor Externo, con aprobación del Consejo Universitario.
- XII. Otorgar y revocar los nombramientos del personal universitario, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- XIII. Atender las relaciones laborales que establezca la Universidad.

Continúa en página siguiente

- XIV. Proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento de la Universidad y su esfera administrativa.
- XV. Las demás que le confiera la legislación de la Universidad.

c. Consejo de cada organismo académico, de cada centro universitario y de cada plantel de la escuela preparatoria

- I. Dictaminar y resolver los proyectos e iniciativas que le presenten los órganos de gobierno y académicos de la Universidad y su comunidad.
- II. Formular el proyecto de Reglamento Interno del Organismo Académico o Centro Universitario correspondiente y someterlo a opinión del Abogado General, quien lo turnará al Consejo Universitario para su análisis, discusión y en su caso, aprobación.
- III. Emitir su opinión ante el Consejo Universitario en la elección de Director, previo procedimiento que para tal efecto se señale.
- IV. Conocer y acordar lo conducente en materia de planeación del desarrollo de su régimen interior, observando las disposiciones de la legislación universitaria.
- V. Acordar lo conducente en materia de distinciones y estímulos, observando la normatividad universitaria.
- VI. Expedir disposiciones y acuerdos que regulen el régimen interior del Organismo Académico, Centro Universitario o Plantel de la Escuela Preparatoria, asimismo, a propuesta del director, emitir lineamientos e instructivos administrativos.
- VII. Realizar observaciones a las resoluciones del Consejo Universitario, Rector o Consejos Generales Académicos, que tengan carácter reglamentario o académico y que afecten al régimen interior del Organismo, Centro o Plantel correspondiente.
- VIII. Las demás que le confiera la legislación universitaria.

d. Director de cada organismo académico, de cada centro universitario y de cada escuela preparatoria

- I. Representar al Organismo Académico, Centro Universitario, o Plantel de la Escuela Preparatoria, y concurrir a las sesiones del Consejo Universitario con voz y voto.
- II. Presidir los consejos de Gobierno y Académico, gozando de voto de calidad y, concurrir a las reuniones de los órganos colegiados de que forme parte.
- III. Proponer al Rector la designación de los titulares de las Dependencias Académicas y Administrativas y de los demás servidores universitarios del Organismo, Centro o Plantel.
- IV. Cumplir y hacer cumplir la legislación universitaria, los planes, programas académicos, así como los acuerdos y dictámenes de los Consejos de Gobierno y Órganos Académicos.
- V. Formular y proponer ante las instancias conducentes, iniciativas de políticas, estrategias, planes y programas académicos, para su régimen interior, así como las disposiciones para su ejecución, seguimiento y evaluación.
- VI. Proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento del Organismo, Centro o Plantel.
- VII. Presentar un Informe Anual de Actividades de su cargo ante los Consejos de Gobierno y Académico, el Rector y la comunidad universitario del Organismo, Centro o Plantel, tomando como base de la evaluación el Plan de Desarrollo del Organismo, Centro o Plantel.
- VIII. Presentar a aprobación los instrumentos de planeación que determine la legislación universitaria y el sistema de planeación, ante las instancias competentes.
- IX. Recibir y entregar mediante inventario el Organismo, Centro o Plantel.
- X. Garantizar la conservación y mantenimiento de los edificios, muebles, aparatos, libros y demás bienes del Organismo, Centro o Plantel.

Continúa en página siguiente

- XI. Dictar las medidas procedentes para el desarrollo, seguimiento y evaluación del trabajo académico del Organismo, Centro o Plantel, de los alumnos, del personal académico y del personal administrativo.
- XII. Presentar al Rector, cuando le sea solicitada, información sobre el estado que guarde el Organismo, Centro o Plantel.
- XIII. Garantizar el desarrollo de las actividades del Organismo, Centro o Plantel, con base en lo previsto en la legislación universitaria y aplicando las medidas disciplinarias y sanciones conducentes.
- XIV. Las demás que le confiera la legislación universitaria.

Tabla 2. Estructura funcional de la UAEM.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Para llevar a cabo el reconocimiento de las categorías administrativas es necesario partir del análisis de la legislación institucional, fundamentalmente de leyes orgánicas que dan fe y testimonio de la existencia jurídica de las instituciones; de manuales de organización que evidencian la estructura orgánica de la misma y, por lo tanto, de las *secciones* con que cuenta; de reglamentos internos que establecen las funciones y; de manuales de procedimientos que describen paso a paso las acciones llevadas a cabo para cumplir la función.

Por su parte, las categorías archivísticas son las distintas agrupaciones documentales, tanto naturales, como artificiales que genera esa misma institución.

Los grupos naturales, como su nombre lo indica, son los documentos que resultan de la actividad natural y se van agrupando de esa misma manera. Se conforman por el fondo, la sección, la serie, el expediente y la pieza documental y van de lo general a lo particular, tal como se muestra en el siguiente esquema:

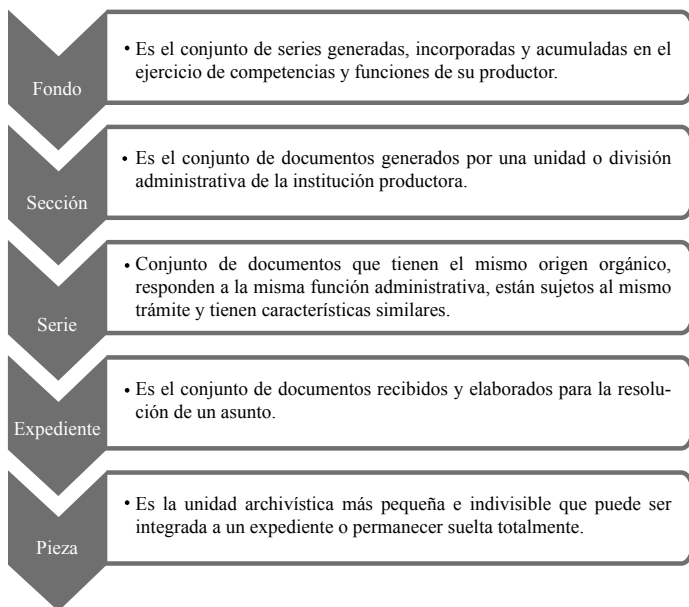


Figura 4. Agrupaciones documentales naturales.
Fuente: elaboración propia.

Dicho de otra manera, las piezas documentales integran un expediente, el conjunto de éstos, referidos a un mismo asunto, conforman las series que son generadas por cada una de las secciones (oficinas) y, el conjunto de documentos que genera y recibe la institución configuran el fondo documental.

Por otro lado, los grupos documentales artificiales están compuestos por documentos que no corresponden a las funciones naturales de la institución y que, por el contrario, se armaron de manera fabricada. Estos grupos son:

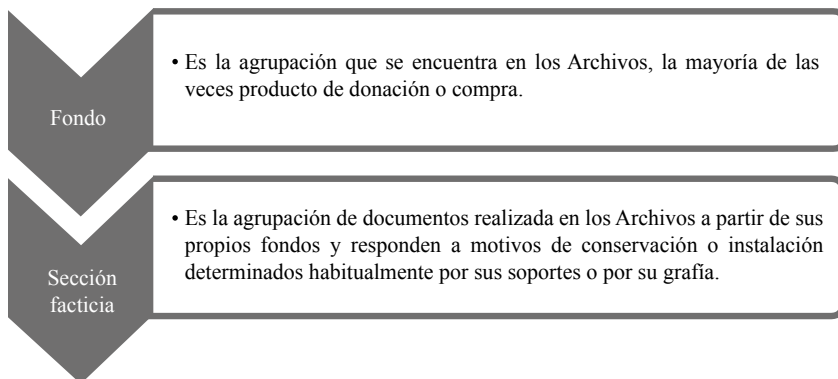


Figura 5. Agrupaciones documentales artificiales.

Fuente: elaboración propia.

Una *colección*, tal y como se menciona en la figura 5, proviene en su mayoría del exterior de la institución, que se hace de ellas mediante compra, donación e incluso, canje. Estas están organizadas no por asunto, como lo haría una agrupación natural, sino por tema. En cambio, la *sección facticia*, se genera casi siempre de las propias agrupaciones documentales. Un ejemplo sería el caso de las evidencias o pruebas que se presentan en un juicio penal, que pueden estar dadas por objetos tridimensionales como armas de fuego, videos y prendas de ropa, entre otros, y que por sus cualidades físicas se hace imposible agregarlos al expediente, ya sea éste impreso o electrónico. Por lo que estos objetos se hallan formando una sección aparte, pero unidos a un expediente de agrupación natural específico.

En suma, el reconocimiento de las categorías, tanto administrativas como archivísticas dará como resultado la generación y recepción de documentos de manera racional y controlada, lo que evitará por un lado, el entorpecimiento en la tramitación de los asuntos cotidianos dentro de las oficinas y, por otro, el colapso de papeles en los Archivos.

Para comenzar a identificar ambas categorías, se parte de un cuadro como el que se muestra a continuación:

Fondo: ① _____		
Sección: ② _____		
Serie: ③ _____		
Función ④	Procedimiento administrativo ⑤	Expediente ⑥
		Piezas documentales ⑦

Tabla 3. Identificación de las categorías administrativas y archivísticas de una institución.
Fuente: elaboración propia.

Las categorías administrativas corresponden a la función (cuatro) y al procedimiento administrativo (cinco), en cambio, las categorías archivísticas se recogerían en el fondo (uno), la sección (dos), la serie (tres), el expediente (seis) y las piezas documentales (siete).

Las funciones, como se ha dicho, están recogidas en la normatividad institucional, por lo tanto, no es algo que se deba inventar. Tomando como ejemplo la octava función del Rector, el llenado del cuadro quedaría de la siguiente manera:

Fondo: _____		
Sección: _____		
Serie: _____		
Función	Procedimiento administrativo	Expediente
Presentar ante el Consejo Universitario, reunido en sesión solemne el tres de marzo de cada año, el Informe Anual de Actividades de la Universidad.		Piezas documentales

Tabla 4. Cumplimentación de la función en el cuadro de identificación.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al procedimiento administrativo, se ha dicho que consiste en la descripción pormenorizada de los pasos a seguir para cumplir con la función. Este elemento es de gran importancia, toda vez que da pauta para la elaboración de los *Manuales de procedimientos* de la institución.

Fondo: _____		
Sección: _____		
Serie: _____		
Función	Procedimiento administrativo	Expediente
Presentar ante el Consejo Universitario, reunido en sesión solemne el tres de marzo de cada año, el Informe Anual de Actividades de la Universidad.	<p>La oficina del Rector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicita mediante oficio a las dependencias universitarias que envíen la descripción pormenorizada de las actividades llevadas a cabo durante el último año. - Recibe de las dependencias universitarias mediante oficio de respuesta el Informe de las actividades llevadas a cabo por éstas en el último año. - Elabora el Informe Anual de Actividades. - Elabora oficio dirigido al Consejo Universitario a través del cual entrega el Informe Anual de Actividades. 	Piezas documentales

Tabla 5. Cumplimentación del procedimiento administrativo en el cuadro de identificación.
Fuente: elaboración propia.

De la reconstrucción paso a paso del procedimiento administrativo se derivan las piezas documentales, que a su vez configuran el expediente. Ya lo decía Enrique Ampudia al mencionar que “no hay acción alguna en la Administración Pública que no produzca documentos” (Ampudia Mello, 1992: 7) y es que, en efecto, cada trámite efectuado en las instituciones genera necesariamente documentos, por lo que cada actividad realizada en un procedimiento administrativo replicará esta tónica.

Por otro lado, cada que se genere un nuevo expediente, las piezas documentales que se incluyan deberán ser siempre las mismas y aparecer en el mismo orden, de esta manera se respeta uno de los principios básicos que sustentan la cientificidad de la disciplina archivística conocido como *principio de orden original*, instituido por H. Von Seybel en 1881 según este principio, un fondo de archivo debe

conservarse y recibir una clasificación de acuerdo con lo que haya establecido la institución productora de documentos en función de sus estructuras –categorías administrativas– internas.

Esta idea resulta un tanto compleja en el sentido de que, en muchas ocasiones las instituciones nunca aplicaron una organización planificada de sus documentos. En estos casos, la aplicación del principio mencionado, exige la reconstrucción de dichas categorías, peor aún, cuando la desaparición de las instituciones dificulta la tarea de identificación, se hace necesario el arreglo del organismo a través de un estudio retrospectivo de su legislación con el fin de analizar su evolución a lo largo de su existencia (Molina Nortes, 1996).

Así, las piezas documentales que crearán un expediente se colocan de la siguiente manera:

Fondo: _____		
Sección: _____		
Serie: _____		
Función	Procedimiento administrativo	Expediente
Presentar ante el Consejo Universitario, reunido en sesión solemne el tres de marzo de cada año, el Informe Anual de Actividades de la Universidad.	<p>La oficina del Rector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicita mediante oficio a las dependencias universitarias que envíen la descripción pormenorizada de las actividades llevadas a cabo durante el último año. - Recibe de las dependencias universitarias mediante oficio de respuesta el Informe de las actividades llevadas a cabo por éstas en el último año. - Elabora el Informe Anual de Actividades. - Elabora oficio dirigido al Consejo Universitario a través del cual entrega el Informe Anual de Actividades. 	<p>1. Oficio de solicitud</p> <p>2. Oficio de respuesta</p> <p>3. Informe</p> <p>4. Informe Anual de Actividades</p> <p style="text-align: center; writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Piezas documentales</p>

Tabla 6. Cumplimentación de las piezas documentales y el expediente en el cuadro de identificación. Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el resto de las categorías archivísticas se complementan de la siguiente manera: el *fondo* corresponde al nombre de la institución productora de documentos y, por tanto, en la que se hallará la red de Archivos; la *sección* se refiere a la oficina o departamento que tiene encomendada esa función, mientras que el *nombre de la serie* será asignado por el archivista, en relación con el asunto de que trate la propia función. Hay que dejar claro que como la función está normada por disposición legal, ésta tiende a ser repetitiva, esto es, que la serie permanecerá intacta e inamovible hasta que no se modifique la función.

Fondo: Universidad Autónoma del Estado de México		
Sección: Rectoría		
Serie: Informes Anuales de Actividades		
Función	Procedimiento administrativo	Expediente
Presentar ante el Consejo Universitario, reunido en sesión solemne el tres de marzo de cada año, el Informe Anual de Actividades de la Universidad.	<p>La oficina del Rector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicita mediante oficio a las dependencias universitarias que envíen la descripción pormenorizada de las actividades llevadas a cabo durante el último año. - Recibe de las dependencias universitarias mediante oficio de respuesta el Informe de las actividades llevadas a cabo por éstas en el último año. - Elabora el Informe Anual de Actividades. - Elabora oficio dirigido al Consejo Universitario a través del cual entrega el Informe Anual de Actividades. 	<p>1. Oficio de solicitud</p> <p>2. Oficio de respuesta</p> <p>3. Informe</p> <p>4. Informe Anual de Actividades</p>

Piezas documentales

Tabla 7. Cumplimentación del fondo, la sección y la serie en el cuadro de identificación.
Fuente: elaboración propia.

Un aspecto importante es que, una vez que se han definido las categorías administrativas, para facilitar más adelante la tarea de valoración, se identifiquen las funciones *sustantivas* de las *comunes*, es decir, las que son inherentes y caracterizan a una institución del Estado

y le dan sentido a su misión, de aquellas que sirven de apoyo para ejercer las primeras. Las funciones sustantivas de la Administración Pública, están relacionadas con la salud, la educación, el transporte, la seguridad, el turismo y la energía, entre otros. En tanto que las funciones comunes se relacionan con actividades como planeación, presupuesto, organización, recursos –humanos, materiales, financieros y tecnológicos–, sistemas de información y comunicación y asesoría jurídica, entre otros.

A pesar de que el gobierno federal no ha asumido a la identificación como un proceso a realizar, como lo ha hecho con la organización y la clasificación, e incluso, la descripción, ni mucho menos ha planteado una metodología para su diseño, sí que ha logrado establecer las áreas administrativas (secciones), producto de funciones que son comunes a todas las instancias de la administración pública, aunque faltan por establecer las sustantivas, pero el diseño le corresponde a cada institución. Éstas son: legislación; asuntos jurídicos; programación, organización y presupuestación; recursos humanos; recursos financieros; recursos materiales y obra pública; servicios generales; tecnologías y servicios de la información; comunicación social; control de auditoría de actividades públicas; programación, información, evaluación y políticas; y transparencia y acceso a la información (Nación, s/a).

Como se aprecia, la identificación es un proceso necesario que garantiza el reconocimiento de los documentos que deben generarse al interior de una institución y que da pauta para continuar realizando el resto de las tareas de la gestión documental, de allí que fuera necesario comenzar por hablar de ésta. Hay que hacer hincapié en que la identificación debiera llevarse a cabo en las oficinas administrativas, incluso antes de generar y recibir los documentos.

Sin embargo, en los documentos que ha generado hasta ahora el gobierno federal, para hacer que el acceso a la información se materialice, se elude a ella de manera incipiente, toda vez que no se establece su metodología, tal como se ha hecho con tareas como la clasificación y la valoración.

3. La *organización* como segundo elemento de la gestión documental

La clasificación es uno de los elementos que se mencionan en el quinto objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como una actividad que las instituciones deben atender, pero para hablar de ella, es necesario comenzar centrando la atención en la *organización*, considerada como la segunda tarea de la gestión de documentos.

La organización es definida por los especialistas como “la operación por la que se agrupan los documentos individuales (piezas documentales) en unidades inteligibles (series) y estas unidades entre sí a fin de quedar relacionadas” (Gallego Domingo, 1989: 82). Lo que supone una estructura jerárquica que correlaciona unos documentos con otros, en función de las agrupaciones documentales establecidas.

Esta tarea reúne tanto una operación intelectual, como una mecánica por las que las diferentes agrupaciones documentales se relacionan de forma jerárquica con criterios orgánicos o funcionales para revelar su contenido e información.

A la operación intelectual de la que se habla se le conoce como *clasificación*, en tanto que a la mecánica como *ordenación*. Así, ambos elementos constituyen dos subtareas de un mismo proceso que es la organización, en ocasiones simultáneas, y a veces secuenciales.

3.1. La *clasificación* como la primera subtask de la organización

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el manejo de los documentos de archivo es a su arreglo de una manera coherente y accesible, el resultado conducirá a la *clasificación*, subtask que consiste en dividir o separar un conjunto de elementos, que en este caso son los documentos, estableciendo clases, grupos o series de ellos, de tal manera que dichos grupos queden integrados formando parte de la estructura de un todo –fondo documental–.

La clasificación forma parte de una ciencia global denominada *taxonomía*, definida como un sistema de categorías para clasificar cosas o signos individuales partiendo de similitudes morfológicas, funcionales

o sociales. El hombre, por naturaleza tiende a clasificar las cosas, las plantas, los animales y los objetos y, ¿por qué no?, los documentos.

Existen dos maneras de clasificarlos. La primera es sobre una base apriorística (clasificación objetiva), en tanto que la segunda se realiza sobre una *a posteriori* (clasificación subjetiva). Esto no significa que una sea mejor que la otra, simplemente se recomienda utilizar la primera para fondos documentales administrativos cuya institución aún existe y se puede establecer una gestión documental desde el principio, partiendo del análisis de las funciones, en cambio, la segunda se aplica en los fondos históricos cuya institución ha desaparecido, por lo tanto, el archivista aplica su criterio para el establecimiento de la clasificación.

Esta subtarea de la organización se materializa en instrumentos de descripción denominados *Cuadros de clasificación*. Estas herramientas reflejan, de manera jerárquica y sistematizada, no sólo las diferentes agrupaciones documentales de una institución, sino también un código que permite su identificación. Constituye por tanto, el primer instrumento de recuperación intelectual de los documentos.

Según Luis Hernández y Manuela Moro el cuadro de clasificación es definido como:

el primer instrumento de recuperación intelectual de los documentos, facilitando todo tipo de gestión de búsqueda con fines tanto administrativos como históricos. Su existencia estabiliza los procesos de gestión de la información proponiendo un cuadro de referencia facilitando la confección ulterior de instrumentos de búsqueda específicos, tales como guías, inventarios, catálogos e índices (Hernández Olivera & Moro Cabero, 2002).

Éste permite definir una estructura jerárquica y lógica que describe las funciones del organismo productor, contextualiza funcionalmente los documentos, normaliza su codificación y descripción permitiendo agruparlos en series. Así pues, estructura jerárquica, funciones, codificación y series son las palabras clave que permiten que se materialice un *Cuadro de clasificación*. A diferencia de otras unidades documentales, como Bibliotecas, Museos o Centros de Documentación, en los Archivos el *Cuadro de clasificación* se elabora a partir del estudio del sujeto productor, de su contexto y del análisis de sus documentos.

Cuando se habla de estructura jerárquica, se habla de las categorías administrativas y archivísticas de la identificación, bajo un esquema en el que se representan tanto las diferentes áreas de la institución (secciones), como sus respectivas agrupaciones documentales. La descripción de las funciones por su parte, arrojan las series que cada sección deberá generar, tal como se muestra a continuación:

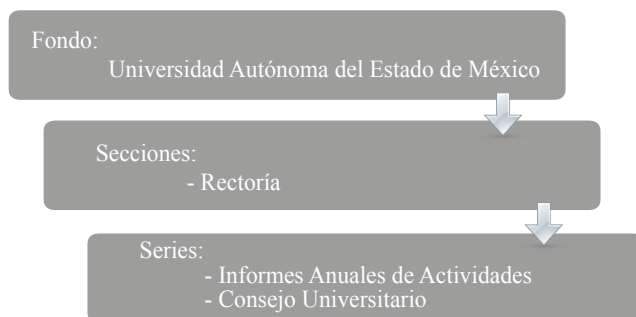


Figura 6. Estructura jerárquica de la UAEM.
Fuente: elaboración propia.

Este esquema implica no sólo respetar el principio de orden original del que ya se ha hecho referencia, sino también el *principio de procedencia* o de *respeto de los fondos*, creado en 1841 por Natallis de Wailly. Afirma que los fondos generados por diferentes instituciones o instancias de dentro de ésta o, incluso por personas, no deben mezclarse entre sí. Este principio pugna por mantener la integridad, no sólo de las piezas documentales al interior del expediente, sino la unicidad como expediente, que a su vez formará series, según las funciones de la propia institución. Así, unicidad, integridad y organización son los elementos fundamentales a respetar al momento de elaborar el *Cuadro de clasificación*.

Para la realización de este instrumento se requiere el establecimiento de una *codificación*, que consiste en un sistema preestablecido por la institución, a través del que se permite relacionar una actividad determinada con el documento derivado de ella. La codificación, puede ser de tres tipos: alfabética, numérica o una combinación de ambas, o sea, alfanumérica y en cualquier caso se acepta una estructura jerárquica o secuencial. Un ejemplo de ellas podría ser el siguiente:

Clasificación alfabética	Clasificación numérica	Clasificación alfanumérica
A	100	A.100
AA	100.1	A.100.a
AB	100.2	A.100.b
AC	100.3	A.100.c
B	200	B.100
BA	200.1	B.100.a
BB	200.2	B.100.b
BC	200.3	B.100.c
C	300	C.100
CA	300.1	C.100.a
CB	300.2	C.100.b
CC	300.3	C.100.c

Tabla 8. Sistemas de clasificación archivística.

Fuente: elaboración propia.

A diferencia de los sistemas de clasificación utilizados en Bibliotecas, como el LC, Dewey o CDU, que ya están estandarizados, incluso a nivel internacional, es necesario que los de Archivo los elabore cada institución, debido a que los documentos que se generen en una no serán idénticos a los de otra, porque sus funciones son así, de allí el carácter único de los documentos de archivo. Lo cierto también es que en cada organismo se puede emplear el sistema que más convenga.

Los criterios de clasificación serán los mismos para todos los documentos, sin importar su materialidad, es decir, en el soporte en el que se encuentre registrada la información, por lo que no importa si el documento es impreso en papel o electrónico, la clasificación se hará de la misma manera, puesto que son el resultado de una función institucional.

Para el caso del gobierno federal, éste adoptó un sistema alfanumérico para las series documentales producto de funciones comunes, como se muestra a continuación:

Código de clasificación	Sección
1C	Legislación
2C	Asuntos jurídicos
3C	Programación, organización y presupuestación
4C	Recursos humanos
5C	Recursos financieros
6C	Recursos materiales y obra pública
7C	Servicios generales
8C	Tecnologías y servicios de la información
9C	Comunicación social
10C	Control de auditoría de actividades públicas
11C	Programación, información, evaluación y políticas
12C	Transparencia y acceso a la información

Tabla 9. Sistema de clasificación utilizado por el Gobierno Federal para funciones comunes.
Fuente: elaboración propia.

Siguiendo este esquema, la Universidad Autónoma del Estado de México debía instaurar su propia clasificación para el mayor control de sus documentos.

Como se puede observar, la clasificación es una tarea que permite jerarquizar en un esquema sistemático las diferentes agrupaciones documentales de una institución. Esta actividad permite no sólo controlar los documentos para evitar que se generen de manera innecesaria y que, además, una misma información provenga de instancias diferentes, sino también establecer los tipos que pueden ser mecanizables de los que no. Un tipo mecanizable o formato preestablecido es un esqueleto o machote que debe utilizarse para la realización de un trámite administrativo, con el fin de que la institución obtenga información estandarizada, todo esto con el ánimo de crear una gestión eficaz, rentable y de alta calidad. En algunos casos, la obligación de usar este tipo de formatos está dada por disposición legal, incluso el grupo de las Normas ISO 9001 se centran en el establecimiento de controles de documentos, así como de registros.

En suma, lo que pretende la clasificación es hacer que se creen sólo los tipos documentales que son necesarios para una función, no más, pero tampoco menos. Para su control, se asigna un código que conduce a la elaboración de formatos preestablecidos.

3.2. La *ordenación* como la segunda subtarea de la organización

Una vez que la clasificación como proceso intelectual de la organización ha sido efectuada, es posible continuar con la *ordenación* como proceso mecánico. Así pues, la ordenación se convierte en el complemento de la clasificación. Eutimio Sastre la define como “la técnica de disponer, agrupar y unir en forma correlativa y lógica los papeles generados por las instituciones, los cuales se convierten en la memoria escrita de cualquier gobierno” (Sastre Santos, 1999: 91). Es decir, consiste en colocar físicamente los documentos en los sitios adecuados para su custodia, en función de lo dispuesto en el Cuadro de clasificación.

Dicho de otra manera, es la operación manual que consiste en instalar físicamente en cajas, archiveros o estantes los documentos siguiendo el criterio preestablecido impuesto por la clasificación.

La *ordenación* incluye el establecimiento secuencial de categorías y grupos documentales, con base en las series que se hayan generado y regulado en su producción, circulación, uso y selección.

Así como la clasificación está ligada a la codificación, la ordenación lo está a la señalización. Esta última es el elemento de referencia que permite identificar la ubicación física, ya sea en carpetas, en archiveros o en cajas colocadas en estantes, de los documentos. La normalización de ésta supone:

- La señalización de carpetas: los documentos de archivo se colocan en carpetas o folders en los que deben constar datos como: unidad administrativa, fondo, sección, serie, código de clasificación, fecha de apertura y cierre del expediente, asunto, valores documentales, vigencia administrativa y número de fojas.
- La señalización en archiveros o carpetas suspendidas: por la frecuencia de uso, los especialistas recomiendan colocar los documentos que se hallan en los Archivos de Trámites en muebles archivadores (cajones de escritorio o archiveros) o en carpetas suspendidas. En

ambos casos se debe colocar el código de clasificación y la denominación del expediente o serie.

- La señalización de cajas de archivo definitivo: los expedientes de poca consulta (Archivo de Concentración) o definitivos (Archivo Histórico) se deben colocar en cajas de cartón diseñadas para uso exclusivo de almacenamiento de documentos de archivo, colocando sobre un costado una etiqueta con datos como la unidad administrativa, el fondo, la sección, la serie, el código de clasificación y los años de apertura y cierre.

Según las especialistas Juana Molina y Victoria Leyva los documentos se pueden ordenar de diferentes maneras, a saber: numérica, cronológica, geográfica, alfabética y natural. La ordenación numérica consiste en asignar a los documentos un número consecutivo. Este sistema se utiliza en su mayoría en las Notarías y Juzgados. La cronológica toma en cuenta la fecha de recepción de los documentos o la de su resolución. La geográfica considera áreas territoriales de continentes, países, estados o municipios, entre otros. Para la alfabética se emplea un encabezamiento nominal basado en el asunto del que trate el documento, en lugares o en nombres. Finalmente, la ordenación natural se hace en función de las propias necesidades de la organización que creó los documentos.

No obstante la variedad de métodos que existen para ordenar los documentos, es menester señalar que para su ejecución se debe partir del postulado de que este proceso debe reflejar de forma explícita no sólo las funciones institucionales, sino su evolución a lo largo de la historia, considerando las agrupaciones documentales. Pero en lo que hay que insistir es que, independientemente del método de ordenación a elegir, se deben respetar los principios de procedencia y de orden original.

4. El manejo de los documentos

El *manejo de los documentos* no es precisamente una tarea de la gestión documental, aunque es un imperativo indispensable e insoslayable establecer los métodos básicos para el uso de las fuentes primarias

de investigación, es decir, de los documentos de archivo. En muchas ocasiones al alumno de cualquier nivel educativo, que va desde la educación básica hasta la superior, se le encomienda el buen trato de los libros cuando acude a investigar a la biblioteca, sin embargo, pocas veces se educa en el manejo de los documentos de archivo. No se menosprecia la importancia de los primeros sobre los segundos, porque ambos contienen valores imprescindibles, pero no hay que olvidar que, mientras los primeros se publican en serie y pueden ser aparentemente reemplazables, los segundos son únicos e insustituibles. Lo que es un hecho, es que el buen manejo de ambos, posibilita una vida larga y duradera.

Desde siempre, se ha hecho énfasis en la importancia de conservar los documentos que constituyen parte del patrimonio de la sociedad, prueba de ello es que desde la antigüedad clásica se dispusieron mecanismos, como su ubicación en templos y palacios, para evitar su manipulación directa evitando con ello un deterioro acelerado, pero también fueron lugares considerados garantes de la seguridad de los derechos ciudadanos.

Hoy en día, es posible concebirlos en lugares propios –Archivos– para su resguardo y custodia, bajo condiciones favorables que respaldan su preservación, como son el almacenamiento adecuado, la regulación de las condiciones ambientales, la reducción de la intensidad de la luz, la sustitución de materiales para efectos de consulta, los buenos métodos de manejo y, en última instancia, los métodos de conservación (Forde, 1991).

Según este estudio, la publicidad es uno de los aspectos más importantes por los cuales se hace imprescindible considerar un buen manejo de los documentos, toda vez que el usuario acude regularmente a consultarlos, por lo que es necesario el diseño de políticas que establezcan sus formas de uso. Así pues, no sólo es necesario considerar los auxiliares como soportes para libros, retenes, copias, lectores y mobiliario especializado, sino también normas y directrices encaminadas a la realización de este aspecto.

De estas últimas, se pueden enunciar las siguientes:

- Asegúrese de que tiene las manos limpias antes de consultar los documentos.
- Maneje los documentos lo menos posible.
- No altere nunca la disposición de los documentos.
- No toque nunca el texto en la superficie de los documentos.
- No ponga nunca los documentos en el suelo.
- No arrugue, pliegue ni doble nunca los documentos.
- Notifique al personal competente la existencia de documentos dañados.
- Vuelva a colocar con cuidado los documentos en sus cajas, a reunirlos o atarles con cuidado.
- Utilice siempre un lápiz.
- No haga marcas ni borre nada escrito en los documentos.
- No haga uso de sacapuntas en las inmediaciones de los documentos.
- Pida siempre autorización para calcar documentos.
- No coloque papeles ni se incline sobre un documento mientras toma apuntes.
- No utilice copiadoras o exploradores manuales.
- No tome fotografías.
- No debe comer, beber o fumar cerca de los documentos.
- No debe utilizar instrumentos afilados cerca de los documentos.
- No debe emplear pegamentos, cintas autoadhesivas o líquidos correctores cerca de los documentos.

Recientemente, en el *Manual para el manejo adecuado de los documentos archivísticos*, dado a conocer a través de Internet en 2007, se proponían otras medidas, tales como:

- Mantener las manos limpias, lavándolas antes y después de utilizar el documento.
- Si, en el caso extremo de que algún documento llegara a tener clips, se debe retirar con cuidado, no olvidando colocarlo nuevamente al término de su consulta.

- Evitar mojar los dedos (especialmente con saliva) para pasar las páginas.
- Se debe utilizar lápiz cuando se esté investigando en el Archivo y no bolígrafo para evitar manchar el documento en caso de que la tinta de éste se derrame.
- Tomar el documento por los bordes.
- No colocar libros u objetos encima del documento (Kleio, *musa de la historia*, 2007).

Es un hecho innegable que el manejo inadecuado de los documentos causa daños irreparables, por esta razón, el diseño de normas encaminadas a su buen uso no sólo prolongaría la vida útil de los documentos, sino que además evitaría gastar recursos económicos al tener que someterlos a tratamientos de conservación y/o restauración.

Hoy por hoy se observa la ausencia de este tipo de normas en el ámbito de la administración federal, por lo que es necesario pugnar por su configuración, pues es, de los tres –organización, clasificación y manejo– el elemento que establece el quinto objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que aún encuentra un claro vacío.

Como se observa, la clasificación y la ordenación son elementos de un mismo proceso que es la organización, por lo tanto, cuando el objetivo quinto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que se debe “Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos” (Unión, 2010: 1), lo que en realidad se debiera “mejorar” es la identificación, la organización y el manejo de los documentos. Pero, ¿qué hay de la valoración, de la selección y de la descripción como cuarta, quinta y sexta tareas de la gestión documental? ¿de qué manera el gobierno federal las ha considerado? ¿por qué no se incluyeron en la redacción del quinto objetivo de la LFTAIPG? A continuación se analiza cada una de ellas.

5. La valoración documental en el contexto legal

La producción constante de documentos ha existido desde el mismo momento en que el hombre tuvo la necesidad de dejar constancia

de sus actos sobre la Tierra. Por muchos siglos esta fue la base tras la que se lograron preservar importantes Archivos en todo el mundo. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un elemento que marcó la historia de los documentos y de las instituciones que los resguardaron celosamente, pues a partir de ese momento se observó un incremento sustancial en la producción documental originado por la psicosis colectiva que provocó el enfrentamiento bélico. A este aspecto se sumaron otros como el crecimiento poblacional que hizo que el aparato burocrático y administrativo de las instituciones se volviera más complejo y extenso. Situación que, sumada al desarrollo sin precedentes de la tecnología orillaron a que se generara el fenómeno masivo conocido como *explosión documental*.

Este acontecimiento revolucionó, sin lugar a dudas, el mundo de la Archivística bajo un efecto dominó que inició con la saturación de papeles en las oficinas administrativas, siguió con el hacinamiento de éstos en los Archivos Históricos haciendo complicada la tarea de discernir entre lo útil y lo inútil, con lo cual, los archivistas llegaban a la conclusión de que no todos los documentos que se generaban podían ni debían preservarse, por lo que era necesario decidir qué se debía mantener y qué destruir. Desde luego, esta decisión no fue sencilla al grado de que hubo muchas personas que se oponían a esta radical postura, pero terminaron por aceptarla después de largo tiempo.

Esto provocaría incluso que se crearan lo que hoy se conoce como “Archivos de Concentración”, lugares en donde se resguardaban los documentos por un tiempo considerable mientras se decidía su destino final. Así surgió la valoración como una tarea a través de la cual se le otorgaban valores a los documentos, como una medida para determinar su resguardo permanente o su eliminación definitiva.

A finales de la década de los cincuenta, Theodore Schellenberg decía que los documentos debían tener dos tipos de valores, los cuales se siguen considerando hoy día: primarios, que serán útiles para cumplir los fines administrativos, legales y fiscales dentro de la institución que los produjo o generó y, secundarios asignados para la investigación. Tras esta idea, definió a la valoración como “la fase del tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los

valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando los plazos de transferencia, acceso y conservación o eliminación total o parcial”(Schellenberg, 1987: 360).

Antonia Heredia se sumaba a la postura del estadounidense, definiendo a la valoración como “el proceso de análisis y selección cuyo objetivo es establecer los plazos de transferencia, conservación y acceso a las series documentales” (Heredia Herrera, 1995: 63).

Estas definiciones permiten establecer que la valoración, es el proceso mediante el cual se asignan valores primarios y secundarios a los documentos de archivo con el fin de controlar su paso por una red de Archivos (Archivos de Trámite, de Concentración e Históricos), mediante la asignación de elementos tales como el plazo de vigencia administrativa, los periodos de retención en cada fase del ciclo vital (activa, semiactiva e inactiva), así como su transferencia a la siguiente etapa. El análisis de la institución productora y de las relaciones que existen entre ésta y la sociedad serán la base para determinar estos valores.

En suma, la valoración consiste en un proceso de análisis de la información desde diferentes ópticas y a partir de los resultados de dicho análisis se establece su utilidad o valor a lo largo de su ciclo de vida y se asigna tiempo y espacio de conservación o eliminación.

Los documentos de archivo se valoran debido a que existen varias razones por las cuales se debe hacer: por la explosión documental que ya se explicó; por el indiscriminado uso de la tecnología que hace que se generen ejemplares múltiples; por la duplicidad de información y de documentos producto del desdoblamiento de funciones administrativas; por el entorpecimiento de la gestión pública y; por los altos costos que representa la manutención de los Archivos y sus propios documento, entre otras.

Por otro lado, es conveniente señalar que existen dos valoraciones: la primaria y la secundaria. La valoración primaria es la identificación y determinación de los plazos y modalidades de uso de los documentos por parte de la institución que los produce o conserva. Ésta se realiza justo en el momento de ejecutar la primera transferencia de documentos del Archivo de Trámite al de Concentración.

Los documentos en la valoración primaria contienen tres valores: los administrativos, los legales y los fiscales o contables.

- **Valores administrativos:** Son aquellos que poseen los documentos producidos o recibidos por una institución y sirven como testimonio de sus procedimientos y actividades que aún están vigentes. Por ejemplo: oficios administrativos, personales y proyectos, entre otros.
- **Valores legales:** Son aquellos que poseen los documentos producidos o recibidos por una institución y sirven como garantía para certificar los derechos y las obligaciones tanto de la Administración Pública, como de los ciudadanos. Por ejemplo: escrituras, testamentos, leyes, decretos y acuerdos, entre otros.
- **Valores fiscales o contables:** Son aquellos que poseen los documentos producidos o recibidos por una institución y sirven como testimonio del cumplimiento de obligaciones tributarias. Los documentos se muestran como justificantes de los gastos de los recursos públicos. Por ejemplo: estados financieros, créditos hipotecarios y manifestación de bienes, entre otros.

La valoración primaria se lleva a cabo porque es a la institución a la que más le interesa saber cuáles son las series documentales que debe conservar con el fin de seguir dando cumplimiento a sus trámites administrativos. Estos valores sirven para dar un plazo de retención de los documentos, es decir, para establecer el tiempo en que las series documentales deben permanecer en el Archivo de Trámite.

Es evidente que los valores primarios existen en tanto continúe el trámite administrativo, la vigencia y el plazo precaucional. Sirven para determinar la desafectación o disponibilidad de los documentos, es decir, el momento en que los usuarios pueden hacer uso de ellos exclusivamente con fines de investigación, por lo tanto, mientras los documentos contengan valores primarios, no pueden ser consultados por el público en general, hasta en tanto no prescriba su vigencia.

Por su parte, la valoración secundaria es la identificación y aplicación de los usos que tendrán los documentos para la investigación científica y social en todos sus campos, así como su utilidad como

fuentes de información. Esta se realiza en el momento en que los documentos pasan del Archivo de Concentración al Histórico, aunque es importante mencionar que no todos corren esta suerte. Los valores secundarios los adquiere el documento de archivo con el paso del tiempo y sólo lo hacen después de haber perdido los valores primarios, siendo éstos los evidenciales, testimoniales e informativos.

- **Valores evidenciales:** Mediante estos valores la institución evidencia sus funciones, políticas, decisiones, procedimientos, operaciones y otras actividades de la persona o institución que creó el documento de archivo.
- **Valores testimoniales:** A través de estos valores se determina si la institución da cuenta de aspectos relacionados con su evolución.
- **Valores informativos:** Con estos valores se determina si la información contenida en los documentos de archivo es útil a la sociedad y su aplicación a cualquier campo de la investigación.

Los valores secundarios por lo tanto, se asignan a aquellos documentos que son capaces de reflejar la estructura orgánica y funcional de la institución, así como sus funciones, con el fin de que el usuario/investigador pueda reconstruir estos elementos.

En suma, lo que pretende el proceso de valoración es preservar un máximo de información en un mínimo de documentos, es decir, que mientras la idea es reducir la cantidad de papeles que se producen en las instituciones, lo que hay que evitar es que se pierda la información que se genera.

La valoración se materializa en un instrumento de descripción (siguiente y última tarea de la gestión documental) denominado por los especialistas como *Calendario de conservación*, *Tablas de retención* o *Tablas de valoración*. Sin embargo, cabe señalar que en México a este instrumento se le ha dado el nombre de *Catálogo de Disposición Documental*, herramienta que determina, mediante reglas y normas y, a partir de este proceso de valoración –tanto primaria, como secundaria–, los plazos de transferencias y conservación de los documentos de archivo, así como las series que deberán ser conservadas o eliminadas, o bien, el mecanismo que ayuda a registrar en forma sistemática los

resultados del proceso de identificación y valoración de las series documentales durante su ciclo vital.

Esta disposición puede darse de tres maneras: la primera mediante la baja definitiva de los documentos; la segunda destinada a la conservación permanente de los mismos y, la tercera a través de la selección deliberada de una muestra representativa, como ejemplo representativo de éstos. Según la *Introducción a la operación de Archivos en dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal*, existen distintos tipos de muestra:

- Muestreo de espécimen o ejemplar: consiste en seleccionar uno o más expedientes de una serie documental, con el objeto de dejar muestras de la práctica administrativa en una fecha determinada. En términos generales, por el escaso valor informativo de la serie se imposibilita la realización de estudios comparativos o estadísticos.
- Muestreo cualitativo o selectivo: del conjunto de documentos se seleccionan los que se consideran más importantes o significativos de una serie documental.
- Muestreo sistemático: se seleccionan los documentos cuyo valor informativo es muy similar y de escasa trascendencia, por lo que la pauta de selección se hace por unidad numérica, es decir, todos los documentos de un mes, de un año o de cualquier otro rango numérico o cronológico.
- Muestreo aleatorio: el valor informativo de los documentos de la serie es homogéneo, por lo que la muestra se toma al azar, sin considerar ningún criterio de los ya señalados (Alday García, 2010).

Como lo ha establecido la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su reforma de 2010, es el Archivo General de la Nación el órgano encargado de generar las herramientas necesarias para el control de los documentos. Así pues, bajo esta disposición, la institución documental publicó el *Instructivo para la elaboración del Catálogo de disposición documental* (Nación A. G., Instructivo para la elaboración del Catálogo de Disposición Documental, 2011), en la que establece una metodología para su

diseño sustentada en cuatro etapas, a saber: identificación, valoración, regulación y control.

La *identificación* consiste en “la investigación y análisis de las características de los dos elementos esenciales que constituyen la serie documental, la función, el sujeto productor y el documento de archivo” (Nación A. G., Instructivo para la elaboración del Catálogo de Disposición Documental, 2011). Así, para identificar es necesario hacer un análisis exhaustivo de las funciones, estructura orgánica y funcional de la institución que se hallan recogidas en las disposiciones legales. Los resultados permitirán no sólo conocer la evolución orgánica del sujeto productor, sino sus funciones y series documentales resultado de éstas, así como los trámites y procedimientos que dan lugar a las agrupaciones documentales. En definitiva, consiste en efectuar la primera tarea de la gestión documental expuesta en el apartado 2 de este capítulo.

La *valoración* según el documento consiste en “el análisis y determinación de los valores primarios y secundarios [...] para fijar los plazos de acceso, transferencia, conservación o eliminación”. Para su realización se debe comenzar por analizar y determinar los valores primarios y secundarios.

El resultado arrojará la conformación de las series documentales, su estructura jerárquica, propuestas de valoración, establecimiento de los plazos de prescripción y de permanencia, eliminación de ejemplares innecesarios, establecimiento de criterios para la reserva o accesibilidad de los documentos, confección del propio Catálogo y elaboración de un repertorio de fichas técnicas.

La tercera etapa es la *regulación* que consiste en la elaboración del instrumento propiamente, mismo que se estructurará con la introducción, el marco legal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el texto o anexos que sustenten el proceso de elaboración del Catálogo y el registro de las series documentales.

Finalmente, la última etapa es el *control* que se refiere a la validación y aplicación del Catálogo de Disposición Documental propiamente dicho. El mismo documento propone un formato para este instrumento de descripción, tal como se muestra a continuación:

Código	Niveles	Plazos de conservación						Técnicas de selección			Información	
Serie y subserie documental	A	Valoración primaria			Vigencias			Eliminación	Conservación	Muestreo	Periodo de reserva	Conf.
		L	F	AT	AC	Total						

Tabla 10. Catálogo de disposición documental.

Fuente: elaboración propio.

Es importante resaltar que instrumentos de esta naturaleza describen de manera exclusiva los documentos de archivo que resultan como consecuencia de las funciones institucionales. Hay que destacar esta idea toda vez que en las instituciones existen documentos de otra índole que no pertenecen a la categoría anterior y que, por lo tanto, no merecen la pena describirse ni mucho menos, conservarse. Entre ellos destacan los documentos de comprobación administrativa inmediata y los de apoyo informativo.

Los primeros tienen la peculiaridad de que aunque han sido creados por la institución en el curso de un trámite administrativo y, por lo tanto, son producto de una función, corresponden a comprobantes de la realización de un acto administrativo inmediato, como vales de fotocopias, minutarios, registros de visitantes, listados de envíos diversos, facturas de correspondencia de entradas y salidas y tarjetas de asistencia, entre otros. En consecuencia, no son documentos estructurados con relación a ningún trámite por lo que su vigencia administrativa es inmediata y no mayor a un año. Por ello, no merece la pena que se transfieran ni al Archivo de Concentración ni al Histórico, por lo tanto, su baja debe darse de manera inmediata al término de su utilidad.

En cuanto a los documentos de apoyo informativo debe mencionarse que son aquellos constituidos por ejemplares de origen y características diversas cuya utilidad en las unidades responsables reside en la información que contienen para apoyo de las tareas asignadas.

En su mayoría suelen no ser originales, ya que se trata de ediciones, reprografías o acumulación de copias y fotocopias que sirven tan sólo de control. Se trata de un conjunto facticio o integrado artificialmente por unidades temáticas. Por lo general no se consideran patrimonio documental, se destruyen y sólo se conservan aquellos por el valor de la información que contienen. Por todo lo mencionado se puede decir entonces, que son documentos que carecen de conceptos tales como vigencia administrativa o valores primarios o secundarios, por lo que su destrucción es de igual manera llevada a cabo tras su utilización, evitando con ello que sean transferidos a los Archivos de Concentración o Histórico.

6. La selección documental en el contexto legal

Al hablar de la *selección* no pueden dejarse afuera dos conceptos que van íntimamente ligados, éstos son el expurgo y la eliminación. A pesar de ser términos diferentes, esta trilogía forma parte de un mismo proceso que tiene como objetivo definir los documentos que por no haber alcanzado los valores documentales o intereses particulares, deben ser separados del grupo de documentos que se conservarán de manera permanente, tras la elaboración del Catálogo de Disposición Documental.

La *selección* se lleva a cabo con el objeto de destruir los documentos sin riesgo de romper con la estructura orgánica y funcional de la institución. Es por tanto, el proceso técnico por el cual se establece el tiempo en que los documentos de archivo sirven para fines administrativos, determinando con ello los que servirán para fines de investigación.

Existen dos criterios para llevar a cabo esta tarea. El primero consiste en la *desafectación*, que involucra el estudio sobre el interés que aún existe por la consulta de los documentos por parte de la institución que los creó o para la persona afectada. El segundo criterio se refiere al estudio de los intereses para la investigación y la historia en el que se debe decidir la transferencia de los documentos desafectados al Archivo Histórico o destrucción del resto.

La selección incluye un proceso sistemático que consiste en tres pasos.

El primero está estrechamente vinculado con la tarea anterior, pues tiene que ver con la valoración o apreciación de los documentos, en donde, como se observó, se designan los valores primarios y secundarios de estos.

El segundo paso es la depuración o expurgo, este acto supone la separación del conjunto, de los documentos sujetos a ser destruidos físicamente. El verbo *expurgar* procede del latín *expurgare*, que significa limpiar o purificar. Así pues, el expurgo consiste en la operación por la que se seleccionan los documentos, a fin de que sólo aquellos que reúnan las mejores condiciones de testimonio, evidencia e información, alcancen la tercera fase del ciclo vital, es decir, pasen a los Archivos Históricos para su conservación perpetua como piezas valiosas del patrimonio documental. Para el gobierno mexicano, el proceso de depuración, que no expurgo, consiste en que una vez finalizada la fase de semiactividad de los documentos –Archivo de Concentración–, perder sus valores primarios y no alcanzar los secundarios son eliminados de acuerdo con las normas que establezca la propia institución para ello.

Y, por último, el tercer paso consiste en eliminar mediante triturración los documentos.

Las pautas a seguir para destruir los documentos de archivos son, entre otras las siguientes:

- Eliminar fotocopias.
- Documentos textuales cuyos datos se recojan en documentos recapitulativos o en publicaciones.
- Documentos en fase de deterioro muy avanzado y que no justifiquen su restauración.
- Documentos o series documentales que presenten vacíos informativos que imposibiliten su comprensión.

Por el contrario, algunas pautas que ayudan a determinar los documentos a conservar, son:

- *El origen y la procedencia.* Este elemento se refiere a la situación y las condiciones que originaron la creación de los documentos de archivo, a la importancia de la institución productora, así como a las funciones que ésta desempeña.

- *El tiempo y el lugar de formación del documento.* En todos los países existen épocas de gran trascendencia política, económica, social o cultural, razón por la que es necesaria la conservación de los documentos de archivo con base en un análisis histórico de carácter retrospectivo.
- *El contenido.* Los documentos que deben conservarse son los que reflejan las actividades sustantivas de la institución.
- *El criterio del autor de los documentos.*
- *Las particularidades externas.* Sobre todo se refiere a las características diplomáticas y paleográficas que pudieran tener los documentos, incluso, el soporte documental en el que estos están materializados.

En México a esta tarea se la ha reconocido como la baja documental, incluso desde la propia legislación, pues el artículo 12 de la Ley de Fiscalización Superior señala lo siguiente:

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, considerando las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, expedirán las bases y normas para la baja de documentos justificatorios y comprobatorios para efecto de destrucción, guarda o custodia de los que deban conservarse, microfilmarse o procesarse electrónicamente, sujetándose a las disposiciones legales establecidas en la materia (Ley de Fiscalización Superior, 2010).

Derivado de esta disposición y otras de menor rango como los Lineamientos generales para la organización y conservación de Archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el AGN elaboró el *Instructivo para el trámite y control de bajas de documentación del gobierno federal*, en el que se establece la metodología a seguir para realizar este proceso.

En primer lugar define la manera en que se promoverá, ante éste órgano, la baja de documentos al cabo de la culminación de sus valores primarios. Para el procedimiento se requiere lo siguiente:

- Oficio de solicitud.
- Inventario de baja o transferencia secundaria.

- Inventario de baja contable previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ficha técnica de prevaloración.
- Declaratoria de prevaloración.

El oficio de solicitud deberá contener elementos tales como la dependencia tramitadora; la unidad para la que se promueve la baja; el periodo cronológico de los documentos; su peso aproximado; denominación del área y ubicación física del material; prescripción de los valores primarios y; nombre, cargo y teléfono del emisor.

En cuanto a los inventarios de baja, a continuación se muestra el formato que resultaría de acuerdo con los elementos propuestos por el AGN para este fin¹.

Por cuanto hace a la ficha de prevaloración, los elementos que deberá contener son: funciones o atribuciones que dieron origen a los documentos; el carácter de la función, es decir, si es sustantiva o común, el valor de los documentos, los antecedentes relacionados con la baja; los datos de los documentos, como número de expedientes y cajas, peso aproximado y metros lineales y; la metodología llevada a cabo para el proceso de valoración.

Por último, la declaratoria de prevaloración consiste en un documento oficial en el que se manifiesta el proceso de valoración documental y sus resultados.

Como se puede observar, el esfuerzo que se presenta en este documento es significativo toda vez que establece la metodología a seguir para el proceso de selección, pero aún falta por señalar las pautas que lo regirán.

7. La descripción en el contexto legal

La *descripción* es la última tarea de la gestión documental en la que se elaboran los instrumentos que facilitan el conocimiento y la consulta de los documentos para diversos fines. Describir un documento significa enumerar sus cualidades y los elementos fundamentales para su reconocimiento.

¹ La tabla 11 Inventario de baja documental se encuentra en la página 73.

Hoja ___ de ___.

Fecha: _____

Unidad administrativa: _____

Sección: _____

Serie: _____

No.	Nombre del expediente	Código de clasificación	Valor primario			Periodo de trámite (años extremos)	Vigencia documental
			A	L	F		

El presente inventario consta de ___ (hojas) y ampara la cantidad de ___ expedientes de los años de ___ (periodo), contenidos en ___ (legajos o cajas), con un peso aproximado de ___ Kgs.

Elaboró _____

Titular del área productora _____

Tabla 11. Inventario de baja documental.
Fuente: elaboración propia.

El *Diccionario de Bibliología y Ciencias afines* de Martínez de Sousa define a la *descripción* como “la función archivística que consiste en confeccionar los instrumentos de consulta que facilitan el acceso a los fondos y colecciones documentales” (Martínez de Sousa, 2004: 270).

Por su parte, el *Diccionario de Terminología Archivística*, del Ministerio de Cultura de España, define este término como “la fase del tratamiento archivístico destinada a la elaboración de los instrumentos de consulta para facilitar el conocimiento y consulta de los fondos documentales y colecciones de archivos” (Diccionario de terminología archivística, 1995).

Hay que decir que los diccionarios son fuentes bibliográficas que describen cualquier concepto de la forma más pura y exacta posible y, tratándose de definir términos de áreas muy especializadas de alguna ciencia en particular, resulta bastante funcional acudir a ellos. Para efectos del presente trabajo de investigación, no podía faltar buscar la definición de la *descripción archivística* en dos de los Diccionarios más reconocidos por los especialistas de las Ciencias de la Información.

En el caso de la primera definición, se puede entender que la *descripción* es una actividad o función archivística que da como producto final un instrumento de consulta, el cual tiene usos diversos.

En el caso de la segunda definición, se puede entender que la *descripción* es una parte del tratamiento documental cuya finalidad es crear un instrumento de consulta que facilite el manejo de las agrupaciones documentales de los Archivos.

Ambas interpretaciones coinciden en que la *descripción* es una actividad o función de la Archivística que finaliza o concluye en la elaboración de un instrumento de consulta que, como hemos señalado ya, tienen diversos usos en los Archivos.

Por su parte, al recurrir a los autores clásicos como Theodore Shellenberg, a los contemporáneos como Antonia Heredia, Manuel Romero, Pedro López, Olga Gallego, José Luis Bonal Zaso, Juana Molina Nortés y Victoria Leyva, e incluso, más recientes como Merizanda Ramírez y David Bearman observamos posiciones que no se encuentran tan alejadas de las que señalan los propios diccionarios.

Si comenzamos por señalar lo que dice Theodoro Schellenberg, citado en el libro de José Luis Bonal Zaso, veremos cómo este autor defiende la idea de que “la descripción es el conjunto de actividades desarrolladas por el archivero con la finalidad de elaborar instrumentos de investigación que faciliten el acceso a los fondos documentales, en cualquiera de sus niveles” (Bonal Zaso, 2000: 156).

Hay que resaltar, que para el estadounidense, la descripción era entendida como un conjunto de actividades realizadas por el archivista, con el fin de crear instrumentos de investigación, que servirán como medio de acceso a los documentos de archivo en cualquiera de sus niveles.

En contraste, la española Antonia Heredia habla de la *descripción* como “el análisis que hace el archivero sobre los fondos y los documentos de archivo agrupados de forma natural o artificial, a fin de sintetizar y condensar la información contenida en los mismos” (Heredia Herrera, 1995: 143).

Así pues, se puede entender que la descripción es un análisis de los documentos de archivo, sea cual sea su forma de agrupación, cuyo fin es la síntesis y la condensación de la información que los mismos contienen.

Ambas definiciones, coinciden en que la descripción es una actividad llevada a cabo por el archivista y que sirve para el manejo de los documentos de archivo, tengan la agrupación que tengan.

Por el contrario, las divergencias más notables son las siguientes:

- a) Mientras que para Heredia la descripción implica un “análisis” que requiere cierto nivel de razonamiento, para Schellenberg es simplemente una actividad que no supone nada más allá de una cuestión empírica.
- b) Heredia desarrolla su definición atendiendo el objeto de estudio de la descripción, es decir, el documento de archivo y sus agrupaciones. En cambio, Shellenberg lo hace atendiendo al producto que resulta de la práctica descriptiva, es decir, los instrumentos de investigación.

Estos matices están dados, quizá, por el contexto social y cultural en que Heredia y Shellenberg se desarrollaron como archivistas, de

igual forma no hay que descartar la época en que ambos vivieran y las prácticas archivísticas que en sus respectivos países se fueron consolidando a lo largo del tiempo.

Contemporáneo a Antonia Heredia es Manuel Romero Tallafigo, quien propone un matiz diferente para la *descripción*, pues menciona que ésta consiste en “crear representaciones normalizadas de un archivo o archivos por medio de palabras y términos resultantes del análisis y síntesis de cada uno de los elementos identificados en la organización (clasificación y ordenación) del material archivístico”(Romero Tallafigo, 1997: 366).

Con esta definición se puede entender que la *descripción* es la representación basada en alguna normatividad establecida, integrando tanto un análisis detallado, como una síntesis de los elementos más representativos del documento de archivo.

De la misma época son Pedro López y Olga Gallego, quienes citados en el libro de José Luis Bonal Zaso expresan una definición más exhaustiva en torno a “la descripción y la definen como la enumeración de los atributos que se obtienen analizando la procedencia, el tiempo y lugar de producción, los orígenes funcionales, los asuntos a que se refieren, los tipos y composición” (Bonal Zaso, 2000: 361).

En suma, se puede entender que la *descripción* consiste en la unión ordenada de los atributos del documento, analizando los elementos internos del mismo, como son el origen, la fecha, el tipo y el asunto, entre otros.

De igual forma, en el libro de José Luis Bonal Zaso, se cita que los responsables de la elaboración de la norma ISAD (G) definieron a la *descripción* como “la elaboración de una representación exacta de la unidad de descripción y, en su caso, de las partes que la componen mediante la recopilación, análisis, organización y registro de la información que sirve para identificar, gestionar, localizar y explicar los documentos de archivo, así como su contexto y el sistema que los ha producido” (Bonal Zaso, 2000).

Por lo anteriormente expuesto, se puede entender que la *descripción* es la acción de representar una unidad de descripción mediante

diversas acciones para que su gestión, identificación, localización y recuperación sean posibles.

Ambas interpretaciones, es decir, la que dan Pedro López y Olga Gallego por un lado y, los responsables de la ISAD (G), por otro lado, coinciden en que la descripción consiste en la extracción de los elementos internos de un documento, para su representación como tal. Sólo que ninguna de las dos posturas toma en consideración a los elementos externos del documento ni explican en qué consisten esos “atributos” o esa “representación” a los que se refiere esta tarea.

Finalmente, Juana Molina Nortes y Victoria Leyva Palma aparecen citadas en la obra de Merizanda Ramírez Aceves definiendo la *descripción* como “la fase del tratamiento archivístico en que se elaboran los instrumentos que facilitan el conocimiento y la consulta de la documentación” (Ramírez Aceves, 2008: 287).

Esta última definición se puede interpretar como la fase del tratamiento archivístico en que se elaboran los instrumentos que permiten conocer y manejar adecuadamente los documentos de archivo.

Haciendo una comparación entre lo que aparece en los textos de José Luis Bonal y de Merizanda Ramírez, se puede decir que en el primero se menciona que el producto final de la descripción son los “instrumentos de descripción”, pero no establece una metodología para su diseño. La segunda, por su parte, destaca que éstos serán relevantes para conocer el contenido del documento, pero no enuncia los instrumentos que deben existir.

Por último, es importante mencionar a David Bearman, citado en el libro de Alejandro Delgado Gómez; considera a la descripción como “una herramienta que sustenta la evidencia de acciones, especialmente en entornos organizativos automatizados” (Delgado Gomez, 2007).

En suma, podemos establecer que la *descripción* es una actividad teórico-intelectual que forma parte del tratamiento documental y cuya finalidad es la síntesis y la condensación de la información contenida en los documentos de archivo. Todo esto con el fin último de conocer el origen funcional, los asuntos, los temas y los tipos documentales hallados en un Archivo. Cabe mencionar que este

proceso se fundamenta en normas previamente establecidas. Así pues, el producto final de la *descripción* serán los llamados “instrumentos de descripción”.

Entonces, la descripción es el conjunto de técnicas archivísticas por medio de las cuales se brinda una representación exacta de la unidad documental en cuestión, tanto en lo que respecta a sus características internas (información) como externas (soporte y estado físico, entre otras).

La descripción se realiza en varios niveles, conocidos como *niveles de descripción*, mismos que coinciden con las agrupaciones documentales naturales, es decir, fondo, sección, serie, expediente y tipo documental. Así, la descripción es el conjunto de actividades desarrolladas por el archivista con la finalidad de elaborar los instrumentos de descripción que facilitarán el acceso a los fondos documentales en cualquiera de estos niveles.

Hasta hace poco tiempo se seguía poniendo especial énfasis en la elaboración de instrumentos, de manera casi exclusiva, tan sólo para los Archivos Históricos, como las guías, los inventarios, los catálogos y los índices. Sin embargo, esto sólo ha logrado desdibujar la idea de que también en los Archivos Administrativos se diseñan instrumentos de descripción.

Existen algunos principios para el diseño de los instrumentos de descripción:

- Debe formularse un programa descriptivo a fin de proporcionar con prontitud ciertos datos referentes a todos los documentos de archivo, por mínimos que sean.
- Los instrumentos de descripción deben revelar el contenido y el carácter de los documentos y facilitar su localización.
- Deben responder a las demandas imprevisibles de un público indeterminado y heterogéneo, de modo que puedan ampliar las posibilidades objetivas de acceso a los documentos.
- Deben ponerse a disposición de los usuarios.

Lo cierto es que no existe homogeneidad a nivel internacional en cuanto a la terminología utilizada para definir aspectos relacionados

con los Archivos, incluyendo la que se refiere a los instrumentos de descripción que en ellos se usan.

Debido a la existencia de una diversidad terminológica se considera conveniente aplicar el término “instrumento de descripción” ya que éste es un producto directamente obtenido de una de las tareas del tratamiento documental, la *descripción*. Dicho concepto abarca la actividad de facilitar el acceso, conocimiento y localización de los documentos que han sido identificados.

Este panorama ha hecho que los Archivos o instituciones archivísticas utilicen aquellos términos e instrumentos que se adapten a sus propias necesidades y que satisfagan las demandas de los investigadores. Esta aseveración es primordial ya que la finalidad última es la de poner a disposición de los usuarios y del propio sujeto productor las herramientas que sirvan para la búsqueda y consulta de los documentos.

Tomando en cuenta lo que los diccionarios mencionan, podemos notar que en el de Terminología Archivística se define un “instrumento de descripción” como un documento sobre cualquier soporte, publicado o no, que relaciona o describe individual o colectivamente un conjunto de unidades documentales con el fin de establecer un control físico, administrativo y/o intelectual de las mismas (Archivos, 1995).

Por su parte, el *Diccionario de Bibliología y ciencias afines* lo concibe como “un documento, impreso o no, que enumera y describe un conjunto de piezas de archivo con objeto de darlas a conocer a los investigadores científicos y administrativos” (Martínez de Sousa, 2004: 368).

A nivel institucional, la Organización de Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México, A.C. –en adelante ADABI– ha definido al instrumento de descripción como un término genérico que sirve para denominar cualquier descripción o instrumento de referencia realizado o recibido por un servicio de archivos en el desarrollo del control administrativo e intelectual de los documentos (ADABI, 2011).

En términos generales, ADABI propone que un instrumento de descripción es una denominación asignada a cualquier “forma o nivel de descripción como parte de las tareas del archivista y del Archivo, ya sea de Trámite, de Concentración o Histórico” (ADABI, 2011: 99).

Si echamos un vistazo a lo que han dicho los teóricos, podemos ver puntos de vista matizados. Por ejemplo, Manuel Romero Tallafigo describe a los “instrumentos de descripción como prontuarios de representaciones accesibles, por reducidas, de conceptos y palabras, que reflejan la identidad y jerarquía, establecida en las labores previas de organización con referencia a una signatura topográfica que lo sitúa en la estantería y la caja” (Romero Tallafigo, 1997: 419).

Con esta definición se puede entender que los *instrumentos de descripción* son representaciones accesibles de todos los elementos del documento de archivo, las cuales remiten a su localización y recuperación física.

Otra especialista es María Luisa Conde quien habla en términos singulares de “un documento sobre cualquier soporte, publicado o no, que relaciona o describe un conjunto de unidades documentales con el fin de establecer un control físico, administrativo o intelectual de los mismos, que permita su adecuada localización y recuperación” (Conde Villaverde, 1992: 125).

Estas últimas definiciones son muy parecidas, por lo que, de ellas se puede interpretar que el instrumento de descripción es un documento en cualquier formato o soporte, usado y/o elaborado por el mismo Archivo, ya sea para uso propio, de su personal técnico o administrativo, o sus respectivos usuarios. Este documento describe de forma parcial o total las unidades documentales con la finalidad de localizar y recuperar algún documento en particular.

Por su parte, Luis García Ejarque lo define como “cualquiera de los medios elaborados por un archivo y puestos a disposición de sus usuarios, en forma impresa o manuscrita, para auxiliarles en sus tareas de investigación sobre los fondos del archivo” (García Ejarque, 2000: 248).

Se puede concluir, como ya se mencionó, que un instrumento de descripción es un medio elaborado por el mismo Archivo en cualquier formato o soporte, con el fin de que los usuarios lo utilicen en sus respectivas tareas de investigación en los fondos documentales.

Algunos autores han realizado una clasificación de los instrumentos de descripción, como es el caso de Eduardo Núñez, quien curiosamente sólo se limita a enumerar aquellos que se generan en la fase activa del documento, los denomina *instrumentos de trabajo*

o de consulta, entre ellos destacan los Registros de transferencia al Archivo Central, los Registros de préstamo, las Fichas de seguimiento y localización de expedientes, las Relaciones de entrega, el Cuadro de clasificación, los Manuales de normas, los Índices y los Inventarios (Núñez Fernández, 1999).

En cuanto a la fase semiactiva, Merizanda Ramírez complementa a Eduardo Núñez señalando que “existen instrumentos cuya finalidad es controlar los documentos, así como mostrar la información que los acervos archivísticos contienen, ya que su uso se limita a la consulta esporádica por parte de la institución productora” (Ramírez Aceves, 2008: 300).

La misma autora comenta que para la fase inactiva, se tienen los llamados *instrumentos de descripción*, propiamente dichos, también conocidos como *instrumentos de investigación*, los cuales tienen la finalidad principal de servir la información contenida en el Archivo Histórico para fines culturales y de investigación.

Por su parte, Antonio Ángel Ruiz Rodríguez, en su obra *Manual de archivística* señala que los instrumentos de descripción son los que van a encontrar los usuarios en aquellos Archivos a los que se dirijan en demanda de información. Cada unidad de información proporcionará al usuario un instrumento distinto, siguiendo las siguientes pautas:

Archivo de oficina o de gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuadro de clasificación. ▪ Registro de entrada y salida de documentos. ▪ Fichas índice.
Archivo central e intermedio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Censos. ▪ Guías. ▪ Cuadro de clasificación. ▪ Inventarios. ▪ Listas de expurgo.
Archivo Histórico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Censos. ▪ Guías. ▪ Cuadro de clasificación general. ▪ Cuadro de clasificación de cada fondo. ▪ Inventarios. ▪ Catálogos.

Tabla 12. Los instrumentos de descripción según el Archivo en que se diseñen.

Fuente: elaboración propia.

Antonia Heredia habla de las categorías que puede ser conveniente utilizar para denominar a los instrumentos de descripción y que dependen del tipo de información que se quiera obtener al describir el documento.

Finalmente, podemos finalizar este apartado diciendo que, dependiendo de la fase del ciclo vital en que se encuentren los documentos, podemos distinguir tres tipos de instrumentos de descripción, a saber:

Archivo de trámite	Instrumentos de consulta o de información	Instrumentos de descripción
Archivo de concentración	Instrumentos de control (fase de identificación y valoración)	
Archivo histórico	Instrumentos de investigación (fase de descripción y difusión)	

Tabla 13. Clasificación de los instrumentos de descripción.

Fuente: elaboración propia.

8. El Comité de Información y la Unidad de Enlace

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que las instituciones deberán crear un Comité de Información y una Unidad de Enlace, como instancias a través de las cuales se favorecerá el acceso a la información. Así, el Comité de Información tendrá las siguientes atribuciones, según la reforma de 2010:

- Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley.
- Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad.

- Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada.
- Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de Archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda (Unión, 2010).

Como se observa, la quinta función está vinculada a la clasificación y conservación de los documentos y a la organización de los Archivos. Para comenzar a analizarla, es necesario decir que a lo largo del tiempo la definición de *Archivo* ha ido evolucionando, tal y como lo ha hecho la propia disciplina encargada de su estudio. A continuación se hace un breve recorrido:

A finales de la década de los cuarenta del siglo XX, el inglés Hilary Jenkinson lo definió como “los documentos acumulados por un proceso natural en el curso de la tramitación de los asuntos de cualquier tipo, público o privado, en cualquier fecha y conservados después para su consulta, bajo la custodia de las personas responsables de los asuntos en cuestión o por sus sucesores” (Schellenberg, 1987: 42). Esta idea suponía la generación de documentos que de manera natural se van reuniendo como consecuencia de los trámites administrativos que una institución realiza como consecuencia de sus funciones.

Una década más tarde, Theodore Schellenberg matizaba la definición aludiendo a el Archivo como “los registros de cualquier institución pública o privada que hayan sido conservados con fines de investigación en una institución archivística” (Schellenberg, 1987: 43). El estadounidense centraba más su atención sobre los documentos como fuentes de consulta para la investigación que como canales habituales para la tramitación de asuntos institucionales, es decir, los situaba en un contexto histórico más que administrativo como lo hiciera el archivista inglés.

Ya para la década de los setenta, Elio Lodolini definía al Archivo como “el conjunto de documentos que se forman en el ámbito de una persona física o jurídica en el desarrollo de sus actividades, seleccionados después para conservarlos de manera permanente como bienes culturales” (Lodolini, 1993: 187), definición que ya dejaba ver un ciclo de vida del documento que va desde su nacimiento en las oficinas administrativas, hasta su conservación definitiva en los Archivos Históricos.

Sin embargo, a mediados de los ochenta, el Diccionario de terminología archivística le daría un giro inesperado a la definición, pues esta vez no sólo se refería al Archivo como un conjunto de documentos como lo habían hecho hasta ahora los especialistas, pues no sólo aportaba una definición, sino tres:

- Conjunto orgánico de documentos producidos y/o recibidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.
- La institución cultural donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden los conjuntos orgánicos de documentos para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.
- El local donde se conservan y consultan los conjuntos orgánicos de documentos (*Diccionario de terminología archivística, 1995*).

Sin lugar a dudas, esta visión lejos de favorecer la unificación terminológica la complicó, toda vez que el término podía aludir no sólo al continente, es decir, al local de resguardo, sino a su contenido (los documentos), dejando imprecisa la idea de lo que debía ser un Archivo.

Por último, no fue sino hasta la década de los noventa cuando finalmente el Consejo Internacional de Archivos terminaba la discusión estableciendo que el Archivo no será entendido de otra manera sino como “la institución responsable de la acogida, tratamiento, inventariado, conservación y servicio de los documentos. Edificio o parte de edificio donde los documentos son conservados y servidos” (Archivos, 1995). Dos décadas más tarde, Antonia Heredia confir-

maba esta definición, pugnando por la unificación de los términos que hacen a su vez, se vaya consolidando la propia Archivística como una disciplina científica.

Así pues, hoy por hoy el Archivo es entendido como el local o edificio en donde se resguardan documentos y no como el conjunto de estos, por lo que la atribución del Comité de Información, tal y como está expresada en el texto, se refiere, por un lado, a la clasificación y conservación de los documentos de archivo –contenido– y no al Archivo –continente– y, por otro lado, a la organización del Archivo como edificio y no como documentos de archivo.

Sin lugar a dudas, resulta algo compleja la redacción, por demás equivocada de la atribución, por lo que es conveniente esclarecer el uso de los términos que en ella aparecen.

En primer lugar, cuando se habla de la clasificación y la organización, a la Archivística le queda claro que la segunda –organización– es una tarea de la gestión de documentos, y la primera, es decir, la clasificación, es una subtarea de aquella además de la ordenación, tal y como ya se mencionó en el apartado 3 de este capítulo. Así pues, lo que se clasifica y organiza son los documentos de archivo y no los Archivos como institución, como refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por otro lado, si bien es cierto que la conservación se hace con el fin de preservar los documentos, no es a estos a los que aquella se aplica, sino al edificio en el que se resguardan, esto es, al Archivo, por lo que la conservación lejos de ser una tarea que debe resolver la gestión de documentos, lo es de la administración de Archivos, por lo tanto, lo que se “conserva” no son los contenidos, sino los continentes, tal como se aclara en la siguiente sección.

9. La conservación de Archivos

Como ya se ha dicho, la conservación es un aspecto de la administración de Archivos y no de la gestión de documentos, en tanto que está orientada a analizar y evaluar los aspectos que tienen que

ver con la protección del edificio y no la de los propios documentos, sin perder de vista que se lleva a cabo para la seguridad de estos.

Los documentos de archivo se caracterizan por poseer tres elementos fundamentales: soporte material (piedra, arcilla, pergamino, papiro, papel, cinta magnética), medio operativo (escritura alfabética, imagen analógica o pictográfica) y contenido. Estos componentes los hacen ser transmisores de información fiel y relevante para la sociedad, por lo que su custodia se le encomienda a los Archivos, por ser los garantes de su permanencia y durabilidad.

A lo largo del tiempo, estas instituciones documentales han luchado incansablemente por evitar que algunos factores dañen seriamente y, en ocasiones, irremediablemente los testimonios que dan cuenta de los actos que el hombre ha llevado a cabo en su paso por el planeta. Así, conservar significa enfrentarse a los enemigos de los documentos y ganar la batalla.

La conservación requiere de medidas preventivas y correctivas. La primera provee a los documentos de un ambiente en donde no se alteren los elementos naturales para que no se deterioren, la segunda, en cambio, es un recurso empleado con el fin de corregir los fallos de la preservación.

Cuando se habla de conservación se piensa de inmediato en los documentos que se resguardarán de manera permanente, es decir, los que encontrarán un lugar definitivo en los Archivos Históricos, sin embargo, la propia legislación insiste en que esta actividad debe dirigirse hacia los documentos que se hallan en los Archivos Administrativos, los cuales están compuestos por los Archivos de Trámite y los de Concentración.

La creación de un edificio ex profeso para este tipo de Archivos cumple diversos fines como el resguardo de los documentos, su organización, sistematización, estudio y difusión, pero todos ellos dependen de una misión básica que es la conservación. Así, a la hora de elegir un edificio para la construcción de los Archivos es necesario tomar en cuenta las áreas que se necesitan para cumplir los fines a los que están destinados. En primer lugar, se debe considerar el espacio

en el que se depositarán los documentos, sedes temporales (Archivos Administrativos) y permanentes (Archivos Históricos) de los mismos. En segundo lugar, las áreas de trabajo que incluyen la recepción de los fondos, su tratamiento, reproducción y restauración. Finalmente, las zonas del trabajo administrativo y las áreas abiertas al público.

No hay que dejar de lado los riesgos que amenazan la vida útil de los documentos. Estos son de tres tipos: químicos, físicos y biológicos. Dentro de los primeros destacan el fuego, el agua y la luz. Entre los químicos se hallan el grado de contaminación atmosférica, sobre todo cuando los Archivos están cerca de zonas urbanas o industriales, en estos casos suele ser inevitable la instalación de filtros, lavado y climatización en la inmisión del aire que proviene del exterior. Finalmente, entre los factores biológicos se encuentra todo tipo de flora (hongos) y fauna (plagas, roedores, aves, insectos) que pueden cohabitar con los documentos (Roca, 1998).

En suma, el edificio es el elemento fundamental para lograr la conservación óptima de los documentos de archivo. Así pues, no hay que perder de vista que es responsabilidad del archivista llamar la atención de las autoridades para concientizar, en primer lugar, de la importancia de contar con edificios para Archivos seguros, equipados y con las características idóneas para la adecuada conservación de los documentos y, en segundo lugar, sobre los costos económicos que implica proteger a los propios documentos para no tener que restaurarlos después.

De acuerdo con lo que se ha dicho hasta este momento, significaría que la atribución que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le debiera encomendar al Comité de Información sería el establecimiento y supervisión de la aplicación de criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de organización de documentos administrativos, así como la conservación de Archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda.

Por otro lado, la Unidad de Enlace tendrá como funciones las siguientes:

- Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7², además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente.

² Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica.
- II. Las facultades de cada unidad administrativa.
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes.
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- VII. Los servicios que ofrecen.
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron.
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que corresponda.
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos.
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
- XIV. Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico.
- XV. El monto.
- XVI. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato.

- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24³, 25⁴ y 40⁵.

XVII. Los plazos de cumplimiento de los contratos.

XVIII. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.

XIX. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.

XX. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.

XXI. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

³ Artículo 24. Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante. La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menos a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

⁴ Artículo 25. Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

⁵ Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso.
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la Unidad de Enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija

- Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudiera tener la información que solicitan.
- Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.
- Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.
- Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.

Se observa, entonces, que la Unidad de Enlace no asume responsabilidades que tengan que ver, ya sea con la gestión de documentos o con la administración de Archivos, tal y como lo hace el Comité de Información.

A pesar de las responsabilidades que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le asigna al Comité de Información en materia de documentos y Archivos, es en lo específico, al Archivo General de la Nación en unión con el Instituto Federal de Acceso a la Información a quien se le responsabiliza para establecer los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de los Archivos de las dependencias y entidades.

los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecidos en el Artículo 44. Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquella tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, no se requerirá demostrar interés alguno.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son temas que han cobrado especial auge en los últimos años como consecuencia de la necesidad que tienen los gobiernos de ser demócratas permitiendo que la sociedad se involucre en su actuación.

Aún persiste una serie de problemas que estamos seguros se resolverán siempre y cuando exista la voluntad de hacerlo. El derecho de acceso a la información debería estar garantizado en condiciones de igualdad y bajo el amparo de una normatividad clara, mientras que la negativa al mismo debiera ser una excepción y estar plenamente justificada.

No cabe duda de que los desafíos que plantea el acceso a la información en México están dados mediante tres ejes claramente definidos: reformas a la constitución y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para que el Instituto Federal de Acceso a la Información se convierta en un órgano constitucional autónomo; la creación de una ley de protección de datos personales; mayor acercamiento de estas políticas públicas a la sociedad.

La transparencia pareciera tener un futuro incierto, debido a la incomodidad que provoca. Está claro que aún persisten amplios márgenes de discrecionalidad entre los servidores públicos, pero son proclives a desaparecer en tanto se fortalezcan acciones sujetas a un escrutinio público más elaborado.

También se evidencia la incipiente consolidación de términos que se involucran con estos aspectos. Si a la sociedad se le cuestionara acerca del significado de conceptos tales como *secreto*, *público*, *privado*, *opacidad*, *corrupción*, *derecho a la información*, muy probablemente darían respuestas acertadas, o por lo menos cercanas, pero lo que sí podemos garantizar es la ausencia de documentos formales en los que se comiencen a definir con precisión los aspectos que conllevan las políticas públicas a las que hemos aludido tantas veces en esta investigación.

Lo que no podemos dejar de mencionar es la vinculación que existe entre las políticas públicas y los documentos de archivo. Quizá cuando comenzaron a cobrar auge los temas relacionados con la rendición de

cuentas, los gobernantes no se daban cuenta de que lo directamente involucrado era la información plasmada en los documentos generados por las propias administraciones, información que, desde luego ha sido por mucho tiempo, objeto de estudio de la Archivística, ciencia destinada al estudio de los documentos (contenido) resguardos en los Archivos (continente).

En México, la profesión comenzó a emerger desde mediados de la década de los cuarenta, contraria a la larga tradición que tiene en los países europeos. A pesar de ello, en el país indicado no se la había considerado sino hasta que comenzó a ser evidente la urgencia de organizar los Archivos, como consecuencia de la necesidad que existía porque el acceso a la información pública se considerara como un derecho de los ciudadanos.

Sin lugar a dudas, los Archivos mexicanos no estaban preparados para ello, pues el desorden y hacinamiento en el que se mantuvieron por muchas décadas, como consecuencia de diversos factores, como la negligencia administrativa y el escaso personal especializado, no permitiría siquiera pensar en que la sociedad ejerciera dicho derecho.

Por otro lado, se puede observar el impacto que estas políticas públicas han tenido alrededor del mundo, toda vez que un número considerable de países, que se precian de ser demócratas, se han sumado al ánimo, que de manera globalizada, ha dirigido su atención hacia la participación ciudadana, con el fin de erradicar la corrupción.

Lo anterior se constata, al comprobar que durante lo que va del siglo XXI, ha habido un incremento sustancial en la publicación de leyes que rigen los mecanismos de transparencia y de acceso a la información en diversos países, sin demeritar a los que presumen de ejercerlas, incluso desde el siglo XIX.

No podemos sustraernos al hecho de que México es un país que ha logrado importantes avances en la materia, pero también en el afán por organizar y modernizar sus Archivos. Tanto es así que ha creado una serie de herramientas que permiten conocer la situación que viven hoy en día estos recintos.

A pesar de los evidentes esfuerzos, no hay que negar que la falta de profesionales que se involucren para coadyuvar al desarrollo ar-

chivístico, es también una realidad. Esto significa que no es cierto, como lo dicen algunos documentos, que en México no haya escuelas formadoras de archivistas, por supuesto que las hay. Lo que hace falta es la voluntad de querer trabajar de manera conjunta (incentivando al personal, dignificando la profesión, pagando mejores salarios, apoyando la formación de archivistas, creando posgrados, etcétera) para hacer que el país avance en una misma dirección. Por esta razón, levantamos las voces para hacer conciencia de que los Archivos deben ser prioridad del Estado, independientemente del país en donde se esté.

El proceso de rendición de cuentas ha impactado en todos los sectores gubernamentales, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Las universidades no escapan a este desafío y la Autónoma del Estado de México, desde hace menos de una década, se ha preocupado por sumarse a las políticas públicas que se han venido gestando desde el ámbito federal.

Lo único que le hace falta a esta máxima casa de estudios es la implementación de un programa de gestión de documentos que haga más eficiente la creación, uso, mantenimiento, organización y control de los testimonios escritos que le han dado identidad a la institución desde mediados del siglo pasado.

El terreno está avanzando pues el conjunto de disposiciones legales que se ha encargado de consolidar y la infraestructura tecnológica con que se cuenta son el comienzo para echar a andar una gestión correcta de sus documentos que haga que la Universidad se sitúe a la vanguardia de otras instituciones educativas en el mundo que ya han logrado ver los frutos de llevar a cabo tan importante labor.

Bibliografía

- Alday García, A. J. (2010). *Introducción a la operación de Archivos en dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal*. México: Archivo General de la Nación.
- Ampudia Mello, J. E. (1992). *Institucionalidad y gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública*. México: Archivo General de la Nación.
- Bonal Zaso, J. L. (2000). *La descripción archivística normalizada: Origen, fundamentos, principios y técnicas*. España: Trea.
- Carbonell, M. (2006). El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. En S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM; IFAI.
- Conde Villaverde, M. L. (1992). *Manual de tratamiento de archivos administrativos*. España: Ministerio de Cultura.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (06 de Diciembre de 1977). México: Diario Oficial de la Federación.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (20 de Julio de 2007). México: Diario Oficial de la Federación.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados. Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México. (25 de Noviembre de 2005). Toluca, Estado de México, México: UAEM.
- Delgado Gomez, A. (2007). *El centro y la equis: Una introducción a la descripción archivística contemporánea*. Colombia: Ayuntamiento. Concejalía de Cultura.
- Diccionario de la lengua española esencial*. (1994). España: Larousse.
- Diccionario de terminología archivística*. (1995). España: Subdirección General de los Archivos Estatales.

- Diccionario de terminología archivística.* (1995). España: Ministerio de Cultura.
- Duplá del Moral, A. (1997). *Manual de archivos de oficina para gestores.* España: Marcial Pons.
- Enríquez, P.Y. (2001). *Archivos históricos de Granada.* España: Ficciones.
- Forde, H. (1991). *Formación del personal y los usuarios en el manejo adecuado del material de archivo: un estudio RAMP con instrucciones.* Francia: UNESCO.
- Gallego Domingo, O. Y. (1989). *Introducción a la archivística.* España: Departamento de Cultura y Turismo.
- González Alonso, L. N. (2002). *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea.* España: Universidad de Salamanca; Junta de Castilla y León; Colex.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008). *Para entender la transparencia.* México: Nostra.
- Heredia Herrera, A. (1995a). España: Diputación Provincial de Sevilla.
- _____ (1995b). *Archivística general: teoría y práctica.* España: Diputación Provincial de Sevilla.
- _____ (2008). *¿Qué es el archivo?* España: Trea.
- Hernández Olivera, L., & Moro Cabero, M. (2002). *Procedimientos de valoración documental.* España: Acal.
- Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local.* (2004). Kenia: Transparencia internacional; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Instituto Federal de Acceso a la Información. (2008). *Diagnóstico sobre la situación archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: 2007.* México: MejorAr.
- Kleio, musa de la historia.* (03 de Mayo de 2007). Recuperado el 21 de Octubre de 2011, de Manual para el manejo adecuado de documentos archivísticos: <http://kleiohistoria.blogspot.com/2007/05/manual-para-el-manejo-adecuado-de.html>

- Ley de Fiscalización Superior. (29 de 12 de 2010). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (11 de Junio de 2002). México: Diario Oficial de la Federación.
- Lodolini, E. (1993). *Archivística: principios y problemas*. España: ANABAD.
- Martínez de Sousa, J. (2004). *Diccionario de Bibliología y Ciencias Afines*. España: Trea.
- Merino, M. (2006). *Muchas políticas y un sólo derecho*. México: UNAM; IFAI.
- Molina Nortes, J. Y. (1996). *Técnicas de archivo y tratamiento de la documentación administrativa*. España: ANABAD.
- Nación, A. G. (s/a). *Instructivo para elaborar el Cuadro General de Clasificación Archivística*. México: Archivo General de la Nación.
- Nación, S. C. (Marzo de 2010). *Manual para la organización de los Archivos judiciales resguardados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México.
- Ramírez Aceves, M. M. (2008). *La gestión de documentos: El caso del Poder Judicial en el Estado de Mexico*. Mexico: UAEM.
- Reyes Heróles, F. (2007). *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: IFAI.
- Roca, B. D. (1998). *Introducción a la bioarchivística*. España: S & C.
- Romero Tallafigo, M. (1997). *Archivística y Archivos: Soportes, Edificio y Organización*. España.
- Schellenberg, T. (1987). *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Archivo General de la Nación.
- _____ (2007). México: IFAI.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

- Sastre Santos, E. (1999). *Manual de archivos: el sistema archivístico diocesano: archivos de la curia y archivos parroquiales*. España: ANABAD.
- Unión, C. (05 de Julio de 2010). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Distrito Federal, Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.
- Vergara, R. (2007). *La transparencia como problema*. México: IFAI.
- Villanueva, E. (2006). *Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública*. México: UNAM; IFAI.

Gestionar los documentos de archivo para garantizar el acceso a la información, por Merizanda María del Carmen Ramírez Aceves, se terminó de imprimir en junio de 2014, en los talleres de Editorial CIGOME, S.A. de C.V., Vialidad Alfredo del Mazo núm. 1524, ex. Hacienda La Magdalena, C.P. 50010, Toluca, México.

Coordinación editorial: Patricia Vega Villavicencio
Corrección: Guadalupe Álvarez Martínez
Diseño y formación: Cristina Mireles Arriaga

El tiraje consta de 300 ejemplares.

